ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIV**
N. **3**

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2014)

Trasmessa alla Presidenza il 25 giugno 2015

VOLUME II

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2014

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

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

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

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2014

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

- ***Decisione*** sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2014

- ***Dati di sintesi*** sui risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa

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

Premessa

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA
- Rendiconto generale dello Stato e contabilità nazionale
- Lo Stato nel quadro generale della finanza pubblica
- La manovra di bilancio per il 2014
- I conti pubblici nel contesto europeo

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO
- I saldi di bilancio
- Le entrate dello Stato
- Le spese dello Stato
- La gestione del patrimonio

L'ORDINAMENTO CONTABILE

L'ORGANIZZAZIONE E LA GESTIONE DEL PERSONALE
- L'organizzazione
- Il personale

I FONDI DI ROTAZIONE A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

- ***Volume II - LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2014 PER AMMINISTRAZIONE***

  - Considerazioni generali sulla spesa delle Amministrazioni centrali
  - Presidenza del Consiglio dei Ministri
  - Ministero dell'economia e delle finanze
  - Ministero dello sviluppo economico
  - Ministero del lavoro e delle politiche sociali
  - Ministero della giustizia
  - Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale
  - Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
  - Ministero dell'interno
  - Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
  - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
  - Ministero della difesa
  - Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali
  - Ministero dei i beni e delle attività culturali e del turismo
  - Ministero della salute

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

  - Rendiconto dell'entrata
  - Rendiconto della spesa

INDICE

Volume II

La gestione del bilancio dello Stato 2014

	Pag.	
CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	"	1
Premessa	"	1
La spesa statale	"	2
La spesa per il personale	"	2
La spesa per i consumi intermedi	"	3
L'andamento dei debiti fuori bilancio	"	4
I residui passivi e i residui perenti	"	6
La razionalizzazione organizzativa delle amministrazioni centrali	"	8
Strumenti per l'attuazione della trasparenza nella PA e la lotta alla corruzione	"	11
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	"	13
Considerazioni di sintesi	"	13
Profili istituzionali e organizzativi		15
Attività di coordinamento		21
Enti pubblici vigilati, Enti di diritto privato in controllo pubblico	"	25
Aspetti finanziari e contabili		26
Programmazione, controlli interni e trasparenza	"	40
Quadro generale delle Politiche attive		43
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	"	49
Considerazioni di sintesi	"	49
Profili istituzionali, programmazione strategica e finanziaria	"	51
Struttura organizzativa	"	54
Analisi finanziarie e contabili	"	61
Missioni e programmi	"	76
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	"	83
Considerazioni di sintesi	"	83
Profili istituzionali. Programmazione strategica e finanziaria	"	86
Analisi della struttura organizzativa	"	87
Analisi finanziarie e contabili	"	94
Missioni e programmi	"	103
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	"	119
Considerazioni di sintesi	"	119
Profili istituzionali e programmazione strategica	"	121
Analisi della struttura organizzativa	"	124
Analisi finanziarie e contabili	"	127
Missioni e programmi	"	136

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA " 153
Considerazioni di sintesi " 153
Profili istituzionali e programmazione strategica e finanziaria " 155
Analisi della struttura organizzativa " 159
Analisi finanziarie e contabili " 161
Missioni e programmi " 170

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE " 183
Considerazioni di sintesi " 183
Profili istituzionali e programmazione strategica " 185
Analisi della struttura organizzativa " 188
Analisi finanziarie e contabili " 195
Missioni e programmi " 205

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA " 221
Considerazioni di sintesi " 221
Profili istituzionali e programmazione strategica " 223
Analisi della struttura organizzativa " 226
Analisi finanziarie e contabili " 231
Missioni e programmi " 236

MINISTERO DELL'INTERNO " 255
Considerazioni di sintesi " 255
Profili della programmazione strategica e finanziaria " 256
Analisi della struttura organizzativa " 258
Analisi finanziarie e contabili " 262
Missioni e programmi " 272

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE " 283
Considerazioni di sintesi " 283
Ruolo del Ministero e programmazione strategica " 285
Analisi della struttura organizzativa " 285
Analisi finanziarie e contabili " 292
Missioni e programmi: analisi finanziaria e principali risultati gestionali " 300

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI " 305
Considerazioni di sintesi " 305
Profili istituzionali e programmazione strategica " 308
Analisi della struttura organizzativa " 310
Analisi finanziarie e contabili " 314
Missioni e programmi " 327

MINISTERO DELLA DIFESA " 343
Considerazioni di sintesi " 343
Profili istituzionali. Programmazione strategica e finanziaria " 344
Analisi della struttura organizzativa " 347
Analisi finanziarie e contabili " 353
Missioni e programmi " 361

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI " 377
Considerazioni di sintesi " 377
Profili istituzionali. Programmazione strategica e finanziaria " 378
Analisi della struttura organizzativa " 380
Analisi finanziari e contabili " 385
Missioni e ai programmi " 392

MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO " 403
Considerazioni di sintesi " 403
Profili istituzionali e programmazione strategica e finanziaria " 405
Analisi della struttura organizzativa " 408
Analisi finanziarie e contabili " 415
Missioni e programmi " 421

MINISTERO DELLA SALUTE " 431
Considerazioni di sintesi " 431
Profili istituzionali. Programmazione strategica e finanziaria " 433
Analisi della struttura organizzativa 434
Analisi finanziarie e contabili " 438
Missioni e programmi " 445

PAGINA BIANCA

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 al Parlamento, chiamato a concludere il ciclo di bilancio con l'approvazione per legge del Rendiconto stesso.

La relazione al Parlamento contiene, in particolare, considerazioni sulle tendenze della spesa e delle entrate, nonché osservazioni e rilievi riguardanti eventuali irregolarità amministrativo-contabili ed anomalie negli assetti organizzativi delle Amministrazioni centrali e nelle modalità procedimentali della spesa.

Nel corso degli ultimi anni, la Relazione è stata oggetto di rilevanti modifiche nell'impianto generale e nella sistemazione delle materie affrontate, allo scopo di illustrare distintamente, da un lato, le tematiche trasversali di maggiore interesse e, dall'altro, le analisi e le osservazioni che emergono dall'esame dei dati delle singole Amministrazioni.

In linea con tali obiettivi – seguendo un percorso già avviato nei precedenti esercizi – la relazione per l'esercizio 2014 si è articolata in tre volumi: il primo dedicato a "I conti dello Stato e le politiche di bilancio", in cui si trattano appunto aspetti di carattere generale della gestione delle spese pubbliche statali, il secondo a "La gestione del bilancio dello Stato nel 2014" e il terzo alla "Attendibilità delle scritture contabili" sul fronte dell'entrata e della spesa.

Le analisi aventi ad oggetto "La gestione del bilancio dello Stato" si sono concentrate sulla verifica dei risultati della gestione contabile delle singole Amministrazioni centrali dello Stato e dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati in relazione alle missioni e ai programmi gestiti.

Sotto il primo profilo, le analisi delle risultanze contabili si sono indirizzate ad un mirato esame dei programmi di spesa, ad una valutazione a consuntivo degli effetti prodotti dai principali provvedimenti di settore con impatto atteso sul 2014, nonché ad alcuni aspetti significativi della gestione, con particolare attenzione alla esposizione debitoria.

Sono stati, inoltre, valutati gli andamenti delle spese correnti - in particolare di funzionamento (spese per il personale e per l'acquisto di beni e servizi), oggetto di specifiche disposizioni di contenimento - nonché l'evoluzione delle spese di investimento, maggiormente incise dalle politiche restrittive.

Ampi risultano ancora i profili organizzativi oggetto di approfondimento che comprendono gli effetti conseguenti alla rideterminazione delle piante organiche; la razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti sul territorio e la distribuzione del personale; l'illustrazione delle misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza; 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.

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 capitolo del volume I "Il rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica", dai dati esposti nei conti economici delle Amministrazioni pubbliche ai fini delle notifiche alla Commissione europea.

Nel Rendiconto relativo all'esercizio 2014 la spesa evidenzia, nel complesso, in termini di impegni, una crescita del 7,6 per cento rispetto al 2013.

L'incremento della spesa corrente, al netto della quota per gli interessi, si attesta a fine esercizio al 3,7 per cento che passa al 4,8 per cento al netto dei trasferimenti alle Pubbliche amministrazioni.

In tale ambito i redditi da lavoro dipendente mostrano una ulteriore leggera flessione rispetto all'esercizio precedente (attestandosi a circa 86,5 miliardi) mentre i consumi intermedi – consolidando le spese per il pagamento degli aggi di riscossione (che avevano determinato il forte aumento del precedente esercizio) – segnano un contenuto aumento (appena lo 0,8 per cento).

Netta appare, invece, la crescita dei trasferimenti correnti trainati da quelli destinati a famiglie e istituzioni sociali private il cui aumento, pari a circa 6 miliardi, si riconduce al *bonus* IRPEF introdotto con il DL n. 66 del 2014.

Anche la spesa in conto capitale sale, rispetto al 2013, di circa l'8 per cento; risultato influenzato, tuttavia, anche nel 2014, dalle spese comprese nella categoria relativa alle acquisizioni delle attività finanziarie, oggetto di un significativo incremento dovuto in gran parte al Fondo per i pagamenti dei debiti delle Amministrazioni territoriali e del Servizio sanitario nazionale nonché alla contribuzione per la sottoscrizione al capitale del meccanismo europeo di stabilità.

Al netto di tali spese gli impegni in conto capitale evidenziano una nuova flessione concentrata negli investimenti fissi lordi (-15,6 per cento), negli altri trasferimenti in conto capitale (-18,7 per cento riconducibili a minori impegni sul Fondo di sviluppo e coesione in relazione alle difficoltà nell'avvio della nuova organizzazione del MISE) e nei contributi agli investimenti alle imprese (-7,1 per cento conseguente, in particolare, a minori impegni per contributi alle Ferrovie dello Stato).

La spesa per il personale

3.

Secondo i dati di contabilità nazionale le misure di contenimento della spesa per redditi da lavoro recate dal decreto-legge n. 78 del 2010 - molte delle quali hanno cessato la loro efficacia nel 2014 – hanno determinato nel quadriennio 2011-2014 una diminuzione complessiva della spesa di circa il 5 per cento (8,7 miliardi in valore assoluto). Va inoltre considerata la minor spesa per il mancato rinnovo dei contratti collettivi non evidenziata nel quadro programmatico a legislazione vigente.

Si tratta, come più volte osservato dalla Corte, di misure indubbiamente efficaci sotto il profilo finanziario, necessitate dal difficile contesto economico, ma non replicabili all'infinito anche in relazione ai negativi riflessi sull'organizzazione e sul livello di efficienza delle Amministrazioni.

Per il riavvio della contrattazione collettiva - bloccata fino al termine del 2015 dalle citate misure - occorre, peraltro, una preliminare complessa opera di adeguamento del quadro ordinamentale.

Si tratta di definire e riordinare i comparti di contrattazione collettiva attraverso uno specifico accordo quadro con le organizzazioni sindacali (a loro volta chiamate a rimodulare la propria organizzazione), di stabilire il grado di autonomia dei comparti non statali di

contrattazione, tenendo conto dell'avviato processo di riordino del riparto di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali, di coordinare le norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009 con il contenuto dell'Accordo quadro di maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego.

L'esito delle misure di riduzione della spesa di personale è desumibile, sia pure con le difficoltà connesse al diverso sistema di classificazione della spesa e al diverso aggregato preso in considerazione, anche da un'analisi dei dati del Rendiconto per il decorso esercizio finanziario 2014.

L'andamento della spesa della categoria "redditi da lavoro dipendente" evidenzia, infatti relativamente al personale a carico del bilancio dello Stato una riduzione della spesa - in termini di impegni lordi - pari a 0,8 punti percentuali, confermando un *trend* in costante riduzione anche negli anni precedenti.

Tale andamento è la risultante di una più elevata diminuzione (1,7 per cento) della spesa per retribuzioni lorde in denaro e di un incremento dell'1 per cento dei contributi a carico del datore di lavoro.

Quanto sopra, nonostante un lieve incremento registrato nel numero dei dipendenti in servizio (+0,3 per cento) è da ricondurre all'aumento di oltre un punto percentuale del personale appartenente al comparto scuola.

L'esame disaggregato per sottocategorie economiche della spesa per redditi da lavoro dipendente evidenzia la forte semplificazione sotto il profilo gestionale derivante dall'adozione del Cedolino Unico, ma anche delle difficoltà di desumere dalla lettura dei dati di bilancio e di rendiconto una chiara e dettagliata conoscenza della complessità della struttura retributiva e delle specificità che caratterizzano i trattamenti economici di singole categorie di dipendenti, informazioni indispensabili per attivare politiche di personale volte al riequilibrio e a un contenimento mirato della spesa.

Frequenti, inoltre, nel primo periodo di avvio del Cedolino Unico, i mutamenti nella classificazione economica di alcune poste tra le diverse sottocategorie, con conseguente difficoltà ad effettuare significativi raffronti e analisi storiche sull'andamento disaggregato della spesa.

La costante diminuzione, confermata anche dai dati relativi al 2014, del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente evidenzia il contributo arrecato - nel periodo interessato dagli effetti della crisi economica - da politiche di personale fortemente restrittive, al contenimento della spesa corrente, comunque in aumento in relazione all'incremento della componente dovuta alle prestazioni sociali.

La spesa per i consumi intermedi

4.

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 un'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 2011-2014 ha messo in evidenza, a fronte della progressiva contrazione delle spese, una sostanziale stabilità nell'ultimo biennio da valutare tuttavia alla luce dell'ammontare dei debiti fuori bilancio registrati anche nell'esercizio in esame.

Al netto delle somme destinate al pagamento dei debiti pregressi formatisi in esercizi precedenti e degli effetti dell'accorpamento della Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato all'Agenzia delle dogane e dei monopoli (che ha determinato la contabilizzazione a

decorrere dal 2013 delle somme da corrispondere ai concessionari delle lotterie a titolo di aggio), l'andamento delle spese per i consumi intermedi mostra nel 2013 una contenuta riduzione (-4 per cento) seguita nel 2014 da una modesta crescita (appena lo 0,8 per cento).

Hanno contribuito, almeno in parte, alla tenuta, anche le specifiche disposizioni di contenimento delle spese di cui all'art. 6 del 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 (-6,6 per cento rispetto al 2013), delle spese per la formazione (-4,1 per cento), delle spese per le consulenze (-6,9 per cento) ed incarichi continuativi (-8,2 per cento); segnano invece una lieve ripresa le spese di rappresentanza (12,3 per cento), le spese per il pagamento di compensi per commissioni, comitati e consigli (4 per cento) e le spese per indennità di missione (17,8 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 ancora consistente per effetto delle ampie deroghe consentite dalle disposizioni di legge o adottate dalle stesse Amministrazioni e della presenza spesso di capitoli promiscui, che rendono difficile enucleare le spese soggette a vincoli.

Valutazioni in parte diverse richiedono invece le spese per l'acquisto di beni di consumo (+27,5 per cento) e le spese per le utenze (-10,8 per cento) i cui andamenti sono influenzati dal fenomeno, ancora presente, della formazione di debiti fuori bilancio solo in parte coperti da specifiche risorse a ciò dedicate.

Anche l'andamento delle spese per noleggi, locazioni e *leasing* non evidenzia una significativa flessione nel periodo considerato pur essendo molte le Amministrazioni che 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 e 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.

Sempre in tema di consumi intermedi, va infine sottolineata l'ampiezza della voce di spesa destinata agli aggi di riscossione (che assorbe circa il 25 per cento delle somme impegnate) e la quota destinata ad "altri servizi" (3.149 milioni in termini di impegno nel 2014), diversi da quelli riconducibili alle mere spese di funzionamento, che attengono ai compiti istituzionali e all'organizzazione delle stesse Amministrazioni. Il contenimento di tali spese richiede più attente analisi su cui parametrare eventuali riduzioni anche alla luce dell'andamento dell'esposizione debitoria delle Amministrazioni (si segnalano, per consistenza, le spese imputate al Ministero per l'interno per la funzionalità della flotta aerea antincendio, per la custodia delle cose sequestrate e per i collaboratori di giustizia; le spese imputate al Ministro della giustizia per il funzionamento del settore; le spese imputate al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali quali corrispettivi a società di corse ippiche; le spese imputate al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per il monitoraggio e la valutazione continua dello stato ambientale e delle acque marine; le spese imputate al Ministero della salute per l'attività e il funzionamento del Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie).

L'andamento dei debiti fuori bilancio

5.

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 2013 e sembra confermare il *trend* anche nel 2014.

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, incide sull'attendibilità delle risultanze del rendiconto, non consentendo, inoltre, di valutare con pienezza 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, si sono rapidamente succeduti il DL n. 35 del 2013, il DL n. 102 del 2013 e il più recente DL n. 66 del 2014 contenenti misure tese all'estinzione dei debiti della Pubblica amministrazione contratti per obbligazioni giuridicamente perfezionate relative a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali maturati entro l'esercizio 2013.

La ricognizione effettuata dalla Corte sulla base dell'apposita circolare MEF n. 18 del 5 giugno 2014, ha evidenziato, nel complesso, una rilevante esposizione debitoria anche al termine del 2013.

Al riguardo, l'art. 36 del DL n. 66 del 2014 ha istituito nello Stato di previsione del MEF, un Fondo con una dotazione di 300 milioni, da destinare all'estinzione dei debiti fuori bilancio dei Ministeri, il cui pagamento non produca effetti peggiorativi in termini di indebitamento netto (rientrano in tale fattispecie i debiti maturati alla data del 31 dicembre 2013 i cui effetti negativi sono già stati registrati sui conti pubblici in anni precedenti, ovvero i rapporti di credito/debito con altre Amministrazioni pubbliche per i quali ricorrano le medesime condizioni di neutralità finanziaria).

A seguito di tale verifica il Fondo è stato ripartito per soli 77,9 milioni, utilizzando parte delle restanti risorse per coprire gli oneri, previsti dalla legge di stabilità per il 2015, per dare attuazione alla sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 13 settembre 2013 in materia di aiuti di Stato.

Le posizioni debitorie, discendenti da una situazione di insufficienti stanziamenti di bilancio, sono da ricondursi, in maniera significativa, nell'alveo generale delle cd. "spese ineludibili" (pagamento dei canoni per acqua, luce e gas e cartelle esattoriali per i rifiuti) nonché in tipologie il cui ammontare risulta consolidato in bilancio.

Tali spese rappresentano in alcune Amministrazioni la parte più significativa dell'esposizione debitoria, in particolare nei Ministeri delle infrastrutture e trasporti, dell'economia e delle finanze, della difesa, dei beni e delle attività culturali e del turismo, dello sviluppo economico e dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

In altri Ministeri, invece, più ampia appare la quota ascrivibile a spese diverse da quelle di funzionamento; spese non sempre rientranti tra quelle finanziate dallo Stato e quindi coperte attraverso la predisposizione dei piani di rientro.

Di rilevo appare la situazione debitoria del Ministero dell'interno (395 milioni, in netta riduzione rispetto agli esercizi pregressi) ove tuttavia si registra una copertura solo parziale anche con le risorse indicate nel piano di rientro.

Tra le partite debitorie particolarmente significative si registra la spesa sanitaria per gli stranieri non regolari (non ricompresa fino al 2014 nel SSN), a fronte della quale il DL n. 66 del 2014 ha autorizzato per il 2014 una spesa nel limite massimo di 250 milioni, e le spese per la custodia dei veicoli sequestrati finanziate con legge di bilancio per il 2015 per circa 22 milioni.

Rilevante appare anche l'esposizione debitoria del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (circa 708 milioni, comprese anticipazioni di tesoreria non ripianate), imputabili per la maggior parte ad Uffici territoriali periferici.

Si segnalano inoltre i debiti del Ministero per le politiche agricole (33,5 milioni, ascrivibili quasi per intero all'attività della soppressa Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI); i debiti del Ministero per l'ambiente (24,9 milioni a titolo di anticipazioni di tesoreria dei provveditorati delle OO.PP. disposte per interventi di sistemazione idraulica deliberati in via

d'urgenza, debiti nei confronti dell'ICE, spese per attività programmate nell'ambito di accordi finalizzati a realizzare politiche ambientali internazionali, contributi obbligatori derivanti dall'adesione a Convenzioni internazionali in materia ambientale, somme dovute per la commissione VIA VAS25, rimborsi per il funzionamento del Comando Carabinieri per la Tutela dell'ambiente), i debiti del Ministero del lavoro e politiche sociali (110,3 milioni per spese legali o da condanne giudiziarie, notifica sanzioni emanate a seguito di violazioni in materia di lavoro, regolazioni contabili con le casse di previdenza e rimborsi INAIL per infortuni sul lavoro) i debiti del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (18 milioni) e del Ministero della difesa (94,8 milioni ascrivibili in gran parte ad utenze).

Considerata la ripetitività delle fattispecie e il sistematico sottodimensionamento degli stanziamenti appare pertanto necessario sostenere l'avvio di misure volte a realizzare da parte delle Amministrazioni una reale programmazione finanziaria, sia attraverso l'utilizzo degli strumenti 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.

I residui passivi e i residui perenti

6.

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 2014 è pari a 113,3 miliardi, superiore sia al valore del 2013 (85 miliardi) che del 2012 (74 miliardi).

La ripartizione per categoria economica evidenzia una crescita più contenuta dei residui nell'ambito della spesa corrente (+30,1 per cento) rispetto alla spesa in conto capitale (+41,1 per cento).

Nell'ambito delle spese correnti, significativa appare la flessione delle spese relative ai redditi da lavoro dipendente (1,7 miliardi a fronte dei precedenti 2 miliardi, concentrati nei Ministeri ove più ampia è la consistenza del personale, come l'istruzione, l'interno e la difesa) e la nuova e consistente crescita nella voce consumi intermedi (3,7 miliardi a fronte dei precedenti 3,3 miliardi) concentrati nel Ministero dell'economia e delle finanze (1,7 miliardi), dell'istruzione, dell'università e della ricerca (470,6 milioni) e della difesa (518 milioni).

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 2014 (48 milioni, erano 38 milioni 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 (28,7 miliardi) cui segue per consistenza il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (17,3 miliardi).

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 (2,2 miliardi) e delle infrastrutture e trasporti (1 miliardo) - nella categoria dei contributi agli investimenti - concentrati nei Ministeri delle infrastrutture e trasporti (1,4 miliardi,), dello sviluppo economico (1,4 miliardi), dell'economia e delle finanze (1,3 miliardi) e dell'istruzione, università e ricerca (0,8 miliardi) - e dei contributi alle imprese - in particolare nel Ministero dell'economia e delle finanze (4,5 miliardi,) delle infrastrutture e i trasporti (1,3 miliardi) e dello sviluppo economico (1,3 miliardi).

Rilevante, risulta, inoltre l'ammontare dei residui concernenti gli altri trasferimenti in conto capitale (+21,8 per cento rispetto al 2013), ascrivibile in particolare al Ministero dello sviluppo economico (12,7 miliardi, riferiti in gran parte alla gestione del Fondo sviluppo e coesione, in relazione alle difficoltà relative all'avvio della nuova Agenzia per la coesione territoriale, di fatto non operativa, non essendo stati ancora adottati i regolamenti di organizzazione e di contabilità).

Di minore portata i residui, nella medesima categoria, dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti (2,7 miliardi) e dell'istruzione, università e ricerca (ove spicca la quota derivante da reiscrizioni per pagamento dei residui perenti, solo in parte utilizzata, pari ad oltre 469 milioni).

Una specifica attenzione merita l'andamento dei residui perenti, il cui ammontare risente del programma di riaccertamento straordinario disposto dall'art. 49 del DL n. 66 del 2014 nonché delle disposizioni concernenti misure volte a migliorare la tempestività dei pagamenti e accelerare l'estinzione dei debiti delle Amministrazioni statali.

I dati finanziari evidenziano, nel 2014, un ammontare di nuovi residui perenti, pari a 7,3 miliardi, nettamente inferiore al precedente esercizio (erano 11,7 miliardi nel 2013).

L'analisi economica registra una contenuta crescita dei residui passivi perenti di parte corrente - cui risulta sottesa un'obbligazione verso terzi - che si attestano a 5,4 miliardi (9,6 miliardi nel 2013 e oltre 15,9 miliardi nel 2012), concentrati nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero delle infrastrutture e i trasporti e del Ministero della salute.

Significativa appare la flessione delle nuove perenzioni concernenti i redditi da lavoro dipendente (10,1 milioni a fronte dei 14,2 milioni del 2013) e i consumi intermedi (188,2 milioni a fronte dei 220,8 milioni del 2013 e dei 232,2 milioni del 2012). Particolarmente elevato si presenta anche il dato concernente i trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche che contribuisce con oltre 4,6 miliardi (8,5 miliardi nel 2013) 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 risulta, invece, il flusso delle somme in perenzione di parte capitale (1,9 miliardi a fronte dei 2,2 miliardi del 2013) – concentrato nei Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti e della difesa – 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.

Crescono, invece, in misura significativa rispetto al precedente esercizio le variazioni in riduzione che raggiungono i 20,3 milioni (più del doppio del 2013) di cui 14,1 milioni di parte corrente e 6,2 milioni di parte capitale.

Di queste oltre 17 miliardi si riconducono a prescrizioni o economie (12,9 miliardi di parte corrente e 4,2 miliardi di parte capitale) concentrate nell'ambito dei Ministeri dell'economia e delle finanze, del lavoro e delle politiche sociali, dello sviluppo economico e delle infrastrutture e trasporti.

Si riduce di conseguenza lo *stock* dei residui perenti al termine dell'esercizio che si attesta a 83,7 miliardi (erano 96,7 miliardi nel 2013) dei quali 55,3 per cento di parte corrente, concentrati nell'ambito dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche, e 44,7 per cento di parte capitale ascrivibili in particolare ai contributi agli investimenti e ai contributi alle imprese.

Con riferimento, infine, alle riassegnazioni, risultano assentite reiscrizioni per circa 3,2 miliardi (5,4 miliardi nel 2013) destinate in gran parte (2 miliardi) alle partite relative alle spese in conto capitale concentrate nel Ministero dell'economia e delle finanze e nel Ministero delle infrastrutture e trasporti.

Un impatto specifico sull'ammontare sia dei residui propri che dei residui perenti si riconduce al programma straordinario di riaccertamento disposto dall'art. 49 del DL n. 66 del 2014 che ha determinato una più chiara lettura sia del conto del bilancio che di quello del patrimonio, producendo effetti anche su una migliore *governance* delle risorse disponibili da parte delle Amministrazioni.

Nell'ambito dei residui passivi iscritti in bilancio (eliminati e versati all'entrata) e dei residui passivi perenti (cancellati dal Conto del patrimonio) di cui alle lettere a) e b) del citato DL la norma ha, inoltre, previsto un meccanismo premiale in base al quale a fronte del versamento all'entrata del bilancio dello Stato e della cancellazione dal Conto del patrimonio vengono attribuite nuove risorse su specifici Fondi del bilancio in misura non superiore al 50 per cento del risultato ottenuto con il riaccertamento.

I risultati ottenuti appaiono di un certo rilievo atteso il versamento all'entrata di più di 1.346,7 milioni e la cancellazione dal Conto del patrimonio di oltre 22.465 milioni (d.m. 228056 del 26 agosto 2014 come modificato dal d.m. 100724 del 30 dicembre 2014).

Consistenti risultano, in particolare, i dati relativi al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ove vengono versati all'entrata dello Stato oltre 970 milioni e cancellati dal Conto del patrimonio oltre 3.546 milioni (ascrivibili in gran parte ad operazioni di rettifica in ordine a posizioni debitorie iscritte verso l'INPS) e al Ministero dell'economia e delle finanze, ove rilevante risulta la cancellazione dei residui perenti (8.698 milioni di cui oltre il 70 per cento connessi alla sistemazione di partite contabilizzate in conto sospeso e a trasferimenti e/o compartecipazioni statutarie agli Enti territoriali).

Nettamente inferiore la cancellazione dei residui passivi negli altri Ministeri (con l'eccezione del Ministero dello sviluppo economico che registra versamenti per 20,3 milioni); più rilevante invece l'eliminazione dal Conto del patrimonio dei residui perenti in particolare nell'ambito del Ministero per lo sviluppo economico (928 milioni), del Ministero delle infrastrutture e trasporti (876 milioni), del Ministero dei beni delle attività culturali e del turismo (642 milioni) e del Ministero dell'interno (6.173 milioni relativi a sistemazione di partite contabilizzate in conto sospeso e a trasferimenti e/o compartecipazioni statutarie agli Enti territoriali).

La razionalizzazione organizzativa delle Amministrazioni centrali

7.

Molti sono stati i Ministeri che, a fronte della riduzione delle dotazioni organiche disposte dal dPCM del 22 gennaio 2013, hanno approvato nel corso del 2014 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.

Ciò nonostante, a causa della complessità del processo, che ha reso necessari ben cinque interventi legislativi nel decennio, il completamento dell'intera opera di ridefinizione dell'assetto organizzativo dei Ministeri ha richiesto circa tre anni.

Sono stati in particolare adottati nel 2014 i regolamenti concernenti i Ministeri della salute, delle infrastrutture e trasporti, dell'istruzione, università e ricerca, del lavoro e politiche sociali, dell'ambiente e tutela del territorio e del mare, 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.

Resta ancora da definire la struttura organizzativa del Ministero della giustizia e degli Interni.

Lo schema del nuovo regolamento del Ministero della giustizia, nonostante il lungo *iter* di composizione delle poliedriche necessità sul territorio nazionale, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri solo nel marzo 2015.

L'attuale organizzazione è quindi ancorata alla precedente regolamentazione articolata in quattro strutture dipartimentali ognuna con una distinta dotazione organica, ancora, peraltro, non ripartita tra strutture centrali e periferiche.

Anche per quanto attiene alla materia delle circoscrizioni giudiziarie, non appare ancora del tutto definita l'attuazione della legge n. 148 del 2011 che ha conferito delega al Governo per la riorganizzazione della geografia giudiziaria (delega attuata con i decreti legislativi nn. 155 e 156 del 2012, divenuti pienamente efficaci nel settembre del 2013).

La frequente revisione delle sedi (disposta da ultimo con il d.lgs. n. 14 del 2014), anche in connessione con la prevista facoltà degli Enti locali di richiedere il mantenimento di un presidio giudiziario con oneri a loro carico, ha infatti comportato l'impossibilità di una definizione complessiva dell'assetto territoriale.

Analoghe difficoltà sono state rilevate nell'ambito del Ministero dell'interno ove la riduzione degli organici è intervenuta in un quadro non modificato di articolazione delle Prefetture nell'attesa della ridefinizione degli assetti organizzativi relativi alle Province.

L'avvio, peraltro, in tempi più celeri rispetto alle previsioni, della soppressione delle Province sta già producendo effetti sia sulla redistribuzione delle funzioni sia in termini di ricollocazione del personale con la conseguenza che la riorganizzazione delle Prefetture dovrà necessariamente armonizzarsi con i nuovi assetti degli Enti territoriali.

Quanto ai regolamenti fino ad ora adottati, mentre alcuni si sono limitati ad introdurre disposizioni modificative dell'organizzazione del Ministero al solo fine di adeguare la struttura ministeriale alle dotazioni organiche (MAECI, MIPAAF, MATTM, MIT), altri hanno intrapreso una più profonda revisione dell'organizzazione maggiormente improntata a principi di efficienza e razionalità.

Ne è un esempio il nuovo assetto organizzativo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo che, nato nel solco degli adempimenti della *spending review*, è divenuto occasione per affrontare nodi e problematiche rilevanti per il comparto dei beni culturali e del turismo.

La riforma – che ha ridisegnato l'organizzazione del Ministero in modo fortemente innovativo - segue nel complesso cinque linee di azione che rispondono: a) alla necessità di garantire una piena integrazione tra i due ambiti strategici di intervento del Ministero: cultura e turismo; b) ad esigenze di semplificazione dell'Amministrazione periferica al fine di risolvere le problematiche derivanti dalla moltiplicazione delle linee di comando e i frequenti conflitti tra Direzioni regionali e Soprintendenze; c) all'ammodernamento della struttura centrale; d) alla esigenza di valorizzare il patrimonio museale, soprattutto statale, tenendo distinta la tutela dalla gestione dei musei di cui è stata valorizzata l'autonomia; e) ad affrontare il ritardo del Ministero nei settori dell'innovazione e della formazione.

Profonde innovazioni sono state adottate anche dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero della salute che, eliminando la precedente organizzazione basata su Dipartimenti, hanno previsto un'organizzazione più snella articolata su uffici di livello dirigenziale generale coordinati da un Segretario generale.

Il processo di riorganizzazione del MISE, iniziato nel 2013, non risulta, tuttavia, in termini operativi del tutto compiuto atteso l'attuale "congelamento" del Centro di Responsabilità riferito al Segretariato Generale e il ritardo nel completamento delle procedure di trasferimento del personale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed all'Agenzia per la coesione territoriale, attualmente non operativa.

Il nuovo regolamento del Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca, accanto alla significativa riduzione degli uffici, ha disposto invece una distribuzione più razionale delle Direzioni generali nell'ambito dei Dipartimenti nell'ottica di un'operatività coerente con gli obiettivi di rilancio del settore assegnati dalle recenti misure legislative (in tale direzione si segnala, in particolare, la nuova Direzione per gli interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali e per l'innovazione digitale).

Nell'ottica di un necessario raccordo tra funzioni, organizzazione amministrativa e risorse assume attuale centrale rilievo anche il ridisegno delle funzioni locali e della rete periferica dello Stato, che oggi viene unitariamente considerato.

La razionalizzazione delle strutture periferiche, pur contenuta in alcuni regolamenti, si è tuttavia incentrata più sulla titolarità degli uffici, alcuni dei quali da assegnare a dirigenti di

seconda fascia, che su analisi volte a consentire un'idonea allocazione delle risorse in relazione ai livelli di domanda del territorio e alle effettive funzioni ad essi affidate.

Più incisivo appare il processo di riorganizzazione degli uffici territoriali del Ministero dell'economia e delle finanze (con la soppressione, dal 1° febbraio 2015, di dieci ragionerie territoriali e la definizione delle dotazioni organiche su base regionale) e della struttura periferica del Ministero dello sviluppo economico articolata in "sportelli unici territoriali" destinati a divenire vere e proprie delegazioni regionali aventi il compito di assicurare una presenza attiva sul territorio, costituendo, da un lato, una struttura di *front-office* per i cittadini e le imprese e, dall'altro, uno strumento per rispondere alle esigenze territoriali di tutte le Direzioni generali dell'Amministrazione centrale.

Di rilievo appare anche il complesso ed articolato progetto di riorganizzazione della rete diplomatica, consolare e culturale del Ministero per gli affari esteri che ha portato alla chiusura di 63 Uffici. In tale ottica l'individuazione delle sedi da inserire nei piani di ristrutturazione ha preso in esame, per gli Uffici consolari, una pluralità di parametri obiettivi (volume dell'attività consolare, consistenza della collettività dei connazionali residenti, distanza tra la sede in soppressione e quella che riceve le competenze, facilità dei relativi collegamenti) mentre, per le Rappresentanze diplomatiche, si è basata sulla rilevanza degli interessi bilaterali, sull'ammontare e le tendenze dell'interscambio economico-commerciale e sulla consistenza della collettività italiana presente in loco.

Anche l'articolazione delle strutture periferiche del Ministero della salute - che comprende quattro diverse tipologie di uffici - è stata inserita nell'ambito della riorganizzazione dell'Amministrazione. Al fine di assicurare un impiego più razionale ed efficace delle risorse umane e strumentali è stato infatti previso un riordino a livello interregionale delle funzioni di supporto all'attività tecnica di tali uffici attraverso la creazione di servizi comuni per la gestione centralizzata degli aspetti amministrativo-contabili, logistici e finanziari.

In tale direzione si muove anche il disegno di legge "Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche" (A.C. 3098) finalizzato a rendere più incisiva la funzione di rappresentanza unitaria dello Stato con la confluenza nell'Ufficio Territoriale Stato (UTS) di tutti gli uffici periferici delle Amministrazioni civili dello Stato e con l'attribuzione al Prefetto delle relative funzioni di coordinamento e della responsabilità dell'erogazione dei servizi ai cittadini.

Un rilievo 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 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).

In un'ottica di revisione generale degli assetti organizzativi - per il cui esame si rinvia al capitolo dedicato all'organizzazione - un'attenta riflessione merita anche il complesso degli Enti, Agenzie, Fondazioni, Società ed Organismi che fanno capo alle Amministrazioni centrali, la cui razionalizzazione continua ad essere oggetto di disposizioni legislative.

Come più volte rappresentato dalla Corte, tale complesso percorso segna difficoltà attuative e solo un parziale conseguimento di obiettivi, essendo tra l'altro risultato meno agevole procedere attraverso una generale ed omogenea politica di razionalizzazione, privilegiando invece interventi specifici.

Un quadro dettagliato degli Enti vigilati e delle Società partecipate è contenuto dei capitoli dedicati ai singoli Ministeri.

Un aspetto rilevante posto in evidenza anche dal recente Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, è quello delle esternalizzazioni a livello di Amministrazioni centrali, in

una prospettiva volta ad individuare il perimetro di intervento della "organizzazione amministrativa centrale" e le sue ricadute in termini di impatto finanziario.

Se è vero, infatti, che gli obiettivi di finanza pubblica sono normalmente fissati con riferimento al perimetro delle Amministrazioni pubbliche utilizzato in contabilità nazionale, il fenomeno crescente dell'affidamento di compiti e funzioni strettamente connesse a quelle dei Ministeri, ad Enti e Società esterne definisce una "zona d'ombra" non immune da ricadute negative sul bilancio pubblico e offre condizioni per comportamenti più al riparo dai rigidi vincoli della politica di bilancio.

L'area perimetrata dalla Corte, definibile come organizzazione dell'Amministrazione centrale, di fatto si compone dell'intero elenco delle unità istituzionali ricomprese dall'ISTAT nell'Amministrazione centrale e, in aggiunta, di una lista ristretta di altri Enti e Società che agiscono in una evidente posizione di strumentalità e complementarietà nei confronti dei Ministeri di riferimento.

Di tali Enti la Corte ha avanzato una prima stima delle risorse statali trasferite a ciascuno dei soggetti censiti ed una ricognizione sulla consistenza del costo del personale e dei livelli della retribuzione media.

Si tratta di una tematica che tuttavia ,oltre all'impatto finanziario, richiede un'attenta riconsiderazione delle funzioni svolte onde evitare sovrapposizioni e rallentamenti dell'azione amministrativa e verificare il rispetto delle regole di concorrenza.

Strumenti per l'attuazione della trasparenza nella PA e la lotta alla corruzione

8.

Il sistema di misure volto all'attuazione della trasparenza e al contrasto della corruzione rappresenta un intervento necessario anche per sostenere la ripresa economica, atteso il pregiudizio che il fenomeno apporta sia alla capacità del nostro sistema di attrarre investimenti privati che alla redditività degli investimenti pubblici.

In ottemperanza alle previsioni della legge n. 190 del 2012 tutti i Ministeri hanno nominato il responsabile della prevenzione della corruzione ed hanno adottato il relativo piano triennale che ha individuato le aree a rischio di corruzione e previsto meccanismi concreti di intervento per incidere direttamente sulla disciplina delle incompatibilità, sulle disposizioni che regolano la responsabilità disciplinare, sulla formazione del personale, sulla rotazione degli incarichi e sul livello di trasparenza dell'attività amministrativa.

L'attuazione del piano è stata, peraltro, in alcuni casi rallentata e resa più complessa dal processo di riorganizzazione delle strutture che ha coinvolto praticamente tutti i Ministeri. Ulteriori difficoltà incontrate si riconducono alla carenza di una struttura specificamente dedicata all'attività di prevenzione e dotata di appropriate risorse umane, alla mancanza di risorse per organizzare attività di formazione, all'assenza di criteri sulle modalità di rotazione degli incarichi e, non da ultimo, alla scarsa diffusione tra il personale della cultura della prevenzione della corruzione, della legalità e della trasparenza.

In tale direzione sono stati di recente introdotti nel nostro ordinamento alcuni nuovi strumenti il cui impiego dovrebbe consentire di affrontare con metodologie più mirate ed efficaci un fenomeno radicato nel nostro Paese quale quello del mancato rispetto della legalità.

Si segnala, in particolare, il Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche amministrazioni - approvato con il d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 - che costituisce la base di ciascuno dei Codici di comportamento alla cui approvazione, ai sensi del comma 5 del nuovo testo dell'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, è tenuta ogni Pubblica amministrazione, per adeguare il contenuto degli stessi alle singole missioni istituzionali e alle rispettive peculiarità organizzative.

La situazione rilevata nell'ambito delle Amministrazioni centrali appare soddisfacente atteso che solo tre Ministeri (beni e attività culturali e turismo, giustizia e interno), pur avendo predisposto il testo, non hanno ancora provveduto all'approvazione.

Per quanto riguarda la trasparenza dell'attività amministrativa, si segnala che, anche nel 2014, sono state adottate importanti misure al fine di rendere accessibile ai cittadini ed alle imprese le informazioni e i dati relativi alle attività delle Pubbliche amministrazioni.

Il d.lgs. n. 33 del 2013 ha ridefinito, in particolare, il concetto di trasparenza, già inteso come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle Pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. In tale direzione ha quindi previsto l'obbligo per le Amministrazioni di pubblicare sul proprio sito *Internet* istituzionale i dati e le informazioni relative all'organizzazione e all'attività dalle stesse svolta.

I nuovi Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità, in linea con le indicazioni del PTPC, hanno, al riguardo, anche delineato l'organizzazione del servizio dedicato ad accogliere e dare risposta alle istanze di accesso civico (previsto dall'art. 5 del decreto legislativo n. 33 del 2013) che ha consentito a chiunque di poter richiedere all'Amministrazione il rispetto degli adempimenti formali previsti dalla normativa sulla trasparenza mediante la pubblicazione sul sito *web* istituzionale delle informazioni eventualmente omesse.

I dati rilevati evidenziano un timido avvio dell'istituto (66 sono state le richieste inoltrate e 16 quelle accolte).

In questa prima fase di applicazione dell'istituto alcune Amministrazioni hanno, tuttavia, evidenziato la tendenza da parte degli istanti a richiedere l'accesso civico a particolari tipologie di dati tesi a verificare interessi giuridici peculiari (ad esempio connessi a procedure concorsuali/procedimenti ispettivi/selezioni), secondo lo schema dell'accesso documentale di cui alla legge n. 241 del 1990.

Il primo anno di applicazione dell'istituto dell'accesso civico ha fatto emergere dunque la necessita di mettere in campo azioni più incisive dirette ad informare la collettività sulle potenzialità del nuovo strumento che, chiarendone la reale funzione, portino ad un pieno e consapevole esercizio di tale fondamentale diritto.

LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Considerazioni di sintesi
1. Profili istituzionali e organizzativi
2. Attività di coordinamento: *2.1. Sistema delle Autonomie; 2.2. Attività del CIPE; 2.3. Funzione pubblica*
3. Enti pubblici vigilati, Enti di diritto privato in controllo pubblico
4. Aspetti finanziari e contabili: *4.1. Il bilancio della Presidenza; 4.2. Raccordi con il bilancio dello Stato: risorse trasferite dal Ministero dell'economia e finanze ed effetti delle manovre; 4.3. Il conto finanziario 2014*
5. Programmazione, controlli interni e trasparenza: *5.1. Pianificazione e controllo strategico; 5.2. Valutazione della dirigenza; 5.3. Controllo di gestione; 5.4. Attività in materia di prevenzione della corruzione; 5.5. Attuazione della trasparenza*
6. Quadro generale delle Politiche attive: *6.1. Protezione civile; 6.2. Editoria*

Considerazioni di sintesi

La Corte ha più volte evidenziato l'esigenza di ricondurre l'apparato della Presidenza del Consiglio dei Ministri alle funzioni peculiari di supporto all'esercizio delle prerogative di indirizzo, impulso, direzione e coordinamento, proprie del Presidente del Consiglio. Congeniali a tali funzioni sono, infatti, i profili di autonomia organizzativa-regolamentare, contabile e finanziaria, ad essa riconosciuta. Nel considerare positivamente taluni processi in tal senso indirizzati (come il trasferimento della materia del turismo al MIBACT), cui non sempre si sono accompagnate univoche previsioni normative, ulteriore impulso può derivare dalla prevista riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche: nel d.d.l. all'esame del Parlamento[1] risulta significativo l'intento di precisare le competenze regolamentari e amministrative funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri ed il potenziamento del ruolo della Presidenza nell'analisi e nella definizione delle politiche pubbliche.

In questa prospettiva vanno considerate le stesse strutture di missione, risultando necessaria ed opportuna una costante verifica dei presupposti di temporaneità e di specificità funzionale e programmatica, a fronte di compiti già assegnati alle strutture dipartimentali e agli uffici in cui si articola la Presidenza. Nel 2014 il numero di dette strutture è rimasto invariato e così, sostanzialmente, il complessivo peso finanziario alle stesse riconducibili.

Sotto il profilo ordinamentale, aspetti rilevanti si rinvengono nella 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 l'Agenzia per la coesione territoriale e il Dipartimento per le politiche di coesione.

---

[1] A.S. 1577, presentato al Senato della Repubblica il 23 luglio 2014, nel testo attualmente agli atti della Camera dei deputati (A.C. 3098).

Tale non ancora univoca fisionomia si riflette sul piano finanziario-contabile, sotto il versante della programmazione e della verifica dei risultati in ordine all'erogazione di risorse finanziarie che affluiscono nel bilancio della Presidenza tramite capitoli di spesa del bilancio dello Stato. Ci si riferisce, in particolare, alle difficoltà nella gestione dei fondi da ripartire in relazione alle politiche attive per la realizzazione di opere o l'attuazione di progetti, che evidenziano la ricorrente formazione di economie ovvero di residui passivi e perenti. Pur dipendendo il fenomeno anche da cause esogene alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, miglioramenti potrebbero derivare da una costante attività di monitoraggio, nonché da una più attenta interlocuzione con i soggetti attuatori.

Problematiche si riverberano anche sul versante della programmazione interna, i cui tempi paiono rallentati da un lato per le più immediate ripercussioni organizzative conseguenti ai cambi degli Esecutivi, dall'altro per la riallocazione di funzioni in attuazione di specifiche disposizioni normative, circostanze entrambe verificatesi anche nel corso dell'esercizio in esame.

Sotto un aspetto di centrale rilevanza finanziaria, riconducibile all'attività del CIPE, la cui struttura di supporto è il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, è emersa l'esigenza di eliminare ogni complessità operativa in grado di rallentare, se non di ostacolare, l'efficacia e la tempestività dell'azione programmatoria.

L'analisi dei documenti contabili ha evidenziato aspetti suscettibili di miglioramento, in termini di raccordo contabile e finanziario con il bilancio dello Stato, nonché di maggiore valenza informativa attraverso una rappresentazione delle risorse più aderente alle attribuzioni connesse al ruolo di coordinamento e di impulso riservato alla PCM.

Quanto ai flussi finanziari, permane anche nel 2014 l'impatto dell'applicazione dell'avanzo dell'esercizio precedente (circa 2,4 miliardi) sugli stanziamenti definitivi di competenza (di spesa) pari a circa 5,8 miliardi di euro, in leggero incremento rispetto al 2013 (5,7 miliardi), e con una variazione rilevante (dell'87,7 per cento) rispetto ai dati iniziali di previsione. Con riguardo alle entrate definitive trasferite dai capitoli iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economica e delle finanze, rispetto al 2013 si rileva una diminuzione complessiva del 10,40 per cento dei trasferimenti (da circa 3,7 miliardi a 3,3 miliardi). Rimane sensibile, invece, l'incremento rispetto al 2012 (2,9 miliardi), rilevato già lo scorso anno.

I valori finanziari della spesa risultano, nel complesso, in lieve aumento (impegni 2013: 3,5 miliardi; impegni 2014: 3,7 miliardi), in ragione anche del mutato quadro delle competenze e funzioni attribuite alla Presidenza che hanno in parte neutralizzato l'effetto di misure di razionalizzazione della spesa, pur poste in essere.

Va poi sottolineato come, nel corso dell'esercizio finanziario 2014, gli stanziamenti di alcuni capitoli di spesa del bilancio della Presidenza del Consiglio siano risultati insufficienti, dovendosi provvedere ad integrarli attraverso il Fondo di riserva non solo per la copertura di spese derivanti da atti dovuti, non derogabili, ma anche per la copertura di spese ritenute funzionali al raggiungimento degli obiettivi strategici perseguiti dal vertice politico.

Effetti positivi in termini di trasparenza e semplificazione amministrativa del bilancio della Presidenza si riscontrano a partire dalla gestione 2015, con la riconduzione al MEF della competenza in materia di pagamento dei mutui accesi dagli Enti territoriali per far fronte alle spese connesse ai danni derivanti da calamità naturali.

L'ammontare complessivo dei residui finali per il 2014, pari a circa 431 milioni, in diminuzione rispetto al 2013, è da ricondurre alla gestione dei residui degli anni precedenti, registrandosi un incremento, invece, dei residui di competenza. Anche lo *stock* dei residui passivi perenti risulta in aumento. In lieve diminuzione, invece, le economie di competenza.

1. Profili istituzionali e organizzativi

La Corte nelle sue Relazioni ha più volte evidenziato discrasie sul piano ordinamentale, riconducibili a competenze stratificatesi nel tempo sull'apparato della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Quest'ultimo risulta caratterizzato da profili di autonomia organizzativa-regolamentare, contabile e finanziaria, il cui perimetro dovrebbe risultare delineato in ragione delle sole funzioni di supporto all'esercizio delle prerogative di indirizzo, impulso, direzione e coordinamento, proprie del Presidente del Consiglio.

L'aspetto appena evidenziato, riproposto anche nell'esercizio in esame, emerge dall'osservazione degli assetti organizzativi, come anche dall'analisi del bilancio, con riguardo alla sua conformazione che evidenzia la presenza di funzioni e competenze diversificate. Va positivamente rilevata, in ogni caso, nel recente periodo, la riconduzione ad altre Amministrazioni di funzioni relative a "politiche attive", quali il turismo.

Anche il disegno di legge per la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, (AS 1577), presentato al Senato della Repubblica il 23 luglio 2014, nel testo attualmente agli atti della Camera dei deputati (AC 3098), appare in linea con le indicazioni più volte rappresentate dalla Corte di ricondurre più saldamente anche la configurazione dell'apparato alle funzioni di supporto al ruolo costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri, laddove intende esplicitare le competenze regolamentari e quelle amministrative funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri[2]. Nel generale disegno volto a perseguire obiettivi di innovazione e riorganizzazione della Pubblica amministrazione, anche attraverso una migliore definizione del perimetro di intervento pubblico e la semplificazione delle norme e delle procedure amministrative, risulta significativo, in particolare, il potenziamento del ruolo della Presidenza nell'analisi e nella definizione delle politiche pubbliche[3].

Sotto il profilo organizzativo e della revisione della spesa, nel 2014, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in parallelo alle dovute attività dirette al contenimento sia della spesa per il personale che per beni e servizi, ha proseguito nell'attuazione di politiche di razionalizzazione degli assetti organizzativi.

Potenzialità possono scaturire in tal senso dall'attuazione della direttiva del 30 settembre 2014, che ribadisce quale obiettivo strategico per il 2014, comune ed obbligatorio per tutte le strutture generali della Presidenza, "la revisione e semplificazione dei processi, ripensamento e riorganizzazione delle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

Coerente con le logiche sottese a questi processi di riorganizzazione ordinamentale e istituzionale è stato, come già accennato, il trasferimento al MIBACT delle funzioni della PCM in materia di turismo[4], verificatosi già nel 2013, con trasferimento e iscrizione, a partire dal 2014, di risorse per le spese di funzionamento e per quelle finalizzate alle politiche sui pertinenti capitoli dello stato di previsione del dicastero competente.

In una diversa parallela riconduzione di compiti ad Agenzie si inscrive il trasferimento, *ope legis*, in base all'art. 20 del DL n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134 del 2012, all'Agenzia dell'Italia digitale, delle funzioni prima allocate presso il Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica[5]. Con l'attuazione

---

[2] Per la PCM si prevede, all'esclusivo fine di attuare l'art. 95 della Costituzione e di rendere effettive le statuizioni dell'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dei decreti legislativi 30 luglio 1999, n. 300 e n. 303, di precisare le competenze regolamentari e quelle amministrative funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri: in tal senso rilevano le attribuzioni della PCM in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche.

[3] Si richiama sul punto quanto già riferito da questa Corte in occasione delle audizioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche svoltesi in data 9 ottobre 2014 e 3 giugno 2015 (rispettivamente su atto Senato A.S. 1577 e atto Camera A.C. 3098).

[4] Per una più specifica trattazione dei profili ordinamentali e finanziari connessi a tale trasferimento si rinvia a quanto già esposto dalla Corte nella Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2013.

[5] La Corte già nella passata Relazione segnalava, in merito, come al trasferimento delle funzioni all'Agenzia non si accompagnassero parallele *"cessioni di personale"*, per effetto dell'esercizio di opzione, previsto dalla norma, a permanere nei ruoli della Presidenza da parte del personale interessato.

della Agenda digitale si è inteso razionalizzare il preesistente assetto; la nuova Agenzia ha, infatti, sostituito DigitPA, l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie dell'innovazione e il Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica amministrazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri[6]. Sono stati adottati provvedimenti relativi sia alla costituzione degli organi che ai documenti contabili, facendo fronte a carenze registratesi sotto il profilo organizzativo e amministrativo - contabile[7].

Nel processo di rivisitazione di competenze e funzioni in capo alla PCM, si segnala, come già accennato, l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale e la ripartizione delle funzioni, tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia medesima, come previsto dall'articolo 10 del DL n. 101 del 2013, al precipuo fine di rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione.

In attuazione delle disposizioni citate, con dPCM 15 dicembre 2014, è stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento per le politiche di coesione, quale struttura di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri nell'area funzionale relativa alla promozione e al coordinamento delle politiche di coesione; tra i suoi compiti l'istruttoria relativa all'esercizio dei poteri sostitutivi e le funzioni di vigilanza sull'Agenzia per la coesione territoriale[8].

Il complesso processo finalizzato alla piena attuazione del descritto riparto di competenze è ancora *in itinere*[9]. Il dPCM 15 dicembre 2014, già citato, ha in ogni caso provveduto ad individuare le risorse da trasferire, incidendo sulle dotazioni organiche della PCM, pur non essendo completate le procedure di trasferimento del personale[10].

Le dotazioni organiche della Presidenza sono rappresentate nella tavola seguente.

---

[6] Peraltro, nel 2014, è stata soppressa anche la Struttura di missione per l'attuazione dell'Agenda digitale.

[7] Quanto agli organi, si è provveduto: alla nomina del Collegio dei revisori dei conti (dPCM 18 luglio 2014); alla costituzione del Tavolo permanente per l'innovazione e l'Agenda digitale italiana (dPCM 23 settembre 2014); alla costituzione del Comitato di indirizzo (dPCM 16 ottobre 2014); alla gestione della procedura per la selezione del Direttore generale. In merito ai provvedimenti amministrativo – contabili si evidenziano: l'approvazione del bilancio di previsione 2014 dell'AgID, (dPCM 17 luglio 2014); l'approvazione del rendiconto generale anno 2012 e periodo 1° gennaio – 15 gennaio 2013 di DigitPA (dPCM 17 dicembre 2014).

[8] In particolare spettano al Dipartimento: il raccordo con le Amministrazioni statali e regionali; la programmazione economica e finanziaria e la destinazione territoriale delle risorse dei fondi strutturali europei e delle risorse aggiuntive nazionali; la promozione e il coordinamento dei programmi e degli interventi finanziati con le risorse aggiuntive destinate alla coesione; la promozione e la valutazione delle politiche di coesione; il supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri nei rapporti con le istituzioni europee nella fase di predisposizione delle politiche di sviluppo. All'Agenzia la legge attribuisce, invece, funzioni di monitoraggio e verifica dei programmi e dei progetti finanziati con le risorse destinate alle politiche di coesione; funzioni di supporto e assistenza tecnica alle amministrazioni titolari di interventi, al fine di rafforzarne la capacità di attuazione; promozione di interventi mirati al miglioramento della qualità e dell'efficacia della programmazione.

[9] Il riparto di competenze, ai sensi della citata legge, è previsto che avvenga attraverso un complesso procedimento che trova attuazione mediante l'adozione di una serie di provvedimenti. Allo stato risulta adottato lo Statuto dell'Agenzia (dPCM 9 luglio 2014) e conferito l'incarico di Direttore generale (dPCM 4 novembre 2014). È stato poi adottato il dPCM 19 novembre 2014, che prevede il trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri delle competenze in materia di valutazione, già svolte dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici, ora ridenominata Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (Nuvap) e il trasferimento all'Agenzia delle competenze in materia di verifica e controllo dei programmi e dei progetti, già svolte dall'Unità di verifica degli investimenti pubblici, ora ridenominata Nucleo di verifica e controllo (Nuvec). Risultano *in itinere* l'adozione degli atti organizzativi interni dell'Agenzia (regolamenti di organizzazione e contabilità) e di costituzione degli organi dell'Agenzia (Comitato direttivo e Collegio dei revisori).

[10] Si osserva che con dPCM 15 dicembre 2014 è stato stabilito che il trasferimento del personale avvenga per un numero inferiore di unità rispetto a quello massimo stabilito dalla legge (40 piuttosto che 50), pertanto con due dPCM del 7 gennaio 2015 sono state incrementate le dotazioni organiche di due posizioni di prima fascia, due posizioni di seconda fascia e di 36 unità di personale non dirigenziale. Contestualmente si è provveduto, ai sensi dell'art. 10, del DL n.101 del 2013 al trasferimento, per l'esercizio 2014, delle risorse finanziarie in ragione delle funzioni relative alla politica di coesione trasferite, evidenziate nel paragrafo sugli aspetti finanziari.

TAVOLA 1

DOTAZIONE ORGANICA DEL PERSONALE DIRIGENZIALE E NON DIRIGENZIALE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DECRETI DI RIDETERMINAZIONE DELLE DOTAZIONI ORGANICHE ADOTTATI IN ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI SOTTO INDICATE:	DECORRENZA	DIRIGENTI 1^ FASCIA		DIRIG 2^ FASCIA	CAT A	CAT B
		CAPI DIPART	CAPI UFF AUT /COORD UFF			
dPCM 1/10/2012 (dPCM 21/6/2012- *spending review* e art. 2 DL 95/2012)	01-10-2012	23	64 87	171	827	973
dPCM 14/04/2014 (DIRIGENTI) e dPCM 20/11/2014 (ALTRE QUALIF.) (art. 1 legge 71/2013 e dPCM 21/10/2013 trasf. Turismo a MIBACT)	21-10-2013	86		167	804	948
dPCM 07/01/2015 (art. 10 DL 101/2013 e dPCM 15/12/2014 trasf. Coesione da MISE)	DATA TRASFER	88		169	824	964

Fonte: Nota informativa n. 1730 del 18 marzo 2015 trasmessa dalla PCM – Ufficio del Segretario generale - alla Corte dei conti

Sotto un altro versante, va segnalato il passaggio delle competenze in materia di misurazione e valutazione della *performance* dall'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC, ex Civit) al Dipartimento della funzione pubblica (DFP), previsto dall'articolo 19, comma 9, del DL 24 giugno 2014 n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari". Il medesimo articolo, al comma 15, prevede che le funzioni del DFP in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione sono trasferite all'ANAC, Autorità nazionale anticorruzione.

Nel riquadro che segue, viene rappresentata l'attuale articolazione delle Strutture generali e degli Uffici di cui si avvale il Presidente del Consiglio.

TAVOLA 2

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

Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo 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 di coesione
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 economie 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 del controllo interno, la trasparenza e l'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

Fonte: Sezione "Amministrazione trasparente", sito internet istituzionale (ex art. 13, comma 1, lett. b) e c) del d.lgs. n. 33 del 2013) – Aggiornamento al 4 aprile 2015.

Ulteriore aspetto da analizzare, sotto il profilo istituzionale ed organizzativo, riguarda la peculiare conformazione organizzativa delle strutture di missione, di cui la PCM si avvale in base all'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 303 del 1999, che richiede una costante verifica dei presupposti di temporaneità e di specificità funzionale e programmatica rispetto ai compiti delle strutture dipartimentali e degli uffici in cui si articola la PCM.

Nel 2014, a fronte della soppressione di quattro Strutture di missione[11] e della riconferma, con riduzione dei relativi oneri per il personale, di due[12], sono state istituite quattro nuove strutture di missione, riconducibili a specifiche priorità di intervento: la Struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica; la Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche; la Struttura di missione con il compito di assicurare il necessario supporto tecnico-organizzativo alle attività di comunicazione del Semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea del 2014; la Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo nei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, lo sviluppo dei traffici containerizzati nel porto di Taranto e lo svolgimento delle funzioni di Autorità di gestione del POIn Attrattori culturali, naturali e del turismo.

In sede di controllo preventivo di legittimità, l'Ufficio competente ha verificato il riferimento, per ciascuna di esse, a compiti specifici e di natura transitoria che la legge attribuisce alla Presidenza del Consiglio nella sua funzione di indirizzo e coordinamento, presupposti che, ove non già connaturali alla missione assunta[13], sono stati assicurati, volta per volta, avendo riguardo alla necessità di un forte coordinamento nella sola fase iniziale dei processi, al fine di assicurare in tempi brevi lo svolgimento ordinario delle attività da parte delle Amministrazioni competenti[14], ovvero alla scelta di opportunità di assegnare determinate

[11] La Struttura di missione in materia di integrazione; la Struttura di missione per il supporto documentale e organizzativo e per l'espletamento delle attività della Commissione e del comitato per l'elaborazione delle proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale; la Struttura di missione per l'attuazione dell'agenda digitale; la Struttura di missione con compiti di studio, analisi e valutazione delle implicazioni economico-finanziarie dei provvedimenti normativi, nonché per il supporto negli adempimenti connessi all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali relativi al contenzioso di competenza del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi.

[12] La Struttura di missione con il compito di attivare tutte le possibili azioni dirette a prevenire l'insorgere del contenzioso europeo e a rafforzare il coordinamento delle attività volte alla risoluzione delle procedure d'infrazione (costo totale – impegnato 2013: 848 mila euro; costo totale – impegnato 2014: 646 mila euro); la Struttura di missione per la commemorazione del centenario della prima guerra mondiale, a cui sono stati affidati ulteriori compiti, modificandone la denominazione in Struttura di missione per gli anniversari di interesse nazionale (costo totale – impegnato 2013: 842 mila euro; costo totale – impegnato 2014: 785 mila euro; si registra in ogni caso un incremento del costo per spese di funzionamento: impegnato 2013: 29 mila euro; impegnato 2014: 49 mila euro).

[13] Così per la Struttura a supporto delle attività di comunicazione del Semestre europeo.

[14] È il caso della Struttura in materia di dissesto idrogeologico e sviluppo delle infrastrutture idriche, nonché della Struttura per il coordinamento e l'impulso nell'attuazione di interventi di edilizia scolastica.

competenze ad una Struttura di missione piuttosto che a una struttura stabile, in ragione della loro natura temporanea[15].

In ogni caso, sia pure nell'ampio margine di valutazioni discrezionali consentito all'Amministrazione, rispetto a quanto in esame, restano da considerare anche i profili che attengono alle spese e dunque al processo di *spending review*.

A tale fine, la tavola che segue evidenzia la spesa sostenuta nel 2014, per le suindicate Strutture di missione, indicando distintamente la spesa per il personale, per gli esperti e per il funzionamento.

TAVOLA 3

STRUTTURE DI MISSIONE - IMPEGNI 2014

(in migliaia)

CdR	Denominazione	Numero capitolo			Costo totale
		Spese funzionamento	Spese esperti	Retribuzioni cap 124-135(*)	
1	Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche	Cap. 170/1	Cap. 125/4		
		3,74	0	252,74	256,48
1	Struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica	Cap. 176/1	Cap. 125/8		
		9,22	7,47	138,15	154,84
1	Struttura di missione per gli anniversari di interesse nazionale	Cap. 212/1	Cap. 125/10		
		49,03	177,42	556,09	785,54
1	Strutta di missione con compiti di studio, analisi e valutazione delle implicazioni economico finanziarie dei provvedimenti normativi nonché per il supporto negli adempimenti connessi all'esecuzione di provvedimenti gurisdizionali relativi al contenzioso di competenza del dipartimento per gli affari giuridici legislativi	Cap. 175/1	Cap. 125/3		
		0	0	187,88	187,88
1	Struttura di missione per l'attuazione dell'agenda digitale	Cap. 241/1	Cap. 125/6		
		0	16,91	43,59	60,49
21	Struttura di missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 9 aprile 2009. Lo sviluppo dei traffici conteinerizzati nel porto di Taranto e lo svolgimento delle funzioni di autorità di gestione del POIN-Attrattori culturali naturali e del turismo	Cap. 248/1			
		0		21,65	21,65
4	Struttura di missione con il compito di assicurare il necessario supporto tecnico – organizzativo alle attività di comunicazione del semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea del 2014 in coordinamento con l'ufficio stampa e del portavoce del Presidente del Consiglio dei Ministri	Cap. 309/1	Cap. 125/7		
		744,21	421,91	109,06	1.275,19
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	Cap. 334/1	Cap. 125/2		
		23.,14	200,78	421,90	645,82
5	Struttura di missione di supporto tecnico documentale e organizzativo alle attività della commissione di esperti e del comitati 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	Cap. 354/1	Cap. 125/11		
		3,58	100,17	69,27	173,02
20	Struttura di missione per l'integrazione	Cap. 775/1	Cap. 125/12 e 775/2		
			6,82	117,80	179,62
	Totali generali	**832,93**	**986,48**	**1.921,13**	**3.740,53**

(*) di cui euro 164 mila relativi ad arretrati 2013.

Fonte: Nota informativa n.1730 del 18 marzo 2015 trasmessa dalla PCM – Ufficio del Segretario generale- alla Corte dei conti

[15] Con riguardo alla missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione dell'area del cratere aquilano e quelle inerenti lo sviluppo dei traffici containerizzati nel porto di Taranto e allo svolgimento delle funzioni di Autorità di gestione del POIn Attrattori culturali, naturali e del turismo, la PCM ha ritenuto opportuno che le relative attività, per la loro natura temporanea fossero più opportunamente svolte da una Struttura di missione ad hoc, operativa in un arco di tempo limitato, con forte impulso alla conclusione delle stesse in tempi stretti, piuttosto che da Strutture esistenti, quali il Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane, cui restano attribuiti altri impegnativi compiti.

I totali generali, pari a euro 3,74 milioni, appaiono in lieve incremento rispetto a quelli evidenziati lo scorso anno (3,71 milioni). Va precisato, tuttavia, che la spesa totale è in diminuzione, ove si tenga conto anche degli arretrati dell'esercizio precedente (spesa complessiva 2014: 3,9 milioni, tenuto conto di euro 164 mila relativi ad arretrati 2013; spesa complessiva 2013: 4 milioni, considerati 346 mila euro relativi ad arretrati 2012).

Infine, la tavola che segue dà conto degli organismi collegiali, nonché degli importi finanziari (in termini di impegni) che risultano dai relativi capitoli di bilancio nel raffronto con quelli dell'esercizio 2013. Da tale rappresentazione risulta confermata, anche sotto questo profilo, la complessità e diversità delle strutture interne alla PCM, nonché gli andamenti della spesa.

TAVOLA 4

ORGANISMI COLLEGIALI

(in migliaia)

Organismi collegiali	C.d.R.	CAP	Impegni 2013	Impegni 2014	Variazione percentuale 2013/2014
Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi	01 - Segretariato generale	169	76,77	77,42	0,8
Comitato nazionale per la bioetica	01 - Segretariato generale	177	64,65	128	98,0
Comitato nazionale per la biosicurezza, le biotecnologie e le scienze della vita	01 - Segretariato generale	179	106,14	21,06	-80,2
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	1.164,83	62,6
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	115,24	7102,5
Comitato istituzionale paritetico per i problemi delle minoranze slovene	07 - Affari regionali, Turismo e Sport	438	19,60	18,60	-5,1
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	992,31	19,2
Unità tecnica finanza di progetto (UTFP)	11 - Programmazione e coordinamento della politica economica	613	224,81	511,46	127,5
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	350,72	-23,0
Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici	11 - Programmazione e coordinamento della politica economica	639	583,40	168,58	-71,1
CIPE	11 - Programmazione e coordinamento della politica economica	622	31,44	27,23	-13,4
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	47,14	-59,0
Osservatorio nazionale permanente sulle droghe e sulle tossicodipendenze	14 - Politiche antidroga	787	-	194,60	
Commissione adozioni internazionali	15 - Politiche della famiglia	518	521,78	1.598,19	206,3

Fonte: documentazione PCM 2013; per il 2014 elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2. Attività di coordinamento

Prima di esaminare le risultanze contabili del 2014 si ritiene necessario richiamare taluni profili qualificanti, anche nell'esercizio esaminato, il peculiare ruolo di guida e di indirizzo proprio della Presidenza.

La stessa ripartizione delle competenze in materia di politiche di coesione disciplinata dal DL n. 101 del 2013, tra la Presidenza e la costituenda Agenzia per la coesione territoriale, evidenzia gli adempimenti finalizzati al rafforzamento dell'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione[16].

Tali funzioni si affiancano a quelle svolte dalla Presidenza nella più vasta materia delle politiche europee nella fase di formazione delle norme e politiche dell'Unione europea e della relativa attuazione, anche alla luce del più ampio processo di integrazione, nonché al complesso delle attività di coordinamento svolte nei riguardi delle altre Amministrazioni pubbliche, anche nell'ambito dell'articolato sistema delle autonomie.

2.1. Sistema delle Autonomie

Sotto questo profilo, viene in rilievo il ruolo che assume il sistema delle Conferenze, 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[17].

Nella gestione dei fondi da ripartire agli Enti locali per la realizzazione di opere o attuazione di progetti, continuano ad emergere difficoltà, per carenze professionali nella realizzazione dei progetti da parte dei soggetti beneficiari, per complessità delle procedure o lentezze nella realizzazione delle opere, circostanze che sono alla base – come meglio evidenziato nel successivo paragrafo sugli aspetti finanziari – del formarsi di residui passivi o di residui perenti[18].

Nell'esercizio esaminato, particolare evidenza assume, nell'ambito dell'evoluzione del quadro giuridico a seguito dell'introduzione della legge n. 56 del 2014 "Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni"[19], la funzione di stimolo e di

---

[16] Tali compiti si innestano nel quadro previgente delle attribuzioni già affidate al Presidente del Consiglio di cui all'art. 7, comma 26, del DL n. 78 del 2010 e di cui al d.lgs. n. 88 del 2011.

[17] A titolo esemplificativo si evidenzia che, agli Enti territoriali nel corso dell'anno 2014, a titolo di rimborso per l'ammortamento di mutui ventennali accesi per la realizzazione di impianti sportivi, sono stati trasferiti in conto competenza 2014: 27,5 milioni per 1.936 Enti ed in conto residui di anni precedenti 26,6 milioni per circa 1745 enti.

[18] Con riguardo ai fondi gestiti dal Dipartimento per gli affari regionali le autonomie e lo sport, ad esempio, per quanto riguarda il "Fondo di sviluppo per le isole minori", istituito ai sensi dall'articolo 2, comma 41, della legge n. 224 del 24 dicembre 2007, restano ancora da liquidare importi complessivi per il 2008 e 2009 pari a circa 10 milioni. Come previsto dal dPCM del 1° ottobre 2010, gli importi saranno da liquidare solo alla realizzazione del 70 per cento degli interventi previsti da ciascun Comune, ed al riguardo il Dipartimento stesso ritiene plausibile che tale condizione non venga raggiunta entro il 2016 per diversi progetti in corso, in quanto diversi Comuni ancora non hanno dato avvio alla realizzazione delle opere. Se così sarà, si dovrà, dunque, procedere alla revoca anche di queste somme, con la formazione di un rilevante ammontare di fondi perenti.
Anche rispetto a fondi di nuova istituzione, quali il "Fondo nazionale integrativo per i Comuni montani", istituiti con legge n. 228 del 2012, "legge di stabilità per il 2013", commi 319, 320 e 321 (con una dotazione rispettivamente di un milione per l'annualità 2013 e di 5 milioni per l'annualità 2014 e le successive), il Dipartimento stesso evidenza come "*l'ampiezza delle tipologie di intervento e la complessità della procedura che coinvolge nell'approvazione della graduatoria finale tre Ministri, la Conferenza Unificata e le Commissioni parlamentari, nonché il rilevante numero di soggetti beneficiari a fronte di una dotazione finanziaria estremamente ridotta, non assicurano il rispetto dei criteri di semplificazione amministrativa, efficienza ed economicità con i decreti attuativi si è cercato di individuare modalità idonee ad assicurare un corretto rapporto tra tempi, costi della procedura e benefici erogati, ma è possibile che l'espletamento dei complessi passaggi possa determinare la formazione di residui*".

[19] Tale provvedimento ridisegna confini e competenze dell'amministrazione locale, senza modificare il Titolo V della Costituzione. In vigore dall'8 aprile, la nuova legge è stata modificata con il DL n. 66 del 2014 convertito nella legge n. 89 del 2014, e con il DL n. 90 del 2014 convertito nella legge n. 114 del 2014. Le problematiche connesse all'attuazione delle norme contenute nella legge hanno fatto emergere il ruolo esercitato dalla Presidenza, in particolare del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento degli affari regionali, nell'attività di indirizzo e raccordo delle amministrazioni pubbliche coinvolte. Si richiama in particolare la circolare n. 1 del 2015 contenente

impulso per l'attuazione della riforma assunto dalla Presidenza ed in particolare dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, con il supporto del Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport, nonché i profili organizzativi e di coordinamento connessi all'attuazione della richiamata riforma.

Nella riunione della Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014 è stato sancito l'Accordo tra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 1, comma 91, della legge, sull'individuazione delle funzioni già esercitate dalle Province da trasferire ad altri livelli di governo, ed è stato adottato il dPCM del 26 settembre 2014, ai sensi dell'art. 1, comma 92, della stessa legge, recante i criteri per l'individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane e strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni da trasferire. In ragione della rilevanza degli obiettivi da perseguire, la riforma in materia di Città Metropolitane ed Enti territoriali ad area vasta attribuisce al Ministro per gli affari regionali e le autonomie anche la responsabilità della verifica dei risultati raggiunti e del monitoraggio sullo stato di attuazione degli interventi previsti dalla riforma. L'art. 1, comma 149, prevede, inoltre, specifici programmi di attività contenenti modalità operative e altre indicazioni finalizzate ad assicurare, anche attraverso la nomina di commissari, il rispetto dei termini previsti per gli adempimenti indicati dalla legge e la verifica dei risultati ottenuti. Si segnala inoltre che, nell'ambito delle attività strategiche per il 2014, è stato istituito un apposito Osservatorio nazionale e che con la circolare del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali, del 29 gennaio 2015, sono state emanate le linee guida in materia di personale e di in materia di riordino delle funzioni delle Province e delle Città Metropolitane, alla luce di quanto disposto dall'art. 1, commi 418-430, della legge n. 190 del 23 dicembre 2014 (legge di stabilità per il 2015).

Sulle problematiche connesse all'attuazione della legge in esame, con particolare riguardo alle difficoltà di tipo finanziario e gestionale delle Province in questa fase di transizione, si segnala l'analisi effettuata da questa Corte e riportata nella Relazione della Sezione delle Autonomie approvata con delibera n. 17 del 2015.

2.2. Attività del CIPE

Particolare rilievo riveste il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), organo di decisione politica in ambito economico e finanziario con funzioni di coordinamento in materia di programmazione della politica economica. Il Comitato è, come noto, un organo collegiale del Governo presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dai Ministri con rilevanti competenze in materia di politica economica, la cui struttura di supporto è il competente Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica.

Il Comitato svolge un ruolo centrale che si manifesta, specificamente, nelle decisioni di allocazione delle risorse finanziarie a programmi e progetti di sviluppo e nell'approvazione delle principali iniziative di investimento pubblico del Paese.

Dato il ruolo centrale del Comitato, quale strumento fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi programmatori del Governo, risulta evidente la necessità di eliminare ogni complessità operativa in grado di rallentare, se non ostacolare, l'efficacia e la tempestività dell'azione programmatoria.

Questi ultimi profili, anche a seguito dei rilievi mossi da questa Corte in sede di svolgimento del controllo preventivo di legittimità sugli atti, sono stati oggetto di analisi da parte dello stesso Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica.

---

le linee guida sull'attuazione delle norme relative al personale delle Province interessate al riordino emanata per dare seguito all'attuazione coordinata delle norme della legge n.56 del 2014 e delle norme della legge di stabilità 2015 di riduzione della spesa.

Si è così in primo luogo posto in evidenza come l'attività del CIPE, negli ultimi anni, sia stata prevalentemente caratterizzata da procedure di urgenza non sempre riconducibili a una sistematica azione programmatoria. Inoltre, la riduzione della spesa dovuta a politiche di contenimento che hanno interessato anche gli investimenti pubblici, ha imposto al CIPE un'opera di revisione e razionalizzazione continua delle scelte allocative originali, dunque definanziamenti e riprogrammazioni, che hanno reso prassi ordinaria il reperimento di risorse tramite la revoca di precedenti destinazioni e la revisione di programmi e di interventi precedentemente destinatari di finanziamenti[20]. Risulta, dunque, auspicabile che il CIPE recuperi la propria funzione primaria di organo di programmazione generale e di coordinamento tra la politica economica nazionale e le politiche comunitarie, al fine di scongiurare gli effetti negativi prodotti sul contesto programmatorio in termini di incertezza sui tempi e sulla natura delle decisioni, di rallentamento dei lavori e difficoltà di monitoraggio. A tal fine è, quindi, necessario rafforzare le funzioni di coordinamento della programmazione economica proprie del Comitato e di "valutazione di ultima istanza" di piani, programmi, interventi, recuperando, dunque, funzioni di coordinamento strategico su temi quali la mobilità, i trasporti, la logistica, l'ambiente e territorio, l'energia, le politiche di coesione, la programmazione comunitaria, evitando una conduzione autonoma da parte delle singole Amministrazioni nella definizione di obiettivi e programmi per le tematiche riconducibili alle loro attribuzioni[21].

Altra problematica, questa, in particolare, più volte rilevata anche dalla Corte in sede di controllo preventivo di legittimità, riguarda i tempi di perfezionamento delle delibere del Comitato, da superare eliminando allungamenti significativi soprattutto delle fasi di stesura, verifica e controllo delle delibere prima della loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, che avviene spesso oltre i tempi massimi previsti per legge o per regolamento.

Sempre sotto il profilo della razionalizzazione procedurale, al fine di accelerare il processo di perfezionamento delle decisioni adottate dal Comitato, tenuto conto delle ricadute di carattere politico, sociale ed economico derivanti dalla tardiva attuazione delle stesse, il Dipartimento, da un lato, è intervenuto sui propri processi interni, cercando di comprimere i tempi di stesura delle delibere, dall'altro, sta valutando di addivenire a modifiche regolamentari per ottimizzare in termini qualitativi e quantitativi il procedimento di perfezionamento delle delibere.

Quanto al rafforzamento dell'efficacia delle scelte di investimento e del monitoraggio, va sottolineata l'importanza di dare effettiva attuazione al processo di programmazione e valutazione strategica degli investimenti, come previsto dal d.lgs. n. 228 del 2011, definendo, in particolare, in ogni Ministero, le linee guida per la valutazione degli investimenti, adempimento che gran parte delle Amministrazioni a tutt'oggi non ha posto in essere e da cui potrebbe derivare un forte potenziamento dell'attività di valutazione dei fabbisogni infrastrutturali e delle opere, nonché un coinvolgimento dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

Infine, il DIPE prevede di rafforzare il ruolo di questi ultimi, in materia di supporto alle fasi di valutazione e di verifica dei processi di attuazione di piani, programmi e interventi.

Si attende, in definitiva, una riconfigurazione di assetti e procedure nei raccordi tra funzioni programmatorie e di *governance* del CIPE, anche alla luce dei principi emersi nelle recenti delibere emanate da questa Corte nell'ambito del controllo preventivo di legittimità[22].

---

[20] Sul punto si legga quanto già evidenziato dalla Corte nella parte sulla spesa per investimenti nell'ambito del Rapporto di coordinamento di finanza pubblica 2015.

[21] A tal fine vale ricordare che il Comitato opera su proposta del Ministro competente in materia.

[22] Si richiamano le seguenti delibere della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato: n. 9 del 2015; n. 37 del 2014; n. 33 del 2014; n. 22 del 2014; n. 16 del 2014 e n. 4 del 2014.

2.3. Funzione pubblica

Non può trascurarsi, infine, il rilevante ruolo di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della Funzione pubblica che, nel corso del 2014, ha interessato diversi filoni di intervento, rispetto ai quali, per un più ampio esame, si rinvia al capitolo sull'organizzazione delle Amministrazioni centrali dello Stato.

In materia di formazione del personale delle Pubbliche amministrazioni, tale ruolo si rinviene nel processo di riforma delineato con l'articolo 21 del DL n. 90 del 2014, che ha disposto la concentrazione in capo alla Scuola Nazionale delle Amministrazioni (SNA) di quelle già esistenti[23].

Questo passaggio è anche funzionale all'attuazione del più generale disegno di un "sistema unico del reclutamento della formazione pubblica". A tal fine è stato emanato il d.P.R. n. 70 del 2013, "*regolamento per il riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione*", col duplice obiettivo di pianificare un'organizzazione più razionale ed efficiente della formazione e progressivamente accentrare il reclutamento attraverso un'unica procedura concorsuale[24].

In relazione alle politiche di gestione del personale delle Pubbliche amministrazioni, vanno considerate le attività legate alle modifiche della legislazione vigente introdotte dal DL n. 90 del 2014, con lo scopo di favorire il ricambio generazionale (artt. 1, 3 e 6) e il ricorso all'istituto della mobilità obbligatoria e volontaria (art.4)[25].

Vanno ancora ricordate le nuove competenze trasferite dall'ANAC, già CIVIT, in materia di misurazione e valutazione della *performance*, al Dipartimento della funzione pubblica, cui si è fatto cenno, previste dall'articolo 19, commi 9, del DL n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"[26]. Il disegno riformatore, oltre che incidere sugli aspetti organizzativi, prevede una revisione e semplificazione degli adempimenti a carico delle Amministrazioni pubbliche, al fine di valorizzare le premialità nella valutazione della *performance*, organizzativa e individuale, nonché una progressiva integrazione del ciclo della *performance* con la programmazione finanziaria. Il tutto anche attraverso il raccordo con il sistema dei controlli interni, una valutazione indipendente dei sistemi e risultati, e la conseguente revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione.

Infine, in tema di semplificazione, in attuazione dell'art. 24 del DL n. 90 del 2014 è stata approvata l'Agenda per la semplificazione 2015-2017 con cui, il Governo, le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane assumono il comune impegno ad assicurare l'effettiva realizzazione degli obiettivi individuati. Un passaggio che potrebbe aprire prospettive interessanti, considerato l'impegno assunto sui diversi livelli amministrativi per una efficace semplificazione nei diversi settori strategici individuati (cittadinanza digitale; *welfare* e salute; fisco; edilizia; impresa). Per ciascun settore, l'Agenda individua azioni, responsabilità, scadenze

---

[23] Ovvero, la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno (SSAI), la Scuola Superiore dell'economia e delle Finanze (SSEF), l'istituto diplomatico "Mario Toscano", il Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche.

[24] Il fondamento normativo è la delega contenuta nel DL n. 95 del 2012, (convertito dalla legge n. 135 del 2012).

[25] Si richiamano in particolare: il dPCM 20 dicembre 2014, pubblicato G.U. 3 aprile 2015, n. 78, per la fissazione dei criteri di utilizzo e le modalità di gestione delle risorse del fondo destinato al miglioramento dell'allocazione del personale delle pubbliche amministrazioni; la circolare n. 4 del 2014, relativa alle dichiarazioni di eccedenze e al prepensionamento, le circolari n. 2 del 2014 in tema di assenze per visite, terapie, prestazioni specialistiche ed esami diagnostici, n. 3 del 2014 in tema di limiti alle retribuzioni e ai trattamenti pensionistici, e n. 5 del 2014, inerente alla riduzione delle prerogative sindacali nelle Pubbliche Amministrazioni; la circolare n. 6 del 2014 recante linee interpretative e applicative dell'art. 5, comma 9 del DL n. 95 del 2012, novellato dall'art. 6 del DL n. 90 del 2014, in materia di conferimento di incarichi, anche dirigenziali, a soggetti collocati in quiescenza.

[26] Nel corso del 2014 si è svolta l'attività istruttoria volta alla definizione dell'Accordo per la disciplina delle modalità di trasferimento delle funzioni relative ai progetti sperimentali e al "Portale della Trasparenza", ai sensi dell'articolo 19, comma 9, del DL n. 90 del 2014, sottoscritto dal Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione e dal Presidente dell'ANAC, nel mese di gennaio 2015.

e risultati attesi. I risultati saranno resi accessibili *on line*, anche al fine di un coinvolgimento costante di cittadini e imprese nel monitoraggio della fase attuativa.

3. Enti pubblici vigilati, Enti di diritto privato in controllo pubblico

Come le altre Amministrazioni centrali dello Stato, anche la PCM svolge funzioni di vigilanza su alcuni Enti pubblici ed Enti di diritto privato. L'esercizio di tali funzioni rientra nell'ambito delle specifiche attività di competenza di alcuni dipartimenti.

Con il dPCM 23 aprile 2014 sono state delegate al Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione le funzioni di vigilanza sull'ISTAT, sull'AGID e sul Formez PA, per le quali si avvale della struttura del Dipartimento della funzione pubblica.

Dette funzioni si esplicano all'interno di un perimetro operativo che muta in ragione delle peculiarità proprie di ciascun ente, anche in relazione alle differenti previsioni normative di riferimento, attenendo in ogni caso principalmente alle procedure di approvazione di documenti contabili relativi ai bilanci di previsione, agli atti di variazione contabile e ai bilanci consuntivi.

Particolare rilevanza nel 2014 ha avuto l'attività riguardante l'AGID, sotto il profilo organizzativo ed amministrativo – contabile, provvedendosi sia alla costituzione degli organi che alla predisposizione dei documenti contabili. In data 14 novembre 2014 è stata poi stipulata una convenzione tra il Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione e l'Agenzia per l'Italia digitale, ove si precisa che il coordinamento, il monitoraggio e i compiti inerenti alla vigilanza nei confronti dell'Agenzia siano esercitati dal Dipartimento secondo un sistema di relazioni concordato, mentre all'AGID restano attribuiti obiettivi specifici nelle aree strategiche individuate: modello strategico di evoluzione del sistema informativo delle PA; piattaforme abilitanti e infrastrutture; politiche di digitalizzazione e innovazione dei processi economici, culturali e sociali.

Per quanto riguarda il Formez PA, si ricorda che ai sensi dell'articolo 2 del d.lgs. n. 6 del 2010, il Dipartimento della funzione pubblica può avvalersi di Formez PA, per finalità attinenti la formazione e nel settore servizi e assistenza tecnica nello svolgimento delle attività istituzionali, per la modernizzazione e l'innovazione delle strutture organizzative in funzione dello sviluppo economico ed occupazionale del territorio. Lo stesso Dipartimento, conformemente ai principi dell'ordinamento europeo, esercita il controllo analogo. Peraltro lo stesso Formez PA svolge la propria attività esclusivamente verso Amministrazioni pubbliche. Infatti il Dipartimento partecipa al capitale dell'associazione con la quota associativa maggioritaria pari al 76 per cento. La restante quota è detenuta da Regioni ed Enti locali. Il Formez PA svolge funzione di supporto delle riforme e di diffusione dell'innovazione amministrativa esclusivamente per i soggetti pubblici.

Con l'articolo 20 del DL n. 90 del 2014, è stato previsto che il Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione proponesse all'assemblea dei soci lo scioglimento e la nomina di un Commissario straordinario. Nel luglio 2014, l'assemblea ha disposto lo scioglimento ed ha nominato il Commissario straordinario.

Come previsto dal predetto articolo 20 del decreto il Commissario ha proposto al Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione "un piano a garanzia delle politiche di sviluppo delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti territoriali, che salvaguardi i livelli occupazionali del personale in servizio e gli equilibri finanziari dell'Associazione e individui eventuali nuove forme per il perseguimento delle suddette politiche". In data 24 novembre 2014 il piano è stato presentato all'assemblea dei soci, che ha dato mandato al Commissario di proporre un riassetto dell'Associazione. La riorganizzazione in atto costituisce sicuramente una fase non priva di ostacoli che potrà essere superata solo una volta definito il nuovo assetto associativo[27].

[27] Da ultimo, in sede di esame del DDL 1577 è stato approvato un emendamento all'art. 7 che prevede, tra gli altri, il riordino dell'Associazione Formez PA mediante ridefinizione dell'organizzazione e delle funzioni, in applicazione dei princìpi di semplificazione, efficienza, contenimento della spesa e riduzione degli organi. Inoltre, sempre in sede

Si segnalano anche le funzioni di vigilanza esercitate dal Dipartimento per il coordinamento amministrativo nei confronti dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV), ente pubblico preposto allo svolgimento di inchieste tecniche in campo aeronautico con finalità di prevenzione e quindi di miglioramento dei livelli di sicurezza del volo a tutela della pubblica incolumità. Detta Agenzia, istituita con d.lgs n. 66 del 1999, si connota come ente dotato di autonomia amministrativa, regolamentare, patrimoniale, contabile e finanziaria, riservando alla Presidenza del Consiglio dei Ministri funzioni di vigilanza nell'ambito del controllo di legittimità degli atti predisposti, con particolare riguardo all'approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto finanziario.

Il Dipartimento riferisce che ha provveduto ad approvare il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2013, senza ricorrere all'istituto del commissariamento stabilito dall'art. 15 comma 1-*bis* del DL n. 98 del 2011, nonostante la presenza di una gestione in disavanzo, in quanto quest'ultimo è stato interamente coperto dal prelevamento dell'avanzo di amministrazione disponibile[28]. Lo stesso Dipartimento evidenzia tuttavia che l'avanzo è da imputarsi alla circostanza che nei primi esercizi di funzionamento il contributo statale è stato di gran lunga superiore alle iniziali esigenze dell'Ente[29].

4. Aspetti finanziari e contabili

4.1. Il bilancio della Presidenza

Il bilancio di previsione ed il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri espongono in termini finanziari e contabili, sulla base dell'autonomia riconosciuta dal d.lgs. n. 303 del 1999 e disciplinata dal dPCM 22 novembre 2010, il flusso di risorse finanziarie, in cui si esplica la gestione amministrativa[30].

La struttura ormai consolidata del bilancio autonomo della Presidenza per missioni e programmi, corrispondenti a quelli iscritti nel bilancio dello Stato, adottata anche per il 2014, conferma, sotto questo profilo, una rappresentazione contabile tesa a garantire ragioni di continuità e coerenza di rappresentazione rispetto alle logiche che sovraintendono la gestione del bilancio statale.

In tale prospettiva, pur assicurandosi il raccordo contabile e finanziario con le risorse appostate su quest'ultimo, nonché la tracciabilità dei flussi finanziari, potrebbe fornirsi una valenza informativa maggiore, qualora, non limitandosi ad allineare le scritture contabili della Presidenza alla struttura funzionale del bilancio dello Stato di derivazione, si sperimenti una rappresentazione delle risorse più aderente alle attribuzioni connesse al ruolo di coordinamento e di impulso riservato alla PCM; in particolare una classificazione dei dati di bilancio che, partendo dalle missioni e dai programmi, attraverso ulteriori possibili disaggregazioni, evidenzi maggiormente, nell'ambito delle risorse che affluiscono alla PCM dai capitoli 2115 e 2120, la finalizzazione delle stesse alla programmazione e al coordinamento generale dell'attività dell'Amministrazione, ovvero alla produzione e diffusione di informazioni generali, alla predisposizione della legislazione sulle politiche di settore (attività di diretta collaborazione all'opera del Ministro), o ancora alla valutazione, al controllo strategico o all'emanazione degli atti di indirizzo[31].

---

di esame dell'Atto 1577, l'Ordine del Giorno n. G/1577/17/1 in riferimento al riordino dell'associazione Formez P.A, ha impegnato il Governo a intraprendere ogni iniziativa volta al rafforzamento delle attività istituzionali, al consolidamento della natura *in house* e alla salvaguardia dei livelli occupazionali del Formez PA.

[28] La gestione finanziaria presenta un disavanzo di 167 mila euro.

[29] Alla data del 31 dicembre 2013 l'avanzo presenta una disponibilità liquida pari a circa 5,5 milioni.

[30] 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.

[31] Rilievo quest'ultimo già formulato da questa Corte nella relazione per l'esercizio 2013.

In ogni caso appare significativa, per le finalità di armonizzazione contabile di coordinamento finanziario, la predisposizione già nel 2013 di una ricodificazione dei capitoli di spesa, implementando quella già effettuata nel 2011, in base alla classificazione prevista dal SEC'95 e, a partire dal bilancio di previsione 2015, l'indicazione per ogni capitolo della classificazione funzionale in base allo standard internazionale (COFOG).

Si prende atto, anche per il 2014, dell'associazione ai capitoli di bilancio inclusi nei programmi di spesa di obiettivi e indicatori finanziari che hanno consentito, al termine della gestione, di comparare i risultati conseguiti con i risultati attesi, verificandone il grado di realizzazione e gli eventuali scostamenti. I suddetti indicatori sono stati riportati nel Piano degli indicatori per l'esercizio finanziario 2014, di cui all'articolo 19, comma 3, del d.lgs. n. 91 del 2011[32].

4.2. Raccordi con il bilancio dello Stato: risorse trasferite dal Ministero dell'economia e finanze ed effetti delle manovre

Predisposto in coerenza con la direttiva del 19 settembre 2013 del Segretario generale recante gli indirizzi per la formulazione delle previsioni di bilancio da parte dei centri di responsabilità e di spesa, il bilancio di previsione per il 2014 è stato elaborato sulla base del disegno di legge di bilancio dello Stato (AS 1121), aggiornato con la nota di variazione AS 1121/*bis*, tenendo conto degli effetti finanziari delle disposizioni normative volte al contenimento della spesa che si sono susseguite negli ultimi anni.

Il bilancio 2014, nella sua predisposizione iniziale, reca 3,1 miliardi quali previsioni iniziali d'entrata derivanti da risorse allocate su capitoli di trasferimento dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e finanze. Tali risorse iniziali risultano in diminuzione rispetto alle entrate iniziali del 2013 (3,18 miliardi di euro), in parte quale conseguenza del passaggio di competenze e risorse in materia di turismo al MIBACT[33].

Una riduzione tuttavia controbilanciata da aumenti di risorse, relative ad altri programmi di spesa, a seguito dell'istituzione, per il 2014, di nuovi capitoli di trasferimento da parte del Ministero dell'economia. Si fa riferimento, in particolare, al programma "sostegno all'editoria" per risorse assegnate al Fondo straordinario per gli interventi di sostegno al settore (pari a 50 milioni), al programma "sostegno alla famiglia" per risorse assegnate al cosiddetto "Fondo per i nuovi nati" (pari a 30 milioni)[34]. Altre risorse aggiuntive derivano da nuovi capitoli istituiti nell'ambito del programma "PCM" e attengono a finalità di spesa di natura differente[35].

---

[32] Nel 2014, per la misurazione degli obiettivi, sono stati individuati tali indicatori: la capacità di impegno, rappresentata dal rapporto tra le risorse che si intende impegnare e gli stanziamenti assegnati; la capacità di pagamento, rappresentata dal rapporto tra le risorse che si presume di erogare e quelle impegnate; la capacità di smaltimento dei residui, rappresentata dal rapporto tra i residui che si presume di pagare e l'ammontare complessivo dei residui.

[33] Come già riportato nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2013 tali risorse finanziarie, in termini di previsioni di competenza, ammontano a circa 30,8 milioni e sono state allocate sui pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero. A consuntivo le somme versate allo Stato mediante il capitolo di spesa del bilancio della Presidenza ammontano ad oltre 165 milioni.

[34] Istituito per effetto dell'articolo 1, comma 261, della legge di stabilità per il 2014 tale fondo è destinato ad incentivare per il triennio 2014-2016 gli investimenti delle imprese editoriali anche di nuova costituzione orientati all'innovazione tecnologica e digitale e all'ingresso di giovani professionisti nel campo dei nuovi media nonché a sostenere le ristrutturazioni aziendali e gli ammortizzatori sociali. Si rinvia, alla parte di questo capitolo dedicata all'attività del Dipartimento per l'editoria.

[35] Esse riguardano: le somme da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri destinate al pagamento delle spese derivanti dal contenzioso relativo alle borse di studio per i medici specializzandi (per 15 milioni di euro); importi da destinare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la gestione ed implementazione del portale Normattiva e del progetto *X-leges* (per 1,7 milioni); importi da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di promuovere la conoscenza degli eventi della prima guerra mondiale in favore delle future generazioni (per 1,5 milioni di euro); somme da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di consentire la messa in sicurezza, il restauro e il ripristino del decoro dei "luoghi della memoria" per la celebrazione del centenario della prima guerra mondiale (per 8 milioni di euro). Complessivamente, le previsioni iniziali relative al programma "PCM"

Si dà anche atto che si è provveduto, ai sensi dell'art. 10, del DL n. 101 del 2013, al trasferimento, per l'esercizio 2014, delle risorse finanziarie in ragione delle funzioni relative alla politica di coesione transitate alla PCM, cui si è già fatto ampiamente cenno, come di seguito evidenziate, la cui concreta attuazione registra, peraltro, ritardi e criticità[36]:

- 1,1 milioni sul capitolo 2120 "Spese di natura obbligatoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi della legge 27 dicembre 2013, n. 148 (legge di bilancio 2014), per la copertura a regime delle spese relative alle unità di personale effettivamente trasferite alla Presidenza del Consiglio, importo che sarà rideterminato in ragione della riduzione da 50 a 40, cui si è in precedenza fatto cenno;

- 350 mila euro, invece, iscritti sul capitolo 2115 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dalla legge 3 ottobre 2014, n. 145 (legge di assestamento al bilancio dello Stato 2014), per la copertura degli oneri relativi all'istituzione degli organi dell'Agenzia per la coesione territoriale[37].

Gli stanziamenti iniziali hanno subito notevoli scostamenti dovuti essenzialmente, oltre che all'*iter* di approvazione del disegno di legge del bilancio dello Stato, alle variazioni in aumento (pari a 353 milioni) conseguenti alle autorizzazioni di spesa legislativamente approvate nel corso del 2014 e in diminuzione (pari a 147 milioni) stabilite da specifiche disposizioni di legge.

Nella tavola che segue sono rappresentate le risorse finanziarie nelle diverse fasi contabili della spesa, distintamente per missioni e programmi e risultanti dal consuntivo 2014 del MEF. Inoltre, si riporta l'incidenza delle risorse statali destinate alla Presidenza rispetto alle risorse dell'intero bilancio dello Stato stanziate per ogni missione. Si osserva che nell'ambito della missione 1 del bilancio dello Stato "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri" le risorse destinate alla PCM incidono per oltre il 16,8 per cento in termini di stanziamenti definitivi di competenza. Meno rilevanti le percentuali di incidenza relative alle altre missioni ad eccezione delle risorse nell'ambito della missione 8 "Soccorso civile" che, per circa la metà, è oggetto di trasferimento su capitoli di bilancio di pertinenza del Dipartimento della protezione civile.

TAVOLA 5

QUADRO DELLE RISORSE DESTINATE ALLA PCM E PROVENIENTI DAL BILANCIO DELLO STATO

(in migliaia)

Missione	Programma	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Pagamenti di competenza	% di incidenza (*)
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri	Presidenza del Consiglio dei Ministri	478.240,54	468.665,13	468.665,13	**16,85**
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	5.000	5.000	5.000	**0,004**

(al netto delle risorse afferenti il servizio civile nazionale) ammontano a 368 milioni, rispetto a 338 milioni del bilancio di previsione 2013.

[36] Si rinvia al capitolo sul MISE per approfondimenti sul tema.

[37] Si evidenzia che dall'esercizio finanziario 2015 le suindicate risorse finanziarie non sono più allocate sul bilancio della Presidenza del Consiglio in quanto trasferite direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze alla Agenzia per la coesione territoriale. Inoltre, si precisa che, fino all'effettivo trasferimento nei ruoli della Presidenza del Consiglio del personale in questione, come stabilito dall'articolo 3 del dPCM 15 dicembre 2013, sarà il Ministero dello sviluppo economico che provvederà ad erogare allo stesso il trattamento economico fisso, continuativo ed accessorio, con imputazione ai capitoli dello stato di previsione del medesimo Ministero. All'esito delle procedure selettive verrà rideterminato l'importo di pertinenza della Presidenza del Consiglio in relazione al numero di unità di personale effettivamente inquadrato nei ruoli. Tale importo, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sarà trasferito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Missione	Programma	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Pagamenti di competenza	% di incidenza (*)
008. Soccorso civile	Protezione civile	2.224.741,95	2.534.999,43	2.407.699,43	**49,23**
015. Comunicazioni	Sostegno all'editoria	192.089,02	174.463,80	174.463,80	**12,15**
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Lotta alle dipendenze	8.360,81	9.944,59	7.472,71	
	Protezione sociale per particolari categorie	1.995,07	1.833,69	1.833,69	
	Sostegno alla famiglia	32.197,75	19.728,52	19.728,52	
	Promozione e garanzia dei diritti e delle pari opportunità'	32.124,60	33.998,60	33.998,60	
	Tot missione 24	74.678,23	65.505,40	63.033,52	**0,19**
030.Giovani e sport	Attività ricreative e sport	71.200,00	76.413,45	76.413,45	
	Incentivazione e sostegno alla gioventù	16.771,63	67.224,97	67.224,97	
	Tot missione 30	87.971,63	143.638,43	143.638,43	**20,57**
032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	Servizi generali, formativi ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	38.109,24	37.273,87	37.273,87	**2,17**
033. Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	40.727,30	33.234,32	33.234,32	**0,89**

(*) percentuale di incidenza per ciascuna missione delle risorse trasferite alla PCM in termini di stanziamenti definitivi di competenza
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Rispetto ai dati sopra riportati, come risultanti dal bilancio dello Stato, nella rappresentazione fornita nel conto della Presidenza "Quadro entrate provenienti dal bilancio dello Stato esercizio 2014", si registrano taluni disallineamenti contabili in termini di stanziamenti definitivi.

Da quanto appurato a seguito di approfondimenti istruttori, sono da ricondurre per lo più a discordanze rispetto al conto corrente di tesoreria intestato alla Presidenza del Consiglio. Si tratta, a volte, di importi assegnati alla PCM con appositi decreti di variazione del MEF alla fine dell'esercizio finanziario 2013, ma accreditati sul conto corrente di tesoreria nel successivo esercizio finanziario, quindi computati quali entrate solo nel 2014. In altri casi, di importi assegnati con appositi DMT adottati nel 2014, ma non accreditati dal Dipartimento del Tesoro nel medesimo esercizio sul conto corrente della PCM, quindi non contabilizzati in entrata nello stesso anno. Per questi ultimi, come riferito dall'Amministrazione, la registrazione avverrà nell'esercizio finanziario in cui saranno versati su conto corrente, aggiungendosi alla competenza dello stesso anno.

Le entrate definitive della PCM provenienti dal bilancio dello Stato (MEF) sono state pari a 3,3 miliardi, con uno scostamento di 189,58 milioni rispetto alle previsioni iniziali pari a 3,12 miliardi.

Rispetto al 2013, le entrate definitive trasferite presentano una diminuzione complessiva di 384 milioni, passando da 3,69 miliardi a 3,31 miliardi, con una diminuzione, rispetto al 2013, del 10,40 per cento dei trasferimenti. Rimane sensibile, invece, l'incremento rispetto al 2012 rilevato già lo scorso anno (2,93 miliardi).

Il quadro seguente riepiloga l'evoluzione delle entrate finali nel corso degli ultimi tre esercizi finanziari.

TAVOLA 6

ENTRATE FINALI PROVENIENTI DAL BILANCIO DELLO STATO NEL TRIENNIO 2012-2014

(migliaia)

2012	2013	2014	Variazione percentuale 2013/2014
2.929.715	3.690.572	3.306.907	-10,40

Fonte: relazione di accompagnamento al Conto finanziario PCM 2014

Le risorse definitivamente assegnate alla Presidenza hanno subito non solo gli effetti prodotti sul bilancio 2014 dalle manovre finanziarie disposte nel corso degli anni precedenti, ma anche quelli delle misure adottate in corso di esercizio.

Sotto il primo profilo, riduzioni di spesa per complessivi 54,7 milioni si rinvengono in applicazione dell'articolo 20 del DL n.74 del 2012, convertito con modificazione dalla legge n. 122 del 2012, che ha comportato una riduzione di 39,3 milioni del Fondo per la ricostruzione delle zone colpite dal sisma del 20 - 29 maggio 2012 ed in applicazione dell'articolo 12 del DL n. 35 del 2013 convertito con modificazioni nella legge n. 64 del 2013 che ha comportato una riduzione di 15,4 milioni delle dotazioni assegnate alla Presidenza.

Con riguardo invece agli effetti finanziari derivanti dai provvedimenti attuati nel corso del 2014, deve farsi riferimento alle variazioni in riduzione indicate nella tavola sottostante.

TAVOLA 7

RIDUZIONI DI SPESA DISPOSTE DA INTERVENTI NORMATIVI ADOTTATI NEL 2014

(in migliaia)

Legge n. 148 del 2013	21.000
Articolo 2 DL n. 4 del 2014, conv. con modif., dalla legge n. 50 del 2014	33.577
Legge n. 145 del 2014	10.338
Articolo 16 DL n. 66 del 2014, conv. con modif., dalla legge n. 89 del 2014	14.254
Art 1-*bis*, cc.1 e 4, lett. a) del DL n. 90 del 2014, n. 90, conv. con modif., dalla legge n.114 del 2014	3.000
Art. 1 comma 350, legge di stabilità 2014 (dPCM 326/Bil 31 dicembre 2014)	31.000
Totale riduzioni	**113.168**

Fonte: relazione di accompagnamento al Conto finanziario PCM 2014

Tanto chiarito in ordine ai tagli che hanno contribuito a determinare il valore delle entrate finali per l'esercizio 2014 provenienti dal bilancio dello Stato, pari ad euro 3,3 miliardi, si evidenzia che a dette risorse sono da aggiungere le entrate eventuali e diverse provenienti da restituzioni, rimborsi, recuperi e varie, affluite nel corso dell'anno sul conto corrente di tesoreria intestato alla PCM, per un totale di 119 milioni, nonché, soprattutto, l'avanzo di amministrazione 2013, accertato in sede di conto finanziario 2013 e confluito con appositi decreti di variazione nel bilancio 2014, in competenza, per un totale di 2,4 miliardi[38].

[38] Va ricordato che, per rendere flessibile la gestione del bilancio, l'articolo 11 del dPCM 22 novembre 2010 prevede che *"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."* L'istituto del riporto, che caratterizza il bilancio fin dalla fase previsionale, concerne, dunque, la riassegnazione nell'esercizio successivo degli stanziamenti non impegnati negli ultimi due anni dalla loro prima iscrizione in bilancio. Già nella precedente relazione si era rilevata la rilevanza quantitativa del fenomeno e l'opportunità di un suo attento monitoraggio. In ogni caso si dava atto 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

La gestione complessiva delle entrate è rappresentata, dunque, dai seguenti complessivi valori finanziari:

TAVOLA 8

(in migliaia)

ENTRATE	Previsioni iniziali	Previsioni definitive
Dal bilancio dello Stato	3.117.331	3.306.907
Restituzioni rimborsi recuperi e concorsi vari		119.067
Avanzo di esercizio precedente		2.425.352
Totale	**3.117.331**	**5.851.326**

Fonte: conto finanziario PCM 2014

4.3. Il conto finanziario 2014

Dal lato della spesa gli stanziamenti definitivi di competenza iscritti sui capitoli del bilancio della Presidenza ammontano a 5,85 miliardi, con una variazione dell'87,7 per cento rispetto ai dati iniziali di previsione, incidendo in maniera rilevante, come evidenziato nella tavola precedente l'applicazione dell'avanzo dell'esercizio precedente.

La gestione finanziaria di competenza nel 2014 è stata caratterizzata dai seguenti risultati contabili, messi a confronto con quelli dell'esercizio precedente.

TAVOLA 9

GESTIONE DI COMPETENZA DELLE SPESA ESERCIZIO 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 RGS

TAVOLA 10

GESTIONE DI COMPETENZA DELLE SPESA ESERCIZIO 2014

(migliaia)

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui passivi	Economie
Spese di parte corrente	1.651.298,31	4.046.826,88	2.179.237,87	1.877.753,03	301.484,84	1.867.589,01
Spese in conto capitale	1.466.032,30	1.804.499,18	1.503.930,57	1.447.990,02	55.940,55	300.568,60
TIT I +TIT II	**3.117.330,61**	**5.851.326,06**	**3.683.168,45**	**3.325.743,05**	**357.425,39**	**2.168.157,61**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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. Restano, dunque, ancora da sviluppare modalità di rappresentazione, in termini quantitativi e qualitativi, delle relative componenti sia in termini di provenienza che di nuova allocazione.

Nelle diverse fasi contabili i valori finanziari risultano, nel complesso, in lieve aumento rispetto all'esercizio precedente, in ragione anche del mutato quadro delle competenze e funzioni attribuite alla Presidenza dalle disposizioni normative in precedenza richiamate, che hanno in parte neutralizzato l'effetto di misure di razionalizzazione della spesa, pur poste in essere.

Concentrando l'analisi sulla spesa corrente, si osserva che gli stanziamenti iniziali passano da 1,65 miliardi a 4,05 miliardi, e risultano impegnati per 2,18 miliardi e pagati per 1,88 miliardi. Le principali variazioni si osservano sui capitoli di parte corrente relativi al Fondo di riserva[39], sui versamenti all'entrata del bilancio dello Stato ed di altri Enti[40], nonché sul Fondo per la reiscrizione in bilancio dei residui passivi perenti. Altre integrazioni importanti di stanziamento attengono alla protezione civile per la riallocazione di risorse, afferenti sempre il titolo I, al Fondo per la prevenzione del rischio sismico e di risorse da trasferire per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012 (classificati contabilmente quali interventi). Effetto di tali variazioni risulta l'accresciuta disponibilità di risorse in capo al Centro di responsabilità n. 1 "Segretariato generale", che passano da 293,83 milioni a 1,73 miliardi (nel 2013, per effetto degli stessi fenomeni contabili, le risorse aumentavano da 278,31 milioni a 1,35 miliardi).

Va ancora sottolineato come, nel corso dell'esercizio finanziario 2014, gli stanziamenti di alcuni capitoli di spesa del bilancio della Presidenza del Consiglio siano risultati insufficienti. Si è dunque provveduto ad integrarli attraverso il Fondo di riserva, ai sensi dell'articolo 12 del dPCM 22 novembre 2010, di cui di seguito si riportano le voci di stanziamento iniziale e finale.

TAVOLA 11

FONDO DI RISERVA (cap.234)

(migliaia)

Previsioni iniziali di competenza	Previsioni definitive di competenza
24.556	396.676

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Rispetto all'ammontare stanziato nel Fondo di riserva si evidenziano i prelevamenti effettuati nel corso del 2014, per un ammontare complessivo pari ad euro 109,7 milioni, di cui 83,3 milioni per la copertura di spese derivanti da atti dovuti, non derogabili[41] e 26,4 milioni per

[39] In base all'articolo 10 del regolamento di cui al dPCM 22 novembre 2010 il Segretario generale, dopo gli adempimenti previsti dall'art.11, relativo all'istituto del riporto, dispone con proprio decreto il trasferimento dell'avanzo di amministrazione al fondo di riserva.

[40] Il capitolo 227 relativo a tale tipologia di spesa riporta stanziamenti definitivi di competenza pari a 395,33 milioni che risultano complessivamente impegnati e pagati.

[41] In particolare i prelevamenti dal fondo di riserva ad integrazione dei capitoli di spesa per la copertura di oneri inderogabili sono costituiti da: 30 milioni per spese di giustizia derivanti da sentenze esecutive notificate in corso d'anno, riguardanti soprattutto quelle derivanti dal contenzioso relativo alle borse di studio per i medici specializzandi, da accordi transattivi stipulati, previo parere favorevole dell'Avvocatura generale dello Stato e di diffide per il pagamento dei saldi dei rimborsi pregressi relativi ai servizi forniti dalle agenzie di informazione alle imprese radiotelevisive, ai sensi della legge 25 febbraio 1987, n. 67, e della legge 7 agosto 1990, n.250; 38 milioni per ripiano di pagamenti in conto sospeso effettuati dalla Banca d'Italia a fronte di sentenze esecutive, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge 28 febbraio 1997, n. 30; euro 1,5 milioni per l'istituzione di Strutture di missione; 10 milioni per rimborsi alle amministrazioni di appartenenza del personale di prestito in servizio presso gli Uffici di diretta collaborazione e i Dipartimenti della Presidenza del Consiglio degli emolumenti dalle stesse anticipati; 1,8 milioni per il pagamento delle somme dovute per utenze pregresse a conguaglio; 843 mila euro per assegnazioni di vario titolo (funzionamento dei Commissariati di Governo, esequie di Stato, corresponsione delle diarie di soggiorno ai Ministri non parlamentari, istituzione nuovi capitoli di spesa, etc.).

la copertura di spese che si è ritenuto di finanziare in quanto ritenute funzionali al raggiungimento degli obiettivi strategici perseguiti[42].

Si sottolinea, inoltre, che, per il soddisfacimento delle obbligazioni derivanti da pronunce di condanna emesse nei confronti dello Stato per mancato o ritardato recepimento di direttive comunitarie, per l'esercizio finanziario 2014, è stato previsto dall'articolo 1, comma 250, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) uno specifico stanziamento per un ammontare di 15 milioni, integrato con 5 milioni dalla legge 3 ottobre 2014, n. 145 (legge di assestamento 2014). Tale complessivo stanziamento è risultato insufficiente per il ripiano dei suddetti pagamenti, per i quali si è provveduto con il Fondo di riserva[43]. Al riguardo, la legge 23 dicembre 2014, n. 191 (legge di bilancio 2015), per il 2015 ha previsto un'assegnazione di 60 milioni.

In ogni caso, sull'argomento, il Dipartimento per le politiche europee, che svolge fra l'altro l'attività posta in essere per prevenire l'insorgere del contenzioso con l'UE, riferisce che, se al 1° gennaio 2014 risultavano pendenti a carico della Repubblica italiana 104 procedure d'infrazione (di cui 80 per violazione del diritto UE e 24 per mancato recepimento nei termini di direttive europee), al 31 dicembre 2014 le procedure pendenti a carico dell'Italia erano ridotte al numero di 89 (di cui 74 per violazione del diritto UE e 15 per mancato recepimento).

Lo scostamento più rilevante si rinviene tuttavia nell'ambito della spesa in conto capitale che nel 2014 risulta invece in evidente diminuzione per le minori disponibilità sui capitoli di pertinenza del Dipartimento della protezione civile. Tale riscontro contabile si pone in linea ed anticipa quanto si registra a partire dalla gestione 2015 relativamente alla competenza in materia di pagamento dei mutui accesi dagli Enti territoriali per far fronte alle spese connesse ai danni derivanti da calamità naturali, che è attribuita al Ministero dell'economia, con effetti positivi in termini di trasparenza e semplificazione amministrativa[44].

Nel 2014, a fronte di previsioni definitive di spesa pari a 5,85 miliardi (5,72 nell'esercizio precedente) sono stati impegnati 3,683 miliardi di euro (3,543 nel 2013), di cui 2,179 (1,732 nel 2013) di parte corrente e 1,503 (1,811 nel 2013) di parte capitale. Si evidenzia, ancora, un totale di somme rimaste da pagare pari a 357,42 milioni (343,8 milioni l'ammontare di residui passivi nel 2013), mentre l'importo complessivo di economie, ovvero disponibilità non impegnate, è pari al 31 dicembre 2014 a 2,168 miliardi (nel 2013 pari a 2,178 miliardi)

Avendo riguardo agli scostamenti attraverso gli indicatori inclusi nei programmi di spesa, riportati nel Piano degli indicatori per l'esercizio finanziario 2014, si osserva una capacità di impegno ridotta rispetto agli esercizi precedenti (71,39 per cento nel 2014, 73,03 per cento nel 2013, 83,31 per cento nel 2012)[45].

Sostanzialmente invariata la capacità di pagamento rispetto all'esercizio precedente (pari al 90,30 per cento nel 2014 e al 90,13 per cento nel 2013)[46].

Il formarsi di ingenti economie sulle disponibilità di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, può imputarsi ad una serie di variabili correlate, in alcune ipotesi, alla natura stessa delle funzioni svolte dalla Presidenza: la difficoltà per i titolari dei centri di

---

[42] Nel dettaglio, tali prelevamenti dal fondo di riserva ad integrazione dei capitoli di spesa per decisione del vertice politico sono stati: 25 milioni per assicurare l'erogazione dei contributi alle imprese editrici di quotidiani e periodici, previsti dalla citata legge 7 agosto 1990, n. 250, a fronte della significativa riduzione dello specifico stanziamento ad essi destinato dalla legge di bilancio 2014, per effetto dei tagli disposti in corso d'anno dalle manovre finanziarie di contenimento della spesa pubblica, al fine di evitare ulteriori effetti negativi nel settore editoriale; 1,4 milioni per l'acquisizione di servizi giornalistici e la loro diffusione da e per l'estero attraverso le agenzie di informazione, previsti dalla legge 15 maggio 1954, n. 237, necessari a garantire le esigenze di comunicazione all'estero del Ministero degli affari esteri di notizie relative alla politica italiana e al Sistema Italia, a fronte delle riduzioni dei fondi assegnati al suddetto dicastero.

[43] Vedi nota precedente.

[44] Per una analisi più dettagliata si rinvia al successivo paragrafo sulla Protezione civile di questo capitolo.

[45] Percentuale calcolata avendo riguardo agli stanziamenti complessivi al netto degli oneri comuni (stanziamento 4,6 miliardi circa, impegnato 3,3 miliardi nel 2014).

[46] Va precisato che si tratta sempre di indicatori calcolati avendo riguardo agli stanziamenti complessivi. Si rinvia per una analisi più puntuale a quanto rilevato *infra* sulla gestione di cassa.

responsabilità a programmare gli interventi e le attività, nonché ad adottare i relativi atti amministrativi entro l'esercizio finanziario di assegnazione delle relative risorse finanziarie (ciò anche in presenza di cambi di compagine governativa in corso d'anno con correlata modifica degli assetti organizzativi e dei relativi vertici); l'assegnazione delle risorse provenienti dal bilancio dello Stato, previste da specifiche disposizioni normative, in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario; l'adozione tardiva dei decreti di riparto, d'intesa con le Regioni da raggiungersi in sede di Conferenza unificata, delle risorse assegnate (quali quelle riferite ai Fondi per le politiche della famiglia, per le politiche giovanili e per le pari opportunità); riduzioni delle iniziali dotazioni finanziarie previste dalla legge di bilancio e dalla legge di stabilità disposte, in corso d'anno, che impongono riprogrammazioni non sempre possibili entro l'esercizio finanziario, degli interventi e delle attività in relazione alle minori risorse a disposizione.

Importanti economie si formano anche sui residui. Nel 2014 risultano pari a 176,5 milioni (come più dettagliatamente descritto nel paragrafo dedicato alla gestione dei residui), in riduzione rispetto al dato registrato nel 2013, pari a 247,28 milioni.

Anche queste ultime risultano per lo più imputabili a fattori "esterni" rispetto agli ambiti gestiti dai centri di spesa della Presidenza, quali le rinunce dei beneficiari o le revoche dei co-finanziamenti previsti dai relativi bandi a seguito dell'ingiustificata tempestiva trasmissione, da parte dei soggetti attuatori, delle relazioni di rendicontazione intermedia e finale delle attività. Altre cause ricorrenti sono il mutamento della ragione sociale del soggetto beneficiario[47] ovvero, nel caso di risorse impegnate in favore delle Regioni o di Enti locali per la realizzazione di progetti, i mutamenti degli interlocutori, a livello politico e amministrativo, in corso di progetto, e dunque delle decisioni preventivamente assunte, con inevitabili ritardi nell'esecuzione dei progetti che spesso portano alla revoca degli stessi.

La tavola che segue evidenzia l'evoluzione complessiva delle economie di competenza nell'ultimo triennio.

TAVOLA 12

ECONOMIE DI COMPETENZA

(in migliaia)

	2012	2013	2014
Titolo I	1.351.171,76	1.859.406,98	1.867.589,01
Titolo II	336.400,37	318.655,48	300.568,60
Totale	**1.687.572,13**	**2.178.062,46**	**2.168.157,61**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Pur dipendendo il fenomeno delle economie per lo più da cause esogene, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, negli ultimi anni, riferisce di aver cercato, in sede di bilancio di previsione, di definire in maniera più puntuale le dotazioni finanziarie dei capitoli di spesa per il personale e per il funzionamento rispetto alle effettive esigenze.

In relazione alle attività svolte dai soggetti attuatori di progetti, invece, miglioramenti potrebbero derivare da una più attenta e costante attività di monitoraggio, nonché da una più intensa interlocuzione con gli stessi soggetti, sollecitando l'esecuzione delle attività progettuali entro i termini pattuiti, con l'invio delle relazioni di rendicontazione intermedia e finale delle attività nei tempi previsti.

Scomponendo la spesa nelle sue principali voci, può porsi maggiore attenzione ai diversi aggregati che la compongono, come si evidenzia nella tavola che segue.

[47] È frequente il caso di Onlus costituite al solo fine di accedere ai finanziamenti previsti per i suddetti progetti, ma che spesso cambiano natura determinando la revoca del finanziamento oggetto dell'impegno di spesa.

TAVOLA 13

SCOMPOSIZIONE PER VOCI DI SPESA ESERCIZIO 2014

(in migliaia)

	Impegni	Incidenza percentuale
Personale	236.824,70	6,43
Beni e servizi	150.182,15	4,08
Interventi	1.396.896,29	37,93
Spese in conto capitale	1.503.930,57	40,83
Versamenti alle entrate dello Stato	395.334,73	10,73
Totale	**3.683.168,45**	**100**

Fonte: Relazione di accompagnamento al Conto finanziario PCM 2014

Gli interventi e le spese in conto capitale si attestano nel 2014 a circa il 78,76 per cento del totale delle risorse impegnate, mentre la spesa riguardante il funzionamento (personale, beni e servizi) interessa il 10,51 per cento dell'impegnato. Sono dati fortemente influenzati dalla competenza in materia di pagamento dei mutui accesi dagli Enti territoriali per far fronte alle spese connesse ai danni derivanti da calamità naturali, competenza che, come anticipato, è attribuita dal 2015 al MEF, con un notevole alleggerimento del bilancio della Presidenza.

Tra gli oneri comuni, i versamenti al bilancio dello Stato ed altri enti, ammontano a 395,33 milioni in termini di stanziato impegnato e pagato sulla competenza, e sono relativi per 88,9 milioni ai trasferimenti all'Agenzia per l'Italia digitale, per 165,9 milioni a versamenti allo Stato per il trasferimento delle competenze in materia di turismo al MIBACT[48].

Passando alle spese di funzionamento, la spesa complessiva impegnata per il personale risulta in diminuzione rispetto al 2013, passando da 275 milioni del 2013 a 237 milioni nel 2014.

La diminuzione è da correlare sostanzialmente alla ridotta composizione della compagine governativa e alla correlata riduzione delle strutture di diretta collaborazione.

Inoltre con dPCM 31 dicembre 2014, in attuazione delle vigenti disposizioni normative[49], è stata disposta la riduzione del 20 per cento degli stanziamenti dei capitoli riferiti alla spesa per

[48] Inoltre, nel corso del 2014 sono stati versati all'entrata del bilancio dello Stato, in esecuzione di misure di contenimento della spesa:
- 1,96 milioni, ai sensi dell'articolo 67, commi 5 e 6, del DL n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, quali risparmi realizzati sulla spesa di personale, attraverso la riduzione del 10 per cento dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa;
- euro 647 mila, ai sensi dell'articolo 23-*ter* del DL n. 201 del 2011, convertito con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, quali risparmi derivanti dall'applicazione dei limiti ai trattamenti economici percepiti da chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con Pubbliche amministrazioni statali;
- 37,9 milioni in attuazione di quanto previsto dall'articolo 7, comma 1, lettera b) e comma 2, del DL n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n 135 del 2012, attraverso la riduzione degli stanziamenti delle politiche dei singoli Ministri senza portafoglio e Sottosegretari (a seguito del trasferimento, nell'esercizio finanziario 2014, delle risorse per le politiche del turismo al MIBACT e di quelle destinate all'Autorità Nazionale anticorruzione in capo al Ministero dell'economia e delle finanze, il risparmio che la Presidenza del Consiglio deve assicurare, ai sensi della suindicata normativa, si è ridotto da 40 milioni a 37,87).

[49] L'articolo 16, comma 6, del DL n. 66 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89 del 2014, ha stabilito che, nelle more di un'organica revisione della disciplina degli uffici di diretta collaborazione, di cui all'articolo 14, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, per l'anno 2014, con riferimento alla quota corrispondente al periodo maggio-dicembre, gli stanziamenti degli stati di previsione dei Ministeri e del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, concernenti le spese per l'indennità di diretta collaborazione spettante agli addetti in servizio presso gli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri, con esclusione della spesa riferita ai destinatari della riduzione del 10 per cento prevista dall'articolo 9, comma 2, del DL n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, siano ridotti del 20 per cento.

l'indennità di diretta collaborazione spettante agli addetti in servizio presso gli uffici di diretta collaborazione per un importo complessivo di euro 1,16 milioni.

Complessivamente le spese riguardanti il personale impiegato presso gli uffici di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato ammontano, nel 2014, a euro 8,7 milioni[50] con una variazione in diminuzione del 31,9 per cento rispetto al dato registrato nel 2013, riconducibile sia alla riduzione del numero degli uffici di diretta collaborazione che alla riduzione dei budget agli stessi assegnati sopra riferita.

Anche la spesa relativa agli incarichi di consulenza, studio, ricerca, nonché la spesa per le collaborazioni coordinate e continuative, in base ai dati riportati dall'Amministrazione, risulta in linea, nel 2014, con i limiti posti dalla normativa vigente[51].

La spesa per beni e servizi ammonta a 150 milioni circa in aumento rispetto al 2013 (131 milioni). Tale importo è, tuttavia, comprensivo delle somme erogate a seguito di pronunce giurisdizionali per mancata attuazione di direttive comunitarie pari a 82 milioni circa, dato già richiamato, in netto incremento rispetto all'esercizio 2013 (33,49 milioni).

La spesa per beni e servizi, se considerata al netto delle somme sopra indicate nonché di quelle per la Protezione civile (23,4 milioni euro, in riduzione rispetto a quelle del 2013 pari a 53,3 milioni euro) passa da 44,22 milioni del 2013 a 44,62 milioni nel 2014, con un incremento di 394 mila euro. Detto incremento può comunque ricondursi alla quota relativa al secondo semestre 2013 del contratto di *Facility management*. Quest'ultimo è stato stipulato con adesione alla relativa convenzione CONSIP, risultando scaduti per il 2013 i contratti per la fornitura di beni e servizi, di manutenzione degli immobili, impianti e giardini, apparati tecnologici, nonché per la pulizia, facchinaggio e trasposto beni. La seconda quota relativa al secondo semestre 2013, essendo stato stipulato ed approvato il contratto alla fine dell'esercizio 2013, ha pesato sul bilancio 2014. La PCM riferisce di aver proseguito nel percorso di riduzione della spesa attraverso l'adozione di misure di razionalizzazione e ottimizzazione concernenti diverse categorie di spesa per consumi intermedi. Ci si riferisce, in particolare, alla prosecuzione dell'attività di razionalizzazione degli immobili in locazione onerosa, all'azione di dismissione delle auto di servizio in conformità alle direttive impartite dal Segretario generale[52], al riordino delle procedure di acquisizione di beni e servizi disposto con circolare del Segretario generale del 15 gennaio 2014, alle limitazioni in tema di missioni (circolare del 12 agosto 2014) e al ricorso al *turn over* per gli arredi e le apparecchiature informatiche. Infine riduzioni si sono verificate in tipologie di spesa quali le spese per esperti, quelle di rappresentanza, commissioni e comitati, relazioni pubbliche, convegni e mostre, missioni e formazione.

Una più analitica esposizione dei dati contabili 2014 (relativi alla spesa in termini di competenza) suddivisi per centri di responsabilità è riportata nella tavola che segue.

---

[50] Comprensive dei trattamenti fondamentali (stipendi) del personale estraneo alla Pubblica amministrazione e dei trattamenti accessori del personale di ruolo, di prestito ed estraneo.

[51] In applicazione dell'articolo 14 e dell'articolo 16 del DL n. 66 del 2014 la spesa relativa agli incarichi di consulenza, studio, ricerca, oltre ai limiti imposti dalla vigente normativa (80 per cento del limite del 2013, ex art. 1 comma 5 DL n. 101 del 2013), è stata ulteriormente assoggetta a contenimento, a decorrere dall'anno 2014 non potendo eccedere, rispettivamente, il 4,2 per cento e l'1,4 per cento della spesa di personale risultante dal conto annuale 2012, a seconda che la spesa annua di personale delle Amministrazioni sia inferiore o superiore a 5 milioni di euro. La spesa per le collaborazioni coordinate e continuative, invece, a seconda che la spesa annua di personale sia inferiore o superiore a 5 milioni di euro, non ha potuto eccedere, rispettivamente, le percentuali del 4,5 per cento o dell'1,1 per cento della spesa di personale risultante dal conto annuale 2012.

[52] Al riguardo, si segnala fra l'altro, come, nell'ambito della spesa per beni e servizi, per l'acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, il relativo limite di spesa sia stato ulteriormente ridotto al 30 per cento della spesa sostenuta nel 2011 dall'art. 15 del DL n. 66 del 2014. In attuazione delle direttive impartite dal Segretario generale con circolare del 13 giugno 2014, è da registrare, infatti, la riduzione del numero delle autovetture di servizio a disposizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri attualmente pari a 15. Tali misure, peraltro, sono risultate pienamente coerenti con quanto disposto con il dPCM 25 settembre 2014 che, in attuazione del citato articolo 15 del DL n. 66, disciplina l'utilizzo delle autovetture di servizio da parte delle Amministrazioni pubbliche.

TAVOLA 14

GESTIONE DELLA SPESA DI COMPETENZA PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ
ESERCIZIO 2014

(in migliaia)

	Centro di responsabilità	Previsioni iniziali competenza	Previsioni definitive competenza	Impegni	Pagamenti di competenza	Residui di competenza
1	Segretariato generale	293.835,49	1.735.506,07	754.833,84	721.655,93	33.177,91
2	Conferenza Stato-Regioni	76,36	76,36	10,33	9,21	1,12
3	Rapporti con il Parlamento	90,50	140,50	21,52	18,86	2,66
4	Politiche Europee	1.409,51	1.889,48	1.515,97	226,41	1.289,56
5	Riforme istituzionali	1.115,59	907,47	90,65	5,85	84,79
6	Funzione pubblica	42.299,16	42.971,02	42.666,86	40.672,32	1.994,53
7	Affari regionali, autonomie e Sport	81.173,11	119.584,99	105.627,32	64.025,97	41.601,36
8	Pari opportunità	32.095,63	62.484,86	26.990,49	19.781,57	7.208,92
9	Informazione ed Editoria	236.862,93	232.763,70	221.157,45	161.446,47	59.710,97
10	Attuazione del Programma di Governo	358,20	355,80	269,14	0,00	269,14
11	Programmazione e coordinamento della politica economica	8.262,09	12.953,83	10.986,35	2.470,32	8.516,04
13	Protezione civile	2.235.359,35	3.335.336,52	2.288.789,35	2.206.197,04	82.592,30
14	Politiche Antidroga	8.110,81	12.062,10	778,58	300,96	477,62
15	Politiche per la famiglia	52.269,91	74.051,24	13.065,83	5.027,02	8.038,80
16	Gioventù e Servizio civile nazionale	123.024,88	218.307,44	215.329,55	103.291,51	112.038,03
20	Integrazione	901,39	704,68	3,60	3,60	0,00
21	Sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane	85,70	1.230,00	1.031,64	610,01	421,63
	Totale	**3.117.330,61**	**5.851.326,06**	**3.683.168,45**	**3.325.743,05**	**357.425,39**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per quanto attiene la gestione della cassa, si può osservare preliminarmente che gli stanziamenti aumentano rispetto alle previsioni iniziali da 3,12 miliardi a 6,01 miliardi.

Facendo poi riferimento ai due indicatori della gestione di cassa utilizzati nella analisi delle risultanze del rendiconto dello Stato, ovvero il coefficiente di realizzazione (finanziaria) della spesa, corrispondente alla percentuale pagata degli stanziamenti definitivi di competenza ed il coefficiente di realizzazione degli impegni, ovvero la percentuale pagata degli impegni di competenza[53], si osserva che, al netto dei risultati contabili riferiti al Dipartimento della Protezione civile, il primo (coefficiente di realizzazione della spesa) è pari al 44,49 per cento; il secondo (coefficiente di realizzazione degli impegni) pari a 55,4 per cento.

[53] Quest'ultimo indicatore è denominato "capacità di pagamento" nei documenti contabili redatti dalla Presidenza.

TAVOLA 15

GESTIONE DI CASSA 2014

(in migliaia)

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Residui passivi iniziali	Pagamenti in conto residui	Pagamenti in conto competenza	Pagamenti totali
Spese di parte corrente	1.651.298,31	4.170.479,99	389.554,54	204.804,15	1.877.753,03	2.082.557,19
Spese in conto capitale	1.466.032,30	1.839.531,27	178.807,76	113.047,37	1.447.990,02	1.561.037,39
Totale	**3.117.330,61**	**6.010.011,27**	**568.362,30**	**317.851,52**	**3.325.743,05**	**3.643.594,58**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sui pagamenti delle spese in conto capitale hanno inciso, nel 2014, come nei precedenti esercizi, in maniera rilevante, i rimborsi delle rate di mutui ovvero o di prestiti obbligazionari connessi a calamità naturali[54].

Per quanto attiene alla gestione dei residui, si osserva che, a fronte di residui finali del 2013 (residui iniziali del 2014) pari ad oltre 568,36 milioni di euro (343,8 milioni derivanti dalla gestione di competenza e 224,5 dalla gestione dei residui), quelli del 2014 sono quantificati in 431,42 milioni. Di questi ultimi 74 milioni circa derivano dalla gestione dei residui e vanno ad aggiungersi ai residui passivi provenienti dalla gestione di competenza, già sopra indicati per un importo pari a 357,42 milioni.

L'ammontare complessivo dei residui finali per il 2014 è, dunque, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente, diminuzione da imputare alla gestione dei residui, dovendosi registrare, come già osservato, un incremento invece dei residui di competenza.

TAVOLA 16

GESTIONE DEI RESIDUI 2014

(in migliaia)

	Residui iniziali	Pagamenti	Somme rimaste da pagare	Economie sui residui
Titolo I Spese correnti	389.554,54	204.804,15	57.035,18	127.715,21
Titolo II spese in conto capitale	178.807,76	113.047,37	16.960,60	48.799,79
TIT I +TIT II	**568.362,30**	**317.851,52**	**73.995,78**	**176.515,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Relativamente alla gestione dei residui e alla reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti per il tramite dell'apposito fondo, si evidenzia come, attraverso l'attuazione delle misure atte a limitarne la formazione, la massa dei residui stessi risulta, nel suo complesso, in costante diminuzione, passando da un ammontare accertato al 1 gennaio 2013 di 969,08 milioni, ad un ammontare accertato al 1 gennaio 2015 di 431,42 milioni.

A tale risultato si è giunti anche grazie alla sistematica attività di monitoraggio e revisione dei residui passivi e perenti, divenuta oramai strutturale, che viene effettuata ogni anno e che, nel 2014, ha comportato l'eliminazione dal bilancio (in conto residui passivi) di euro 47 milioni e la cancellazione di residui passivi perenti dal relativo elenco di euro 26 milioni per un totale complessivo di 73 milioni circa. Ciò in linea con quanto espresso nella circolare del Segretario generale n. 14202 del 2012 in base alla quale si è disposta una sistematica revisione dei residui passivi, compresi quelli perenti, al fine di eliminare le partite debitorie per le quali non fosse più esigibile l'obbligazione giuridica.

[54] Sull'argomento si rinvia per un maggiore dettaglio al paragrafo sulla Protezione civile di questo capitolo.

Lo stock dei residui passivi perenti risulta invece in aumento passando da euro 521 milioni del 2013 a 583 milioni circa del 2014. Occorre tuttavia rilevare che l'andamento delle variazioni della massa dei residui perenti è discontinuo in quanto dipende dalle reiscrizioni in bilancio che vengono disposte nel corso dell'anno, subordinate alle richieste di pagamento da parte dei creditori, tanto che l'importo complessivo reiscritto in bilancio nel 2014 è stato di euro 41,54 milioni a fronte dell'importo di 154,34 milioni nel 2013.

Di seguito un quadro riepilogativo della gestione fin qui illustrata.

TAVOLA 17

	(in migliaia)
residui passivi accertati 1 gennaio 2013	969.083,43
residui passivi accertati 1 gennaio 2014	568.362,30
residui passivi accertati 1 gennaio 2015	431.421,17
residui perenti al 31 dicembre 2013	520.966,67
residui perenti al 31 dicembre 2014	583.172,36
monitoraggio residui passivi 2014 (eliminazione dal bilancio)	47.183,47
monitoraggio residui perenti 2014 (cancellazione elenco perenti)	25.586,90

Fonte: elaborazione Corte di conti su dati trasmessi dalla PCM

Come già osservato per il formarsi di economie, va ribadito, in ogni caso, come anche la formazione dei residui sia passivi che perenti e il loro accumulo nel corso degli anni, può dipendere in larga misura da fattori "esogeni" rispetto alla effettiva capacità di smaltimento da parte dei titolari dei centri di responsabilità[55].

Nel corso dell'esercizio 2014, per assicurare la conclusione dell'iter di spesa con tempestività e smaltire i residui passivi e perenti, sono state adottate diverse misure, oltre quelle già indicate relative al monitoraggio e alla revisione dei residui passivi e perenti. Fra queste l'introduzione, nel ciclo di bilancio, tra gli indicatori di realizzazione finanziaria, della capacità di pagamento e in particolare della capacità di smaltimento dei residui[56].

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha inoltre avviato a partire dal 6 giugno 2014, il processo di fatturazione elettronica, anticipando l'obbligo dell'avvio al 31 marzo 2015, sancito dall'articolo 25 del DL n.66 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89 del 2014. In attuazione delle previsioni di cui al DL n. 66 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89 del 2014[57], l'Amministrazione, sulla base delle indicazioni fornite dal Segretario

[55] Si è fatto già riferimento alla circostanza che la maggior parte delle risorse destinate alle politiche sono rappresentate da trasferimenti alle Autonomie locali o altri soggetti pubblici e privati, la cui erogazione non sempre tempestiva dipende anche dalla scarsa capacità di attuazione delle attività progettuali per la cui realizzazione sono trasmessi; dalle frequenti richieste di proroga per l'ultimazione dei progetti stessi, spesso riconducibili a difficoltà non sempre prevedibili in quanto collegate a fattori di crisi macroeconomica di accesso al mercato del credito necessario per le anticipazioni dei costi progettuali; da ritardi nell'invio delle fatture e dei relativi documenti presupposti per la conclusione della procedura di spesa entro l'esercizio di competenza.

[56] I titolari dei centri di responsabilità si sono posti come obiettivo il ridimensionamento della massa dei residui passivi e perenti, individuando un valore *target*, espresso in termini percentuali, uguale o maggiore al 60 per cento dell'ammontare complessivo dei residui passivi e perenti.

[57] Il citato decreto-legge ha ridefinito, ancora, il quadro normativo volto al monitoraggio costante dei debiti delle Pubbliche amministrazioni, attraverso la piattaforma per la certificazione dei crediti (sistema PCC), che permette di tracciare e rendere trasparente l'intero ciclo di vita dei debiti commerciali (per somministrazioni, forniture e appalti e per obbligazioni relative a prestazioni professionali), dall'invio della fattura, o richiesta equivalente da parte del creditore, al pagamento della stessa da parte dell'Amministrazione. In particolare il citato decreto n.66 del 2014, in aggiunta all'obbligo della comunicazione annuale dei debiti scaduti su detta piattaforma, già prevista dall'articolo 7 del decreto-legge 8 aprile 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, ha introdotto l'obbligo di una comunicazione mensile (entro il 15 di ogni mese) dei debiti non estinti per i quali nel mese precedente sia stato superato il termine di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 231 del 2002. Inoltre, lo stesso ripropone la centralità della misurazione della tempestività dei pagamenti. Infatti, l'articolo 8, comma 1, lettera c)

generale, con circolari del 18 aprile 2013 e del 11 agosto 2014, ha proceduto puntualmente ad accreditarsi sulla piattaforma per la certificazione dei crediti e ad effettuare le previste comunicazioni. Inoltre, ha provveduto a calcolare e a pubblicare sul sito istituzionale l'indice di tempestività dei pagamenti riferito agli anni 2013 e 2014, evidenziando un miglioramento nei tempi di pagamento (dal 71,72 del 2013 al 60,17 del 2014)[58].

5. Programmazione, controlli interni e trasparenza

Presso l'Ufficio controllo interno, trasparenza e integrità (UCI), incardinato nell'ambito del Segretariato generale, sono concentrate le attività in materia di programmazione e controllo strategico, valutazione della *performance* organizzativa e individuale, coordinamento del controllo di gestione, nonché le iniziative per la prevenzione della corruzione ed attuazione della trasparenza per la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Questa scelta della Presidenza di accentrare le funzioni di coordinamento delle iniziative attuative dell'anticorruzione e della normativa sulla trasparenza in capo ad un Ufficio munito di competenze in materia di controllo interno e valutazione della dirigenza nasce dall'intento di creare sinergie tra gli interventi nelle diverse aree. L'Amministrazione, infatti, ritiene che la misurazione e la valorizzazione della *performance* presuppone la valorizzazione delle informazioni fornite dagli uffici di controllo, così come la prevenzione della corruzione, oltre che attraverso la trasparenza, può realizzarsi concretamente anche attraverso la valorizzazione dei comportamenti manageriali virtuosi in sede di misurazione e valutazione della *performance*[59].

Tuttavia, la reale efficacia del modello potrà essere valutata solo in avvenire, in quanto, lo sviluppo dell'attività, nel corso del 2014 ha subito dei forti rallentamenti, imputabili, secondo quanto rappresenta l'Amministrazione, alle fasi di chiusura e riavvio connesse all'insediamento di un nuovo Governo, con rilevante impatto sia sulle attività di pianificazione e controllo strategico sia sulle competenze finalizzate alla valutazione della dirigenza e controllo di gestione[60]. Aspetti, questi ultimi, che dovrebbero peraltro ritrovare idonea composizione una volta delineato il perimetro della stessa struttura alle sole funzioni di supporto alle prerogative di indirizzo e coordinamento del Capo di Governo.

5.1. Pianificazione e controllo strategico

Riferisce l'Amministrazione che l'insediamento del nuovo Esecutivo il 22 febbraio 2014, la conseguente temporaneità della maggior parte degli incarichi dirigenziali apicali, nonché i mutamenti organizzativi e le rotazioni attivate, hanno influito anche sui tempi di adozione delle direttive.

La programmazione strategica, che ha comunque trovato veste formale nella emanazione delle direttive emanate dalle Autorità politiche della Presidenza del Consiglio dei Ministri cui si aggiunge quella del Segretario generale, ha fatto sostanzialmente riferimento, fatta salva

---

prevede che l'obbligo di pubblicazione dell'indice di tempestività dei pagamenti, oltre che annuale, sia dal 2015 anche a cadenza trimestrale.

[58] Con tali misure l'Amministrazione intende anche consentire l'individuazione immediata di eventuali criticità e, conseguentemente, stimolare i responsabili della spesa a mettere in atto le procedure necessarie a concludere l'*iter* dei pagamenti nei tempi previsti, anche al fine di evitare contenziosi con aggravio di oneri per l'Amministrazione.

[59] Nel caso di specie, si riferisce che alla direzione dell'UCI è preposto un organo collegiale che opera in autonomia funzionale ed indipendenza di giudizio, il cui Presidente del Collegio è il Capo dell'UCI, nonché attualmente anche Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Sottolinea l'Amministrazione come lo stesso ufficio faccia riferimento ad una "rete di dirigenti referenti" individuato presso ciascuna Struttura, quale punto di contatto per la diffusione delle informazioni e l'acquisizione di dati.

[60] In particolare, in virtù del nuovo indirizzo dato dal nuovo Governo è stata attuata una rotazione generale tra gli incarichi di Capi Dipartimento che ha coinvolto anche la Struttura dell'UCI, con il conferimento di un nuovo incarico di Capo Ufficio e Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza a far data dal 22 maggio 2014 (dPCM 22 maggio 2014).

qualche rimodulazione già *in itinere*, alle priorità già indicate nelle Linee guida in materia di pianificazione e controllo strategico per l'anno 2014 adottate con dPCM 28 dicembre 2013, in conformità alle previsioni del dPCM n. 131 del 2011, cui ha anche fatto seguito l'atto del Segretario generale del 14 agosto 2014, recante criteri tecnico-metodologici per il completamento della programmazione strategica.

Quanto ai contenuti della programmazione adottata, si segnala una metodologia semplificata e concentrata sui seguenti temi: la semplificazione amministrativa, il miglioramento dell'efficienza e della revisione della spesa. Particolare attenzione è stata riservata alla individuazione di strumenti di misurazione efficaci e orientati alla enucleazione degli *output* e, laddove consentito, degli *outcome*, per far convergere la programmazione strategica verso risultati più concreti, trasparenti e misurabili.

In particolare, è stato individuato un obiettivo comune a tutte le Strutture della Presidenza (denominato "*Revisione e semplificazione dei processi, ripensamento e riorganizzazione delle Strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri*"), attraverso il quale è stata promossa una concreta azione di analisi sugli assetti organizzativo-funzionali, e di verifica della coerenza degli stessi con le rispettive funzioni istituzionali che ha portato alla redazione di Piani di riorganizzazione e revisione dei processi. Resta da verificare la valorizzazione di detti piani, diretti a favorire l'emersione delle criticità degli assetti organizzativi attuali, in un'ottica di semplificazione, ottimizzazione della programmazione, revisione della spesa e valorizzazione delle attività, anche attraverso la promozione della cultura della *performance* manageriale.

In ogni caso il monitoraggio delle direttive, per quanto concerne lo stato di avanzamento degli obiettivi, la loro qualità (intesa in termini di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa) e il rispetto delle fasi programmate è ancora in corso[61].

Per il 2015 l'Amministrazione rende noto di aver avviato, con l'emanazione del dPCM 30 dicembre 2014 di adozione delle Linee guida per il 2015, un ciclo di programmazione strategica ove viene associato, in via esemplificativa, un set di indicatori per ciascuna delle aree strategiche individuate.

5.2. Valutazione della dirigenza

Con la circolare n. 1293 del 30 ottobre 2014 sono state diramate alle Strutture le indicazioni metodologiche relative ai processi di valutazione del personale dirigenziale relativi all'anno 2014 in coerenza con gli indirizzi strategici. La stessa circolare ha fornito indicazioni per assicurare il migliore raccordo funzionale tra i processi di valutazione della *performance* e le vigenti disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza dell'azione amministrativa, mediante l'individuazione delle modalità operative più idonee a consentire - in prima applicazione ed a sistema di valutazione invariato - l'integrazione dei processi di valutazione con le innovazioni previste in tale area.

L'attività di integrazione tra i diversi processi è proseguita con lo studio e la definizione di una procedura volta ad evidenziare e registrare le eventuali infrazioni agli obblighi di pubblicità, che sono rilevanti ai fini della valutazione della *performance* dei dirigenti, a norma dell'art. 46 del d.lgs. n. 33 del 2013, utilizzando le risultanze dei controlli a campione, e del monitoraggio periodico sulle strutture e sulle richieste di accesso civico.

Tanto premesso, risulta ancora in corso il completamento dei processi di valutazione della *performance* individuale per l'anno 2014.

L'Amministrazione riferisce, infatti, che anche lo svolgimento dei numerosi processi di valutazione della *performance* individuale è stato fortemente caratterizzato dalle modifiche negli assetti strutturali ed organizzativi determinatesi in seguito all'avvicendamento della

[61] Detto controllo si svolge su due livelli, ontologicamente correlati: il primo livello si concretizza nell'utilizzo di un sistema informatico alimentato dalle informazioni necessarie al monitoraggio dello stato di raggiungimento degli obiettivi; il secondo livello attraverso la elaborazione di una Relazione finale curata dall'Ufficio, la cui analisi si basa sui Report pervenuti dalle Strutture alle scadenze programmate.

compagine governativa. In particolare la sostituzione dei vertici e le variazioni nell'attribuzione delle competenze istituzionali e delle correlate responsabilità dirigenziali, hanno generato un fenomeno di ampia mobilità del personale nell'ambito degli incarichi dirigenziali, con conseguente frammentazione ed incremento delle relative procedure di valutazione.

5.3. Controllo di gestione

Con riguardo all'attività di coordinamento del controllo di gestione, si è osservato come, nel corso del 2014, si sia inteso sviluppare le metodologie in uso, mediante lo studio e l'applicazione di soluzioni tecniche volte a migliorare la qualità dei dati, e a fornire un valido supporto tecnico alle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

E' risultata così conclusa un'elaborazione, il cui studio è stato avviato nel 2013, volta a quantificare i costi medi per qualifica (dirigente I fascia, dirigente II fascia, collaboratore di area A e collaboratore di area B) di ciascuna struttura della Presidenza, con riferimento ai costi del personale ed a tutti i costi strumentali.

Inoltre, è stato compiuto un approfondimento sugli indicatori di *performance* utilizzati in altri Paesi europei, esaminando, in particolare, alcuni indicatori (es. gestione degli immobili, gestione delle risorse umane, gestione dei progetti etc.) utilizzati in contesti simili, per studiare una formula sintetica di calcolo adatta al contesto organizzativo della Presidenza di cui andrà valutata l'opportunità di sperimentazione.

Si è preso atto in ogni caso della realizzazione di elaborazioni contenenti i dati di contabilità economico-analitica riferiti all'attività gestionale dei diversi centri di costo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, diretti a consentire ai Capi delle Strutture la comparazione tra gli aggregati delle principali voci di costo oggetto della prima rilevazione semestrale 2014.

5.4. Attività in materia di prevenzione della corruzione

Si segnala la scelta perseguita sin dall'inizio dalla Presidenza di un approccio partecipato che, pur nel rispetto delle reciproche responsabilità, ha visto, a tutt'oggi, il coinvolgimento diretto del personale dirigenziale nell'implementazione del sistema di prevenzione della corruzione: mettendo al centro dei processi di analisi, valutazione e gestione gli attori direttamente coinvolti nei processi dell'amministrazione si è inteso giungere a un sistema di gestione del rischio a responsabilità diffusa e non concentrata esclusivamente in alcune aree o uffici della Presidenza.

In questo disegno particolare importanza ha rivestito la rete dei referenti per la prevenzione della corruzione, costituita dai dirigenti che rappresentano tutte le strutture organizzative, e che svolgono l'importante ruolo di recettori e collettori dei flussi informativi da e verso il Responsabile della prevenzione e di facilitatori delle attività connesse al *risk management*.

Per tutte le misure obbligatorie è stata avviata l'implementazione e per quasi tutte vi è stata completa attuazione[62].

[62] In sintesi l'Amministrazione riferisce che: sono stati definiti i criteri per la composizione delle commissioni di gara; è stato formulato il modello di patto d'integrità da applicare nelle procedure di gara; è stato adottato il Codice di comportamento specifico per i dipendenti della Presidenza; all'atto dell'attribuzione degli incarichi dirigenziali sono raccolte le dichiarazioni di insussistenza di cause di inconferibilità ed incompatibilità; il DIPRUS ha attivato controlli a campione sulle Strutture della Presidenza (Dipartimenti/Uffici) sulla base delle dichiarazioni rese dal personale; nel PTPC sono state individuate le modalità procedurali da attivare nei casi di obbligo di astensione per conflitto di interesse e sono state previste apposite norme nel Codice di comportamento della Presidenza (artt. 7 e 8); è stata organizzata la raccolta dei nominativi dei dirigenti investiti di poteri negoziali ai fini dell'applicazione delle norme sul *pantouflage*; è stata erogata formazione per il personale applicato a processi a rischio, per il responsabile della prevenzione e per i referenti anticorruzione per un totale di 316 ore di formazione e 401 dipendenti formati. La formazione è stata effettuata principalmente dalla Scuola Nazionale di Amministrazione e in parte *in house*, con la partecipazione in qualità di docenti dei dirigenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

5.5. Attuazione della trasparenza

Nel corso del 2014 l'attività di coordinamento e monitoraggio svolta per dare attuazione alla normativa in tema di trasparenza si è avvalsa costantemente della Rete dei referenti, individuati in ogni struttura, al fine di supportare i dirigenti titolari dei dati sia nell'attività di attuazione degli obblighi derivanti dalla normativa vigente che nell'attività di pubblicazione.

Questa modalità ha consentito alla Presidenza di assolvere agli obblighi normativi in materia di trasparenza e realizzare tutte le attività programmate per il 2014 nei termini previsti.

In particolare, si dà atto che ad inizio anno è stato realizzato, in linea con il cronoprogramma contenuto nel PTTI, l'aggiornamento della mappatura degli obblighi di pubblicità per le strutture della Presidenza, mappatura che, con circolare UCI n. 1220 del 9 ottobre 2014, è stata aggiornata al fine di recepire eventuali modifiche organizzative.

Risulta ad oggi consolidato l'inoltro, da parte dei Dipartimenti e Uffici, dei dati per la loro pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente", istituita a partire dal 15 gennaio 2014, sul sito istituzionale del Governo[63].

Infine, si dà atto che, secondo quanto previsto dal PTTI per l'anno 2014, l'UCI della Presidenza del Consiglio ha effettuato le procedure di controllo sugli obblighi di pubblicazione dei dati relativi alle aree a rischio obbligatorio, individuate dal P.N.A. e dal PTTI[64] sia nel mese di maggio che nel mese di novembre 2014[65].

6. Quadro generale delle Politiche attive

6.1. Protezione civile

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, rileva, anche da un punto di vista quantitativo la missione - Soccorso civile - Protezione civile, con 2,53 miliardi di euro in termini di previsioni definitive di competenza.

Nella tavola seguente si riepilogano i dati finanziari per il 2014 relativi al C.d.R. Protezione civile del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

---

[63] Precisa l'Amministrazione che - per quanto sia necessario tenere in debito conto la differente articolazione dell'originaria sezione "Trasparenza, valutazione e merito" prevista dal d.lgs. n. 150 del 2009 del sito del Governo rispetto alla attuale sezione "Amministrazione trasparente" prevista dal d.lgs. n. 33 del 2013, istituita a decorrere dal 15 gennaio 2014, raffrontando i dati comuni ad entrambe le sezioni (fermo restando l'aumento delle tipologie di dati sottoposti attualmente a pubblicazione) - a conferma del risultato conseguito, a dicembre 2013 risultavano solo 14 tipologie di dati pubblicati, corrispondenti a 14 sottosezioni di 2° livello, pari ad un 20 per cento del totale delle attuali sottosezioni, mentre a dicembre 2014 risultavano 60 sottosezioni di 2° livello popolate di dati, su 67, corrispondente all'89 per cento del totale delle sottosezioni. Inoltre, dalla verifica operata dal Dipartimento della funzione pubblica, con il sistema della "Bussola della trasparenza", che misura la conformità dei siti web delle Pubbliche amministrazioni ai contenuti minimi definiti nell'allegato A del d.lgs. n.33 del 2013, per il sito istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri risultano soddisfatti 61 indicatori su 61.

[64] Si tratta di: affidamento di lavori, servizi e forniture; provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari sia con effetto economico diretto ed immediato sia privi di effetti economici; acquisizione e progressione del personale. Riferisce l'Amministrazione che la verifica è stata effettuata sui dati pubblicati dalle Strutture sorteggiate incrociando le informazioni con quelle in possesso dell'Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile e dell'UCI. In caso di disallineamenti, l'UCI ha provveduto a darne comunicazione alle Strutture interessate per la sanatoria dette criticità. Gli esiti della procedura sono stati oggetto di relazione al Segretario generale e al Collegio di direzione.

[65] Gli atti prodotti nei mesi di novembre e dicembre 2014 saranno oggetto del monitoraggio che si effettuerà nell'anno 2015.

TAVOLA 18

(in migliaia)

C.d.R.	Previsioni iniziali competenza	Previsioni definitive competenza	Impegni	Pagamenti competenza	Residui di competenza
Protezione civile	2.235.359	3.335.337	2.288.789	2.206.197	82.592

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

A fronte di una dotazione finale complessiva di 3,33 miliardi[66], gli impegni di spesa sono stati pari a 2,29 miliardi. In sintesi, gli impegni hanno riguardato le seguenti macro-voci di spesa:

- spese di funzionamento pari a 31,23 milioni, di cui: spese connesse al personale per circa 7,82 milioni (buoni pasto, emolumenti accessori, rimborsi ad AA.PP. per personale comandato, ecc.) e spese per acquisto di beni e servizi (utenze, locazioni, *facility management*, missioni, automezzi, ecc.), pari a circa 23,42 milioni. Alle spese di personale, prima evidenziate, direttamente imputate al Centro di responsabilità "Protezione civile", sono, inoltre, da aggiungere 45,20 milioni erogati dal centro responsabilità Segretariato generale per il pagamento, in forma accentrata, degli oneri connessi al trattamento economico fondamentale ed accessorio del personale di ruolo (speciale) della Protezione civile;
- spese per interventi per euro 841,72 milioni;
- spese per investimenti per euro 1,41 miliardi.

Relativamente alle spese di funzionamento nel loro complesso, si registra una diminuzione del 51 per cento circa rispetto al dato del 2013 (pari a 63,9 milioni), in esito alle politiche di contenimento della spesa avviate nel corso degli ultimi anni.

Il Dipartimento evidenzia come un'azione rilevante di razionalizzazione delle spese potrebbe derivare dall'individuazione di una sede demaniale nella quale riunire quelle del Dipartimento, attualmente distribuite su tre diverse ubicazioni nella città di Roma.

Passando alle attività di competenza del Dipartimento, si ricordano le modifiche introdotte delle leggi n. 100 del 2012 e n. 119 del 2013 nella normativa emergenziale di cui alla legge n. 225 del 1992 e s.m.i., con cui sono state ridefinite le regole inerenti gli istituti della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale e del conseguente potere di ordinanza. In particolare, la citata legge n. 119 del 2013, ha disciplinato le procedure successive alla fase di prima emergenza, ovvero quelle in cui il Commissario delegato procede alla ricognizione "effettiva" dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private, danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e dal patrimonio edilizio[67].

Nel medesimo contesto normativo è stato istituito il Fondo per le emergenze nazionali ove confluiscono tutte le risorse destinate al finanziamento degli interventi conseguenti agli eventi calamitosi. Va osservato, al riguardo, come nel 2014 la dotazione iniziale di 70 milioni di euro - prevista dalla legge di stabilità - in ragione della molteplicità degli eventi calamitosi che hanno interessato il Paese, abbia richiesto ulteriori integrazioni, fino ad arrivare ad un importo pari ad euro 354,95 milioni.

Attenzione positiva merita l'attuazione nel corso dell'anno 2014 dell'articolo 5, comma 5-*septies* della citata legge 225 del 1992, così come modificato dall'art. 2, comma 1-*bis*, del DL

[66] Importo maggiore rispetto alle previsioni definitive di competenza stanziate sul bilancio dello Stato, in virtù delle integrazioni disposte a seguito dell'applicazione dell'avanzo della Presidenza, come precisato nel par. sugli aspetti finanziari di questo capitolo.

[67] Ricognizione che segue la stima iniziale, effettuata nell'immediatezza dell'evento sulla base di un criterio "spannometrico".

n. 74 del 2014, convertito, con modificazioni ed integrazioni, dalla legge n. 93 del 2014, che prevede il trasferimento, dal Dipartimento della protezione civile al Ministero dell'economia e delle finanze, delle risorse e delle competenze solutorie in materia di rate di mutui e/o prestiti obbligazionari connessi a calamità naturali. Con dPCM 28 ottobre 2014[68] si è infatti provveduto alla ricognizione del quadro complessivo dei mutui e dei prestiti obbligazionari correlati a calamità naturali oggetto di trasferimento e di quelli che resteranno ancora in carico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Per effetto di tale intervento, il bilancio autonomo della Presidenza è stato alleggerito di circa 1,12 miliardi, con evidenti vantaggi in termini di trasparenza e semplificazione amministrativa e dal 1° gennaio 2015 rimangono in carico al Dipartimento della protezione civile per questa voce 17 milioni di euro, da imputare a rate di mutuo non connesse direttamente a calamità naturali.

Un ulteriore alleggerimento del bilancio della Presidenza potrebbe derivare nell'ipotesi prospettata dallo stesso Dipartimento della protezione civile, di assegnare al MEF anche la gestione dei c.d. fondi "finalizzati", cioè quei fondi già destinati dal legislatore alla realizzazione di specifici interventi, che per l'esercizio finanziario 2014 sono stati pari ad oltre 852 milioni di euro. Si tratta di fondi il cui importo è specificamente destinato da norme di legge con varie destinazioni di finanziamento[69].

Infine sempre in materia di mutui, con diverso dPCM, sempre del 28 ottobre 2014[70], è stata data attuazione alla norma[71] che prevedeva la ricognizione, l'individuazione e la revoca degli interventi "*per i quali non sono più attivabili i mutui concessi in virtù di specifiche disposizioni normative adottate fino al 31 dicembre 2011 per far fronte a interventi di spesa a seguito di calamità naturali a valere sulle risorse iscritte sul bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, salvo quelli per i quali la procedura di attualizzazione sia già stata avviata alla data di entrata in vigore del predetto decreto-legge*". Riferisce l'Amministrazione

---

[68] dPCM 28 ottobre 2014, concernente "Individuazioni di mutui e prestiti obbligazionari ad attivazione differita ovvero attivati con ritardo rispetto alla decorrenza dell'autorizzazione legislativa di spesa da parte delle Regioni, Province ed Enti locali, autorizzati da specifiche disposizioni normative a seguito di calamità naturali", pubblicato nel S.O. della G.U. 21 gennaio 2015, n. 16.

[69] Si riportano le fattispecie riportate sul sito dipartimentale: i contributi a favore delle Regioni Umbria e Marche per la prosecuzione di interventi conseguenti agli eventi sismici del 1997 per i quali non sono stati attivati mutui previsti dall'articolo 2, comma 107, lettere d) ed e) della legge 24 dicembre 2007, n. 244, legge finanziaria 2008; il cofinanziamento del "Fondo di solidarietà nazionale per gli interventi indennizzatori in agricoltura" la cui gestione è affidata al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, previsto dall'art. 1, comma 84, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, legge finanziaria 2005; l'adeguamento strutturale e antisismico degli edifici del sistema scolastico e la costruzione di nuovi immobili sostitutivi degli edifici esistenti, dove indispensabili a sostituire quelli a rischio sismico, previsto dall'articolo 2, comma 276, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, legge finanziaria 2008; la riconversione, ricostruzione e bonifica delle acciaierie di Genova-Cornigliano, previsto dall'articolo 5, comma 14 del DL 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80; - gli interventi di bonifica del sito d'interesse nazionale di "Bussi sul Tirino", previsti dall'articolo 2, comma 3-*octies* del DL n. 225/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10; il contributo statale a favore della Regione Campania per l'acquisto del termovalorizzatore di Acerra, previsto dall'articolo 12, comma 9, del DL 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni ed integrazioni, dalla legge 24 aprile 2012, n. 44; il "Fondo per la prevenzione del rischio sismico", previsto dall'art. 11, comma 1 del DL 28 aprile 2009, n. 39 convertito, con modificazioni ed integrazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77; il "Fondo per la ricostruzione delle aree terremotate" colpite dagli eventi sismici del mese di maggio 2012, previsto dall'art. 2 del DL 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni ed integrazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122; le spese per la gestione della flotta aerea antincendio del Dipartimento, previste dall'art. 21, comma 9, del DL 6 luglio 2011, convertito, con modificazioni ed integrazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; gli interventi nei territori colpiti da vari eventi calamitosi negli anni 2009-2012, previsti dell'art. 1, comma 290 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, legge di stabilità 2013; gli interventi nei territori colpiti dagli eventi alluvionali dell'anno 2012, previsti dall'art. 1, comma 548 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, legge di stabilità 2013.

[70] dPCM 28 ottobre 2014, "Individuazione di mutui non più attivabili da parte delle Regioni, autorizzate da specifiche disposizioni normative a seguito di calamità naturali e conseguente revoca delle autorizzazioni di spesa e dei relativi interventi", pubblicato nel S.O. della G.U. 21 gennaio 2015, n. 16.

[71] Art. 2 comma 1-*bis* del DL n. 74 del 2014 convertito con modificazioni nella legge n. 93 del 2014.

che in tal guisa si è consentito il recupero di economie per circa 45 milioni di euro da riversare nell'esercizio finanziario 2015 sul Fondo per le emergenze nazionali.

6.2. Editoria

Di seguito vengono illustrati i dati contabili complessivi relativi al C.d.R. Informazione ed Editoria[72].

TAVOLA 19

(migliaia)

C.d.R.	Previsioni iniziali competenza	Previsioni definitive competenza	Impegni	Pagamenti competenza	Residui di competenza
Informazione ed Editoria	236.863	232.764	221.157	161.446	59.711

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il Dipartimento per l'informazione e l'editoria, ha provveduto a destinare per interventi finalizzati alle politiche di sostegno al settore complessivamente 70 milioni, di cui 49 milioni circa per contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici di cui alla legge n. 250 del 1990 e altre disposizioni di legge[73] e 21 milioni circa per gli interventi di sostegno all'editoria di cui al "Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria".

Quest'ultimo è stato istituito, in attuazione dell'articolo 1, comma 261, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per l'anno 2014), in data 30 settembre 2014, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di incentivare, per il triennio 2014-2016, gli investimenti delle imprese editoriali, anche di nuova costituzione, orientati all'innovazione tecnologica e digitale e all'ingresso di giovani professionisti nel campo dei nuovi media nonché a sostenere le ristrutturazioni aziendali e gli ammortizzatori sociali. Lo stanziamento del fondo per l'anno 2014, inizialmente fissato dalla legge in 50 milioni, è stato ridotto, in conseguenza degli accantonamenti effettuati ai sensi di provvedimenti di legge, e successivamente parzialmente reintegrato. Le risorse complessivamente stanziate per gli interventi di sostegno all'editoria di cui al predetto Fondo straordinario ammontano, infine, a circa 21 milioni.

Lo stanziamento destinato ai contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici, inizialmente pari a circa 56 milioni, ha subito cinque successivi tagli, per effetto degli accantonamenti disposti, in attuazione di previsioni legislative, dal MEF sugli stanziamenti dei capitoli relativi al "Fondo per gli interventi dell'editoria" e al "Fondo occorrente per gli investimenti del Dipartimento dell'editoria", iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia.

Tali risorse sono state poi successivamente integrate a seguito di variazioni in aumento disposte nel mese di dicembre, per un importo complessivo di euro 25,6 milioni, attingendo per la maggiore somma, come già riferito, al Fondo di riserva della Presidenza, quale scelta per assicurare l'erogazione dei contributi alle imprese editrici di quotidiani e periodici, previsti dalla

[72] Al Centro di responsabilità 9 "Informazione ed Editoria" compete, in linea generale, il coordinamento delle attività di comunicazione istituzionale del Governo, la promozione delle politiche di sostegno all'editoria ed ai prodotti editoriali, nonché il coordinamento delle attività volte alla tutela del diritto d'autore. In particolare, svolge compiti in materia di pubblicità e documentazione istituzionale; provvede alla comunicazione al pubblico sulle attività della Presidenza e del Governo; cura l'istruttoria per la concessione dei premi alla cultura e per il rilascio dei lasciapassare stampa; cura le attività istruttorie relative alla concessione alle imprese editoriali dei contributi diretti e di quelli indiretti; svolge d'intesa con le altre Amministrazioni competenti, compiti di vigilanza sulla Società italiana autori ed editori (SIAE) e sul nuovo istituto mutualistico artisti interpreti esecutori (IMAIE).

[73] Ad esempio, 3 milioni di euro, per il solo anno 2014, sono stanziati in forza dell'art. 1, comma 294, lett. f) della legge 2 Il "Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria", 7 dicembre 2013, n. 147) per la stampa periodica all'estero.

legge 7 agosto 1990, n. 250, a fronte della significativa riduzione dello specifico stanziamento ad essi destinato dalla legge di bilancio 2014, per effetto dei tagli disposti in corso d'anno dalle manovre finanziarie di contenimento della spesa pubblica, al fine di evitare ulteriori effetti negativi nel settore editoriale.

Al saldo dei sopracitati accantonamenti ed integrazioni, le risorse complessive destinate, nell'esercizio finanziario 2014, per interventi finalizzati alle politiche di sostegno all'editoria e ai prodotti editoriali sono state complessivamente pari a circa 46 milioni.

In ogni caso, anche nel 2014 ha trovato applicazione, per i contributi non predeterminati per legge, il principio stabilito dall'articolo 2, comma 62, della legge n. 191 del 2009 (Legge finanziaria 2010); dunque i contributi e le provvidenze sono state attribuite nel limite dello stanziamento iscritto sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri procedendo, ove necessario, al riparto proporzionale dei contributi tra gli aventi diritto.

Inoltre, riferisce il competente Dipartimento che anche nel 2014 l'applicazione delle norme introdotte dal DL 18 maggio 2012, n. 63, convertito con modificazioni dalla legge 16 luglio 2012, n. 103 e dai relativi dPCM attuativi, sulla ripartizione delle risorse tra le imprese editrici aventi diritto al contributo ed in particolare 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, ha portato ad una distribuzione delle risorse in favore delle imprese che hanno esibito costi reali e documentazione corretta.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali, programmazione strategica e finanziaria: *1.1. Ruolo e funzioni; 1.2. Programmazione strategica e finanziaria*

2. Struttura organizzativa: *2.1. Revisione degli assetti organizzativi e riduzione degli organici; 2.2. Uffici territoriali; 2.3. Organismi vigilati; 2.4. Prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza; 2.5. Criticità organizzative e operative*

3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Risorse finanziarie assegnate; 3.2. Misure di contenimento della spesa; 3.3. Programma di privatizzazioni; 3.4. Gestione delle spese; 3.5. Residui passivi; 3.6. Situazione debitoria; 3.7. Gestione delle entrate extra-tributarie*; 3.7.1. Entrate extra-tributarie; 3.7.2. Entrate riassegnate; *3.8. Osservazioni sulla gestione:* 3.8.1. Struttura del bilancio; 3.8.2. Banca dati unitaria; 3.8.3. Razionalizzazione acquisti; 3.8.4. Reiscrizione e revisione residui perenti; 3.8.5. Debito pubblico; 3.8.6. Controllo Agenzie fiscali; 3.8.7. Federalismo demaniale e culturale; 3.8.8. Rendiconto patrimoniale a valori di mercato; 3.8.9. Quantificazione residui attivi; 3.8.10. Contenzioso tributario; *3.9. Valutazione dei risultati*

4. Missioni e programmi: *4.1. Missioni, programmi e Centri di responsabilità; 4.2. Articolazione del bilancio*

Considerazioni di sintesi

Al dicastero sono affidate 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 fase della programmazione operativa, si confermano sia l'evidente ritardo nell'emanazione della direttiva generale per la gestione e l'azione amministrativa, che incide non poco sull'efficienza complessiva del dicastero, sia la dissonanza nell'individuazione degli obiettivi tra direttiva ministeriale e Note integrative al bilancio e al rendiconto; 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.

Sulla base dell'atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche, formalizzato nel settembre 2013, è stato emanato, alla fine del 2013, anche l'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per il triennio 2014-2016, che definisce, in coerenza con i vincoli e gli obiettivi stabiliti nel Documento di economia e finanza, gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria.

La struttura dipartimentale articolata in direzioni generali è stata confermata nel recente regolamento di organizzazione, mentre non risulta ancora emanato il decreto del Presidente del

Consiglio dei Ministri sui limiti di applicabilità, per il dicastero, delle norme in materia di principi generali e di misurazione, valutazione e trasparenza delle performances.

L'esigenza di maggiore impulso, sul piano operativo, da conferire all'attività di *spending review*, ribadita con l'art. 6 del decreto-legge n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 2012, con l'art. 49-*bis* del decreto-legge n. 69, convertito dalla legge n. 98 del 2013, e con il titolo II del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, rende più urgente un adeguamento, anche organizzativo, dell'Amministrazione. Non risulta superata la carenza di adeguati strumenti informatici, segnalata dall'Agenzia delle entrate lo scorso anno, circostanza 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, circa i quattro quinti delle spese finali, degli oneri nelle missioni di specifica competenza del dicastero, considerando, 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 vicina alle competenze specifiche del Ministero degli interni, nella componente Enti locali. 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, intesi a migliorare l'allocazione delle risorse e la significatività del bilancio.

Sul versante delle entrate extra-tributarie, si segnala ancora, per taluni capitoli, il basso livello delle riscossioni rispetto all'accertato e l'assenza di versamenti su capitoli con importo rilevante nelle previsioni.

Profili gestionali di rilievo riguardano: la necessità di rivedere l'allocazione funzionale della spesa per l'intero bilancio dello Stato e, in particolare, per il dicastero, interessato da un numero esorbitante di missioni, in gran parte di competenza specifica di altre Amministrazioni; la ancora limitata incidenza degli acquisti effettuati tramite CONSIP, nonostante obblighi e ampliamenti delle recenti manovre; l'emersione di ancora cospicue economie sul rimborso di prestiti e l'esigenza di più adeguate informazioni sull'utilizzo di strumenti finanziari derivati nella gestione del debito pubblico; il ritardo dell'avvio della banca dati unitaria; l'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; il riesame della configurazione normativa dell'Agenzia del demanio come Ente pubblico economico; l'opportunità 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; l'esigenza di individuare una metodologia condivisa per procedere, a fine esercizio, a una ragionevole valutazione dei residui attivi concernenti le somme rimaste da riscuotere, che quest'anno hanno dato luogo a un abbattimento senza precedenti, in misura del tutto anomala; significativi ritardi nel processo di attuazione del federalismo demaniale; sofferenze nello smaltimento dei residui passivi perenti agli effetti amministrativi; rilevanti diversità nella rilevazione del contenzioso tributario tra Dipartimento delle Finanze e Agenzia delle entrate; la necessità di raggiungere gli obiettivi programmati nel processo di dismissioni patrimoniali, quantificati per il 2015 in 0,3 punti percentuali di prodotto interno lordo nel recente Documento di economia e finanza. Sono state, invece, superate le asimmetrie nelle procedure di controllo sui pagamenti di tesoreria concernenti i titoli del debito pubblico, adeguando il riscontro sul debito fluttuante a quello sui titoli a medio-lungo termine, avviando nel contempo approfondimenti per la rivisitazione della disciplina normativa in materia.

Merita menzione, infine, la segnalazione, da parte dell'agenzia Dogane-Monopoli, dell'esigenza di ponderata e attenta applicazione del criterio della rotazione del personale, connesso con l'attuazione delle norme anticorruzione, in settori ad alto contenuto tecnico, anche al fine di preservare il prezioso patrimonio di conoscenza ed esperienza accumulato.

1. Profili istituzionali, programmazione strategica e finanziaria

1.1. Ruolo e funzioni

Nel 2014, il Ministero ha perseguito le proprie finalità attraverso sette Centri di responsabilità amministrativa, i quali, oltre a Gabinetto e 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.

Il Dipartimento del Tesoro fornisce il supporto tecnico per elaborare e attuare la politica economica e finanziaria, in ambito nazionale e internazionale, le strategie macroeconomiche e i documenti di programmazione; rappresenta il Governo nelle materie economiche e finanziarie, in sede europea e internazionale; gestisce il fabbisogno, gli interventi finanziari, il patrimonio e il debito pubblico; vigila sul sistema bancario e finanziario e sulla prevenzione dei reati finanziari.

La Ragioneria generale dello Stato supporta Parlamento e Governo nelle politiche di bilancio e garantisce la corretta gestione delle risorse, l'affidabilità dei conti e gli andamenti della finanza pubblica; interviene su ogni atto avente effetti sui conti pubblici, assicurando l'uniforme e corretta applicazione delle norme contabili; sul piano internazionale, rappresenta l'Italia in materia di contabilità pubblica e partecipa a progetti di collaborazione europei con Paesi terzi.

Al Dipartimento delle Finanze spettano la regia complessiva del sistema fiscale, la progettazione del suo sviluppo e la strategia della politica fiscale; l'indirizzo e il controllo di agenzie, società e organismi dell'Amministrazione finanziaria; la partecipazione ai processi di integrazione europea e di cooperazione internazionale in campo tributario; i rapporti con le autonomie regionali e locali per il federalismo fiscale; il sistema informativo della fiscalità e i servizi di giustizia tributaria.

Il Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi supporta il Ministero nei servizi comuni e fornisce servizi alle Pubbliche amministrazioni, tra cui la centralizzazione degli acquisti, tramite CONSIP, e il servizio stipendi dei dipendenti delle Amministrazioni statali; cura i servizi logistici, la comunicazione istituzionale e il contenzioso generale.

Nel 2014, è stata avviata l'unificazione delle scuole di formazione pubbliche, che prevede, tra l'altro, la soppressione della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, le cui funzioni vengono attribuite alla nuova Scuola nazionale dell'Amministrazione. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del 24 dicembre 2014, ha provveduto al trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri delle risorse finanziarie e strumentali necessarie per l'esercizio delle funzioni trasferite. Nelle more della sua entrata in vigore, si è già provveduto alla chiusura delle cinque sedi territoriali di Milano, Bologna, Bari, Palermo e Torino, con conseguente ricollocazione del personale ivi in servizio, pari a 18 unità. Sotto la vigilanza del dicastero hanno operato le tre Agenzie fiscali delle Entrate, delle Dogane-Monopoli e del Demanio, quest'ultima configurata giuridicamente come ente pubblico economico. La Corte dei conti auspica che sia legislativamente chiarita la natura di tale agenzia, poiché l'attuale dicotomia tra agenzia fiscale e ente pubblico economico appare foriera di rilevanti problemi applicativi delle singole normative, incluse quelle relative al reclutamento del personale; si confermano, al riguardo, le perplessità già espresse sull'utilità del permanere di una configurazione "economica" dell'ente, attesa la natura essenzialmente di servizio alla Pubblica amministrazione delle funzioni svolte[1].

Il Dipartimento delle Finanze svolge la propria attività di *governance* sulle Agenzie fiscali, anche con riferimento all'azione di coordinamento e monitoraggio per la razionalizzazione delle strutture e la revisione della spesa di ciascuna agenzia. Nel 2015 dovrebbero essere completati i processi di integrazione e di accorpamento che hanno interessato

[1] Determinazione n. 98 del 2014 della Corte dei conti-Sezione di controllo sugli enti, e relativa relazione al Parlamento.

le tre agenzie, compreso l'allineamento della consistenza effettiva del personale in servizio alle ridotte dotazioni organiche definitive.

La missione del dicastero ha come supporto anche alcune società strumentali a capitale interamente posseduto, tra cui:

- CONSIP S.p.A. nel settore dell'acquisizione centralizzata di beni e servizi;
- SOGEI S.p.A., per i sistemi informatici;
- SOSE S.p.A., nell'elaborazione degli studi di settore;
- EQUITALIA S.p.A. e società da essa controllate, per la riscossione dei tributi.

Nelle prime due società è stato avviato un 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 dell'acquisizione di beni e servizi in CONSIP; l'operazione è parte della riorganizzazione degli organismi pubblici, che ha portato alla cancellazione di DigitPA e di Agenzia per l'innovazione, con l'istituzione dell'Agenzia per l'Italia digitale e 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 dell'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 .

1.2. Programmazione strategica e finanziaria

L'atto d'indirizzo per la definizione delle priorità politiche per l'esercizio 2014, datato 23 settembre 2013, indicava i seguenti obiettivi, riportati in sintesi:

- consolidamento del percorso di risanamento finanziario;
- rafforzamento della *governance* economica europea e adozione delle riforme strutturali;
- utilizzo prudente e equo della leva fiscale;
- lotta all'evasione e all'elusione;
- completamento della riforma del bilancio;
- contenimento dei costi di funzionamento e miglioramento dell'efficienza;
- contribuire alla modernizzazione dell'Amministrazione pubblica;
- valorizzazione del capitale umano.

Seguiva, a fine 2013, l'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per il triennio 2014-2016, che, con riferimento alle indicate priorità politiche, alle convenzioni con le Agenzie fiscali, alla *governance* del sistema della fiscalità di competenza del Dipartimento delle Finanze e al contributo della Guardia di Finanza, specificava gli obiettivi demandati alle agenzie:

- prevenzione e contrasto dell'evasione e dell'elusione;
- centralità del rapporto con il contribuente e della qualità dei servizi;
- ottimizzazione dell'organizzazione;
- gestione efficiente ed economica.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per il 2014, definita solo l'8 maggio 2014, è divenuta pienamente efficace con la registrazione della Corte dei conti il 7 luglio, ad esercizio ormai ampiamente inoltrato, evidenziando difficoltà nei tempi del complesso processo di programmazione operativa. Essa conferma, tra gli obiettivi strategici della Guardia di Finanza, il "contrasto degli illeciti in materia di spesa pubblica", al pari della lotta all'evasione e all'elusione fiscale e dell'attuazione delle norme in materia di anticorruzione e trasparenza.

La direttiva continua a non comprendere i centri di responsabilità "impropri", costituiti dal Gabinetto del Ministro e dall'Avvocatura generale, non destinatari di obiettivi strategici; comprende, invece, gli obiettivi di natura finanziaria, relativi a meri trasferimenti ad altri soggetti, che non implicano alcuna attività discrezionale. I due richiamati centri di responsabilità sono, invece, considerati nelle Note integrative al bilancio di previsione e al consuntivo, che,

tuttavia, non considerano 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, 128 obiettivi, 40 strategici e 88 strutturali, comprensivi di quelli finanziari; la loro ripartizione per missioni ne prevede 81 ad esecuzione diretta e 47 per trasferimenti finanziari, nell'ambito delle 25 missioni assegnate al dicastero. La ripartizione per centri di responsabilità presenta 49 obiettivi, di cui 15 strategici, assegnati al Dipartimento del Tesoro; 28, di cui 7 strategici, al Dipartimento delle Finanze; 27, di cui 7 strategici, alla Ragioneria generale; 16, di cui 8 strategici, al Dipartimento Affari generali; 4, di cui 2 strategici, alla Guardia di Finanza; 3 al Gabinetto e 1 all'Avvocatura generale, tutti strutturali.

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 non considera 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 2014, le predette differenze, distintamente per centri di responsabilità:

TAVOLA 1

OBIETTIVI 2014

NOTA INTEGRATIVA					DIRETTIVA[2]			
Cdr	**Totale complessivo**	**Strategici**	**Strutturali**	**Finanziari**	**Cdr**	**Totale complessivo**	**Strategici**	**Strutturali**
DAG	**16**	8	7	1	DAG	13	8	5
DT	**49**	16	8	25	DT	37	16	21
RGS	**27**	7	10	10	RGS	14	8	6
DF	**28**	7	10	11	DF	17	7	10
GdF	**4**	2	2	0	GdF	5	3	2
sub totale	**124**	**40**	**37**	**47**	**TOTALE**	86	**42**	**44**
TOTALE	**124**	**40**	**84**					
					SSEF	4	2	2
AVVOC.	**1**	0	1	0	**TOT. GEN.**	90	**44**	**46**
GABINETTO	**3**	0	3	0				
TOT. GEN.	**128**	**40**	**88**					

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 (Garantire lo svolgimento delle attività di supporto al funzionamento delle strutture del ministero coerentemente con le risorse disponibili), 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 7 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 che per la Ragioneria generale, trattandosi sostanzialmente di trasferimenti. Inoltre,

[2] I dati degli obiettivi finanziari non sono presenti nella direttiva ma solo nell'applicativo informatizzato.

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 in materia di programmazione degli obiettivi e rilevazione dei risultati.

Lo stato di realizzazione della programmazione per il precedente esercizio 2013, ancora riportato come provvisorio nonostante l'avvenuto varo della direttiva 2014 nel mese di maggio, si limita a segnalare che tutti gli obiettivi sono stati sostanzialmente raggiunti, tranne l'obiettivo strategico "Pieno supporto al Governo per l'attuazione della riforma del bilancio", demandato alla Ragioneria generale, in relazione all'esigenza del rinvio, poi assentita dal legislatore, per l'esercizio delle deleghe in materia di elaborazione del testo unico di contabilità di Stato, di completamento della riforma strutturale del bilancio e di potenziamento del bilancio di cassa.

2. Struttura organizzativa

2.1. Revisione degli assetti organizzativi e riduzione degli organici

Nel corso del 2014, è stata data attuazione alla normativa sulla riduzione del personale, con l'emanazione, in data 17 luglio 2014, del decreto ministeriale di individuazione degli uffici centrali di livello dirigenziale non generale, ripartendo tra le strutture il taglio di 139 posizioni di livello dirigenziale rispetto al precedente decreto del 5 luglio 2012. Per il personale delle aree, con decreto del 20 novembre, è stata attuata la ripartizione delle dotazioni organiche nell'ambito del contingente complessivo di 11.589 unità.

A fine 2014, 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 12.221 unità, di cui 632 dirigenti. Il personale effettivamente in servizio era, secondo l'Amministrazione, di 11.145 unità, di cui 573 dirigenti, a fronte delle 11.120 unità, di cui 531 dirigenti, previste nella direttiva generale.

La quota di acquisti effettuati tramite convenzioni CONSIP e mercato elettronico si aggira intorno al 57 per cento 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 nelle diverse fasi.

Il corpo militare della Guardia di Finanza espone un organico di 64.222 unità, di cui 428 dirigenti; i militari effettivamente in servizio risultano, a fine anno, 58.719 unità, di cui 387 dirigenti, rispetto alle 61.500 unità, di cui 332 dirigenti, previste nella direttiva ministeriale. Sul complesso degli acquisti, la quota effettuata tramite CONSIP e mercato elettronico non supera il 60 per cento.

L'Agenzia delle entrate, che ha incorporato la soppressa agenzia del Territorio, presenta una pianta organica provvisoria di 43.886 unità, di cui 1.430 dirigenti, invariata rispetto al 2013; quella definitiva, al termine del processo di riorganizzazione, conta 43.794 unità, di cui 1.137 dirigenti.

A fine 2014, il personale effettivamente in servizio risultava di 40.695 unità, di cui 420 dirigenti, a fronte delle 40.347 unità, di cui 446 dirigenti, alla fine dell'anno precedente.

L'Agenzia è articolata in 10 direzioni centrali, più un Ufficio stampa; 19 direzioni regionali; 2 direzioni provinciali a Trento e Bolzano. L'articolazione periferica conta 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, soprattutto in periferia; l'agenzia conferma che il 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 2014 ne erano stati chiusi 46, gli altri saranno chiusi nel corrente anno.

Degli acquisti del 2014, risultano effettuati tramite CONSIP e mercato elettronico solo il 37,3 per cento; per il resto, 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-Monopoli ha provveduto alla rideterminazione della pianta organica con delibera del Comitato di gestione n. 196 del 2013, stabilendo in 12.920 le unità di personale, di cui 336 dirigenti; il personale in servizio al 31 dicembre 2014 risulta, complessivamente, di 11.405 unità, di cui 142 dirigenti, rispetto alle 11.472 unità, di cui 112 dirigenti del precedente anno. Va notato il ricorso a procedure negoziate nella quasi totalità dei casi di acquisto di beni e servizi, obbligato, a detta dell'Amministrazione, per l'indisponibilità delle caratteristiche richieste sia nell'ambito delle convenzioni attive CONSIP, sia sul mercato elettronico. Nel corso del 2014, l'Agenzia ha proseguito l'azione di razionalizzazione organizzativa, con la revisione del piano di riordino, del quale, con delibera n. 261, è stata avviata l'attuazione. La struttura organizzativa a fine anno contempla, per l'area Dogane, 9 direzioni centrali, 3 uffici centrali, 7 direzioni interregionali, 2 regionali, 1 interprovinciale e ben 264 strutture territoriali (dogane, sezioni operative, laboratori chimici); per l'area Monopoli, 5 direzioni centrali, 4 uffici centrali, 16 direzioni territoriali (uffici dei monopoli) e 71 sezioni staccate. Ad avviso della Corte dei conti, sussistono ancora ampi margini di razionalizzazione e di riduzione.

L'Agenzia del demanio, 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 2014 risulta di 1.039 unità, di cui 53 dirigenti, a fronte di 1.025 unità, di cui 53 dirigenti, del precedente fine esercizio. Circa un ventesimo delle acquisizioni di beni e servizi risulta effettuato con l'utilizzo delle convenzioni CONSIP e del mercato elettronico. La struttura organizzativa si compone di 8 direzioni centrali, 16 regionali o interregionali e 9 altre sedi.

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.

Va notato che le agenzie devono affrontare la situazione venutasi a creare a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2015, che ha dichiarato l'illegittimità della norma recante la possibilità di attribuire incarichi dirigenziali a funzionari, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali per la copertura delle posizioni dirigenziali vacanti. La vicenda interessa soprattutto l'Agenzia delle entrate, con 867 funzionari incaricati. Tali incarichi sono venuti meno a decorrere dalla data di esecutività della sentenza (26 marzo 2015). L'Amministrazione auspica ora un intervento normativo che consenta di risolvere la questione, segnalando che gli atti emessi dai funzionari incaricati restano pienamente validi, anche sulla scorta di pareri dell'Avvocatura generale dello Stato. I posti divenuti vacanti sono stati assegnati ad interim ai pochi dirigenti di ruolo tuttora in servizio, che hanno rilasciato deleghe per la sottoscrizione degli atti. Con bando pubblicato il 13 maggio 2014, l'Agenzia delle entrate ha indetto un concorso pubblico per 403 dirigenti di seconda fascia, non ancora espletato per contenziosi instaurati dinanzi al giudice amministrativo.

Nel complesso, il personale in servizio al 31 dicembre 2014 presso il Ministero dell'economia e delle finanze, comprese Agenzie fiscali e Guardia di Finanza, era di 123.003 unità, di cui 1.575 dirigenti, a fronte delle 123.623 unità, di cui 1.628 dirigenti, del precedente esercizio.

2.2. Uffici territoriali

Nell'ambito della riorganizzazione degli uffici territoriali del dicastero, il decreto ministeriale 17 luglio 2014 ha previsto la riduzione del numero degli uffici dirigenziali delle Ragionerie territoriali dello Stato da 116 a 87, demandando ad un successivo provvedimento la ridefinizione della loro articolazione territoriale e delle relative competenze, definendone le linee guida. In base agli approfondimenti di apposito gruppo di lavoro, è proseguito il processo di riorganizzazione delle Ragionerie territoriali, con la soppressione, dal 1 febbraio 2015, di dieci di esse (Biella, Crotone, Enna, Lecco, Lodi, Massa e Carrara, Prato, Rimini, Verbania e Vibo Valentia), la localizzazione dei restanti uffici in edifici con altri uffici territoriali del Ministero e governativi, la definizione delle dotazioni organiche su base regionale. E' in corso di perfezionamento il provvedimento che definisce la riduzione a 87 degli uffici dirigenziali non generali; la concentrazione nelle sedi della Ragionerie territoriali nei capoluoghi regionali delle attività che possono essere meglio gestite in un'unica sede; il rafforzamento delle funzioni di coordinamento, controllo di gestione e monitoraggio.

Le segreterie delle Commissioni tributarie sono state escluse dai tagli di organico, mentre l'attività della Commissione tributaria centrale si è esaurita entro il 31/12/2014[3]. E' proseguita la razionalizzazione delle spese di funzionamento delle 124 Commissioni tributarie (103 Commissioni tributarie provinciali e 21 Commissioni tributarie regionali), adottando un modello organizzativo di accentramento e standardizzazione dei processi, con un unico punto ordinante regionale, l'utilizzo della posta elettronica certificata anche nel processo tributario e l'accorpamento dei locali, d'intesa con l'Agenzia del demanio. Resta 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.

2.3. Organismi vigilati

A fine 2014, le società direttamente partecipate, con le quote possedute, risultano le seguenti:

1. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (100 per cento)
2. ANAS S.p.A. (100 per cento)
3. ARCUS S.p.A. (100 per cento)
4. Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (80,10 per cento)
5. Coni Servizi S.p.A. (100 per cento)
6. Consap S.p.A. (100 per cento)
7. Consip S.p.A. (100 per cento)
8. ENAV S.p.A. (100 per cento)
9. ENEL S.p.A. (31,24 per cento)
10. ENI S.p.A. (4,34 per cento) [Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. detiene una partecipazione del 25,76 per cento]
11. EUR S.p.A. (90 per cento)
12. EXPO 2015 S.p.A. (40 per cento)
13. Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (100 per cento)
14. Finmeccanica S.p.A. (30,20 per cento)
15. Fondo Italiano d'Investimento SGR S.p.A. (12,50 per cento).
16. Gestore dei servizi energetici - GSE S.p.A. (100 per cento)
17. INVIMIT SGR (100 per cento)
18. Istituto Luce - Cinecittà S.r.l. (100 per cento)
19. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (100 per cento)
20. Italia Lavoro S.p.A. (100 per cento)
21. Poste Italiane S.p.A. (100 per cento)

[3] A conclusione dell'attività della Commissione si è proceduto, ai sensi dell'art. 44 del d.lgs. n. 545 del 1992, all'interpello dei componenti rimasti in servizio per la nomina nelle commissioni tributarie regionali e provinciali.

22. RAI Radio Televisione Italiana S.p.A. (99,56 per cento)
23. Rete Autostrade Mediterranee S.p.A. (100 per cento)
24. SOGEI S.p.A. (100 per cento)
25. SOGESID S.p.A. (100 per cento)
26. SOGIN S.p.A. (100 per cento)
27. STMicroelectronics Holding N.V. (50 per cento)
28. Studiare Sviluppo S.r.l. (100 per cento).

Sul piano generale, il Dipartimento del Tesoro, in qualità di azionista, non esercita attività di vigilanza sulle società partecipate operanti in settori di competenza di altre Amministrazioni vigilanti. Su talune società in house (CONSIP, CONSAP, Studiare sviluppo, SOGEI), il dicastero esercita il cosiddetto controllo analogo, con l'emanazione di atti di indirizzo da parte della struttura ministeriale competente, rendicontazioni periodiche delle attività del Consiglio d'amministrazione, approvazione o obblighi di informativa per gli atti di gestione più rilevanti. Altre società in house sono sottoposte al controllo di altre Amministrazioni, come SOGESID, vigilata dal ministero dell'Ambiente, ARCUS e Istituto Luce Cinecittà, dal ministero dei Beni culturali.

Per altre società, la vigilanza riguarda le sole attività svolte per conto dell'Amministrazione competente, come Italia lavoro (ministero del Lavoro); GSE, Poste italiane, SOGIN e RAI (Sviluppo economico), Ferrovie dello Stato, ENAV, ANAS e RAM (Infrastrutture e trasporti); Istituto poligrafico e zecca dello Stato (MEF- Dipartimenti del Tesoro e dell'Amministrazione generale).

Particolare rilevanza assume il disegno di razionalizzazione che ha investito le società strumentali CONSIP e SOGEI, entrambe società per azioni interamente possedute, inteso ad accentrare nella prima le attività di acquisizione di beni e servizi per l'intera Amministrazione, e nella seconda le attività e i servizi informatici del dicastero, anche mediante l'affidamento a CONSIP delle attività di centrale di committenza di reti telematiche, del Sistema pubblico di connettività e della rete internazionale delle Pubbliche amministrazioni. Le attività CONSIP di sviluppo e gestione dei sistemi informatici a favore della Corte dei conti e dei Dipartimenti dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi, del Tesoro e della Ragioneria generale sono state trasferite, mediante operazione di scissione, a SOGEI S.p.A., con efficacia dal 1° luglio 2013, affidandole a una specifica divisione interna, che opera sulla base del precedente modello di relazione. La legge di stabilità 2015 ha introdotto significative modifiche per la gestione dell'informatica, che porteranno alla rivisitazione del modello di relazione, da formalizzare entro il 30 giugno 2015 in un accordo quadro comprensivo del Sistema informativo della fiscalità, nel cui ambito le singole articolazioni stipuleranno accordi derivati.

Quanto all'avvalimento di CONSIP da parte di SOGEI per l'acquisizione di beni e servizi informatici, le due società hanno stipulato un'apposita convenzione, di durata quinquennale, per regolare i rispettivi ruoli e responsabilità. Sono stati segnalati notevoli ritardi nell'espletamento delle procedure di gara, con conseguente autorizzazione a SOGEI a prorogare i contratti in scadenza per assicurare la continuità dei servizi.

2.4. Prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza

L'adozione, con decreto ministeriale del 31 gennaio 2014, del piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) per il triennio 2014-2016 (escluse le Agenzie fiscali e la Guardia di Finanza, che hanno assunto iniziative analoghe nella loro autonomia) ha avviato il percorso indicato dal legislatore nella legge n. 190 del 2012, individuando le azioni da svolgere per ridurre o eliminare il rischio di corruzione, distintamente per ufficio interessato, con precise scadenze 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 dall'Autorità nazionale anticorruzione - 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 del decreto legislativo n. 150 del 2009, comprese le disposizioni in materia di trasparenza, il dicastero ha adempiuto, negli anni, agli obblighi di pubblicazione previsti dalla disciplina vigente: le informazioni richieste sono pubblicate, prevalentemente, nell'ambito dei siti istituzionali dei diversi Dipartimenti del Ministero, in relazione alle rispettive competenze.

Nell'ambito del piano triennale, è in corso di adozione un nuovo codice di comportamento, che integra il codice applicabile alla generalità dei dipendenti pubblici; è stata effettuata la rotazione nelle aree a maggiore rischio, con modalità differenziate a seconda dei settori; in caso di comando, mobilità o assunzione a qualsiasi titolo, viene richiesta apposita dichiarazione di assenza di condanne, per i reati previsti nel capo I del libro II del codice penale; nell'ambito delle procedure di assunzione, i membri della commissione e della vigilanza sottoscrivono dichiarazioni sull'assenza di rapporti di parentela e affinità entro il quarto grado con i candidati ammessi alle prove, sull'inesistenza di incompatibilità e di cariche politiche e sindacali; è in corso di emanazione uno schema di regolamento sugli incarichi vietati (*black list*); sono state impartite direttive sulle dichiarazioni d'insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità; nei contratti individuali è stato inserito l'espresso divieto di prestare attività lavorativa presso soggetti privati per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro; mediante procedura informatica, dal dicembre 2014 è possibile inviare segnalazioni di illecito da parte dei dipendenti; è stato avviato un programma di formazione obbligatoria per gli uffici maggiormente a rischio; è stato predisposto uno schema di protocollo generale di legalità, al quale faranno rinvio tutti gli avvisi, bandi di gara, lettere invito; la relazione sul rispetto dei termini procedimentali è periodicamente aggiornata e pubblicata sul sito istituzionale; sono state effettuate le dichiarazioni obbligatorie dei dirigenti sull'assenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità, verificate e pubblicate sul sito internet istituzionale. Quanto alla trasparenza, nel 2014 è stata completata l'area "amministrazione trasparente", per la quale i monitoraggi svolti dall'Autorità nazionale anticorruzione non hanno evidenziato criticità.

L'Agenzia delle entrate ha adottato e pubblicato sul sito istituzionale il piano triennale di prevenzione della corruzione 2014-2016, che descrive le azioni 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. Al titolare della direzione centrale Audit e sicurezza, con atto del direttore n. 5841 del 16 gennaio 2015 e delibera del Comitato di gestione n. 1 del 27 gennaio 2015, è stato attribuito l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione, nomché l'incarico di responsabile per la trasparenza.

L'Agenzia delle Dogane-Monopoli ha adottato il piano triennale nell'aprile 2014, controllandone la corretta e puntuale applicazione tramite il responsabile, che si è avvalso dell'Audit interno, assicurando che tutte le strutture avevano intrapreso le iniziative previste, "compatibilmente con i vincoli connessi alla disponibilità di risorse umane e alla necessità di garantire, comunque, efficienza e continuità all'azione amministrativa", rappresentando che la rotazione del personale, in settori ad alto contenuto tecnico, non può essere applicata acriticamente, senza tener conto dell'esigenza di non disperdere il patrimonio di conoscenza ed esperienza accumulato. L'agenzia segnala, inoltre, incertezze interpretative circa l'esatta portata degli obblighi di pubblicazione, previsti dal decreto legislativo n. 33 del 2013, nei confronti delle Agenzie fiscali, in quanto la legge di stabilità per il 2014 ne limita l'applicazione ai soli profili che non riguardano l'organizzazione e l'esercizio delle attività in materia tributaria e doganale; allo specifico quesito, sottoposto all'Ufficio legislativo del dicastero, non è stato ancora dato riscontro.

L'Agenzia del demanio, ente pubblico economico, non ha ancora adottato il proprio piano triennale anticorruzione, comunicando, tuttavia, l'intento di provvedervi a breve; nel dicembre 2014, ha approvato il programma triennale per la trasparenza e l'integrità, avviandone l'applicazione.

Per le società controllate o partecipate, sono stati rafforzati i meccanismi di prevenzione della corruzione e di garanzia di trasparenza, chiarendo le modalità di applicazione delle norme

in materia, mediante una direttiva del Ministro, basata su un documento condiviso dall'Autorità anticorruzione, che integra il modello di prevenzione di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001, prevedendo il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nelle società controllate, nonché l'applicabilità alle società solo partecipate limitatamente alle attività di pubblico interesse; per le società quotate, invece, si ritengono necessari ulteriori approfondimenti con CONSOB.

2.5. Criticità organizzative e operative

I profili di maggiore rilievo che emergono dall'attività di controllo attengono ai due ambiti delle variazioni di bilancio e delle delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica - CIPE.

In materia di variazioni di bilancio, sono stati adottati provvedimenti talvolta assai complessi, anche per quanto riguarda l'accertamento della corretta copertura finanziaria.

Di particolare complessità è stato l'esame del decreto di variazioni n. 40812 del 2014, adottato in attuazione del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, per il quale è stata verificata la correttezza dell'iter seguito per la procedura prevista, in caso di eventi eccezionali, dall'articolo 81, secondo comma, della Costituzione e dall'art. 6 della legge n. 243 del 2012, di attuazione del principio del pareggio di bilancio. Tale procedura, entrata in vigore dal 1° gennaio 2014, è stata applicata per la prima volta con la presentazione al Parlamento del Documento di economia e finanza 2014, con la relazione che supporta la richiesta di specifica autorizzazione sullo scostamento rispetto agli obiettivi prefissati, indicando le finalità alle quali destinare le risorse disponibili e il relativo piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, da attuare a partire dall'esercizio successivo, secondo un programma che tenga conto della durata e della gravità degli eventi da fronteggiare.

Col decreto n. 67590 del 4 settembre 2014, è stata data parziale attuazione alla proroga delle missioni internazionali di pace[4], che ha disposto, tra l'altro, l'utilizzo a copertura di una quota degli interessi attivi derivanti dalla sottoscrizione, a favore dell'emittente Monte dei Paschi di Siena, dei nuovi strumenti finanziari, non necessari al pagamento degli interessi passivi da corrispondere sui titoli del debito pubblico emessi per l'acquisizione delle risorse necessarie[5].

Quanto al controllo sulle delibere CIPE, nel corso del 2014, come avvenuto negli anni precedenti, l'esame è stato, non di rado, reso più difficile dalla mancata o inadeguata documentazione, con conseguenti solleciti, formali o per le vie brevi, al fine di acquisire gli atti occorrenti.

I maggiori profili problematici, che in numerosi casi hanno comportato il deferimento alla Sezione centrale del controllo della Corte dei conti, hanno riguardato gli interventi per le infrastrutture strategiche (legge obiettivo n. 443 del 2001).

Inoltre, hanno richiesto un esame particolarmente attento le delibere del CIPE aventi ad oggetto i "contratti di programma" e i "contratti di servizio", intercorsi tra Ministero delle infrastrutture e trasporti e ANAS S.p.A., RFI S.p.A. e ENAV S.p.A.. Non raramente, questi contratti sono approvati con molto ritardo, quando gli effetti giuridici sono prossimi ad essere esauriti. In particolare, i contratti di investimento e servizi con ENAV S.p.A., inviati alla Corte dei conti nel mese di novembre, riguardavano il triennio 2010-2012, ormai concluso e il successivo triennio 2013-2015, anch'esso per due terzi esaurito.

Tematiche di particolare rilevanza sono state anche quelle afferenti i finanziamenti di programmi e opere infrastrutturali in assenza di risorse certe e documentate, a seguito delle quali potrebbero determinarsi affidamenti, se non vere e proprie obbligazioni giuridiche, con

---

[4] Decreto-legge n. 109 "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, nonché disposizioni per il rinnovo dei comitati degli italiani all'estero", convertito dalla legge n. 141 del 2014.

[5] Articoli da 23-*sexies* a 23-*duodecies* del decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012.

conseguente necessità di ulteriori assegnazioni di risorse per assicurarne il completamento; in taluni casi, la carenza di progettazione preliminare genera ritardi e incremento dei costi, traducendosi in varianti, con richieste di lodi arbitrali, aumenti di spesa e contenziosi. Si è rilevato, fra l'altro, che nei dispositivi delle delibere non sempre sono riportate in modo esaustivo tutte le indicazioni necessarie, con conseguenti richieste di correzione.

Le delibere di maggior rilievo esaminate nel 2014 sono:

1) la delibera n. 73/2013, relativa all'approvazione del progetto preliminare ed alla proposta del promotore per la realizzazione del corridoio autostradale Civitavecchia-Orte-Mestre, che ha dato luogo alla ricusazione del visto;
2) la delibera n. 3/2014 relativa al completamento del servizio ferroviario metropolitano e della filoviarizzazione delle linee portanti del trasporto pubblico urbano di Bologna, sottoposta a rilievi che hanno indotto l'Amministrazione al ritiro del provvedimento prima del termine fissato per l'adunanza collegiale;
3) la delibera n. 19/2014, sulla velocizzazione della linea Catania-Siracusa: tratta Bicocca-Targia, 1 ° lotto funzionale Bicocca-Augusta;
4) la delibera n. 60/2013, concernente la riqualificazione con caratteristiche autostradali della strada provinciale 46 Rho-Monza - Lotto 2, ammessa al visto ed alla conseguente registrazione a seguito dell'esame della Sezione di controllo;
5) la delibera n. 28/2014, avente ad oggetto " Variante di Cannitello: modifica del soggetto aggiudicatore", ritirata dall'Amministrazione a seguito di rilievo;
6) la delibera n. 20/2014, avente ad oggetto "Via del Mare, collegamento A4-Iesolo e Litorali", alla quale è stato ricusato il visto con deliberazione della Sezione del controllo n. 33/2014;
7) la delibera n. 27/2014, recante modifica del soggetto aggiudicatore dell'intervento "Schema idrico Rasento Bradano, tronco di Acerenza distribuzione III lotto", alla quale è stato ricusato il visto con delibera della Sezione del controllo n. 37/2014.

In questa prima parte del 2015, va segnalata la deliberazione della Sezione del controllo n. 9/2015, con la quale è stato ricusato il visto alla delibera CIPE n. 43/2014, concernente i lavori di ammodernamento e adeguamento al tipo 1/A delle norme CNR/80 dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, in quanto un progetto definitivo di infrastruttura strategica, non preceduto dalla approvazione del progetto preliminare, deve essere previamente rimesso al Consiglio superiore dei lavori pubblici, affinché renda il parere obbligatorio di propria competenza. Una fattispecie analoga ha condotto al ritiro della delibera n. 41/2014, concernente il corridoio viabilità autostradale Civitavecchia-Orte-Mestre.

Altrettanto significativa appare la ricusazione del visto della delibera n. 44/2014[6], concernente il nuovo collegamento ferroviario Arcisate-Stabio, avvenuta nell'adunanza della Sezione del controllo del 7 maggio scorso, in quanto il significativo incremento dei costi non appare supportato né dalla definizione del nuovo contratto di programma, né dai pareri previsti, in un contesto di sostanziale modifica del quadro economico originario.

Nel quadro descritto, particolare rilevanza assume la procedura delle delibere CIPE, che consente la loro definizione e *drafting* anche molti mesi dopo la loro approvazione da parte del Comitato, con negative conseguenze non in linea con il principio di completezza, cui dovrebbe

---

[6] La delibera presenta, in sintesi, i seguenti contenuti: 1) in materia di esecuzione di opere pubbliche di competenza statale, la circostanza che intervenga un rilevante incremento del finanziamento dell'opera determina, in ogni caso, l'esigenza di modificare il Piano economico-finanziario e di realizzare un nuovo crono-programma, soprattutto laddove il precedente, assunto insieme al piano in occasione dell'approvazione del progetto definitivo, sia palesemente inosservato e, dunque, inattuale; 2) l'incremento finanziario, disposto *ex-lege* a valere su di un nuovo contratto di programma, peraltro non ancora approvato e al quale è rinviata la reale copertura finanziaria, non può prescindere dalle valutazioni economiche del CIPE, la cui funzione non può limitarsi a prendeme atto e ad approvare interventi, nella fattispecie di delocalizzazione, che pure determinano nuovi costi; - la mancata previsione in un decreto-legge dei pareri delle Commissioni parlamentari, previsti dalla normativa di settore, non può costituire elemento irrilevante nelle valutazioni del CIPE, in considerazione dell'avvenuto inserimento della previsione dei pareri nella legge di conversione intervenuta a ridosso dell'approvazione della delibera CIPE, in un quadro che, ai sensi dell'attuale regolamento CIPE, prevede tempi significativi di definizione dell'iter della delibera medesima, successivi alla sua approvazione, fattore questo che connota gli atti intervenuti in tale arco temporale del carattere "endoprocedimentale" e, al tempo stesso, impegna il CIPE a tener conto di tali modifiche normative.

corrispondere il provvedimento amministrativo; si auspica, al riguardo, una sollecita revisione di tale procedura che permetta il superamento di talune problematiche rilevate.

Su presentazione, parifica e controllo di regolarità amministrativa dei conti giudiziali, in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 16 del decreto legislativo n. 123 del 2011, si è espressa, in sede consultiva, la Corte dei conti, riaffermando la sussistenza dell'obbligo della società Equitalia di presentare alle Sezioni giurisdizionali della Corte, quale agente contabile principale, un unico conto riguardante l'intera gestione, nel quale devono confluire le operazioni contabili poste in essere per suo conto da soggetti che per detta società agiscono, quali sub-agenti contabili. Nelle more dell'applicazione della procedura prevista nel Protocollo di intesa tra Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Agenzia delle entrate ed Equitalia, la stessa Agenzia delle entrate potrà definire, d'intesa con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, le opportune forme di raccordo con le articolazioni territoriali dello stesso Dipartimento per lo svolgimento dei necessari compiti di controllo sui conti presentati dagli agenti contabili della riscossione[7].

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Risorse finanziarie assegnate

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 592,5 miliardi di stanziamento definitivo; le spese finali, al netto del rimborso di prestiti (programma 2 della missione 34), risultano di 365,9 miliardi, con un aumento del 6,2 per cento sul 2013 (344,4 miliardi).

TAVOLA 2

MISSIONI E PROGRAMMI PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ
(STANZIAMENTI) ESERCIZIO 2014

(in milioni)

Missione	Programma	Cdr Spese		Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	% su spese finali (Stanz. def.)	% su spese complessive (Stanz. def.)
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri	Costituzionali	3	TESORO	1.828	1.788	0,5	0,3
	Rilevanza costituzionale	3	TESORO	527	524	0,1	0,1
	Presidenza del Consiglio	3	TESORO	478	469	0,1	0,1
Totale Missione 001				2.833	2.781	0,8	0,5
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	Interventi di settore	3	TESORO	14.996	23.330	6,4	3,9
		4	RAGIONERIA	0	0	0,0	0,0
	Federalismo	4	RAGIONERIA	60.638	60.651	16,6	10,2
	Regolazioni ed trasferimenti alle Regioni a statuto speciale	4	RAGIONERIA	27.899	27.878	7,6	4,7
	Concorso spesa sanitaria	4	RAGIONERIA	8.409	9.279	2,5	1,6
	Enti territoriali	4	RAGIONERIA	281	299	0,1	0,1
Totale Missione 003				112.223	121.437	33,2	20,5
004.L'Italia in Europa e nel mondo	Politiche di bilancio UE	4	RAGIONERIA	23.106	23.139	6,3	3,9
	Politica internazionale	3	TESORO	929	1.023	0,3	0,2
Totale Missione 004				24.035	24.162	6,6	4,1
005.Difesa e sicurezza del territorio	Missioni militari di pace	4	RAGIONERIA	615	0	0,0	0,0
006.Giustizia	Giustizia tributaria	6	FINANZE	197	216	0,1	0,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	Sicurezza democratica	3	TESORO	602	607	0,2	0,1
	Concorso della Guardia di Finanza	7	GUARDIA DI FINANZA	1.374	1.383	0,4	0,2

[7] Parere delle Sezioni riunite in sede consultiva del 12 settembre 2014 e successivo parere delle medesime Sezioni riunite del 10 maggio 2015.

Missione	Programma	Cdr Spese		Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	% su spese finali (Stanz. def.)	% su spese complessive (Stanz. def.)
Totale Missione 007				1.976	1.989	0,5	0,3
008.Soccorso civile	Pubbliche calamità	3	TESORO	118	297	0,1	0,1
	Protezione civile	3	TESORO	2.225	2.535	0,7	0,4
Totale Missione 008				2.343	2.832	0,8	0,5
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	Sostegno al settore agricolo	3	TESORO	153	146	0,0	0,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	Incentivi	3	TESORO	0	1	0,0	0,0
	Incentivi Sostegno	3	TESORO	329	732	0,2	0,1
	Fiscalità	6	FINANZE	1.786	6.740	1,8	1,1
Totale Missione 011				2.115	7.474	2,0	1,3
013.Diritto alla mobilità	Sostegno trasporto	3	TESORO	5.270	5.095	1,4	0,9
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	Opere pubbliche e infrastrutture	4	RAGIONERIA	2	2	0,0	0,0
015.Comunicazioni	Servizi postali e telefonici	3	TESORO	405	1.004	0,3	0,2
	Editoria	3	TESORO	220	207	0,1	0,0
Totale Missione 15				625	1.212	0,3	0,2
017.Ricerca e innovazione	Ricerca di base e applicata	3	TESORO	143	151	0,0	0,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Sviluppo sostenibile	3	TESORO	38	38	0,0	0,0
019.Casa e assetto urbanistico	Edilizia territorio	3	TESORO	512	502	0,1	0,1
022.Istruzione scolastica	Sostegno all'istruzione	3	TESORO	0	0	0,0	0,0
		4	RAGIONERIA	16	15	0,0	0,0
Totale Missione 022				16	15	0,0	0,0
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Lotta alle dipendenze	3	TESORO	8	10	0,0	0,0
	Protezione sociale	3	TESORO	4.909	5.412	1,5	0,9
	Garanzia dei diritti	2	AFFARI GENERALI	98	114	0,0	0,0
	Sostegno alla famiglia	3	TESORO	32	20	0,0	0,0
	Pari opportunità	3	TESORO	41	44	0,0	0,0
	Pensionati di guerra e perseguitati	2	AFFARI GENERALI	775	775	0,2	0,1
Totale Missione 024				5.863	6.375	1,7	1,1
025.Politiche previdenziali	Previdenza e sicurezza sociale	3	TESORO	12.851	12.710	3,5	2,1
		4	RAGIONERIA	13	10	0,0	0,0
Totale Missione 025				12.864	12.720	3,5	2,1
026.Politiche per il lavoro	Infortuni sul lavoro	3	TESORO	6	6	0,0	0,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	Confessioni religiose	6	FINANZE	1.148	1.108	0,3	0,2
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	Sistema della fiscalità	3	TESORO	0	0	0,0	0,0
		6	FINANZE	22.055	23.669	6,5	4,0
	Programmazione e bilancio	4	RAGIONERIA	0	0	0,0	0,0
	Prevenzione e repressione	7	GUARDIA DI FINANZA	2.455	2.467	0,7	0,4
	Vigilanza settore finanziario	3	TESORO	218	12.166	3,3	2,1
	Regolazioni e rimborsi d'imposte	3	TESORO	0	0	0,0	0,0
		6	FINANZE	43.235	43.111	11,8	7,3
	Programmazione	3	TESORO	317	395	0,1	0,1
	Controllo finanza pubblica e bilancio	4	RAGIONERIA	231	278	0,1	0,0
	Controllo sul territorio	4	RAGIONERIA	205	251	0,1	0,0
Totale Missione 029				68.716	82.336	22,5	13,9
030.Giovani e sport	Ricreazione e sport	3	TESORO	621	630	0,2	0,1
	Sostegno alla gioventù	3	TESORO	18	68	0,0	0,0
Totale Missione 030				639	698	0,2	0,1

Missione	Programma	Cdr Spese		Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	% su spese finali (Stanz. def.)	% su spese complessive (Stanz. def.)
031.Turismo	Sviluppo turismo	3	TESORO	0	0	0,0	0,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Servizi generali	3	TESORO	0	0	0,0	0,0
	Indirizzo politico	1	GABINETTO E DIRETTA COLLABORA-ZIONE	22	22	0,0	0,0
	Servizi per le amministrazioni	2	AFFARI GENERALI	157	220	0,1	0,0
	Approvvigionamenti	2	AFFARI GENERALI	61	90	0,0	0,0
		3	TESORO	333	477	0,1	0,1
	Difesa in giudizio e consulenza	9	AVVOCATURA DELLO STATO	135	161	0,0	0,0
Totale Missione 032				708	970	0,3	0,2
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	1	GABINETTO E DIRETTA COLLABORA-ZIONE	6	4	0,0	0,0
		2	AFFARI GENERALI	745	756	0,2	0,1
		3	TESORO	41	36	0,0	0,0
		4	RAGIONERIA	1.357	1.859	0,5	0,3
	Fondi di riserva e speciali	4	RAGIONERIA	4.782	599	0,2	0,1
Totale Missione 033				6.931	3.253	0,9	0,5
034.Debito pubblico	Servizio del debito	2	AFFARI GENERALI	10	10	0,0	0,0
		3	TESORO	87.670	86.503	23,6	14,6
		4	RAGIONERIA	5.598	3.948	1,1	0,7
Spese finali				343.250	365.981	100,0	61,8
034.Debito pubblico	Rimborsi del debito	2	AFFARI GENERALI	0	0		0,0
		3	TESORO	235.091	226.316		38,2
		4	RAGIONERIA	162	162		0,0
Totale Missione 034				328.531	316.939		53,5
Spese complessive				578.503	592.458		100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In tale quadro, le missioni che presentano uno scostamento rilevante tra stanziamenti definitivi e iniziali, sono "Difesa e sicurezza del territorio", "Competitività e sviluppo delle imprese", "Comunicazioni", "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche", e "Fondi da ripartire". La missione 5, "Difesa e sicurezza del territorio", presenta il sostanziale azzeramento dello stanziamento iniziale, a seguito dell'avvenuta ripartizione dell'unico programma, gestito dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, a favore del dicastero della Difesa.

La missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" si realizza attraverso 3 programmi, gestiti dai Dipartimenti del Tesoro (2) e delle Finanze (1). Tra previsioni iniziali e definitive, si rileva, complessivamente, un rilevante incremento (+253 per cento), attribuibile principalmente al programma "Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità", pari al 277 per cento, gestito dal Dipartimento delle Finanze. Tale programma incide sul totale missione per il 90 per cento.

Nella missione 15 "Comunicazioni", l'incremento risulta pari al 93,8 per cento, dovuto prevalentemente al programma "Servizi postali e telefonici" del Dipartimento del Tesoro.

La missione 32 "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche" si realizza tramite n. 5 programmi gestiti da quattro Dipartimenti, con un incremento tra stanziamenti iniziali e definitivi del 37 per cento. La missione 33 "Fondi da ripartire", invece,

presenta una flessione del 53 per cento, attribuibile in gran parte al programma "Fondi di riserva e speciali", gestito dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

In termini di composizione percentuale sul totale delle spese finali, al netto cioè del programma 2 della missione 34 "Rimborsi del debito statale", le previsioni definitive, in altri termini le dotazioni effettivamente disponibili per la gestione (366 miliardi), mostrano l'accentramento in solo 5 missioni, nell'ordine: "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (33,2 per cento), "Debito pubblico", limitatamente agli interessi (24,7 per cento); "Politiche economico-finanziarie e di bilancio (22,5 per cento), "L'Italia in Europa e nel mondo" (6,6 per cento); "Politiche previdenziali" (3,5 per cento). Trattasi di un complesso di dotazioni definitive, in termini di competenza, di oltre 330,5 miliardi, pari al 90,3 per cento delle spese finali.

3.2. Misure di contenimento della spesa

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 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 2014, l'attività dei Nuclei è stata limitata sia per le esigenze legate alla ristrutturazione delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato, a seguito della riorganizzazione delle Amministrazioni, sia per l'azione, in qualche modo sostitutiva, dei gruppi di lavoro tra ministeri di spesa e Ragioneria generale dello Stato, istituti dal Commissario straordinario per la *spending review*. Tuttavia, essi hanno proseguito l'individuazione degli indicatori di risultato da associare ai programmi di spesa e l'analisi della struttura del bilancio. Gli indicatori dovrebbero offrire un quadro di lettura strutturato e sintetico dell'attività dell'Amministrazione, della domanda di servizi, della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intende influenzare attraverso gli interventi sottostanti le missioni e programmi; un insieme di indicatori periodicamente aggiornato dovrebbe orientare alla valorizzazione delle basi di monitoraggio e migliorare i contenuti delle Note integrative. Nel secondo semestre 2014, è stato portato a termine l'aggiornamento degli indicatori individuati negli anni precedenti, con la revisione delle serie storiche e il completamento per programmi precedentemente non esaminati, quali quelli trasversali 32.2. "Indirizzo politico" e 32.3. "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza".

Sono state monitorate le spese per studi, consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, rappresentanza, pubblicità, missioni, formazione, autovetture, mobili e arredi, al fine di garantire il rispetto dei tetti di spesa, previsti dalla vigente normativa. L'attenzione è stata incentrata prioritariamente sulla riduzione delle spese postali, mediante l'utilizzo della posta elettronica certificata (PEC) per le comunicazioni alle parti processuali nelle commissioni tributarie, sui risparmi derivanti dall'accentramento dei punti ordinanti per l'acquisizione di beni e servizi e sui minori canoni di locazione connessi con la razionalizzazione degli immobili in uso.

3.3. Programma di privatizzazioni

L'attuale programma di dismissioni delle partecipazioni detenute dallo Stato, alla luce di quanto esposto nel Documento di economia e finanza 2014 e nella relativa Nota di aggiornamento, include la cessione di quote di minoranza di Poste Italiane S.p.A., ENAV S.p.A., ENEL S.p.A. e di Ferrovie Italiane S.p.A., oltre che dell'intera partecipazione detenuta in STH Holding N.V., *holding* di controllo della STMicroelectronics. Sono inoltre previste dismissioni di quote in società in cui lo Stato detiene indirettamente partecipazioni attraverso: Cassa Depositi e Prestiti (operazioni già effettuate nei mesi scorsi in FINCANTIERI, CDP Reti, TAG), Ferrovie dello Stato (Grandi Stazioni – Cento Stazioni; il ramo d'azienda relativo alla rete elettrica ferroviaria) e RAI (Rai Way, anch'essa conclusa nei mesi scorsi).

Le risorse finanziarie derivanti dalla cessione di partecipazioni dirette, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 432 del 1993, concernente l'istituzione del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, sono destinate alla riduzione del debito pubblico, al netto degli oneri per consulenze; i proventi delle dismissioni di quote azionarie indirette sono riservati al rafforzamento patrimoniale delle capogruppo o a dividendi per l'azionista pubblico.

Per Poste Italiane S.p.A. e ENAV S.p.A., sono stati emanati i due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'individuazione di criteri e modalità di dismissione; in particolare, per la prima è prevista la cessione, mediante offerta pubblica di vendita (OPV), di una quota non superiore al 40 per cento del capitale, mentre per la seconda è individuata la cessione, mediante OPV ed eventualmente trattativa diretta, di una quota non superiore al 49 per cento del capitale sociale. Per ciascuna delle predette operazioni, sono stati selezionati gli *advisors* finanziario e legale, cui affidare l'assistenza nelle operazioni; per Poste italiane, sono state individuate le banche che guideranno il Consorzio di garanzia e collocamento e il consiglio di Amministrazione ha approvato il nuovo piano industriale. Per ENAV, è stata elaborata una proposta normativa, al fine di semplificare le relazioni finanziarie con lo Stato e definire nuove regole in materia di fornitura di servizi della navigazione aerea, coerenti con la normativa comunitaria; sono state, inoltre, avviate le procedure per la riduzione del capitale sociale di 180 milioni, per assicurare alla società una struttura finanziaria in linea col mercato di riferimento, con positivi riflessi sulle aspettative di redditività e, conseguentemente, sul collocamento del titolo in borsa[8].

Quanto a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., sono stati individuati gli *advisors* legali e finanziario; è stato istituito un Tavolo tecnico per analizzare gli assetti giuridici e regolatori del mercato in cui opera la società, valutandone l'impatto sulla privatizzazione e le più appropriate soluzioni.

Per STMicroelectronics Holding, nel rispetto degli impegni definiti negli accordi parasociali in essere con l'azionista pubblico francese (con il quale si esercita il controllo congiunto e paritetico della Holding), non sussistono ostacoli al trasferimento a un soggetto pubblico, al momento già individuato in Cassa Depositi e Prestiti o nel Fondo Strategico Italiano controllato dalla stessa CDP.

Le operazioni già concluse sul predetto programma riguardano la cessione di una quota del 5,74 per cento di azioni ENEL, portando la partecipazione del dicastero al 25,5 per cento, mediante una *accelerated book building offer*; il corrispettivo della vendita è ammontato a circa 2,2 miliardi.

In relazione alle società indirettamente controllate, nel 2014 si sono concluse: la quotazione di Fincantieri, mediante nuova emissione in aumento di capitale, per un controvalore di circa 350 milioni; la dismissione da parte di CDP del 35 per cento del capitale di CDP Reti, per un controvalore di circa 2,1 miliardi; la quotazione di RAI Way da parte di RAI e la cessione di circa il 30 per cento del capitale sociale, per un controvalore di circa 300 milioni; la cessione, da parte di CDP Gas S.r.l., della partecipazione in Trans Austria Gasleitung GmbH – TAG, per un controvalore di circa 505 milioni.

Per il corrente anno, l'ultimo Documento di economia e finanza prevede un obiettivo di 0,3 punti percentuali di prodotto interno lordo da raggiungere attraverso le privatizzazioni per assicurare il concorso necessario al contenimento del debito.

3.4. Gestione delle spese

Il dicastero ha gestito spese allocate in ben 26 missioni, articolate in 57 programmi, per un importo complessivo di 596,4 miliardi (545,3 nel 2013) di massa impegnabile; le spese finali, al netto del rimborso di prestiti (programma 2 della missione 34), risultano di 369,7 miliardi (345,6 nel 2013), con un aumento del 7 per cento. Rispetto al 2013, gli impegni per

[8] L'assemblea della società ha deliberato la riduzione del capitale sociale nell'adunanza del 13 aprile 2015.

spese finali passano da 327 a 349,9 miliardi (+6,7 per cento), mentre i pagamenti passano da 317,6 a 318,2 miliardi (+0,2 per cento).

In tale quadro, le missioni più coerenti con le 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 262,7 a 280,8 miliardi (+6,9 per cento), mentre tutte le altre passano da 64 a 69 miliardi (+7,8 per cento). La missione più consistente resta quella dedicata alle Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, passando, nel periodo 2008-2014, da 104 a 120 miliardi; seguono il servizio del Debito pubblico, nella componente interessi (da 79,4 a 81,1 miliardi), le Politiche economico-finanziarie e di bilancio (da 62,5 a 79,4 miliardi), l'Italia in Europa e nel mondo (da 24,8 a 23,8 miliardi), le Politiche previdenziali (da 10,8 a 12,6 miliardi).

Le altre missioni concorrono in misura nettamente inferiore, con ampia variabilità tra gli oneri per Politiche per il lavoro (da 3,5 a 1,6 milioni); per Istruzione scolastica (da 158 milioni a 15,2 milioni); Casa e assetto urbanistico (da 125 milioni a 502 milioni); Infrastrutture pubbliche e logistica (da 791,8 a 1,7 milioni); Competitività e sviluppo delle imprese (da 2,2 miliardi a 7,3 miliardi); il Turismo (da 104 milioni a zero). Mentre le missioni Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti e Giustizia variano rispettivamente da zero a 1,1 miliardi e da zero a 211 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 "coerenti", 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, Ricerca e Innovazione, Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche, Istruzione scolastica, Politiche per il lavoro, Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti, Giovani e sport, Turismo, e, nel biennio 2013-2014, Giustizia.

Ove si considerino anche le missioni che espongono incidenze comprese tra lo 0,5 e l'1 per cento (Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri, Ordine pubblico e sicurezza, Soccorso civile, Competitività e sviluppo delle imprese (fino al 2013), 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.

In valori assoluti, gli impegni per spese finali (350 miliardi) incidono su una massa impegnabile di oltre 370 miliardi, con un tasso medio di utilizzo del 94,7 per cento (94,6 nel 2013); 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 (42,2 per cento), della Ragioneria generale (35,8 per cento) e delle Finanze (20,6 per cento). Quanto alla cassa, i pagamenti per spese finali ammontano a 318,3 miliardi su una massa spendibile di 402,5 miliardi, con un tasso medio di erogazione del 79,1 per cento (83,8 nel 2013), 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 (dall' 86,7 all'85 per cento), e un lieve maggior peso nei pagamenti (dal 87,2 all'87,4 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.

3.5. Residui passivi

Un peggioramento presenta la gestione dei residui, che passano dagli iniziali 37,3 ai 61,5 miliardi finali, per effetto della più ampia formazione di nuovi residui, risultati a fine esercizio di 46,6 miliardi; nei precedenti esercizi, i resti di nuova formazione si erano mostrati in calo fino al 2012, per poi risalire: 26,2 miliardi nel 2013. I residui transitati dal bilancio al conto del patrimonio per effetto della perenzione amministrativa presentano, nel 2014, una diminuzione, raggiungendo il livello di 5,2 miliardi (7,2 nel 2013), 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.

3.6. Situazione debitoria

La situazione dei pagamenti relativi al riparto del fondo per i debiti pregressi fuori bilancio, per la quota assegnata al Ministero[9], mostra che, alla data del 31 dicembre 2014, risulta ancora da pagare l'importo di euro 12.514,47; per quanto riguarda, invece, l'applicazione dell'art. 36, comma 2, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 98 del 2014, i debiti rappresentati dai competenti centri di responsabilità non sono rientrati nella verifica di neutralità ai fini dell'indebitamento netto e, quindi, non assentiti.

3.7. Gestione delle entrate extra-tributarie

3.7.1. Entrate extra-tributarie

Nell'esercizio 2014, il Ministero è risultato responsabile della gestione del 91,7 per cento delle entrate extra-tributarie, (titolo II), concentrate essenzialmente in capo a due Dipartimenti: quello del Tesoro e quello delle Finanze. In termini assoluti si tratta di versamenti per 44,6 miliardi, superiori di oltre il 10 per cento rispetto alle previsioni iniziali ma leggermente inferiori rispetto a quelle definitive (Tavola 3). Questo risultato d'insieme riflette un diverso andamento per i due Dipartimenti. Per quello del Tesoro lo scostamento risultati/previsioni risulta consistente, per effetto di una pronunciata sottostima delle previsioni. Per il Dipartimento delle Finanze, invece, si è in presenza di un fenomeno opposto: le previsioni, sia quelle iniziali che quelle definitive, risultano sovrastimate in misura prossima al 10 per cento.

Fra le entrate extra-tributarie gestite dal Dipartimento Finanze, meritano un accenno particolare quelle prodotte dalle sanzioni tributarie, che presentano un livello di versamenti in linea con le tendenze del passato (2,5 miliardi), anche se quasi doppio rispetto alle previsioni formulate. Ma ciò che soprattutto rileva è lo scarto – in rapporto di dieci a uno – fra le entrate da sanzioni accertate e quelle riscosse; sintomo evidente della difficoltà di tradurre un'intensa attività di accertamento in gettito effettivo per l'Erario. Tale scarto, di fatto, spiega i quattro quinti del divario accertamenti/riscossioni che si rileva con riferimento al totale delle entrate extra-tributarie gestite dal Ministero.

[9] Art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013; decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 40124 del 2013: quota MEF euro 17.485.805.

TAVOLA 3

ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE
PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ - ESERCIZIO FINANZIARIO 2014

(in milioni)

Cdr Entrata	Previsioni Iniziali Cassa	Previsioni Definitive Cassa	Versamenti Totali	Var % vers./prev. in.	Var % vers/prev. def.	Accertato	Riscosso Totale
Dipartimento del Tesoro	14.324,6	19.720,9	20.884,3	45,8	5,9	21.024,5	21.274,4
incidenza % Tit. II su tot. Stato	*32,6*	*37,5*	*39,2*			*24,9*	*37,7*
Dipartimento delle Finanze	25.980,9	26.214,9	23.702,7	-8,8	-9,6	53.903,6	26.197,4
incidenza % Tit. II su tot. Stato	*59,09*	*49,90*	*44,49*			*63,88*	*46,46*
di cui entrate sanzionatorie tributarie (*)	1.339,0	1.339,0	2.501,0			25.307,3	2.932,5
incidenza % Tit. II su tot. Stato	*3,05*	*2,55*	*4,69*			*29,99*	*5,20*
Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	23,0	30,0	48,0	108,5	60,1	51,5	50,3
incidenza % Tit. II su tot. Stato	*0,05*	*0,06*	*0,09*			*0,06*	*0,09*
Totale Mef	**40.328,5**	**45.965,8**	**44.635,0**	**10,68**	**-2,90**	**74.979,7**	**47.522,1**
Totale Titolo II Stato	*43.965,4*	*52.534,3*	*53.280,0*	*21,2*	*1,4*	*84.387,5*	*56.391,6*
incidenza % Mef Tit. II	***91,7***	***87,5***	***83,8***			***88,9***	***84,3***

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

* Il C.d.R. 1 gestisce un altro capitolo relativo a entrate sanzionatorie tributarie per il quale non è stata effettuata alcuna previsione iniziale 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*; gestisce, inoltre, anche il capitolo 3323 *Sanzioni dovute dai trasgressori in materia di giochi*, per il quale a fronte di previsioni pari a zero, risultano versamenti pari a mille euro.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Sulla base dei dati di cassa, estratti da sistema il 26 maggio 2015, si è proceduto ad approfondire le dimensioni e l'articolazione degli scostamenti registrati tra previsioni iniziali/definitive e versamenti. Le conclusioni emerse possono essere sintetizzate nei termini che seguono.

Per quanto riguarda i capitoli facenti capo al Dipartimento del Tesoro (229 in totale) lo scostamento fra versamenti e previsioni oscilla fra un massimo di 6,6 miliardi (45,8 per cento), nel caso delle previsioni iniziali, e un minimo di poco superiore ai 2 miliardi (circa il 6 per cento) nel caso delle previsioni definitive. Tali evidenze sono il frutto di un'articolata casistica, secondo cui:

- per alcuni capitoli, manca la formulazione di previsioni iniziali. E' il caso, in particolare, 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, lo scostamento appare riconducibile alla variabilità degli incassi e, quindi, al ricorso nelle previsioni a criteri prudenziali;
- in altri casi ancora, operano criticità connesse al processo di programmazione e controllo, che non consentono 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.

Più in dettaglio, è stato rilevato che:

- per un capitolo[10], a fronte di una previsione iniziale superiore a 10 milioni, non risulta effettuato alcun versamento, né di competenza né in conto residui;
- per quattro capitoli[11], a fronte di versamenti totali superiori a 100 milioni, emerge uno scostamento rispetto alle previsioni iniziali superiore al 50 per cento;

[10] Capitolo 2355 "Canone annuo dovuto dalla RAI - radiotelevisione italiana", con previsione iniziale e definitiva pari a 30 milioni.

- i restanti 168 capitoli riportano una previsione iniziale uguale a zero, ma registrano un impatto finanziario notevole (versamenti pari a 4,5 miliardi). In tale gruppo, si segnalano 9 capitoli per i quali si è riscontrato un versamento di importo rilevante (maggiore di 100 milioni)[12].

Con riferimento ai capitoli facenti capo al Dipartimento delle Finanze (136, in totale), lo scostamento fra versamenti e previsioni mostra dimensioni più contenute, sia nella previsione iniziale (8,8 per cento), sia in quella definitiva (9,6 per cento).

In proposito, va innanzitutto rilevata la forte concentrazione del gettito: il 99 per cento proviene da versamenti relativi a circa la metà dei capitoli del Dipartimento (63 capitoli).

In dettaglio, merita di essere evidenziato che:

- per 2 capitoli, a fronte di versamenti totali superiori a 100 milioni, lo scostamento rispetto alle previsioni iniziali supera il 50 per cento[13];
- per un altro capitolo, all'assenza di una previsione hanno corrisposto versamenti totali per importi superiori a 100 milioni[14].

---

[11] Capitolo 2354 "Partecipazione dello Stato agli utili di gestione dell'istituto di emissione", con previsione iniziale pari a 300 milioni e versamenti totali pari a 1,896 milioni;
Capitolo 3363 "Somme versate dalla regione Friuli Venezia Giulia quale contributo per l'attuazione del federalismo fiscale", con previsioni pari a 300 milioni e versamenti pari a 500 milioni;
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, nonché di quota parte delle entrate della componente tariffaria a2 sul prezzo dell'energia elettrica", con previsioni pari a 100 milioni e versamenti pari a 270 milioni;
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", con versamenti pari a 105 milioni e versamenti pari a 237 milioni.

[12] 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 versamenti pari a 330 milioni;
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", con versamenti pari a 317 milioni;
Capitolo 3330 "Proventi derivanti da donazioni o da disposizioni testamentarie, dalla vendita di attività mobiliari ed immobiliari confiscate dall'autorità giudiziaria e corrispondenti a somme sottratte illecitamente alla Pubblica Amministrazione nonché altre entrate da destinare al fondo ammortamento dei titoli di stato", con versamenti pari a 476 milioni;
Capitolo 3354 "Versamento da parte del soggetto richiedente dell'importo relativo al rilascio di documenti elettronici", con versamenti pari a 157 milioni;
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 finanziarie", con versamenti pari a 203 milioni;
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 pari a 136 milioni;
Capitolo 3488 "Versamento da parte delle amministrazioni interessate delle somme iscritte nel conto dei residui ed eliminate ai sensi dell'articolo 49, comma 2, lettera a), del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, da riassegnare con le modalità e per le finalità di cui al medesimo articolo 49, comma 2", con versamenti pari a 1.347 milioni;
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", con versamenti pari a 605 milioni;
Capitolo 3518 "Entrate conseguenti alla soppressione delle gestioni fuori bilancio", con versamenti pari a 457 milioni.

[13] Capitolo 3210 "Interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette, con versamenti pari a 382 milioni (+73 per cento rispetto alle previsioni)", con previsioni iniziali pari a 221 milioni e versamenti totali pari a 382 milioni;
Capitolo 3312 "Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette, con versamenti pari a 1.201 milioni (+157 per cento rispetto alle previsioni)", con previsioni pari a 468 milioni e versamenti pari a 1.202 milioni;
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 106 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.

3.7.2. Entrate riassegnate

Nel 2014, le entrate riassegnate ammontano a poco più di 15,5 miliardi (Tavola 4), segnando una flessione di oltre un terzo rispetto all'anno precedente e il ritorno ai più fisiologici livelli sperimentati in passato. Si tratta di un risultato significativo per un fenomeno – quello delle riassegnazioni di entrata – le quali, da un lato, sottintende una sottostima delle previsioni di gettito (trattandosi di incassi non previsti ma rendicontati) e, dall'altro, è utilizzato a copertura di un equivalente ammontare di spesa per la quale non erano stati previsti stanziamenti.

Quasi i tre quarti di tali entrate sono affluite al MEF e attengono per oltre la metà (55,1 per cento) al segmento extra-tributario (trattandosi di proventi della vendita di beni e servizi resi da Amministrazioni statali). Nell'insieme, le entrate riassegnate sono state completamente impiegate dal Ministero per finanziare voci di spesa, ivi compresa quella connessa alla vendita di beni e servizi resi dall'Amministrazione.

TAVOLA 4

ENTRATE RIASSEGNATE ALLA SPESA 2014

(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
d.P.R.469/1999 art 2 comma 1 (gen-ott. 2014)	13.725	11.041	11.369	6.074	55,01	51	0,46
di cui: buoni postali	*3.303*	*3.303*	*3.303*	*317*	*9,60*	*0*	*0,00*
d.P.R. 469/1999 art 2 comma 2 (nov-dic 2013)	1.833	314	8				
Totale[(1)]	**15.558**	**11.355**	**11.377**				

[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, comma 2.

[2] UPB 2.1.2.2.: vendita beni e servizi resi da Amministrazioni statali ed altre entrate da riassegnare ai competenti stati di previsione - C.d.R.: Dipartimento del Tesoro (MEF).

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Più limitati sono gli elementi informativi riguardanti la quota di entrate riassegnabili consuntivata nell'ultimo bimestre dell'esercizio 2013 e oggetto di riassegnazione alla spesa nell'esercizio successivo a quello di versamento, ai sensi del d.P.R. n. 469/1999. Si conosce soltanto l'entità delle entrate assegnate (1.833 milioni, quasi l'ottanta per cento in meno rispetto al 2013) e la quota destinata al MEF (314 milioni, ossia appena il 5 per cento di quanto affluito l'anno scorso). Non si ha, invece, conoscenza diretta dal sistema delle nuove entrate destinate a finanziare la spesa nell'ultimo bimestre: un problema "cronico", prodotto dalla difficoltà di collegare entrata a spesa, superando lo sfasamento temporale che riconduce le stesse a due diversi esercizi.

In proposito, a seguito di specifica richiesta di chiarimenti, il Ministero ha comunicato la fattibilità tecnica di un "raccordo", attraverso opportuni adeguamenti dei sistemi informativi della Ragioneria generale dello Stato, in modo di arrivare ad esplicitare a consuntivo di un determinato esercizio finanziario i capitoli di entrata cui si riferiscono le riassegnazioni relative all'esercizio medesimo. La Corte, nel rilevare che un impegno in tale direzione è rimasto inattuato, ritiene non completamente esaustive le motivazioni addotte, relative alla difficoltà di reperire le occorrenti risorse finanziarie.

3.8. Osservazioni sulla gestione

3.8.1. Struttura del bilancio

Come ripetutamente esposto nelle precedenti relazioni, ad avviso della Corte dei conti occorre 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 196,7 miliardi di massa impegnabile nel consuntivo 2014. 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. L'innovazione si palesa ancora più urgente, ove si consideri l'imminente assorbimento della legge di stabilità nella nuova legge di bilancio, a decorrere dal 2016, oltre all'esercizio delle deleghe, entro il corrente anno, per il completamento della riforma strutturale e per il potenziamento del bilancio di cassa.

3.8.2. Banca dati unitaria

Nonostante l'impegno dell'Amministrazione, si è tuttora in attesa dell'avvio della Banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche - BDAP, previsto dalla riforma contabile a regime entro il 2012. La fase in corso di progettazione e ingegnerizzazione, con solo parziali realizzazioni, ha consentito proficue attività, che hanno condotto alla stipula di protocolli d'intesa per collaborazioni istituzionali in materia informatica, supportando l'attività degli organismi parlamentari, anche mediante prospetti predefiniti e dati in formato elaborabile dei consuntivi degli Enti locali e del Servizio sanitario nazionale, con ampie possibilità di analisi.

Tuttavia, non emergono significative novità nell'impostazione di fondo del progetto, ancorata, ad avviso della Corte dei conti, a una visione complessivamente 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 al momento vigente, con salvaguardia delle modifiche e integrazioni successive indotte dalla progressiva realizzazione del disegno riformatore.

3.8.3. 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 nel sistema delle convenzioni una notevole flessione del transato[15] (-31 per cento rispetto al 2013), per l'esaurimento dell'incremento delle convenzioni attive normativamente disposto, con una spesa presidiata[16] di oltre 21,1 miliardi e un risparmio potenziale[17] di 4,6 miliardi. Nel mercato elettronico, invece, si è avuto un aumento del 69 per cento nell'erogato[18].

In base alle stime al momento disponibili, nel 2014 il valore complessivo dell'"erogato" col sistema delle convenzioni e con il mercato elettronico si avvicina ai 4,7 miliardi, a fronte di una spesa per consumi intermedi di contabilità nazionale che supera i 90,3 miliardi, con

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

[16] Per spesa presidiata o affrontata si intende la spesa annua delle Pubbliche amministrazioni riconducibile ai beni e servizi, oggetto delle iniziative di risparmio attivate.

[17] Il risparmio potenziale è composto dal risparmio "diretto", derivante dall'utilizzo delle convenzioni, e dal risparmio "indiretto", imputabile all'effetto "*benchmark*" sulla spesa delle Amministrazioni che hanno facoltà di aderire alle convenzioni e sono vincolate al rispetto dei parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili.

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

un'incidenza di appena il 5,2 per cento, che indica l'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 né vi è disponibilità sul mercato elettronico;
- casi urgenti nell'acquisizione di servizi;
- presenza di servizi sul MEPA senza alcun operatore iscritto ("ritiro e smaltimento");
- spese per "manutenzioni", non presenti sul MEPA né previste 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.

L'Amministrazione ritiene utile un intervento normativo chiarificatore, che espliciti la ratio delle vigenti esenzioni dall'obbligo di ricorso alla CONSIP o al MEPA, chiarendo che la norma è intesa a fare salvi i contratti precedentemente stipulati, limitatamente alle ipotesi in cui da essi consegua una risparmio di spesa, per cui le stesse non incidono in alcun modo né sulla cogenza della regola generale, che impone di approvvigionarsi attraverso gli strumenti CONSIP, né sull'operatività delle sanzioni per gli inadempienti.

3.8.4. Reiscrizione e revisione residui perenti

La reiscrizione in bilancio dei residui passivi perenti agli effetti amministrativi, transitati nel corso dei precedenti esercizi dal conto del bilancio al conto del patrimonio, ha potuto contare su una disponibilità di circa 3,2 miliardi, 2 dei quali di conto capitale, completamente utilizzata, a fronte di richieste per 15,1 miliardi, con un'incidenza di appena il 21,2 per cento, sicuro indice di sofferenza.

Il programma straordinario di riaccertamento dei residui passivi, anche perenti, attuato per consentire la cancellazione dei debiti non più esigibili dai terzi ovvero l'iscrizione di nuovi stanziamenti [19], ha comportato l'eliminazione di ben 22,5 miliardi di residui passivi, in massima parte perenti; 7,8 miliardi di partite debitorie, di cui 3,2 per trasferimenti agli Enti territoriali, iscritti su base pluriennale nelle nuove previsioni; 14,7 miliardi per partite contabilizzate in conto sospeso, destinati alle regolazioni con la tesoreria.

3.8.5. Debito pubblico

Il rimborso di prestiti (programma 2 della missione "Debito pubblico"), gestito quasi esclusivamente dal Dipartimento del Tesoro, ha dato luogo a economie per oltre 19,3 miliardi, dimensione notevolmente inferiore al precedente esercizio (28,5 miliardi), che, tuttavia, si ritiene 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.

Con il rendiconto 2014, è stata superata di fatto 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.): le intese intervenute con l'Amministrazione hanno consentito di adeguare il procedimento relativo ai buoni ordinari del Tesoro – BOT al controllo successivo della Corte dei conti, con il visto sui modelli inviati dalla Tesoreria soltanto dopo l'avvenuta registrazione delle note di imputazione al bilancio dello Stato; nel contempo, è stato avviato il lavoro di approfondimento di un gruppo congiunto Corte dei conti–Ministero dell'economia e delle finanze per la revisione e l'aggiornamento delle attuali norme regolamentari concernenti il riscontro dei pagamenti di tesoreria.

---

[19] Art. 49 del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, che ha dato luogo al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 228056 del 26 agosto 2014.

In relazione, poi, all'utilizzo di strumenti finanziari derivati da parte delle amministrazioni pubbliche, Stato *in primis,* va rimarcata la scarsità delle informazioni disponibili e l'insufficiente trasparenza delle operazioni, all'origine di incertezze e difficoltà di vario genere[20]. L'adozione di misure di adeguamento del quadro informativo consentirebbe non solo il superamento delle problematiche emerse, ma anche un più appropriato ricorso a tali strumenti per ottimizzare la gestione del debito pubblico; in tale direzione, è stato recentemente inserito nel sito istituzionale del dicastero un *focus* dedicato a "I derivati nella gestione del debito pubblico", che contribuisce al chiarimento di talune problematiche.

3.8.6. Controllo Agenzie fiscali

Non è ancora avviata a soluzione la problematica, sollevata nelle precedenti relazioni, dell'omogeneità del controllo demandato alla Corte dei conti sulle tre Agenzie fiscali emerse dal processo di riorganizzazione e razionalizzazione degli ultimi anni, che vede la sola Agenzia del demanio sottoposta al controllo di cui alla 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 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, completa e risulta complementare a quello previsto dalla legge n. 259, con diversi ambiti e finalità: il controllo sulla gestione viene esercitato solo a seguito di programmazione annuale, a differenza di quanto previsto dalla legge n. 259 che impone un controllo necessario, continuo e permanente.

Il ripristino della simmetria nelle modalità di controllo delle Agenzie fiscali andrebbe, pertanto, perseguito sollecitamente.

3.8.7. Federalismo demaniale e culturale

Permane la già segnalata lenta attuazione del decreto legislativo n. 85 del 2010, in gran parte di competenza dell'Agenzia del demanio; per i dati più specifici, si fa rinvio al capitolo concernente la gestione del patrimonio. L'Amministrazione 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 stipulati dalle direzioni regionali del medesimo Ministero, presso cui sono costituiti appositi Tavoli tecnici operativi, ai quali partecipa anche l'Agenzia del demanio. Il percorso di attribuzione, individuato dalle linee guida tecnico-procedurali emanate nel maggio 2011, prevede la presentazione da parte dell'ente territoriale richiedente di un programma di valorizzazione volto al recupero, alla conservazione e alla fruizione pubblica degli immobili richiesti, con l'indicazione della sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione e del piano di gestione dei beni e con la stipula dell'accordo di valorizzazione, con cui vengono definiti gli impegni dell'ente all'attuazione del programma. La procedura si conclude con la stipula da parte dell'Agenzia del demanio e dell'ente territoriale dell'atto di trasferimento gratuito dei beni. Ulteriori considerazioni sull'argomento sono rinvenibili nel capitolo dedicato alla gestione del patrimonio.

---

[20] Si veda, in proposito, il *focus* tematico n. 3 "I contratti derivati stipulati dalle Amministrazioni pubbliche: caratteristiche e finalità" dell'Ufficio parlamentare di bilancio, febbraio 2015. Si veda, anche, il testo dell'audizione conoscitiva della Corte dei conti sulle tematiche relative agli strumenti finanziari derivati, presso la VI Commissione Finanze della Camera del deputati, del 6 maggio 2015.

3.8.8. Rendiconto patrimoniale a valori di mercato

I dati relativi all'anno 2013, acquisiti nel 2014, concernenti immobili, partecipazioni e concessioni, sono tuttora in fase di elaborazione e analisi; gli elenchi delle amministrazioni inadempienti agli obblighi di comunicazione sono in corso di definizione e, quindi, non ancora pervenuti alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 2, comma 222, periodo quindicesimo, della legge n. 191 del 2009[21]. Per i beni immobili, l'Amministrazione segnala, comunque, che, su un totale di circa 10.700 Amministrazioni tenute alla comunicazione, la percentuale di adempimento è passata dal 45 per cento del 2012 a circa il 60 per cento del 2013. Il numero delle unità immobiliari e dei terreni dichiarati dalle amministrazioni è aumentato di circa il 40 per cento (quelli censiti per l'anno 2012 erano circa 1.400.000). Peraltro, non risultano pervenute alla Corte dei conti segnalazioni di soggetti inadempienti né da parte del dicastero–Dipartimento del Tesoro, né dall'Agenzia del demanio, circa i dati ed elementi informativi, riferiti agli immobili di proprietà statale o di altri soggetti pubblici, detenuti o utilizzati da pubbliche amministrazioni, a ben cinque anni dall'entrata in vigore della norma.

Per le partecipazioni, viene segnalato un significativo aumento nel tasso di risposta da parte delle amministrazioni, passato dal 46 per cento per il 2012 al 55 per cento circa per il 2013. Il numero totale delle partecipazioni dirette e indirette dichiarate è aumentato di circa il 18 per cento, riferibile a circa 8.300 società partecipate contro le 8.146 censite per il 2012. Particolare attenzione dovrà essere posta all'unificazione delle banche dati delle società partecipate, disposta dall'art. 17 del decreto-legge n. 90, convertito dalla legge n. 114 del 2014, del quale è stato di recente emanato il decreto attuativo[22].

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.

3.8.9. Quantificazione residui attivi

Nell'ambito dei residui attivi a fine esercizio, prevalgono le somme da riscuotere (167,6 miliardi), per le quali si rileva, ancora una volta, l'incongruenza delle modalità di quantificazione degli accertamenti, che ne comportano una sistematica sovrastima. Al fenomeno dovrebbe porsi rimedio con gli strumenti normativamente previsti, fondati su una ragionevole valutazione, in sede di chiusura, in base al loro grado di esigibilità.

Come comunicato dall'Agenzia delle entrate, la consueta applicazione di tale criterio, sia pure con metodologie non del tutto trasparenti e suscettibili di miglioramento, ha dato luogo a una riduzione di circa 483,2 miliardi, pari al 95 per cento dell'importo di 508,6 miliardi, che si riferisce a somme iscritte a ruolo, contabilmente ancora da riscuotere in conto residui, su taluni capitoli[23] del titolo I e II. Si richiama, in proposito, l'attenzione sulla percentuale di abbattimento, risultata ben più elevata di quella utilizzata nei precedenti esercizi.

La Corte dei conti torna a richiamare l'attenzione su tale abnorme entità, al fine di 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 suddetta Agenzia la consueta nota metodologica sui criteri che hanno portato all'applicazione della predetta riduzione.

---

[21] Si riporta la norma: "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.".

[22] Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto col Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione, 25 gennaio 2015, recante "Definizione delle informazioni da trasmettere al Dipartimento del tesoro relativamente alle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni pubbliche e disciplina delle modalità tecniche di comunicazione, acquisizione e fruizione dei dati.", in Gazzetta ufficiale n. 57 del 10 marzo 2015.

[23] 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.

3.8.10. Contenzioso tributario

Le Agenzie fiscali e il Dipartimento delle Finanze acquisiscono i dati del contenzioso tributario da banche dati differenti, costruite in base ad esigenze non collimanti. Fra i motivi di discrasia, risulta che le agenzie rilevano i ricorsi in base alla data di notifica, mentre per il Dipartimento vale il momento del deposito presso le Commissioni tributarie. Analogamente, il ricorso si considera definito, per il Dipartimento, con il deposito della sentenza, per le agenzie, invece, con il passaggio in giudicato.

Tali differenze non agevolano la valutazione del fenomeno per taluni importanti aspetti, anche ai fini della definizione di strategie miranti alla riduzione del contenzioso tributario. Si auspica, pertanto, il superamento delle discrasie, anche attraverso la razionalizzazione delle banche dati.

3.9. Valutazione dei risultati

La Nota integrativa al rendiconto 2014 espone 129 obiettivi, di cui 41 (32 per cento) strategici e 88 (68 per cento) strutturali, questi ultimi comprensivi degli obiettivi finanziari. Per la misurazione dei risultati, sono stati individuati 182 indicatori, dei quali 86 (47,3 per cento) di realizzazione finanziaria, 65 (35,7 per cento) di realizzazione fisica, 30 (16,5 per cento) di risultato; mancano indicatori qualitativi, mentre si riscontra un solo indicatore di impatto. Rispetto alla previsione, è stato gestito un nuovo obiettivo, rientrante tra gli obiettivi strategici del Dipartimento della Ragioneria, denominato: "Attuazione delle disposizioni normative in tema di anticorruzione e trasparenza contenute nel piano triennale per la prevenzione della corruzione e nel programma triennale per la trasparenza e l'integrità del Ministero dell'economia e delle finanze", (missione 29, programma 7 "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio").

La seguente tavola dà conto della ripartizione degli obiettivi gestiti per centri di responsabilità:

TAVOLA 5

OBIETTIVI GESTITI PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ

	Strategico	Strutturale	Totale
Gabinetto e diretta collaborazione		3	3
Affari generali	8	8	16
Tesoro	16	33	49
Ragioneria	8	20	28
Finanze	7	21	28
Guardia di Finanza	2	2	4
Avvocatura dello Stato		1	1
Totale	**41**	**88**	**129**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF

Dei complessivi 129 obiettivi, dalle schede risultano non pienamente raggiunti i *target* relativi a 34 obiettivi, facenti capo ai Dipartimenti del Tesoro (17 su 49), della Ragioneria generale (13 su 28), e degli Affari generali (3 su 16) e Guardia di Finanza (1 su 4). Lo scostamento dell'indicatore dal valore massimo può ritenersi significativo se superiore al 20 per cento; in tale ipotesi, gli obiettivi non raggiunti risultano 16, di competenza dei Dipartimenti della Ragioneria generale (9), del tesoro (5), degli affari generali (1) e Guardia di Finanza (1). Una breve analisi di queste *performances* induce a qualche considerazione.

Gli scostamenti del Dipartimento della Ragioneria generale superiori alla soglia 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 8 della missione 5; 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. 197, programma 8 della missione 11; erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore (n. 31, programma 1della missione 3); lotta alle dipendenze (n. 44, programma 4 della missione 24); servizi postali e telefonici (n. 40, programma 3 della missione 15) e infortuni sul lavoro (n. 50, programma 1 della missione 19). 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.

Per il Dipartimento Affari generali, la nota integrativa segnala l'efficacia espressa in termini di miglioramento della *performance* rispetto all'anno precedente al 7,5 per cento (obiettivo n. 202, programma 3 della missione 32), con uno scostamento della metà dell'indicatore di risultato dal suo *target*.

Infine, per il Dipartimento Guardia di Finanza, l'obiettivo con scostamento sopra soglia concerne la prevenzione e repressione dell'elusione e dell'evasione fiscale (n. 248, programma 3 della missione 29).

Il referto di valutazione e controllo strategico, redatto dall'OIV per il Ministero, risulta ancora in fase di elaborazione.

4. Missioni e 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 596,4 miliardi (545,3 nel 2013) e impegni lordi di 557,1 miliardi (497,7 nel 2013). I dati salienti della gestione per aggregati funzionali risultano dalla seguente tavola:

TAVOLA 6

MISSIONI E PROGRAMMI PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ - ESERCIZIO 2014

(in milioni)

Missione	Programma	Cdr Spese		Importo			% Spese finali			% Spese complessive		
				Impegni Lordi	Pagato totale	Residui finali	Impegni Lordi	Pagato totale	Residui finali	Impegni Lordi	Pagato totale	Residui finali
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	Costituzionali	3	TESORO	1.786	1.786	0	0,5	0,6	0,0	0,3	0,3	0,0
	Rilevanza costituzionale	3	TESORO	524	524	23	0,1	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0
	Presidenza del Consiglio	3	TESORO	469	471	0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
Totale missione 1				**2.779**	**2.781**	**23**	**0,8**	**0,9**	**0,0**	**0,5**	**0,5**	**0,0**
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	Interventi di settore	3	TESORO	23.330	13.420	10.958	6,7	4,2	17,9	4,2	2,6	17,8
		4	RAGIONERIA	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Federalismo	4	RAGIONERIA	60.552	51.210	17.074	17,3	16,1	27,9	10,9	9,7	27,7
	Regolazioni ed trasferimenti alle Regioni a statuto speciale	4	RAGIONERIA	26.859	26.390	2.895	7,7	8,3	4,7	4,8	5,0	4,7
	Concorso spesa sanitaria	4	RAGIONERIA	9.270	7.129	7.209	2,6	2,2	11,8	1,7	1,4	11,7
	Enti territoriali	4	RAGIONERIA	293	467	82	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale missione 3				**120.304**	**98.616**	**38.218**	**34,4**	**31,0**	**62,5**	**21,6**	**18,8**	**62,1**

Missione	Programma	Cdr Spese		Importo			% Spese finali			% Spese complessive		
				Impegni Lordi	Pagato totale	Residui finali	Impegni Lordi	Pagato totale	Residui finali	Impegni Lordi	Pagato totale	Residui finali
004.L'Italia in Europa e nel mondo	Politiche di bilancio UE	4	RAGIONERIA	22.796	22.824	0	6,5	7,2	0,0	4,1	4,3	0,0
	Politica internazionale	3	TESORO	967	970	1	0,3	0,3	0,0	0,2	0,2	0,0
	Totale missione 4			**23.763**	**23.794**	**1**	**6,8**	**7,5**	**0,0**	**4,3**	**4,5**	**0,0**
005.Difesa e sicurezza del territorio	Missioni militari di pace	4	RAGIONERIA	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
006.Giustizia	Giustizia tributaria	6	FINANZE	211	179	108	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,2
007.Ordine pubblico e sicurezza	Sicurezza democratica	3	TESORO	607	605	7	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0
	Concorso della Guardia di Finanza	7	GUARDIA DI FINANZA	1.301	1.284	131	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2
	Totale missione 7			**1.908**	**1.889**	**138**	**0,5**	**0,6**	**0,2**	**0,3**	**0,4**	**0,2**
008.Soccorso civile	Pubbliche calamità	3	TESORO	272	272	42	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
	Protezione civile	3	TESORO	2.496	2.415	88	0,7	0,8	0,1	0,4	0,5	0,1
	Totale missione 8			**2.768**	**2.687**	**130**	**0,8**	**0,8**	**0,2**	**0,5**	**0,5**	**0,2**
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	Sostegno al settore agricolo	3	TESORO	146	146	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	Incentivi	3	TESORO	1	0	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Incentivi Sostegno	3	TESORO	608	506	275	0,2	0,2	0,4	0,1	0,1	0,4
	Fiscalità	6	FINANZE	6.738	1.361	5.438	1,9	0,4	8,9	1,2	0,3	8,8
	Totale missione 11			**7.347**	**1.867**	**5.714**	**2,1**	**0,6**	**9,3**	**1,3**	**0,4**	**9,3**
013.Diritto alla mobilità	Sostegno trasporto	3	TESORO	5.095	4.245	5.082	1,5	1,3	8,3	0,9	0,8	8,3
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	Opere pubbliche e infrastrutture	4	RAGIONERIA	2	439	59	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
015.Comunicazioni	Servizi postali e telefonici	3	TESORO	995	169	1.301	0,3	0,1	2,1	0,2	0,0	2,1
	Editoria	3	TESORO	207	190	47	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
	Totale missione 15			**1.202**	**359**	**1.348**	**0,3**	**0,1**	**2,2**	**0,2**	**0,1**	**2,2**
017.Ricerca e innovazione	Ricerca di base e applicata	3	TESORO	151	127	48	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Sviluppo sostenibile	3	TESORO	36	9	78	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
019.Casa e assetto urbanistico	Edilizia territorio	3	TESORO	502	502	0	0,1	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0
022.Istruzione scolastica	Sostegno all'istruzione	3	TESORO	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		4	RAGIONERIA	15	16	15	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totale missione 22			**15**	**16**	**15**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Lotta alle dipendenze	3	TESORO	10	11	2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Protezione sociale	3	TESORO	5.279	5.170	381	1,5	1,6	0,6	0,9	1,0	0,6
	Garanzia dei diritti	2	AFFARI GENERALI	102	133	36	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
	Sostegno alla famiglia	3	TESORO	20	20	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Pari opportunità	3	TESORO	44	64	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Pensionati di guerra e perseguitati	2	AFFARI GENERALI	666	665	5	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0
	Totale missione 24			**6.121**	**6.063**	**425**	**1,7**	**1,9**	**0,7**	**1,1**	**1,2**	**0,7**
025.Politiche previdenziali	Previdenza e sicurezza sociale	3	TESORO	12.646	12.488	1.070	3,6	3,9	1,7	2,3	2,4	1,7
		4	RAGIONERIA	8	8	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totale missione 25			**12.654**	**12.496**	**1.070**	**3,6**	**3,9**	**1,7**	**2,3**	**2,4**	**1,7**
026.Politiche per il lavoro	Infortuni sul lavoro	3	TESORO	2	2	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	Confessioni religiose	6	FINANZE	1.108	1.108	0	0,3	0,3	0,0	0,2	0,2	0,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	Sistema della fiscalità	3	TESORO	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		6	FINANZE	23.053	22.086	5.739	6,6	6,9	9,4	4,1	4,2	9,3
	Programmazione e bilancio	4	RAGIONERIA	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Prevenzione e repressione	7	GUARDIA DI FINANZA	2.391	2.352	209	0,7	0,7	0,3	0,4	0,4	0,3
	Vigilanza settore finanziario	3	TESORO	12.159	12.157	4	3,5	3,8	0,0	2,2	2,3	0,0

Missione	Programma	Cdr Spese		Importo			% Spese finali			% Spese complessive		
				Impegni Lordi	Pagato totale	Residui finali	Impegni Lordi	Pagato totale	Residui finali	Impegni Lordi	Pagato totale	Residui finali
	Regolazioni e rimborsi d'imposte	3	TESORO	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		6	FINANZE	41.005	40.970	127	11,7	12,9	0,2	7,4	7,8	0,2
	Programmazione	3	TESORO	299	176	170	0,1	0,1	0,3	0,1	0,0	0,3
	Controllo finanza pubblica e bilancio	4	RAGIONERIA	264	269	46	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
	Controllo sul territorio	4	RAGIONERIA	241	230	18	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale missione 29				**79.412**	**78.240**	**6.313**	**22,7**	**24,6**	**10,3**	**14,3**	**14,9**	**10,3**
030.Giovani e sport	Ricreazione e sport	3	TESORO	630	629	28	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0
	Sostegno alla gioventù	3	TESORO	68	68	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale missione 30				**698**	**697**	**28**	**0,2**	**0,2**	**0,0**	**0,1**	**0,1**	**0,0**
031.Turismo	Sviluppo turismo	3	TESORO	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Servizi generali	3	TESORO	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Indirizzo politico	1	GABINETTO E DIRETTA COLLABORA-ZIONE	19	19	3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Servizi per le amministrazioni	2	AFFARI GENERALI	212	208	81	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
	Approvvigion-amenti	2	AFFARI GENERALI	84	108	40	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
		3	TESORO	477	408	177	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,3
	Difesa in giudizio e consulenza	9	AVVOCATURA DELLO STATO	151	162	4	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale missione 32				**943**	**905**	**305**	**0,3**	**0,3**	**0,5**	**0,2**	**0,2**	**0,5**
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	1	GABINETTO E DIRETTA COLLABORA-ZIONE	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		2	AFFARI GENERALI	32	31	43	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
		3	TESORO	36	36	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		4	RAGIONERIA	1.670	49	1.814	0,5	0,0	3,0	0,3	0,0	2,9
	Fondi di riserva e speciali	4	RAGIONERIA	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale missione 33				**1.738**	**116**	**1.857**	**0,5**	**0,0**	**3,0**	**0,3**	**0,0**	**3,0**
034.Debito pubblico	Servizio del debito	2	AFFARI GENERALI	9	9	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		3	TESORO	77.857	77.774	227	22,2	24,4	0,4	14,0	14,8	0,4
		4	RAGIONERIA	3.214	3.214	0	0,9	1,0	0,0	0,6	0,6	0,0
Spese finali				**349.983**	**318.280**	**61.186**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**62,8**	**60,6**	**99,4**
034.Debito pubblico	Rimborsi del debito	2	AFFARI GENERALI	0	0	0				0,0	0,0	0,0
		3	TESORO	206.995	207.055	351				37,2	39,4	0,6
		4	RAGIONERIA	158	158	0				0,0	0,0	0,0
Totale missione 34				**207.153**	**207.213**	**351**				**37,2**	**39,4**	**0,6**
Spese complessive				**557.136**	**525.493**	**61.537**				**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Da essa si evince che, su un totale di spese di 557,1 miliardi di impegni lordi, ben 390,6 miliardi (343,4 nel 2013) attengono a programmi "condivisi" da più Centri di responsabilità amministrativa, con un'incidenza di circa il 70,1 per cento, in disapplicazione della prevista corrispondenza biunivoca programmi/centri di responsabilità prescritta dalla legge quadro vigente. Ovviamente, analoghe proporzioni caratterizzano gli altri profili gestionali.

4.2. Articolazione del bilancio

La struttura del bilancio, rispetto al 2013, non presenta novità di rilievo, tranne l'attribuzione del programma "Interventi per pubbliche calamità" della missione 8 "Soccorso civile, al solo Dipartimento del Tesoro e non anche al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Il coinvolgimento del Ministero in un numero eccessivo di missioni, rilevato negli scorsi anni, è rimasto sostanzialmente inalterato nel 2014: ben 26 missioni sulle 34 dell'intero 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 16 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 334 miliardi, assorbono il 90,2 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 56 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 173 miliardi (167 nel 2013), con un'incidenza sulla massa impegnabile complessiva del 29 per cento.

TAVOLA 7

CONSUNTIVO 2014 – MASSA IMPEGNABILE PER MISSIONI

(in milioni)

Missione	Massa Impegnabile (milioni)	di cui MEF	altre Amm.	Incidenza % Mef su totale missione	Incidenza % altre amm. su totale missione	% Mef su totale Spese Finali
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.781	2.781	0	100,0	0,0	0,8
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	557	0	557	0,0	100,0	0,0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	133.806	123.710	10.096	92,5	7,5	33,5
004.L'Italia in Europa e nel mondo	26.358	24.162	2.196	91,7	8,3	6,5
005.Difesa e sicurezza del territorio	21.013	0	21.012	0,0	100,0	0,0
006.Giustizia	8.066	216	7.851	2,7	97,3	0,1
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.259	2.026	9.233	18,0	82,0	0,5
008.Soccorso civile	5.170	2.840	2.330	54,9	45,1	0,8
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	973	146	827	15,0	85,0	0,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	287	0	287	0,0	100,0	0,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	12.619	7.589	5.030	60,1	39,9	2,1
012.Regolazione dei mercati	27	0	27	0,0	100,0	0,0
013.Diritto alla mobilità	13.226	5.482	7.744	41,5	58,5	1,5
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.664	2	5.662	0,0	100,0	0,0
015.Comunicazioni	1.436	1.212	224	84,4	15,6	0,3
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	174	0	174	0,0	100,0	0,0
017.Ricerca e innovazione	3.466	176	3.290	5,1	94,9	0,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.039	38	1.001	3,6	96,4	0,0
019.Casa e assetto urbanistico	855	502	352	58,8	41,2	0,1
020.Tutela della salute	1.036	0	1.036	0,0	100,0	0,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.677	0	1.677	0,0	100,0	0,0
022.Istruzione scolastica	42.492	15	42.477	0,0	100,0	0,0
023.Istruzione universitaria	7.947	0	7.947	0,0	100,0	0,0
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.608	6.375	27.234	19,0	81,0	1,7
025.Politiche previdenziali	93.066	12.720	80.346	13,7	86,3	3,4
026.Politiche per il lavoro	10.881	6	10.875	0,1	99,9	0,0

Missione	Massa Impegnabile (milioni)	di cui MEF	altre Amm.	Incidenza % Mef su totale missione	Incidenza % altre amm. su totale missione	% Mef su totale Spese Finali
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.443	1.108	1.335	45,4	54,6	0,3
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	16.335	0	16.335	0,0	100,0	0,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	82.507	82.507	0	100,0	0,0	22,3
030.Giovani e sport	698	698	0	100,0	0,0	0,2
031.Turismo	199	0	199	0,0	100,0	0,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.729	973	755	56,3	43,7	0,3
033.Fondi da ripartire	5.614	3.926	1.688	69,9	30,1	1,1
034.Debito pubblico (progr. 1)	90.461	90.461	0	100,0	0,0	24,5
Spese Finali	**639.469**	**369.672**	**269.797**	**57,8**	**42,2**	**100,0**
034.Debito pubblico (progr.2)	226.710	226.710	0	100,0	0,0	
Totale complessivo	**866.179**	**596.382**	**269.797**	**68,9**	**31,1**	

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 45,6 e il 52,7 per cento, in gran parte destinati alle amministrazioni pubbliche. I consumi intermedi gravano per il 15,1 per cento (14,3 nel 2013) e i redditi da lavoro dipendente per il 15,1 per cento (14,9 nel 2013).

TAVOLA 8

MISSIONI TRASVERSALI: MASSA IMPEGNABILE(*)

(in milioni)

Categorie raggruppate	Totale Missioni trasversali altri ministeri	Totale Missioni trasversali Mef	Totale Stato	% cat. Mef su cat. Stato	% Mef su Spesa Finale Stato
Redditi da lavoro dipendente	75.652	13.469	89.121	15,1	3,1
di cui imposte pagate sulla produzione	*4.360*	*95*	*4.454*	*2,1*	*0,0*
Consumi intermedi	6.593	1.171	7.765	15,1	0,3
Trasferimenti di parte corrente	137.688	115.306	252.994	45,6	26,5
di cui alle amministrazioni pubbliche	*133.494*	*104.222*	*237.717*	*43,8*	*24,0*
Altre spese correnti	1.002	20.954	21.956	95,4	4,8
di cui interessi	*109*	*6*	*115*	*5,5*	*0,0*
SPESE CORRENTI	**220.936**	**150.900**	**371.836**	**40,6**	**34,7**
Investimenti fissi	5.346	126	5.473	2,3	0,0
Trasferimenti di parte capitale	14.157	15.801	29.957	52,7	3,6
di cui alle amministrazioni pubbliche	*5.545*	*6.979*	*12.525*	*55,7*	*1,6*
Altre spese in c/capitale	975	26.398	27.373	96,4	6,1
SPESE IN CONTO CAPITALE	**20.478**	**42.325**	**62.803**	**67,4**	**9,7**
SPESE FINALI	**241.414**	**193.225**	**434.639**	**44,5**	**44,5**

(*) al netto delle missioni 1, 29, 30 e 34 che interessano esclusivamente il MEF e delle missioni 2, 5, 10, 12, 16, 20, 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 il 51,6 per cento degli impegni lordi. Appare utile rappresentare, nelle seguenti tavola e figura, la composizione percentuale, nel 2014, degli impegni relativi alla missione, distintamente per programma.

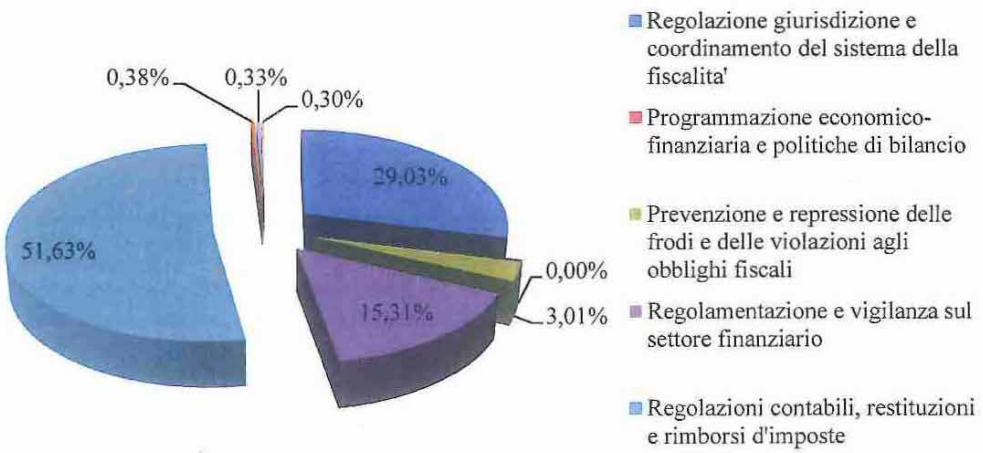
TAVOLA 9

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

(in milioni)

Missione	Programma	Impegni Lordi	Composizione % su tot. missione 29
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità	23.053	29,03
	Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio	0	0,00
	Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	2.391	3,01
	Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	12.159	15,31
	Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	41.005	51,63
	Analisi e programmazione economico-finanziaria	299	0,38
	Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio	264	0,33
	Supporto all'azione di controllo, vigilanza e amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio	241	0,30
	Totale	**79.413**	**100,00**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS



La seconda missione di esclusiva competenza (34 "Debito pubblico"), con impegni per 288 miliardi (253 nel 2013), si articola in due programmi: "Oneri per il servizio del debito statale" e "Rimborsi del debito statale", quest'ultimo di gran lunga preponderante, con 207 miliardi di impegni (170,7 nel 2013), esponendo economie di dimensioni ancora anomale (19,3 miliardi), anche se notevolmente inferiori al 2013, come già segnalato. Complessivamente, sono stati assegnati alla missione 316,9 miliardi (289 nel 2013), di cui per interessi 90,4 (89,8 nel 2013) e 226,5 per rimborsi del debito (199,3 nel 2013).

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali. Programmazione strategica e finanziaria; *1.1. Il ruolo e le funzioni del Ministero; 1.2. La programmazione strategica e finanziaria*

2. Analisi della struttura organizzativa; *2.1. La revisione degli assetti organizzativi e la riduzione degli organici; 2.2. Gli uffici territoriali; 2.3. Gli organismi vigilati; 2.4. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza*

3. Analisi finanziarie e contabili; *3.1. Le risorse finanziarie assegnate; 3.2. Le misure di contenimento della spesa; 3.3. La gestione delle spese; 3.4. I residui passivi; 3.5. La situazione debitoria; 3.6. La gestione delle entrate extra-tributarie*

4. Missioni e programmi

Considerazioni di sintesi

Nel 2014 è stato completato l'*iter* di attuazione delle disposizioni previste dalle norme di revisione della spesa (*spending review*), anche attraverso la riduzione degli organici e la conseguente riorganizzazione degli uffici. Il processo di riorganizzazione della struttura amministrativa iniziato nel 2013, con l'adozione del nuovo regolamento, non risulta, tuttavia, in termini operativi del tutto compiuto. Ciò perché, a tutt'oggi, non sono completate le procedure di trasferimento del personale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed all'Agenzia per la coesione territoriale, che, sebbene dotata di un Direttore, di fatto non è operativa, non essendo stati ancora adottati i regolamenti di organizzazione e di contabilità. L'Agenzia, infatti, opera, a tutt'oggi, in sostanza in regime di avvalimento del personale del Ministero dello sviluppo economico, personale per il quale il Ministero continua ad erogare il trattamento economico fisso, continuativo ed accessorio con imputazione ai capitoli dello stato di previsione del medesimo Ministero.

Si tratta certamente di un'anomalia, che si aggiunge all'altra ordinamentale, segnalata anche nella relazione dello scorso anno, dell'ultrattività del Dipartimento dello sviluppo e coesione del MISE, che ha continuato ad esercitare le competenze in materia di coesione territoriale sino a tutto il 2014, in virtù del richiamo operato dall'art. 10, comma 10, del decreto-legge n. 101 del 2013, nonostante il nuovo regolamento di riorganizzazione del Ministero, entrato in vigore a febbraio 2014, avesse superato il modello dipartimentale.

Le criticità segnalate (in particolare lo stallo del funzionamento dell'Agenzia) ed il ritardo nei tempi di attuazione del decreto-legge n. 101 del 2013 (il dPCM di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica è stato adottato solo a dicembre 2014) hanno fortemente inciso sulla gestione del Fondo sviluppo e coesione, come confermato dai dati finanziari che evidenziano un rallentamento dell'attività amministrativa per tutto il 2014, con conseguenze che certamente non potranno non riflettersi su tutto il nuovo ciclo di programmazione del Fondo sviluppo e coesione e dei fondi strutturali

2014-2020. Sempre sotto il profilo organizzativo va evidenziato come, a tutt'oggi, l'organico di diritto sul personale delle aree non risulta allineato al menzionato processo di trasferimento delle funzioni in materia di coesione, posto che sono tuttora in corso le procedure per l'individuazione nominativa dei contingenti che confluiranno all'Agenzia e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Completa il quadro la struttura periferica del Ministero articolata in "sportelli unici territoriali" destinati a divenire vere e proprie delegazioni regionali aventi il compito di assicurare una presenza attiva sul territorio, costituendo, da un lato, una struttura di *front-office* per i cittadini e le imprese e, dall'altro, uno strumento per rispondere alle esigenze territoriali di tutte le direzioni generali dell'amministrazione centrale, ma che attualmente si limitano a fornire servizi di informazione all'utenza.

Ciò premesso, va evidenziato come, a distanza di un anno dall'adozione del nuovo regolamento di organizzazione, che ha previsto, in luogo del modello dipartimentale, un'organizzazione articolata su 15 uffici di livello dirigenziale generale coordinati da un Segretario generale, resti da verificare se – in un contesto nel quale risulta vacante il posto di Segretario generale (essendo "congelato" l'intero Centro di responsabilità riferito al Segretariato generale) – il superamento del modello dipartimentale, pensato proprio per favorire la necessaria integrazione delle strutture e la conseguente unitarietà dell'azione amministrativa, quale coerente attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo del Ministro, costituisca la risposta più efficace in assenza di formule organizzatorie di coordinamento di stretto raccordo tra gli indirizzi politici e gli obiettivi gestionali.

Per quel che attiene gli organismi vigilati dal Ministero va evidenziato che trattasi di 16 soggetti giuridici tra enti di diritto pubblico e privato, agenzie, società partecipate (alcune delle quali *in house*), cui bisogna aggiungere le partecipate di secondo livello. Organismi fra loro molto differenti, oltre che sotto il profilo della forma giuridica, anche per compiti e dimensioni, che nel loro complesso occupano 6.256 dipendenti, con un costo medio annuo per dipendente pari a circa 67mila euro.

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.

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, è stato rivisitato nel corso del 2015 per adeguarlo all'assetto derivante dalla riorganizzazione. È stato aggiornato, altresì, il Piano triennale sulla trasparenza al fine di avviare la re-ingegnerizzazione della sezione "Amministrazione trasparente" sul sito web del Ministero mediante la realizzazione di banche dati per la gestione delle informazioni, con inserimento dei dati "decentrato" presso le diverse articolazioni ministeriali interessate alla loro pubblicazione.

Nel corso dell'esercizio finanziario in esame, le risultanze complessive del bilancio del Ministero sono state pari a 11.731 milioni per gli stanziamenti definitivi (7.116 milioni al netto del Fondo coesione e sviluppo), a fronte di una previsione iniziale pari a 10.256 milioni (le variazioni in corso d'anno sono ammontate a circa 1.475 milioni). Gli impegni sono stati pari a 7.428 milioni, mentre i residui passivi al 31 dicembre 2014 sono stati pari a 16.809 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.

Con riferimento, in particolare, al programma "Competitività e sviluppo delle imprese" va segnalata la varietà e la complessità degli interventi implementati dal Ministero per far fronte alla molteplicità delle esigenze provenienti dal mercato, allo scopo anche di fornire risposte concrete per mitigare gli effetti dell'attuale ciclo economico su lavoratori e imprese. Ad un tempo va osservato che non sempre l'Amministrazione è stata in grado di intervenire in tempi ristretti, non solo per la rigidità dello strumento normativo, ma anche a causa dei tempi di istruttoria, spesso non brevi, tali da aver indotto la stessa Amministrazione in più casi a rivedere i rapporti con il soggetto attuatore. Va osservato, poi, come non sempre le forme di incentivo prescelte si sono dimostrate in grado di riscuotere l'interesse del mercato (è il caso del Fondo per l'erogazione degli incentivi per lo sviluppo della mobilità mediante veicoli a basse emissioni).

Per quel che attiene la politica energetica, gli obiettivi del Ministero si sono incentrati, da un lato, sulla riduzione dei prezzi dell'energia elettrica e, dall'altro lato, sulla trasformazione del sistema energetico verso una maggiore sostenibilità, attraverso la promozione delle energie rinnovabili, l'innovazione tecnologica nei sistemi di produzione, trasporto e consumo di energia, l'efficienza energetica, con particolare riferimento al settore dell'edilizia pubblica e residenziale. Interventi questi ultimi che richiedono ingenti investimenti pubblici o un incremento degli oneri di sistema e che non sono suscettibili di produrre risultati a breve termine. Tuttavia, nel lungo periodo, la maggiore sicurezza energetica e la riduzione della dipendenza da fonti estere, la riduzione dei costi connessi alle esternalità ambientali, la valorizzazione dell'impatto della *white* e *green economy* sul tessuto industriale ed occupazionale e la possibilità di sviluppare filiere industriali in grado di creare valore e assumere una importante valenza sui mercati connessi, possono costituire un volano alla crescita e un'occasione di sviluppo del Paese. Nell'ambito del cd. Pacchetto "clima-energia 20-20-20", i dati relativi al monitoraggio 2013 evidenziano l'ulteriore diffusione delle fonti rinnovabili (FER) nel nostro Paese rispetto all'anno precedente. L'obiettivo raggiunto nel 2013 è, infatti, attualmente superiore 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. Resta da verificare se il *trend* di crescita positivo continuerà negli esercizi successivi, nonostante le significative modifiche intervenute i materia di incentivi, specie per il settore fotovoltaico, che negli anni addietro era stato sostenuto da meccanismi particolarmente generosi.

Per quanto riguarda le politiche relative alla comunicazione, nell'ambito dei programmi intestati al Ministero, di rilievo sono nel 2014 le azioni per lo sviluppo della banda larga ed ultralarga e per la promozione e valorizzazione del digitale televisivo. Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, nel corso del 2014, sono state stipulate nuove convenzioni per la Banda Larga e la Banda Ultra Larga con le Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Sicilia e Umbria. Sul versante delle frequenze TV, l'azione del Ministero nel 2014 è stata orientata al coordinamento internazionale delle frequenze televisive, allo scopo di ridurre al minimo tutte le situazioni interferenziali con i Paesi radio-elettricamente confinanti, prevedendo il rilascio volontario delle frequenze oggetto di interferenza con contestuale attribuzione di misure economiche di natura compensativa, al fine di consentire un ristoro economico agli operatori di rete coinvolti per gli investimenti sostenuti. A questo intervento di carattere emergenziale ha fatto seguito l'intervento normativo con la legge di stabilità 2015, che prevede ora la figura degli operatori di rete a livello locale non necessariamente integrati.

Con riferimento, in ultimo, all'attività di sostegno dell'*export,* lo sforzo è stato indirizzato ad offrire servizi e strumenti volti a incrementare il numero di imprese italiane capaci di cogliere le opportunità offerte dai mercati internazionali, anche al fine di contrastare la caduta degli investimenti e dei consumi interni. Anche in questo settore sono molteplici le misure previste: appare necessario, quindi, un coordinamento tra le misure tradizionali adottate per il sostegno delle imprese italiane nei mercati internazionali, le strategie di supporto messe in atto

per la promozione del *Made in Italy* e quanto stabilito nel recente Piano straordinario per il rilancio internazionale dell'Italia.

1. Profili istituzionali. Programmazione strategica e finanziaria

1.1. Il ruolo e le funzioni del Ministero

Il Ministero dello sviluppo economico opera, attraverso la gestione integrata di alcuni fattori essenziali quali gli investimenti, l'energia, le tecnologie della comunicazione, l'internazionalizzazione delle imprese, per il miglioramento della competitività del sistema produttivo (da attuare attraverso il rilancio degli investimenti, l'accesso al credito, l'internazionalizzazione delle imprese e l'attrazione degli investimenti esteri), la tutela della proprietà industriale ed intellettuale, la lotta alla contraffazione, l'armonizzazione del mercato, la tutela dei consumatori, la politica energetica e mineraria nazionale, lo sviluppo energetico sostenibile e l'innovazione tecnologica, nonché la promozione, lo sviluppo e la disciplina del settore delle comunicazioni. Particolarmente rilevante risulta essere anche il ruolo che il Ministero è chiamato a svolgere in materia di promozione e regolazione della concorrenza. Al riguardo si evidenzia che, nonostante la legge n. 99 del 2009 cd. «legge sviluppo» preveda l'adozione di una apposita legge annuale volta a rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, a promuovere lo sviluppo della concorrenza e a garantire la tutela dei consumatori, solo nel 2012 e nel 2015 il Governo ha presentato il previsto disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza.

Il ruolo e le funzioni del Ministero dello sviluppo economico hanno subito, negli ultimi anni, continue modifiche. Com'è noto, esso, infatti, deriva dall'accorpamento dei settori delle attività produttive, dell'energia, del commercio internazionale e delle comunicazioni in un'unica amministrazione (cioè dalla fusione di tre Ministeri: industria, commercio e artigianato – più recentemente Ministero delle attività produttive – commercio internazionale e comunicazioni)[1].

La relativa struttura è stata oggetto di continue riorganizzazioni; da ultimo si segnala lo scorporo del Dipartimento delle politiche di coesione a seguito della creazione dell'apposita Agenzia per la gestione dei fondi per lo sviluppo e la coesione sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Con dPCM 5 dicembre 2013, n. 158 è stata ridefinita l'organizzazione del Ministero, prevedendo, in luogo di una struttura organizzata per dipartimenti, 15 Uffici di livello dirigenziale generale che costituiscono autonomi centri di responsabilità[2], coordinati dal neo istituito Segretario generale.

1.2. La programmazione strategica e finanziaria

Il Piano della *performance* 2014-2016 ha definito le priorità politiche e gli obiettivi del Ministero da attuare nel corso del triennio, scontando il recente processo di riorganizzazione realizzato all'interno dell'Amministrazione. Ciò ha comportato un disallineamento con il Piano 2013-2015, per cui risultano di difficile confrontabilità le precedenti risultanze. In particolare, il

---

[1] Il decreto legislativo n. 300 del 1999 aveva previsto l'accorpamento di alcuni ministeri, ma tale riforma ha trovato completa e definitiva attuazione soltanto nel 2008. Infatti, in una prima fase era stata prevista l'istituzione del Ministero delle attività produttive, che avrebbe ricompreso anche il Ministero del commercio con l'estero e il Ministero delle comunicazioni. La riforma, però, fu attuata, parzialmente, soltanto a decorrere dal 2001: infatti, il Ministero delle comunicazioni non venne accorpato al Ministero delle attività produttive. Nel 2006, il Ministero prese la denominazione di Ministero dello sviluppo economico e gli è stato affidato il settore delle politiche di coesione, precedentemente di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, ma perse le competenze del settore del commercio internazionale: fu, infatti, costituito di nuovo il Ministero del commercio internazionale. Nel 2008 il Ministero dello sviluppo economico venne ridisegnato prevedendo l'accorpamento anche delle funzioni in precedenza svolte dai Ministeri delle comunicazioni e del commercio internazionale.

[2] La precedente struttura del Ministero, rimasta operativa sino ai primi mesi del 2014, constava di quattro Dipartimenti (per l'impresa e l'internazionalizzazione, per l'energia, per lo sviluppo e la coesione economica e per le comunicazioni), articolati in 16 Direzioni generali. Oltre ai quattro Dipartimenti, costituivano Centri di responsabilità il Gabinetto e l'Ufficio per gli affari generali e le risorse.

Piano, insieme con la Direttiva generale per l'azione amministrativa, emanata con decreto ministeriale del 7 agosto 2014, ha armonizzato la pianificazione finanziaria, predisposta sulla base del precedente assetto, organizzato per Dipartimenti, con il nuovo strutturato per Direzioni generali. La pianificazione strategica è stata, quindi, ricondotta ai nuovi centri di responsabilità e ai rispettivi titolari, cui sono stati assegnati gli obiettivi strategici e le relative risorse, nonché gli obiettivi operativi. L'asimmetria organizzativa derivante dalla mancata coincidenza tra il momento di costituzione degli uffici di livello generale, già avvenuta, e quelli di livello non generale è stata superata con la previsione contenuta nell'art. 22 del dPCM n. 158 del 2013, che riconduce, in via transitoria, alle nuove direzioni generali i preesistenti uffici dirigenziali di seconda fascia, secondo il criterio delle competenze prevalenti.

Per il triennio 2014-2016 sono state definite nove priorità politiche, sulla base delle quali è stata sviluppata la programmazione economico-finanziaria del Ministero. Di queste, due sono di carattere trasversale e riguardano l'intera Amministrazione (trasparenza delle informazioni e riqualificazione della spesa), tre riguardano il settore delle imprese (crescita e competitività del sistema produttivo, sviluppo della concorrenza e liberalizzazioni, gestione delle crisi industriali), una il settore energetico (riduzione dei costi energetici), una il settore del commercio internazionale (promozione sui mercati esteri delle imprese italiane), una il settore delle comunicazioni (sviluppo dei servizi digitali e potenziamento banda larga e ultralarga) e una il settore delle politiche di sviluppo e coesione in quanto i fondi per il 2014, in attesa della piena operatività della Agenzia, sono stati allocati sul capitolo 8425 del Ministero[3].

Il ciclo della programmazione strategica ed economico-finanziaria per il 2014 risente in maniera evidente dello scenario economico nazionale ed internazionale degli ultimi anni. Sono state individuate sei aree strategiche, sostanzialmente riconducibili ai precedenti centri di responsabilità, ai quali vengono poi collegati i relativi obiettivi strategici ed infine gli obiettivi operativi. Complessivamente dalle nove priorità politiche discendono 23 obiettivi strategici e da questi 84 obiettivi operativi. Per ciascun obiettivo operativo è previsto un *target* da conseguire, misurabile attraverso una serie di indicatori. È previsto, poi, che l'Amministrazione, al fine di verificare lo stato di attuazione degli obiettivi e per orientare la programmazione strategico-finanziaria, effettui, in corso d'anno, un monitoraggio dell'andamento delle *performance*.

Nel corso della gestione della performance sono state riscontrate alcune difficoltà per lo più dovute alla recente riorganizzazione del Ministero; inoltre, per alcuni settori è stato necessario adeguare le scelte e le strategie ai nuovi scenari che sono emersi in corso di esercizio.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. La revisione degli assetti organizzativi (centrali e periferici) e la riduzione degli organici

Nel 2014 è stato completato l'*iter* di attuazione delle disposizioni previste dalle norme di revisione della spesa (*spending review*), anche attraverso la riduzione degli organici e la conseguente riorganizzazione degli uffici. Tale riduzione era stata già avviata, in attuazione del DL n. 95 del 2012, con l'adozione del dPCM 22 gennaio 2013, che aveva rideterminato in 23 unità (dalle originarie 29 unità) il contingente di personale con qualifica dirigenziale di livello generale e in 151 unità (dalla originarie 206 unità) il contingente di personale con qualifica dirigenziale di livello non generale. La riduzione del 10 per cento della spesa della dotazione organica del personale delle aree ha comportato la riduzione di 321 unità. Nel successivo regolamento di organizzazione, adottato con il dPCM 5 dicembre 2013, in vigore dal 1° febbraio 2014, è stata prevista una riduzione ulteriore, in conseguenza 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

[3] Nel 2015, invece, i fondi sono stati allocati nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, capitolo 8000.

Presidenza del Consiglio dei ministri e all'Agenzia, cui ha fatto seguito, con l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 dicembre 2014, il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

La dotazione organica di livello dirigenziale generale del Ministero è stata, dunque, ulteriormente ridotta da 23 a 19 unità in ragione della individuazione di 4 unità di personale dell'anzidetto livello dirigenziale per l'esercizio delle funzioni in materia di politica della coesione, da ripartire – come indicato nella relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 101 del 2013 – tra la Presidenza del Consiglio dei ministri nel numero di 2 unità e l'Agenzia della coesione territoriale nel numero di 2 unità, mentre la dotazione organica di livello dirigenziale non generale è passata da 151 a 130 unità, in forza del trasferimento di 21 posizioni dirigenziali di II fascia così ripartite: 4 unità alla Presidenza del Consiglio dei ministri e 17 all'Agenzia per la coesione territoriale.

Tale processo riorganizzativo non risulta, tuttavia, in termini operativi del tutto compiuto, in particolare sul conseguente riallineamento delle dotazioni organiche del personale delle aree. Ciò perché, a tutt'oggi, non sono completate le procedure di trasferimento del personale alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed all'Agenzia per la coesione territoriale, che, sebbene dotata di un Direttore effettivo, di fatto non è operativa, non essendo stati ancora adottati i regolamenti di organizzazione e di contabilità, sicché vale quanto stabilito dal dPCM 15 dicembre 2014 e cioè che, fino all'effettivo trasferimento nei ruoli dell'Agenzia e della Presidenza del Consiglio dei ministri del personale trasferito dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, il Ministero dello sviluppo economico continua ad erogare il trattamento economico fisso, continuativo ed accessorio al suddetto personale con imputazione ai capitoli dello stato di previsione del medesimo Ministero.

Occorre al riguardo osservare che, a fronte di un Organismo, l'Agenzia, concepita nella legge del 2013 con compiti gestionali, quale braccio operativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, cui sono attribuite le funzioni di programmazione e coordinamento nella complessa materia della coesione territoriale, il risultato, ad oggi, è quello di un modello, che, nei fatti, sconta non solo il ritardo nei tempi di attuazione della legge (il dPCM di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica è stato adottato solo a dicembre 2014), ma anche lo stallo del funzionamento del nuovo Organismo, per il quale risulta adottato soltanto lo statuto e da poco costituito il Collegio dei revisori, con conseguenze che certamente non potranno non riflettersi su tutto il nuovo ciclo di programmazione del Fondo sviluppo e coesione e dei fondi strutturali 2014-2020.

L'Agenzia, dotata di un Direttore da mesi nominato, opera, a tutt'oggi, in sostanza in regime di avvalimento del personale del Ministero dello sviluppo economico.

Si tratta certamente di un'anomalia, che si aggiunge all'altra ordinamentale, segnalata anche nella relazione dello scorso anno, dell'ultrattività del Dipartimento dello sviluppo e coesione del MISE, che ha continuato ad esercitare le competenze in materia di coesione territoriale sino a tutto il 2014, in virtù del richiamo operato dall'art. 10, comma 10, del decreto-legge n. 101, nonostante il nuovo regolamento di riorganizzazione del MISE, entrato in vigore a febbraio 2014, avesse superato il modello dipartimentale.

Come osservato nella relazione del precedente esercizio, sarebbe stato opportuno al riguardo un maggior coordinamento tra i due processi di riordino (quello relativo alla riorganizzazione del MISE attraverso il nuovo regolamento di organizzazione e quello conseguente all'art. 10 del decreto-legge n. 101 del 2013), 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 ha continuato ad operare sino a tutto il 2014 in virtù del solo richiamo operato dall'art. 10 del citato decreto-legge n. 101 del 2013[4].

[4] Sempre sul piano della revisione delle dotazioni organiche, occorre considerare che, nell'ambito dei provvedimenti di revisione della spesa, il DL n. 95 del 2012 aveva previsto, tra l'altro, la soppressione della Associazione "Luigi

Il quadro che emerge sulle dotazioni organiche e sul personale in servizio presso il Ministero in conseguenza del trasferimento delle funzioni in materia di politiche di sviluppo e coesione all'Agenzia ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri è rappresentato dalla tabella che segue, che evidenzia ancora a tutt'oggi un organico di diritto sul personale delle aree non allineato al menzionato processo di trasferimento, posto che sono tuttora in corso le procedure per l'individuazione nominativa dei contingenti che confluiranno all'Agenzia e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri[5].

TAVOLA 1

SITUAZIONE DEL PERSONALE DEL MINISTERO A SEGUITO DEL DL N. 101 DEL 2013 E DEL DPCM 15/12/2014

Qualifica	MISE		Personale già transitato dal MISE alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (*)	Personale già transitato dal MISE all'Agenzia per la coesione territoriale	Personale che dovrà confluire all'Agenzia a valle del diritto di opzione (*)
	Organico	Personale in servizio al 31/12/2014 a tempo indeterminato			
Uffici dirigenziali I fascia	19	14	2	2	
Uffici dirigenziali II fascia	130	127	2	14	
Totale Uffici dirigenziali	**149**	**142**		**(**) 20**	
Area III	1.573	1.549			119
Area II	1.394	1.382			102
Area I	90	86			9
Totale personale Aree	**3.057**	**3.016**			**230**

(*) L'esito del diritto di opzione (per l'esercizio del quale è stato previsto dalla legge un termine perentorio) è noto già dal dicembre 2013 (29 unità hanno scelto di permanere nei ruoli MISE: 16 di III area, 12 di area II e un dirigente di II fascia); è in corso di definizione il contingente nominativo che sarà inquadrato nei ruoli della Presidenza. Il resto del contingente numerico (già definito) verrà inquadrato nei ruoli dell'Agenzia.
(**) di cui 4 di I fascia e 16 di II fascia.
Fonte: Ministero dello sviluppo economico

Sulla base dei dati comunicati dall'Amministrazione, risulta che dal 2011 sono state disposte 465 assunzioni a tempo indeterminato e 17 a tempo determinato. Di queste ultime, 12 rapporti sono stati trasformati a tempo indeterminato a seguito di procedure interne di stabilizzazione, a decorrere dal 1° giugno 2011. Sino al completamento delle procedure di stabilizzazione, sono tuttora in servizio, con contratto a tempo determinato, tre dipendenti di area terza, di cui uno presso un ufficio territoriale.

Luzzatti" e della Fondazione "Valore Italia", con conseguente inquadramento nei ruoli del Ministero dello sviluppo economico dei dipendenti con contratto a tempo indeterminato in servizio presso i menzionati enti al momento della soppressione. Per quanto riguarda i tre dipendenti della ex Associazione Luigi Luzzatti, secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, si sarebbe già provveduto alla loro immissione in ruolo, con conseguente aumento corrispondente della dotazione organica (cfr. dPCM 22 gennaio 2013), mentre sarebbe in fase di svolgimento l'iter di inquadramento, dei due dipendenti dell'ex Fondazione Valore Italia.

[5] L'Amministrazione ha inoltre comunicato che, sempre nel 2015, si provvederà a riallineare la dotazione organica sul personale delle aree anche in conseguenza dei provvedimenti di riordino delle competenze statali in materia di sicurezza delle reti (sarebbero coinvolte al massimo due unità di personale da trasferire all'Agenzia per l'Italia digitale, salvo il diritto d'opzione).

TAVOLA 2

SITUAZIONE DEL PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2014

	Uffici centrali			Uffici periferici	
	Organico (*)	Personale in servizio		Personale in servizio	
		A tempo indeterminato	A tempo determinato	A tempo indeterminato	A tempo determinato
Uffici dirigenziali I fascia	19	14	(**) 4		
Uffici dirigenziali II fascia	130	115		13	
Totale Uffici dirigenziali	**149**	**129**	**4**	**13**	
Area III	1.573	979	2	570	1
Area II	1.394	1.041		341	
Area I	90	72		14	
Totale personale Aree	**3.057**	**2.092**	**2**	**925**	**1**

(*) La dotazione organica del Ministero dello sviluppo economico (rideterminata con il dPCM 5 dicembre 2013) include gli uffici centrali e periferici senza distinzione dell'organico del personale tra strutture centrali e territoriali.
(**) sono indicati i rapporti di lavoro a tempo determinato scaturenti dai seguenti incarichi dirigenziali di livello generale: 3 incarichi ai sensi dell'articolo 19, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001 ed 1 incarico ai sensi del comma 5-bis della medesima disposizione normativa.
Fonte: Ministero dello sviluppo economico

Dal quadro sopra delineato appare evidente che, se per un verso il riordino operato dal nuovo regolamento di organizzazione risponde all'esigenza di garantire il taglio della dotazione organica, per effetto soprattutto dei provvedimenti attuativi del decreto-legge n. 95 del 2012, per altro verso, almeno negli intenti, tale riordino 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, nominato ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Nella relazione dello scorso anno, si era dato risalto proprio alle novità del regolamento soprattutto in relazione al ruolo atteso dal Segretario generale, su cui lo stesso Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema originario del regolamento, aveva insistito per una più precisa delineazione della funzione di coordinamento. Ad oggi, in un contesto che vede assente la figura del Segretario generale, perché di fatto non nominato (risulta "congelato", tra l'altro, l'intero Centro di responsabilità riferito al Segretariato generale), resta da verificare se il superamento del modello dipartimentale, pensato proprio per favorire la necessaria integrazione delle strutture e la conseguente unitarietà dell'azione amministrativa, quale coerente attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo del Ministro, costituisca la risposta più efficace, in assenza di formule organizzatorie di coordinamento di stretto raccordo tra gli indirizzi politici e gli obiettivi gestionali.

2.2. Gli uffici territoriali

Il Ministero opera sul territorio attraverso una rete di uffici territoriali che fanno capo a tre Direzioni generali. Con il regolamento di riorganizzazione del 5 dicembre 2013 è stata istituita una specifica Direzione generale per le attività territoriali con il compito di coordinare, in raccordo con le Direzioni generali competenti per materia, le attività di tutti gli Uffici del Ministero a livello territoriale, gli Uffici relazioni con il pubblico (Urp) a livello territoriale e gli sportelli unici per l'utenza presso gli Ispettorati territoriali.

In applicazione del regolamento di riorganizzazione, per assicurare concentrazione, semplificazione e unificazione nell'esercizio delle funzioni nelle sedi periferiche, il Ministero ha

provveduto alla riduzione del numero degli Ispettorati territoriali[6], all'attribuzione ad alcuni di essi di compiti e servizi comuni e ad una più razionale distribuzione di attività in materia di vigilanza e controllo in sede territoriale[7]. Con la riorganizzazione si è proceduto, infatti, alla creazione di una nuova rete territoriale dell'Amministrazione. Questa, attualmente dedicata principalmente al settore delle comunicazioni, sarebbe destinata in futuro, secondo quanto affermato dal Ministero, alla creazione di "sportelli unici territoriali" che, in fase di *start-up*, forniranno servizi di informazione all'utenza e, in una successiva fase, potranno fornire anche servizi quali certificazioni, autorizzazioni, ricezione di documentazione necessaria all'istruttoria dei procedimenti gestiti a livello centrale.

La nuova organizzazione territoriale muove, dunque, dall'intento di una revisione del modello regionale preesistente, in modo da poter creare delle vere e proprie delegazioni regionali con una presenza attiva sul territorio locale. L'obiettivo sarebbe appunto quello di vedere, nelle nuove delegazione regionali, uffici che dovranno costituire, da un lato, una struttura di *front-office* per i cittadini e le imprese e, dall'altro, rispondere alle esigenze territoriali di tutte le direzioni generali dell'amministrazione centrale. A tal fine, particolare attenzione è stata riservata al potenziamento delle conoscenze e delle competenze del personale delle sedi periferiche.

Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, attraverso la collaborazione delle direzioni generali competenti per materia, si è già creata una rete di comunicatori e si starebbe realizzando un articolato intervento formativo/informativo con risorse interne che vede coinvolti uffici centrali e sedi territoriali, attraverso anche la creazione di una piattaforma *web*.

2.3. Gli organismi vigilati

Il Ministero dello sviluppo economico svolge attività di vigilanza sugli organismi indicati nel grafico di seguito riportato. Si tratta di 16 organismi tra Enti di diritto pubblico e privato, Agenzie, Società partecipate (alcune delle quali *in house*[8])[9], differenti, oltre che sotto il profilo della forma giuridica, anche per compiti e dimensioni, che nel loro complesso occupano n. 6.256 dipendenti con un costo medio annuo per dipendente pari a circa 67mila euro.

---

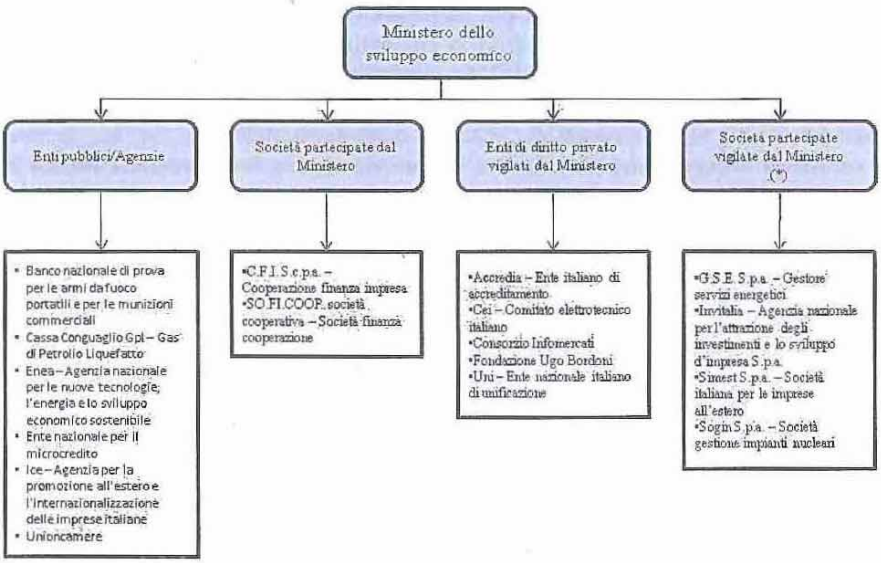
[6] Gli Ispettorati sono quindici e sono presenti nelle seguenti regioni: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Trentino Alto-Adige, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Molise, Calabria, Sardegna, Sicilia. Nell'ottica della spending review, l'Amministrazione ha accorpato la sede dell'Abruzzo con quella del Lazio e la sede del Molise con quella della Puglia-Basilicata.

[7] Il decreto di individuazione degli uffici di livello non generale e dei rispettivi posti di funzione è stato emanato in data 17 luglio 2014.

[8] Tra queste anche Infratel S.p.A., società partecipata di Invitalia S.p.A..

[9] GSE, Invitalia e Sogin sono società partecipate al 100 per cento dal Ministero dell'economia e delle finanze. La Simest, a seguito della cessione delle azioni alla Cassa depositi e prestiti, ai sensi dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 2012, non è più vigilata dal Ministero dello sviluppo economico. Le due nuove Agenzie, quella per l'Italia digitale e quella per la coesione economica, non sono vigilate dal Ministero, ma dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

TAVOLA 3



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

Per una migliore comprensione del fenomeno vengono riportati nella tavola riassuntiva che segue, per ciascun organismo vigilato dal Ministero, informazioni generali sul personale in servizio, sui trasferimenti del Ministero, se presenti, nonché quelle relative ai costi e ai ricavi nell'ambito dell'ultimo bilancio di esercizio/consuntivo approvato.

TAVOLA 4

ORGANISMI VIGILATI DAL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

(in migliaia)

Organismo	Quota di partecipazione del Ministero	Unità di personale in servizio	di cui a tempo indeterminato	Costi totali	Costo del personale	Ricavi	Trasferimenti del MISE	Partecipazioni in altri organismi
Enti pubblici vigilati								
Banco nazionale di prova per le armi da fuoco portatili e per le munizioni commerciali		71	52	5.853,0	4.102,0	6.517,0		
Cassa conguaglio gpl – gas di petrolio liquefatto		4	4	8.810,0	212,0	133,0		
Ente nazionale per il microcredito		13	0	1.323,0	97,0	1.801,0	1.496,0	
Ente nazionale italiano di unificazione		104	104	15.416,0	6.647,9	12.197,1	3.897,1	
Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane - ICE		428	428	120.867,0	58.410,0	124.795,0	(**) 149432,0	2
Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile - ENEA		2773	2667	269.876,0	161.201,0	275.138,0	152.817,0	35
UNIONCAMERE		69	69	47.377,5	5.333,8	46.366,5	6.187,4	15
Società partecipate								
Cooperazione finanza impresa - CFI	98,41	14	14	5.301,0	922,0	3.181,0	50,5	65
SOFICOOP	99,68	4	4	2.088,0	440,0	741,0	190,9	22
Enti di diritto privato controllati								
Ente italiano di accreditamento - ACCREDIA		73	73	15.835,5	4.993,7	17.345,5		
Comitato elettrotecnico italiano - CEI		63	63	6.932,1	3.833,4	7.461,0	1.969,2	
GSE	100	636	534	15.124.831,0	40.066,0	15.127.262,0		3
Fondazione Ugo Bordoni		128	93	13.082,0	8.732,0	11.984,0	3.641,0	
Invitalia	100	1.035	662	104.545,0	59.212,0	83.943,0	(*) 69.931,0	35
Sogin	100	840	837	368.386,0	64.471,0	366.697,0		1
Consorzio Infomercati		1	0	64,5	12,4	84,5		

(*) Nell'importo sono ricomprese anche le somme trasferite alla controllata INFRATEL per gli investimenti sulla banda larga
(**) Nell'importo sono ricompresi 12,6 milioni riferiti a somme provenienti da reiscrizioni di residui perenti
Fonte: Ministero dello sviluppo economico

Per completezza d'informazione va poi precisato che alcuni di questi organismi partecipati detengono azioni o quote societarie (c.d. partecipazioni di secondo livello): è il caso dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile – ENEA (35 partecipazioni in società, di cui 4 società in liquidazione e una in procedura concorsuale), dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane – ICE (2 partecipazioni, delle quali una ceduta nel 2014), dell'Unioncamere (15 partecipazioni, di cui una in liquidazione), della Cooperazione finanza impresa (65 partecipazioni), della SOFICOOP (22 partecipazioni), della GSE (3 partecipazioni), della Sogin (una partecipazione) e dell'Invitalia (35 partecipazioni, di cui 10 in procedura concorsuale e due in liquidazione).

Va, poi, chiarito che gli organismi in esame, in taluni casi, fruiscono oltre che dei trasferimenti del Ministero anche di altre risorse pubbliche e di entrate derivanti da convenzioni/protocolli d'intesa che il Ministero stipula con alcune di queste società, al fine di integrare al meglio la gestione del sistema economico. Si menzionano al riguardo le 22 convenzioni con Invitalia, per un totale di oltre 266 milioni di euro, i sei accordi con Unioncamere (24,6 milioni di euro), i tre con la Banca del Mezzogiorno (53,5 milioni di euro) e quello con Promuovitalia (1,68 milioni di euro)[10].

2.4. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della 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 delle 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[11].

L'individuazione delle aree di rischio è stata operata sulla base delle strutture 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 risultava, alla data di adozione del Piano, ancora compiutamente definito[12]. L'Amministrazione ha comunicato che il Piano è stato 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[13].

---

[10] Alcune di queste convenzioni regolano la gestione di somme da trasferire a favore delle imprese.

[11] 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.

[12] 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.

[13] 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.

L'Amministrazione riferisce di aver prestato particolare attenzione alla rotazione degli incarichi che, favorita dalla riorganizzazione, avrebbe coinvolto in misura significativa sia i direttori generali che i dirigenti di seconda fascia e avrebbe riguardato anche i funzionari e il restante personale amministrativo del Ministero.

Sul versante attuativo della trasparenza, va evidenziato che, con d.m. 30 aprile 2014, è stato aggiornato il Piano triennale, tenendo conto del processo di riorganizzazione interna e delle Linee di indirizzo del Ministero. È stata rafforzata la rete interna di referenti per la trasparenza delle Direzioni generali ed è stata avviata la re-ingegnerizzazione della sezione "Amministrazione trasparente" sul sito web del Ministero mediante la realizzazione di banche dati per la gestione delle informazioni, con inserimento dei dati "decentrato" presso le diverse articolazioni ministeriali interessate alla loro pubblicazione.

Con riferimento, poi, all'accesso civico l'Amministrazione riferisce che nel corso del 2014 sono pervenute 9 richieste, evase nei termini previsti dalla normativa con la pubblicazione delle informazioni mancanti sul sito *web* (3 casi) ovvero con l'invio delle ragioni di esclusione delle richieste dall'istituto dell'acceso civico (4 casi).

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Le risorse finanziarie assegnate

Le risorse assegnate al Ministero dello sviluppo economico risentono della presenza dei Fondi per lo sviluppo e la coesione (ex FAS – Fondo per le aree sottoutilizzate) stanziati annualmente sul capitolo 8425 della missione 28, Sviluppo e riequilibrio territoriale. Tale capitolo, pur essendo stato inserito nel bilancio del MISE, non è stato direttamente gestito dall'Amministrazione titolare del programma di spesa, bensì dal Dipartimento delle politiche di coesione, che, a seguito della riorganizzazione del dicastero in direzioni generali, avvenuta con il dPCM 5 dicembre 2013, e nelle more dell'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale, pur non avendo una collocazione nella struttura del Ministero, ha gestito i fondi allocati nel predetto capitolo.

Va precisato, altresì, che per l'esercizio finanziario 2015 i fondi sviluppo e coesione (capitolo 8425) sono transitati in un apposito capitolo del MEF (capitolo 8000) per essere poi trasferiti direttamente all'Agenzia. Di conseguenza, l'andamento degli stanziamenti di competenza del Ministero, sia iniziali che definitivi, viene analizzato, per il 2014, anche al netto delle somme di tali fondi, data la loro incidenza sull'intera dotazione iniziale del Ministero (47,6 per cento). Ciò premesso, le risorse che vengono annualmente assegnate, al netto del capitolo 8425, mostrano nell'ultimo quinquennio un *trend* in continua crescita, con una variazione percentuale media nell'ultimo anno dello 0,5 per cento. La notevole differenza tra previsioni iniziali e definitive è da imputarsi a una riallocazione delle risorse del capitolo 8425 che, attraverso provvedimenti di variazione, vanno ad alimentare i principali fondi di sviluppo del Ministero.

Altro dato di rilievo è costituito dalla differenza tra lo stanziamento iniziale 2014 in raffronto al dato 2013, pari a 1,39 miliardi. Tale aumento è da imputarsi, per lo più, all'allocazione di maggiori risorse in sede di legge di bilancio sui capitoli 7342, Fondo per la competitività e lo sviluppo (programma 7 della missione 11 "Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione") e 8359, Somme da trasferire agli uffici speciali per la città dell'Aquila e per i comuni del cratere, al comune dell'Aquila e ad altri soggetti per la ricostruzione ed il rilancio socio-economico dei territori interessati dal sisma dell'aprile 2009 (programma 4 della missione 28, "Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate").

TAVOLA 5

ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA
ESERCIZI FINANZIARI 2010-2014

(in migliaia)

Esercizio	Totali MISE				Al netto dei Fondi sviluppo e coesione			
	Iniziali	*var. % annua*	Definitivi	*var. % annua*	Iniziali	*var. % annua*	Definitivi	*var. % annua*
2010	10.402.236	5,47%	7.146.252	-1,08%	3.603.064	-6,74%	6.191.980	5,67%
2011	12.697.409	22,06%	12.008.159	68,03%	3.623.692	0,57%	6.452.631	4,21%
2012	7.170.289	-43,53%	8.073.965	-32,76%	3.383.303	-6,63%	6.630.995	2,76%
2013	11.967.457	66,90%	13.367.372	65,56%	3.981.828	17,69%	7.084.688	6,84%
2014	10.256.201	-14,30%	11.731.554	-12,24%	5.372.773	34,93%	7.116.863	0,45%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella tavola successiva, che espone la distribuzione delle risorse secondo la classificazione economica, si può osservare, come nel 2014 rispetto all'esercizio precedente siano diminuite le spese di personale (-7.87 milioni), quelle relative ai consumi intermedi (-3,5 milioni) e gli investimenti fissi lordi (-51,2 milioni). Per quanto riguarda, invece, i trasferimenti, si registra un aumento di parte corrente (+183,37 milioni) ma un forte decremento in conto capitale per un importo pari a 2.328 milioni (al netto dei Fondi per lo sviluppo e la coesione il decremento è pari a 660 milioni).

TAVOLA 6

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA
ESERCIZI FINANZIARI 2012-2014

(in migliaia)

Esercizio	2012			2013			2014		
Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	scost. %	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	scost. %	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	scost. %
Redditi di lavoro dipendente	178.670,96	212.916,91	19,17	176.870,34	219.274,93	23,97	185.854,86	211.399,45	13,74
di cui imposte pagate sulla produzione	10.161,50	12.311,60	21,16	9.999,90	13.513,51	35,14	10.452,52	11.695,77	11,89
Consumi intermedi	40.428,29	88.918,58	119,94	31.723,13	74.415,22	134,58	42.525,55	70.831,69	66,56
Trasferimenti di parte corrente	285.403,67	379.546,68	32,99	264.831,03	405.976,41	53,30	252.349,82	589.352,14	133,55
di cui alle amministrazioni pubbliche	125.630,88	120.818,65	-3,83	107.369,60	96.447,73	-10,17	104.460,07	127.529,41	22,08
Altre uscite correnti	33.014,33	154.630,32	368,37	40.850,53	51.823,76	26,86	112.746,68	114.641,08	1,68
di cui interessi passivi	10.750,00	11.115,00	3,40	10.750,00	11.185,21	4,05	80.232,06	80.036,44	-0,24
SPESE CORRENTI	**537.517,24**	**836.012,48**	**55,53**	**514.275,03**	**751.490,31**	**46,13**	**593.476,91**	**986.224,36**	**66,18**
Investimenti fissi lordi	58.143,42	363.025,22	524,36	52.819,98	219.617,80	315,79	34.079,31	168.409,81	394,17
Trasferimenti in c/capitale	6.479.350,17	6.585.950,65	1,65	11.334.519,28	12.161.689,53	7,30	9.281.304,42	9.833.311,99	5,95
di cui alle Amministrazione pubbliche	172.420,61	1.702.650,27	887,50	162.536,51	2.076.618,67	1177,63	1.066.370,34	1.608.290,40	50,82
Altre spese in conto capitale	86.278,07	279.976,98	224,51	56.842,24	225.574,17	296,84	101.361,36	497.377,38	390,70
SPESE IN CONTO CAPITALE	**6.623.771,66**	**7.228.952,85**	**9,14**	**11.444.181,49**	**12.606.881,51**	**10,16**	**9.416.745,08**	**10.499.099,17**	**11,49**
SPESE FINALI	**7.161.288,91**	**8.064.965,33**	**12,62**	**11.958.456,52**	**13.358.371,82**	**11,71**	**10.010.221,99**	**11.485.323,53**	**14,74**
Rimborso passività finanziarie	9.000,00	9.000,00	0,00	9.000,00	9.000,00	0,00	245.978,61	246.230,22	0,10
SPESE COMPLESSIVE	**7.170.288,91**	**8.073.965,33**	**12,60**	**11.967.456,52**	**13.367.371,82**	**11,70**	**10.256.200,60**	**11.731.553,76**	**14,38**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.2. Le misure di contenimento della spesa

Con decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, sono state introdotte ulteriori disposizioni innovative in materia contabile al fine di consentire una gestione più funzionale della flessibilità di bilancio[14]. L'Amministrazione, in applicazione del predetto disposto, ha richiesto l'accantonamento e la disponibilità di somme da rimodulare per un importo complessivo pari a 2,5 milioni. Il ricorso alla flessibilità ha interessato principalmente le missioni 11 (programmi 7, "Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione") e 17 (programma 18, "Innovazione tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione") sia per la parte corrente (consumi intermedi) che per quella in conto capitale (contributi agli investimenti alle imprese).

Con riferimento ai limiti su specifiche tipologie di spesa dalla tavola seguente si rileva l'avvenuto rispetto, nel 2014, delle specifiche misure di contenimento[15].

TAVOLA 7

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

(in migliaia)

Tipologia spesa	Limite di spesa	Impegni anno 2014
Studi e consulenze (80% limite anno 2013)	32,83	5,42
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (20% impegni anno 2009)	152,58	36,72
Missioni (50% impegni anno 2009)	910,99	673,82
Attività di formazione (50% impegni anno 2009)	163,74	87,92
Acquisto mobili e arredi (20% media impegni anni 2010-2011)	93,07	62,88
Acquisto, manutenzione, noleggio autovetture (30% impegni anno 2011)	62,05	61,28*

*Importo al netto della spesa per contratti pluriennali in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 66 del 2014, il quale all'art. 15 ha modificato il precedente limite, consentendo tale deroga per il solo anno 2014, in virtù della quale sono stati assunti ulteriori impegni per 48,64 mila euro.

Fonte: Ministero dello sviluppo economico.

Da segnalare, infine, che, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, nel corso del 2014, il Nucleo di analisi e valutazione della spesa previsto dall'art. 39 della legge 196/2009 non si è riunito. Il Ministero è stato, invece, coinvolto nel piano di revisione della spesa (c.d. *spending review*), che si è incentrato, in particolare, sull'analisi di progetti di riduzione delle spese di funzionamento (prevalentemente riduzione dei canoni di locazione passiva).

3.3. La gestione delle spese

Anche i risultati finanziari risentono dell'andamento della gestione del capitolo 8425 destinatario dei Fondi per lo sviluppo e la coesione. Infatti, sia la missione 28, sulla quale sono allocati i predetti fondi, che la missione 11, sulla quale parte dei fondi sono destinati, evidenziano una scarsa capacità di spesa e la conseguente formazione di residui passivi per importi significativi e con un *trend* tendenzialmente in aumento. Tale fenomeno è principalmente da imputarsi alla gestione dei fondi che sono associati, secondo il quadro di sostegno nazionale (QSN), al ciclo di programmazione pluriennale che, per sua natura, concerne progetti a livello regionale e interregionale di lunga durata.

[14] In particolare gli articoli 16 e 50 relativi agli interventi di razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi.

[15] Di cui all'articolo 6, commi 7, 8, 12, 13 e art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; art. 5, comma 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; art. 1, comma 141 della legge di stabilità per l'anno 2013, 24 dicembre 2012, n. 228, per spese di relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, studi e consulenze, missioni, formazione, acquisto di mobili e arredi, acquisto, manutenzione e noleggio di autovetture.

Da segnalare è anche il forte aumento dei residui finali della missione 10 che passano da 2,78 a 275,88 milioni, a causa dell'istituzione di due capitoli a novembre 2014, il capitolo 3610, Rimborso di somme spettanti ai soggetti creditori per assegnazione di quote di emissione di anidride carbonica - meccanismo di reintegro nuovi entranti, con una dotazione di 211,07 milioni e il capitolo 7660, Fondo da assegnare per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione ed al miglioramento dell'efficienza energetica, con assegnazioni pari a 63,96 milioni.

TAVOLA 8

I RISULTATI FINANZIARI DELLA GESTIONE PER MISSIONI
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in migliaia)

Missione	Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui finali		Economie totali	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	9.276,77	287.114,28	9.527,92	12.971,51	2.787,31	275.884,02	1.302,49	1.079,86
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	4.257.774,13	4.707.846,81	4.128.845,38	4.442.776,28	1.313.437,56	1.527.022,19	83.216,58	57.144,64
012.Regolazione dei mercati	64.490,07	26.821,10	38.059,91	61.569,10	55.844,22	14.597,26	5.085,85	6.765,61
015.Comunicazioni	375.025,98	211.081,88	364.262,52	209.218,24	222.942,19	219.857,67	29.506,83	18.302,40
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	172.816,68	162.421,98	146.918,06	203.895,35	118.794,07	76.050,28	2.492,63	1.420,22
017.Ricerca e innovazione	264.758,28	265.210,34	168.086,02	249.182,58	179.758,27	195.569,59	2.088,20	6.352,14
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.457,71	1.790,97	1.448,69	1.543,98	82,30	291,22	111,58	212,04
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	8.130.089,17	5.391.559,71	2.975.322,13	1.616.397,12	10.922.674,64	13.970.576,87	129.553,44	1.318.866,34
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	41.260,63	41.375,21	44.874,59	41.121,78	3.565,13	5.064,56	6.256,82	5.935,87
033.Fondi da ripartire	14.436,44	13.016,37	13.206,81	3.067,68	1.901,32	11.850,01	1.632,82	65,57
Totale	**13.331.385,86**	**11.108.238,65**	**7.890.552,04**	**6.841.743,63**	**12.821.787,00**	**16.296.763,68**	**261.247,23**	**1.416.144,69**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dall'esame, poi, dei risultati finanziari secondo la classificazione economica per categorie di spesa, riportati nella tavola sottostante, emerge, rispetto all'esercizio precedente, da un lato, una diminuzione dei redditi da lavoro dipendente sia in termini di pagamenti (e, parallelamente, un aumento dei residui finali) e, dall'altro, un aumento dei trasferimenti di parte corrente. I trasferimenti in conto capitale riguardano, invece, i predetti Fondi per lo sviluppo e la coesione. Su tale versante, si nota una notevole diminuzione, rispetto al 2013, sia degli impegni lordi che dei pagamenti totali (rispettivamente -24,6 per cento e -21,5 per cento) e un ricorrente aumento dei residui finali (+32 per cento). Il quadro descritto appare addebitabile, almeno in parte, ai ritardi nella programmazione registratisi a seguito della riorganizzazione del Ministero, dell'istituzione della nuova Agenzia.

TAVOLA 9

I RISULTATI FINANZIARI DELLA GESTIONE PER CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui finali		Economie totali	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Redditi di lavoro dipendente	207.927,57	200.230,59	211.161,57	189.519,14	3.992,29	14.638,71	13.506,80	15.044,99
di cui imposte pagate sulla produzione	11.676,32	11.277,32	12.045,03	11.211,78	13,53	78,62	1.838,01	585,78
Consumi intermedi	72.639,51	63.246,22	72.637,29	54.636,06	41.346,64	26.830,94	6.479,04	8.598,53
Trasferimenti di parte corrente	393.099,37	576.767,26	384.926,08	417.626,77	329.748,59	501.708,17	30.646,39	21.878,73
di cui alle amministrazioni pubbliche	96.159,37	127.429,34	110.583,87	152.297,71	19.283,09	11.972,52	357,72	4.655,21
Altre uscite correnti	48.155,90	111.855,50	26.412,17	121.352,61	43.509,42	24.225,36	4.131,19	12.572,53
di cui interessi passivi	9.578,12	78.682,09	9.596,00	78.680,73	85,16	28,67	1.607,39	1.412,20
SPESE CORRENTI	**721.822,35**	**952.099,57**	**695.137,11**	**783.134,58**	**418.596,95**	**567.403,19**	**54.763,41**	**58.094,78**
Investimenti fissi lordi	219.588,84	168.389,40	356.329,52	93.636,62	238.668,42	313.082,20	1.006,19	359,40
Trasferimenti in c/capitale	12.161.089,53	9.246.632,64	6.545.308,45	5.140.167,35	12.037.427,14	15.372.514,48	199.737,66	1.355.199,92
di cui alle Amministrazione pubbliche	2.076.618,66	1.608.290,36	2.681.191,75	1.257.724,27	599.329,87	1.382.040,36	124.079,53	212.183,24
Altre spese in conto capitale	225.574,17	497.377,38	290.466,00	581.317,05	127.094,50	43.154,82	50,93	0,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	**12.606.252,54**	**9.912.399,42**	**7.192.103,97**	**5.815.121,02**	**12.403.190,05**	**15.728.751,50**	**200.794,78**	**1.355.559,33**
SPESE FINALI	**13.328.074,90**	**10.864.498,99**	**7.887.241,08**	**6.598.255,60**	**12.821.787,00**	**16.296.154,69**	**255.558,19**	**1.413.654,10**
Rimborso passività finanziarie	3.310,96	243.739,66	3.310,96	243.488,02	0,00	608,99	5.689,04	2.490,59
SPESE COMPLESSIVE	**13.331.385,86**	**11.108.238,65**	**7.890.552,04**	**6.841.743,63**	**12.821.787,00**	**16.296.763,68**	**261.247,23**	**1.416.144,69**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Si riferisce, di seguito, sui principali fenomeni in ordine alle economie, alle eccedenze, nonché alla gestione dei residui.

Economie

Nell'ambito delle disponibilità di bilancio per l'esercizio finanziario 2014 sono risultate economie sui 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) e 9700 (Rimborso alla Cassa depositi e prestiti della quota capitale delle rate di ammortamento relative ai mutui contratti per l'edilizia sanitaria), classificati come "Oneri inderogabili" e per i quali non si è potuto ricorrere agli ordinari strumenti di flessibilità di bilancio. In particolare, per questi due capitoli, le economie sono state complessivamente pari a 3,84 milioni su uno stanziamento definitivo di 16,3 milioni.

Si segnalano, inoltre, economie sul capitolo 1007 relativo alle retribuzioni fisse dell'Ufficio di Gabinetto (2,81 milioni), sul capitolo 2491, Competenze fisse e accessorie al personale (3,9 milioni), sul capitolo 1360, Spese per liti (1,32 milioni), sul capitolo 2333, Versamenti all'organizzazione europea dei brevetti (3,68 milioni), sul capitolo 3128, Fondo per il finanziamento del servizio universale di telecomunicazione (8,56 milioni), sul capitolo 3531, Spese inerenti lo svolgimento delle attività di vigilanza e controllo della sicurezza anche ambientale degli impianti di ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare (5,86 milioni).

Eccedenze

Per quanto riguarda le eccedenze di spesa i dati del bilancio a consuntivo non evidenziano significative criticità. Complessivamente sono state rilevate eccedenze su capitoli di ruoli di spesa fissa (per lo più relativi al pagamento di stipendi) per un importo di 3,82 milioni; di questi

3,55 sono stati sanati all'interno della stessa unità di voto (programma), mentre rimangono da sanare legislativamente 0,27 milioni.

3.4. I residui passivi

L'esame generale dei residui mostra, rispetto all'esercizio precedente, un rilevantissimo aumento dei residui finali che passano da 12.821 milioni a 16.296 milioni di euro (+3.475 milioni). Tale aumento è da imputare per la maggior parte al capitolo 8425, relativo ai Fondi per lo sviluppo e la coesione per il quale si è rilevata una formazione residui passivi al 31 dicembre 2014 per un importo pari a 12.714 milioni.

Anche per i trasferimenti di parte corrente si rilevano, al 31 dicembre 2014, residui passivi per un importo complessivo di 501 milioni [16].

TAVOLA 10

I RESIDUI PASSIVI PER CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in milioni)

Esercizio	2013						2014					
Categorie spesa - Titoli spesa	**Iniziali***	**Residui Totali (31/12)**	**Residui Propri**	**di cui: comp.**	**Residui di Stanz**	**di cui: comp.**	**Iniziali**	**Residui Totali (31/12)**	**Residui Propri**	**di cui: comp.**	**Residui di Stanz**	**di cui: comp.**
Redditi di lavoro dipendente	9,28	3,99	2,09	1,98	1,90	1,90	3,99	14,64	2,79	2,78	11,85	11,85
di cui imposte pagate sulla produzione	0,38	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,08	0,08	0,08	0,00	0,00
Consumi intermedi	46,05	41,35	41,35	23,94	0,00	0,00	19,23	26,83	26,17	23,48	0,66	0,66
Trasferimenti di parte corrente	339,34	329,75	329,75	227,16	0,00	0,00	351,86	501,71	501,71	376,01	0,00	0,00
di cui alle amministrazioni pubbliche	33,78	19,28	19,28	19,13	0,00	0,00	41,40	11,97	11,97	7,23	0,00	0,00
Altre uscite correnti	22,23	43,51	43,51	32,73	0,00	0,00	43,51	24,23	24,23	19,85	0,00	0,00
di cui interessi passivi	0,10	0,09	0,09	0,02	0,00	0,00	0,09	0,03	0,03	0,02	0,00	0,00
SPESE CORRENTI	416,90	418,60	416,70	285,80	1,90	1,90	418,60	567,40	554,90	422,13	12,51	12,51
Investimenti fissi lordi	376,39	238,67	195,78	145,93	42,89	42,89	238,67	313,08	189,75	17,70	123,33	123,33
Trasferimenti in c/capitale	6.620,78	12.037,43	1.455,39	867,48	10.582,04	6.424,98	12.034,57	15.372,51	1.653,81	626,97	13.718,71	5.019,45
di cui alle Amministrazione pubbliche	1.327,98	599,33	591,07	526,28	8,26	8,26	1.243,66	1.382,04	571,37	105,37	810,67	810,67
Altre spese in conto capitale	192,04	127,09	72,17	0,11	54,93	54,93	127,09	43,15	0,10	0,03	43,06	43,06
SPESE IN CONTO CAPITALE	7.189,21	12.403,19	1.723,34	1.013,52	10.679,85	6.522,80	12.400,33	15.728,75	1.843,66	644,70	13.885,09	5.185,84
SPESE FINALI	7.606,11	12.821,79	2.140,03	1.299,32	10.681,75	6.524,70	12.818,93	16.296,15	2.398,55	1.066,83	13.897,60	5.198,34
Rimborso passività finanziarie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,36	0,61	0,61	0,25	0,00	0,00
SPESE COMPLESSIVE	7.606,11	12.821,79	2.140,03	1.299,32	10.681,75	6.524,70	12.819,29	16.296,76	2.399,16	1.067,08	13.897,60	5.198,34

* comprensivi delle variazioni in conto residui
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[16] Gli altri capitoli di trasferimento in conto capitale che presentano una rilevante formazione di residui sono: 7342, Fondo per la competitività e lo sviluppo; 7488, Fondo per l'attrazione degli investimenti e per la realizzazione di progetti di sviluppo di impresa; 8359, Somme da trasferire agli uffici speciali per la città di L'Aquila e per i comuni del cratere, al comune di L'Aquila e ad altri soggetti per la ricostruzione ed il rilancio socio-economico dei territori interessati dal sisma dell'aprile 2009; 8396, Assegnazione alle Regioni per la realizzazione di interventi ricompresi nelle intese istituzionali di programma. Per i trasferimenti di parte corrente sono: 3593, Fondo per la promozione di misure di sviluppo economico e l'attivazione di una social card nelle regioni interessate dalla estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi; 3610, Rimborso di somme spettanti ai soggetti creditori per assegnazione di quote di emissione di anidride carbonica-meccanismo di reintegro nuovi entranti.

I dati di consuntivo mostrano che, oltre ai capitoli 1700, fondo unico di amministrazione (FUA), 7476, interventi in materia di brevettualità e per le attività connesse con la ricerca di anteriorità e del già citato 8425, fondo per lo sviluppo e la coesione, che storicamente presentano un ricorrente accumulo di residui di stanziamento, nel 2014 anche altri capitoli hanno generato residui di stanziamento superiori al milione di euro. A seguito di istruttoria con l'Ufficio centrale di bilancio è emerso che per molti di questi capitoli la formazione di detti residui è stata determinata da procedure di variazione di bilancio che si sono completate tardivamente, cioè a ridosso della chiusura dell'esercizio 2014. Come già riferito nei precedenti paragrafi, sono presenti capitoli, sia in conto capitale che di parte corrente, con consistenti residui passivi propri. Il fenomeno, ampiamente esaminato anche nelle Relazioni al Parlamento degli scorsi esercizi, è determinato dal lungo iter dei programmi di finanziamento o da assegnazioni di risorse da parte del MEF in prossimità della chiusura dell'esercizio. In particolare rientrano in tale ultima casistica i capitoli 1229, 2109 e 2221, "Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori, rimborso delle spese di patrocinio legale" che presentavano consistenti residui anche nel precedente esercizio[17].

Residui passivi perenti

Anche i residui passivi perenti presentano un volume significativo a causa della lunghezza, spesso eccessiva, dei programmi di assegnazione dei contributi che quasi sempre prevedono una durata maggiore rispetto al termine di conservazione dei residui in bilancio. Il riferimento è, in particolare, ai capitoli di parte capitale. In special modo il capitolo 7342 relativo al Fondo competitività e sviluppo[18]. Nel corso del 2014 le reiscrizioni richieste dal Ministero sono state pari a 337,16 milioni, mentre quelle assentite pari a 301,78 (le reiscrizioni assentite comprendono anche richieste effettuate in anni precedenti al 2014), delle quali ben 229 milioni sono relativi al citato capitolo 7342. Le somme eliminate dal conto del patrimonio per prescrizione sono state pari a 25,62 milioni di euro: di queste 4,75 sono di parte corrente e 20,87 in conto capitale.

TAVOLA 11

RESIDUI PASSIVI PERENTI DI PARTE CORRENTE
ESERCIZI FINANZIARI 2012-2014

(in milioni)

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	173,15	19,38	19,02	38,37	135,13
2013	135,13	24,01	21,94	1,64	135,20
2014	135,20	20,10	19,33	32,62	103,34

[17] Analoga situazione si riscontra per i seguenti capitoli: 1650 "Fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare ad iniziative a favore dei consumatori"; 1652 "Fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità per l'energia e il gas per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori di energia elettrica e gas"; 3531 "Spese inerenti lo svolgimento delle attività di vigilanza e controllo della sicurezza anche ambientale"; 3593 "Fondo per la riduzione del prezzo alla pompa di carburanti nelle regioni interessate dalla estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi". Si rileva, altresì, che i capitoli 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 del combustibile nucleare esaurito" e 8359 "Somme da trasferire agli uffici speciali per la città dell'Aquila e per i comuni del cratere, al comune dell'Aquila e ad altri soggetti per la ricostruzione e il rilancio socio-economico dei territori interessati dal sisma dell'aprile 2009" presentano un ingente importo di residui, interamente di provenienza dell'anno 2013. Si evidenzia, infine, che il capitolo 3610 "Rimborso di somme spettanti ai soggetti creditori per assegnazioni di quote di emissione di anidride carbonica, ecc." presenta 211,07 milioni di residui, dovuti ad assegnazioni di risorse alla fine dell'esercizio finanziario che non hanno consentito di poter disporre il pagamento nei tempi dovuti.

[18] Si sono riscontrati elevati residui perenti anche sui capitoli 3121, 7360, 7420, 7481 e 8396.

TAVOLA 11A

RESIDUI PASSIVI PERENTI DI PARTE CAPITALE
ESERCIZI FINANZIARI 2012-2014

(in milioni)

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	13.001,11	433,14	311,36	499,70	12.623,18
2013	12.623,18	186,00	532,48	815,82	11.460,89
2014	11.460,89	215,23	282,44	1.038,23	10.355,44

TAVOLA 11B

RESIDUI PASSIVI PERENTI TOTALI (PARTE CORRENTE + PARTE CAPITALE)
ESERCIZI FINANZIARI 2012-2014

(in milioni)

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	13.174,26	452,52	330,38	538,07	12.758,31
2013	12.758,31	210,01	554,42	817,46	11.596,09
2014	11.596,09	235,33	301,77	1.070,85	10.458,78

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'articolo 49, lettere b) e d), del decreto-legge n. 66 del 2014 ha previsto una procedura di riaccertamento straordinario dei residui che ha come fine l'individuazione di partite, iscritte tra i residui passivi di bilancio e tra i residui passivi perenti del conto del Patrimonio, non più esigibili per il venir meno dei presupposti giuridici dell'obbligazione sottostante. Le relative cancellazioni effettuate, in virtù di detto riaccertamento, risultano superiori al miliardo di euro[19].

3.5. La situazione debitoria

Per quanto riguarda il fenomeno dei debiti fuori bilancio va evidenziato che nell'anno 2014 il MISE non si è avvalso della facoltà prevista dall'art. 36 del decreto-legge n. 66/2014, in materia di ricognizione dei debiti fuori bilancio al 31 dicembre 2013 il cui pagamento non ha effetti peggiorativi in termini di indebitamento netto, non avendo debiti fuori bilancio di tale tipologia. Si precisa, poi, che in sede di rilevazione dei debiti pregressi effettuata nell'esercizio finanziario 2013, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del decreto-legge n. 35 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 64 del 2013, erano stati assegnati al Ministero 7,62 milioni e sono stati disposti pagamenti per 7,46 milioni. Nel 2014 il Ministero ha trasmesso alla Procura della Corte dei conti n. 72 riconoscimenti di debito, per un totale di 0,47 milioni.

Relativamente alle anticipazioni di tesoreria, sono state effettuate n. 45 anticipazioni nell'anno 2013 per un totale di 3,58 milioni e n. 2 nell'anno 2014 per un totale di 0,34 milioni (le anticipazioni hanno riguardato essenzialmente spese per lite).

[19] Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 65718/2014 è stato istituito nello stato di previsione dell'entrata dello Stato, il capitolo 3488, "Versamento da parte delle Amministrazioni interessate delle somme iscritte nel conto dei residui ed eliminate, ai sensi dell'articolo 49, comma 2, lettera a), del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, da riassegnare con le modalità e per le finalità di cui al medesimo articolo 49, comma 2" – Art. 02, "Versamento relativo al Ministero dello sviluppo economico". Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 228056 del 26 agosto 2014, modificato da ultimo con DMT n. 100724 del 30 dicembre 2014 sono state decretate le risultanze della procedura straordinaria di riaccertamento dei residui passivi.

3.6. La gestione delle entrate extra-tributarie

Il Ministero presenta diversi capitoli di entrate extra-tributarie derivanti da sanzioni, prestazioni dei servizi resi in conto terzi e da entrate eventuali e diverse, che complessivamente producono per le casse dello Stato introiti per 1,56 miliardi. Si segnala che anche per le entrate, come già riferito per le spese, nel bilancio dell'esercizio finanziario 2014 i centri di responsabilità fanno riferimento ai precedenti Dipartimenti e non all'attuale struttura organizzativa.

TAVOLA 12

LE ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE DEL MINISTERO
ESERCIZI FINANZIARI 2013- 2014

(in migliaia)

2013			2014		
Previsioni Definitive Cassa	**Riscosso Totale**	**Versamenti Totali**	**Previsioni Definitive Cassa**	**Riscosso Totale**	**Versamenti Totali**
1.036.718,02	885.542,59	872.437,76	1.428.668,47	1.576.729,23	1.564.456,41

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Con riferimento alle entrate riassegnabili si riporta, di seguito, la tavola che mette a confronto le riassegnazioni 2013-2014 distinte per missioni. L'esame dei dati rispetto all'esercizio precedente mostra un aumento per la missione 10 e per la missione 11, pari rispettivamente a 277 milioni e a 191 milioni. Per quanto riguarda la missione 10, l'aumento è dovuto alla riassegnazione delle entrate sui capitoli 3610, Rimborso di somme spettanti ai soggetti creditori per assegnazione di quote di emissione di anidride carbonica - meccanismo di reintegro e 7660, Fondo da assegnare per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione ed al miglioramento dell'efficienza energetica, mentre per la missione 11, sul capitolo 7843, Fondo rotativo per la crescita sostenibile (+227 milioni).

TAVOLA 13

LA RIASSEGNAZIONE DELLE ENTRATE PER MISSIONI E PROGRAMMI
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in milioni)

Missione	**2013**	**2014**
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,60	277,44
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	396,24	587,60
012.Regolazione dei mercati	24,17	7,15
015. Comunicazioni	24,50	6,29
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	1,03	1,00
017.Ricerca e innovazione	97,72	97,37
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	1,28	1,14
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1,56	1,96
033.Fondi da ripartire	0,79	0,87
Totale	**547,89**	**979,97**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Riguardo alle somme riassegnate, l'Amministrazione ha riferito che nel 2014 sono state registrate entrate, per sanzioni irrogate dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, per un importo pari a 310,99 milioni, dei quali 5,65 sono stati riassegnati e impegnati per le iniziative a vantaggio dei consumatori – ex art. 148 della legge n. 388/2000. I restanti 305,34 milioni sono stati utilizzati per dare copertura finanziaria ad una serie di provvedimenti legislativi (tra questi il DL n. 133/2014 cosiddetto "Sblocca Italia; la legge n. 117 del 2014 per la semplificazione fiscale della cessione dei crediti; contributi finalizzati alla ricostruzione post

terremoto in Abruzzo; disposizioni in materia di proroga dei termini di pagamento IMU per i terreni agricoli montani, ecc.), non attinenti alla specifica destinazione prevista dalle norme.

4. Missioni e programmi

A seguito dell'entrata in vigore del dPCM di riorganizzazione, che, come detto, ha strutturato il Ministero in 15 direzioni generali, non sono stati modificati i centri di responsabilità, sicché la struttura del bilancio per l'esercizio finanziario 2014 ha continuato a essere intestata ai Dipartimenti ormai soppressi. Ciò ha avuto ripercussioni sul collegamento tra centro di responsabilità – missione – programma del Ministero. Infatti, si è passati da una situazione in cui un Centro di responsabilità insisteva su più programmi a una in cui più Centri di Responsabilità insistono su di un solo programma con la conseguenza che tale associazione risulta per il 2014 non coerente con quanto stabilito dall'articolo 40, comma 2, lettera b), della legge n. 196 del 2009 in materia di corrispondenza univoca tra Centro di responsabilità e programma di spesa. Per l'esercizio finanziario 2015 si è proceduto ad adeguare i programmi ai nuovi centri di responsabilità, al fine di ripristinare il collegamento diretto programma – Centro di responsabilità per quasi tutte le unità di voto.

La modifica dei programmi di spesa non consente un'agevole verifica dell'andamento per serie storica, in quanto la capillare ripartizione tra capitoli da associare a ciascun programma non rispetta in modo completo la suddivisione delle unità di voto precedenti. Nella tavola seguente si espone l'andamento economico-finanziario per l'anno 2014 delle missioni e dei programmi di spesa del Ministero all'interno delle quali sono altresì ricomprese anche le due missioni, 32 e 33, e i relativi programmi, comuni a tutte le Amministrazioni.

TAVOLA 14

ANALISI DELLA SPESA DEL MINISTERO PER MISSIONI E PROGRAMMI

(in migliaia)

Missione	Programma	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	Gestione, regolamentazione, sicurezza e infrastrutture del settore energetico	287.184,66	222.989,54	12.971,51	275.884,02	1.079,86
	Totale	**287.184,66**	**222.989,54**	**12.971,51**	**275.884,02**	**1.079,86**
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriali, riassetti industriali, sperimentazione tecnologica, lotta alla contraffazione, tutela della proprieta' industriale.	3.004.742,05	2.875.183,29	2.756.016,89	984.035,44	46.721,83
	Promozione, coordinamento, sostegno e vigilanza del movimento cooperativo	23.475,53	22.964,48	14.217,35	14.754,12	6.845,90
	Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione	1.684.879,46	1.792.335,36	1.672.542,04	528.232,63	3.576,91
	Totale	**4.713.097,03**	**4.690.483,13**	**4.442.776,28**	**1.527.022,19**	**57.144,64**
012.Regolazione dei mercati	Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori	27.305,72	26.824,96	61.569,10	14.597,26	6.765,61
	Totale	**27.305,72**	**26.824,96**	**61.569,10**	**14.597,26**	**6.765,61**
015.Comunicazioni	Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione	59.118,71	54.529,88	54.544,55	1.453,15	4.640,29
	Regolamentazione e vigilanza del settore postale	4.060,13	3.983,65	3.891,92	141,65	76,57
	Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione	161.286,24	152.532,56	150.781,77	218.262,87	13.585,55
	Totale	**224.465,08**	**211.046,08**	**209.218,24**	**219.857,67**	**18.302,40**
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	Politica commerciale in ambito internazionale	7.378,95	9.002,39	27.066,96	35.071,17	267,64
	Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	155.489,76	154.458,73	176.828,39	40.979,10	1.152,57
	Totale	**162.868,70**	**163.461,12**	**203.895,35**	**76.050,28**	**1.420,22**

Missione	Programma	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
017.Ricerca e innovazione	Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale	261.608,56	255.396,22	239.670,67	191.816,97	6.161,62
	Innovazione Tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della societa' dell'informazione	9.502,88	8.928,69	9.511,91	3.752,62	190,52
	Totale	**271.111,44**	**264.324,91**	**249.182,58**	**195.569,59**	**6.352,14**
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica	1.734,27	1.529,43	1.543,98	291,22	212,04
	Totale	**1.734,27**	**1.529,43**	**1.543,98**	**291,22**	**212,04**
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate	5.984.611,66	1.709.023,81	1.616.397,12	13.970.576,87	1.318.866,34
	Totale	**5.984.611,66**	**1.709.023,81**	**1.616.397,12**	**13.970.576,87**	**1.318.866,34**
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	21.481,10	17.123,17	16.144,28	2.574,48	3.723,39
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	24.612,15	22.526,24	24.977,50	2.490,09	2.212,48
	Totale	**46.093,25**	**39.649,41**	**41.121,78**	**5.064,56**	**5.935,87**
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	13.081,94	3.067,68	3.067,68	11.850,01	65,57
	Totale	**13.081,94**	**3.067,68**	**3.067,68**	**11.850,01**	**65,57**
	Totale complessivo	**11.731.553,76**	**7.332.400,07**	**6.841.743,63**	**16.296.763,68**	**1.416.144,69**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Ciò premesso, di seguito vengono forniti alcuni elementi sulla gestione delle missioni e dei programmi che presentano una particolare significatività ai fini delle analisi di consuntivo svolte dalla Corte.

Missione 10 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche"

La missione 10, "Energia e diversificazione delle fonti energetiche", consta di un solo programma denominato "Gestione, regolamentazione, sicurezza e infrastrutture del settore energetico"[20]. All'interno del programma rientrano le attività del precedente Dipartimento dell'energia attualmente trasferite a tre direzioni generali[21]: 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 la 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. Le dotazioni finanziarie del programma sono quasi interamente assorbite dai trasferimenti di parte corrente e dagli investimenti fissi lordi che insieme comprendono il 96,5 per cento dell'intero stanziamento[22].

[20] Per il 2015 la missione 10 è stata ripartita in tre programmi (Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture mercati gas e petrolio e relazioni internazionali nel settore energetico, Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile e Sviluppo, innovazione, regolamentazione e gestione delle risorse minerarie ed energetiche) al pari delle tre nuove direzioni generali istituite con il dPCM di riorganizzazione del Ministero.

[21] Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche, Direzione generale per la sicurezza dell'approvvigionamento e per le infrastrutture energetiche e Direzione generale per il mercato elettrico, le rinnovabili e l'efficienza energetica, il nucleare.

[22] Dei quali 213 milioni assegnati al capitolo 3610, Rimborso di somme spettanti ai soggetti creditori per assegnazione di quote di emissione di anidride carbonica - meccanismo di reintegro.

TAVOLA 15

ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE

(in migliaia)

Categorie spesa	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	5.776,48	5.686,63	5.746,03	62,59	89,85
di cui imposte pagate sulla produzione	353,34	341,38	346,89	1,26	11,96
Consumi intermedi	1.259,91	1.186,14	1.148,55	267,91	316,08
Trasferimenti di parte corrente	213.458,76	213.458,63	2.426,90	211.441,90	0,13
di cui alle amministrazioni pubbliche	245,00	244,87	285,04	370,00	0,13
Altre uscite correnti	2.593,26	2.592,96	3.589,74	28,38	673,32
SPESE CORRENTI	**223.088,41**	**222.924,35**	**12.911,22**	**211.800,77**	**1.079,38**
Investimenti fissi lordi	64.085,97	54,89	50,00	64.083,25	0,49
Trasferimenti in c/capitale	10,29	10,29	10,29	0,00	0,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	**64.096,26**	**65,18**	**60,29**	**64.083,25**	**0,49**
SPESE FINALI	**287.184,66**	**222.989,54**	**12.971,51**	**275.884,02**	**1.079,86**
SPESE COMPLESSIVE	**287.184,66**	**222.989,54**	**12.971,51**	**275.884,02**	**1.079,86**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel corso del 2014 l'attività del programma è stata orientata su diversi obiettivi. Tra questi, prioritari risultano quelli legati, da un lato, alla riduzione dei prezzi dell'energia elettrica[23] e, dall'altro lato, alla trasformazione del sistema energetico verso una maggiore sostenibilità, attraverso la promozione delle energie rinnovabili, dell'innovazione tecnologica nei sistemi di produzione, trasporto e consumo di energia, dell'efficienza energetica, con particolare riferimento al settore dell'edilizia pubblica e residenziale. Questi ultimi sono interventi che richiedono ingenti investimenti pubblici o un incremento degli oneri di sistema e che non sono suscettibili di produrre risultati a breve termine. Infatti, la trasformazione del sistema verso la sostenibilità può determinare nel medio termine costi aggiuntivi e aumenti nei prezzi dell'energia. Tuttavia, nel lungo periodo, la maggiore sicurezza energetica e la riduzione della dipendenza da fonti estere, la riduzione dei costi connessi alle esternalità ambientali, la valorizzazione dell'impatto della *white* e *green economy* sul tessuto industriale ed occupazionale e la possibilità di sviluppare filiere industriali in grado di creare valore e assumere una importante valenza sui mercati connessi, possono costituire un volano alla crescita e un'occasione di sviluppo del Paese.

Con riferimento al cd. 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 2013 evidenziano un'ulteriore diffusione delle fonti rinnovabili (FER) rispetto all'anno precedente. L'obiettivo raggiunto nel 2013 (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

[23] Il taglio delle bollette previsto dal decreto competitività ha avuto una sua prima attuazione solo ad ottobre, con la sottoscrizione dei primi tre decreti attuativi in tema di: rimodulazione volontaria degli incentivi all'energia prodotta da fonti diverse dal fotovoltaico (che consente ai produttori alle prese con operazioni di rifacimento o ripotenziamento del sito di ottenere un incentivo prolungato di sette anni, ma più basso); modalità di erogazione degli incentivi al fotovoltaico da parte del Gestore dei servizi energetici –GSE (acconto pari al 90 per cento, calcolato sulla base della produzione effettiva dell'anno precedente e saldo entro 60 giorni dall'invio delle misure sulla produzione effettiva e comunque entro il 30 giugno dell'anno successivo); rimodulazione degli incentivi agli impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 kW nell'arco dei 20 anni (possibilità di scegliere tra un'erogazione delle entrate previste dal conto energia su 24 anni invece che su 20 o un taglio dell'incentivo), misura quest'ultima destinata ad ingenerare un contenzioso anche in relazione alla retroattività del provvedimento. Ulteriori critiche hanno riguardato la ristretta platea dei beneficiari del taglio (soglie di potenza inferiore ai 16,5 KW) e i rallentamenti registratesi ai fini della piena operatività della misura che ha comportato un primo risparmio per le PMI stimato dal Ministero in 620 milioni di euro.

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. Resta da verificare se il *trend* di crescita positivo continuerà negli esercizi successivi, nonostante le significative modifiche intervenute in materia di incentivi, specie per il settore fotovoltaico, che negli anni addietro era stato sostenuto da meccanismi particolarmente generosi.

Particolare attenzione è stata dedicata, poi, alla gestione in sicurezza della rete elettrica. In particolare, si è dato seguito alle indicazioni del Consiglio Europeo del 26-27 giugno 2014 in cui, a seguito della crisi Russo-Ucraina, era stato chiesto al Consiglio di analizzare le misure a medio-lungo termine per migliorare la sicurezza energetica in UE. L'Italia, nel suo ruolo di Presidenza di turno, si è impegnata, anche facendo seguito alla *Rome Initiative* assunta dal G7, ad avviare un dialogo tra gli Stati membri, sia a livello tecnico che politico, sulle misure di medio-lungo termine per la sicurezza energetica. I risultati di tale confronto sono stati presentati, con un rapporto della Presidenza, al Consiglio europeo del 23 e 24 ottobre 2014[24].

In materia attinente al nucleare, nel corso del 2014, è proseguita l'attività inerente il *decommissioning* degli impianti e dei siti nucleari, comprensiva del progetto di realizzazione anche in Italia di un deposito nazionale di rifiuti nucleari, attività questa che, peraltro, potrà comportare un incremento degli oneri di sistema.

Sempre in materia di sicurezza va ricordato, poi, l'attività per il recepimento della direttiva 2013/30/UE in materia di sicurezza delle operazioni in mare nel settore idrocarburi e l'attività connessa all'incremento della sicurezza degli impianti di produzione *offshore*.

Missione 11"Competitività e sviluppo delle imprese"

La missione 11, intitolata competitività e sviluppo delle imprese, costituisce la missione di maggior impatto sulla politica economica e di sviluppo, incidendo sul bilancio del Ministero, al netto del Fondo per la competitività e lo sviluppo, per il 66,3 per cento. È ripartita in cinque programmi di cui tre di competenza del Ministero dello sviluppo economico: 5, Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriali, riassetti industriali, sperimentazione tecnologica, lotta alla contraffazione, tutela della proprietà industriale; 6, Promozione, coordinamento, sostegno e vigilanza del movimento cooperativo; 7, Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione. Sulla missione 11 nel 2014 hanno operato tre centri di responsabilità: la Direzione generale per gli incentivi alle imprese, la Direzione generale per la politica industriale, la competitività e le piccole e medie imprese e la Direzione generale per la lotta alla contraffazione - Ufficio italiano brevetti e marchi.

TAVOLA 16

COMPETITIVITÀ E SVILUPPO DELLE IMPRESE

(in migliaia)

Categorie spesa	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	37.653,00	36.518,24	38.859,32	241,07	1.137,23
di cui imposte pagate sulla produzione	2.250,16	2.221,34	2.274,45	3,99	28,98
Consumi intermedi	19.956,93	19.522,54	18.221,11	9.965,42	1.076,94
Trasferimenti di parte corrente	43.810,52	40.124,36	55.701,37	4.383,14	3.686,16
Altre uscite correnti	83.499,49	83.435,23	78.925,60	5.251,43	7.206,51
di cui interessi passivi	69.680,44	69.680,44	69.680,43	0,01	0,00
SPESE CORRENTI	**184.919,94**	**179.600,38**	**191.707,40**	**19.841,05**	**13.106,85**

[24] L'Amministrazione ha riferito di aver partecipato a Stress Test Excercises dei sistemi di trasporto volti a valutare la reazione dei vari sistemi alla minaccia di un'eventuale interruzione del transito del gas naturale attraverso l'Ucraina. Le simulazioni effettuate hanno mostrato che, in caso di indisponibilità della maggiore delle infrastrutture di approvvigionamento (gasdotto TAG di importazione del gas dalla Russia), è assicurata la domanda di gas naturale per un periodo di un mese anche in condizioni di massima richiesta.

Categorie spesa	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Investimenti fissi lordi	60.269,75	41.626,14	36.858,10	93.473,61	44,71
Trasferimenti in c/capitale	3.730.299,74	3.719.775,88	3.392.915,14	1.369.943,72	43.993,06
di cui alle amministrazioni pubbliche	125.913,95	125.913,91	23.043,39	102.870,51	0,04
Altre spese in conto capitale	497.377,38	509.250,51	581.317,05	43.154,82	0,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	**4.287.946,87**	**4.270.652,53**	**4.011.090,29**	**1.506.572,16**	**44.037,77**
SPESE FINALI	**4.472.866,81**	**4.450.252,91**	**4.202.797,69**	**1.526.413,21**	**57.144,62**
Rimborso passività finanziarie	240.230,22	240.230,22	239.978,59	608,99	0,02
SPESE COMPLESSIVE	**4.713.097,03**	**4.690.483,13**	**4.442.776,28**	**1.527.022,19**	**57.144,64**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le diverse misure sono orientate a promuovere, in linea con il contesto internazionale, un nuovo modello di sviluppo sostenibile che consenta all'Italia di intraprendere una crescita economica anche attraverso le attività di ricerca e sviluppo industriale. Particolare importanza ha assunto negli ultimi anni anche il sostegno alla reindustrializzazione e alla riconversione di aree o di siti industriali inquinati e di imprese in crisi (anche attraverso l'attrazione degli investimenti esteri).

Nel corso del 2014, in un contesto di razionalizzazione della spesa e di ri-focalizzazione degli interventi a sostegno del tessuto produttivo al fine di rilanciarne la competitività, le azioni del Ministero si sono concentrate sulle linee tematiche di seguito indicate:

a) le misure per favorire l'accesso al credito:

1. *Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese,* ridisciplinato dal decreto interministeriale 27 dicembre 2013, al fine di aumentare l'efficacia degli interventi attraverso l'aggiornamento in funzione del ciclo economico dei criteri di valutazione delle imprese, l'ampliamento dei casi in cui la garanzia diretta è concessa nella misura massima (80 per cento) e la semplificazione delle procedure. Con successivo decreto interministeriale 5 giugno 2014 l'intervento del Fondo è stato esteso alle operazioni di sottoscrizione di obbligazioni (o titoli similari) emessi dalle imprese, i cosiddetti "*minibond*" e, sempre a giugno 2014, è stato sottoscritto l'Accordo MISE-MEF-BEI per la realizzazione di un portafoglio di prestiti per il finanziamento di grandi progetti di innovazione industriale assistiti dalla garanzia del Fondo. Nel corso dell'anno 2014 il volume totale dei finanziamenti assentiti e delle garanzie concesse è stato pari rispettivamente a circa 12,9 miliardi (+19,7 per cento rispetto all'anno precedente) e circa 8,4 miliardi (+30,8 per cento rispetto all'anno precedente). La crescita dei finanziamenti è riconducibile all'incremento del finanziamento medio, che si è attestato su un valore di 150 mila euro a fronte dei 140 mila euro del 2013[25]. I finanziamenti in essere, al 31 dicembre 2014, ammontano a 22,1 miliardi per un importo garantito in essere pari a 13,8 miliardi[26]. Le risorse disponibili a fine 2014 ammontano a 840,3 milioni, gran parte delle quali (514,1 milioni pari al 61,1 per cento del totale) destinate a determinati obiettivi/settori;

2. "*Nuova Sabatini*", per il finanziamento dell'acquisto di beni strumentali (art. 2, decreto-legge n. 69/2013), basato sull'utilizzo da parte di banche convenzionate di una provvista presso Cassa depositi e prestiti e sulla concessione da parte del Ministero di un contributo a parziale copertura del tasso d'interesse a carico delle imprese. Nel 2014 sono pervenute oltre 9.000 richieste, per un ammontare complessivo di finanziamenti prenotati pari a 1,4

[25] L'aumento dell'importo garantito riflette l'incremento della percentuale di copertura del Fondo previsto dalle nuove disposizioni operative attuative del decreto-legge cosiddetto "del Fare", che ha portato la percentuale media di copertura al 64,9 per cento, dal precedente 59,4 per cento (riferito all'annualità 2013).

[26] Si registra nel 2014 un peggioramento degli indici di sofferenza: il rapporto tra sofferenze e domande accolte al 31 dicembre 2014, evidenzia un tasso riferito all'intera operatività del Fondo pari al 4,0 per cento in termini di numero di operazioni (3,3 per cento al 31 dicembre 2013), del 4,9 per cento per importo finanziato (4,0 per cento al 31 dicembre 2013) e del 4,4 per cento per importo garantito (5,0 per cento al 31 dicembre 2013).

miliardi: di queste ne sono state istruite e ammesse 3.681, che prevedono finanziamenti per oltre 1 miliardo di euro e contributi per circa 74,5 milioni;

b) le misure per il sostegno agli investimenti produttivi nelle aree o nei comparti in crisi. Nel 2014 particolare rilievo hanno avuto gli interventi per lo sviluppo delle attività produttive e della ricerca nel territorio del *cratere sismico aquilano*; quelli per la reindustrializzazione e la riqualificazione economica del territorio murgiano e quelli per il rilancio delle *aree colpite da crisi industriale in Campania* e le zone interessate dalla *crisi del sistema locale del lavoro di Frosinone-Anagni e di Fiuggi*[27]. Si menziona, poi, il credito d'imposta per le imprese sottoscrittrici di accordi di programma nei siti inquinati di interesse nazionale che attuino progetti integrati di messa in sicurezza o bonifica e di riconversione industriale ed acquisiscano beni strumentali nuovi a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della norma e fino alla chiusura del periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2015 (art. 4, commi da 2 a 10 e 14 del decreto-legge n. 145 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 9 del 2014);

c) le misure a sostegno dello *sviluppo e del consolidamento di piccole e medie imprese costituite in forma di società cooperative*, anche promosse da lavoratori provenienti da aziende in crisi, di cui alla legge n. 49 del 1985 cd. "Legge Marcora" e al nuovo regime di aiuto di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 4 dicembre 2014;

d) gli interventi a sostegno della competitività e dello sviluppo del tessuto produttivo del Paese, puntando *in primis* sulla ricerca e sviluppo come volano per la crescita:

1. Fondo per la crescita sostenibile, finalizzato al sostegno di programmi di sviluppo sperimentale attraverso la concessione di agevolazioni nella forma di finanziamento a tasso agevolato (che, per investimenti superiori a 3 milioni di euro, è sostituito da un contributo in conto interessi) e di un contributo alla spesa: nel corso del 2014 sono stati predisposti tre bandi, uno per l'*agevolazione di progetti di ricerca e sviluppo negli ambiti tecnologici individuati dal Programma quadro comunitario "Orizzonte 2020"* (copertura finanziaria di 300 milioni, 271 domande presentate per spese in ricerca e sviluppo pari a circa 525 milioni) e due *in favore di grandi progetti di ricerca e sviluppo*, "aperti" nel 2015, l'uno nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione elettroniche, in coerenza con l'attuazione dell'Agenda digitale italiana, l'altro inerente a specifiche tematiche rilevanti per l'industria sostenibile (risorse a disposizione complessivamente 400 milioni)[28];

---

[27] Nel corso del 2014 sono stati predisposti interventi di reindustrializzazione nelle aree di crisi industriale, nei casi di situazioni complesse e con impatto significativo sulla politica industriale, riconosciute in base all'ex art. 2, della legge n. 99 del 2009, abrogato con decreto-legge n. 83 del 2012 ed integrato dal decreto-legge n. 69 del 2013. In questo ambito, sono stati sottoscritti Accordi di Programma per la riqualificazione e riconversione di poli industriali (Aree industriali ex-Lucchini in AS di Piombino e Trieste), prevedendo interventi di riqualificazione sia ambientale che produttiva dei siti. Gli strumenti utilizzati consistono in accordi per il recupero delle aree industriali contaminate – ai sensi dell'articolo 252-*bis* del DL 152/2006 e s.m.i – rendendole disponibili per nuovi insediamenti, ed in Progetti di Riconversione e Riqualificazione Industriale (PRRI). Nel corso del 2014, oltre alle aree di Piombino e Trieste, gli interventi di reindustrializzazione hanno riguardato le seguenti aree: Ottana – Sardegna; Rieti – Lazio; Frosinone, Anagni, Fiuggi – Lazio. Un programma di interventi per il rilancio delle aree colpite da crisi industriale in Campania è stato adottato nell'ambito della riprogrammazione del Piano di Azione Coesione (PAC), attraverso l'attivazione dei Contratti di Sviluppo e l'adozione di un bando per l'agevolazione di investimenti innovativi. Le aree beneficiarie degli incentivi sono i Comuni di Airola, Acerra, Castellamare di Stabia, Avellino e Caserta. Nell'ambito della struttura per le crisi di impresa, l'unità dedicata alla gestione delle vertenze ha definito e gestito accordi fra rappresentanze sindacali, datoriali ed istituzionali coinvolte nella gestione delle crisi aziendali. A fine 2014 risultavano aperti 154 tavoli di crisi.

[28] Al 1° gennaio 2014 le disponibilità iniziali della contabilità speciale ammontavano a circa 1.371,83 milioni di euro; le entrate nell'anno sono state pari a circa 573,68 milioni; le uscite sono state pari a circa 146,65, di cui 82,60 milioni per finanziamenti agevolati, 56,97 milioni per contributi e 7,08 milioni a titolo di compensi per le banche concessionarie, accertamenti di spesa, compensi esperti ed altre spese di gestione. Le disponibilità al 31 dicembre erano pari a circa 1.798,87 milioni di euro.

2. Progetti di Innovazione Industriale – PII, basati sulla 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[29]. Le erogazioni nel corso del 2014 sono state pari a circa 55,6 milioni di euro.
3. Progetto pilota, in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per il sostegno all'innovazione attraverso la domanda pubblica, nelle regioni dell'obiettivo "convergenza" (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) (risorse finanziarie disponibili 150 milioni a valere sul Piano di Azione Coesione - 42 manifestazioni d'interesse);
4. le misure di riequilibrio territoriale e nelle aree di crisi industriale. In questo ambito vanno segnalati:
   - le agevolazioni di natura fiscale e contributiva in favore delle micro e piccole imprese localizzate nelle Zone franche urbane (ZFU);
   - le agevolazioni per programmi di investimento innovativi nelle regioni "convergenza", finalizzati all'acquisizione di immobilizzazioni materiali e immateriali tecnologicamente avanzate, in grado di aumentare il livello di efficienza o di flessibilità nello svolgimento dell'attività economica oggetto del programma (bando 29 luglio 2013), nonché alla riduzione dei consumi energetici (bando 5 dicembre 2013);
   - i contratti di sviluppo volti alla realizzazione di investimenti di rilevanti dimensioni proposti da imprese italiane ed estere, oggetto, ad inizio del 2014 (d.m. 14 febbraio 2014), di una revisione delle modalità e dei criteri per la concessione delle agevolazioni, al fine di assicurare una maggiore coerenza dello strumento agevolativo al contesto socio-economico attuale e di semplificare e accelerare le procedure per favorire una più rapida realizzazione dei programmi d'investimento. Nel corso del 2014, a fronte di 6 contratti sottoscritti nel 2013, risultano approvati, complessivamente, 48 programmi di sviluppo che prevedono investimenti per circa 1,75 miliardi e agevolazioni pubbliche per quasi 900 milioni. Le erogazioni già effettuate ammontano a circa 90 milioni (il 10 per cento delle agevolazioni concesse), essenzialmente in relazione a programmi di investimento la cui copertura finanziaria è stata individuata nel PON "Ricerca e Competitività" FESR 2007-2013[30] [31];

---

[29] A fronte di una dotazione complessiva di 852 milioni di euro, 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. A seguito della riprogrammazione delle risorse conseguente all'adozione del Piano di Azione e Coesione (PAC) le risorse PON R&C sono state ridotte a 93 milioni di euro cui si sommano 46 milioni di euro di risorse PAC. Ad inizio 2015 risultavano ammessi 232 programmi che vedono coinvolti 1.754 imprese e 494 organismi di ricerca. Risultano erogati 100,69 milioni di euro (di cui 27,9 milioni di risorse PON R&C) e richiesta la reiscrizione di ulteriori 78 milioni di euro, caduti in perenzione, per la successiva erogazione. Per 58 programmi è stato emesso o è in corso di emanazione un provvedimento di decadenza dalle agevolazioni, mentre 5 programmi hanno in corso provvedimenti di revoca con un disimpegno di risorse pari complessivamente a 110,97 milioni di euro (di cui 42,06 PON).

[30] Il Programma Operativo Nazionale "Ricerca e Competitività" 2007-2013 (PON R&C) finanzia progetti nel campo della ricerca scientifica, dello sviluppo tecnologico, della competitività e dell'innovazione industriale nelle Regioni Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) ed è articolato in tre Assi prioritari di intervento: Asse I - Sostegno ai mutamenti strutturali e rafforzamento del potenziale scientifico-tecnologico per la transizione all'economia della conoscenza; Asse II: Rafforzamento del contesto innovativo per lo sviluppo della competitività; Asse III: Assistenza tecnica e attività di accompagnamento. La responsabilità dell'attuazione del PON R&C è attribuita al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), in qualità di Autorità di Gestione (AdG) del Programma, e al Ministero dello sviluppo economico (MiSE), in qualità di Organismo Intermedio (OI). La dotazione complessiva del Programma, a seguito dell'ultima manovra di riprogrammazione finanziaria di dicembre 2014, è pari a 4,137 miliardi di euro, di cui 1,925 miliardi attribuiti agli interventi di competenza del MiSE, attivati sia nell'ambito dell'Asse I, focalizzato su settori e aree tecnologico-produttive strategiche per lo sviluppo delle Regioni Convergenza, sia nell'Asse II del Programma.

- i contratti di programma aventi ad oggetto interventi progettuali di medio - grandi dimensioni, sviluppati da grandi imprese o consorzi di piccoli e medie imprese, per la creazione di nuove capacità produttive o la qualificazione di quelle esistenti o ancora il sostegno ad attività di R&S coerenti con gli obiettivi di sviluppo produttivo. Nel corso del 2014 è stato stipulato un contratto di programma per un totale di agevolazioni concesse pari a 29,36 milioni. I contratti di programma in essere, al 31 dicembre 2014 erano, invece, 58[32] i favore dei quali sono state effettuate erogazioni per circa 130,14 milioni;
- l'Accordo di programma per la riconversione e la riqualificazione economica dell'area industriale di Porto Marghera attraverso la realizzazione degli interventi necessari a ottimizzare il quadro delle infrastrutture dell'area;
- interventi di reindustrializzazione (art. 27, comma 10, decreto-legge n. 83 del 2012) da attuarsi attraverso "Progetti di riconversione e riqualificazione industriale" destinati a situazioni di crisi complesse relative a specifici territori soggetti a recessione economica e perdita occupazionale con impatto significativo sulla politica industriale nazionale[33]. Nell'anno 2014 sono stati erogati alla società Invitalia, soggetto attuatore, 11 milioni, mentre le risorse erogate da Invitalia alle imprese sono state pari a 15,221 milioni di cui 707 mila a titolo di partecipazione al capitale sociale, 5,934 milioni a titolo di contributo a fondo perduto ed 8.580 milioni a titolo di finanziamento agevolato.

e) gli interventi a sostegno delle nuove imprese innovative e dell'innovazione:

1. il regime di aiuto *Smart&Start,* creato per promuovere la nascita di nuove piccole imprese nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia e originariamente articolato in due misure (sostegno alla gestione nei primi anni di vita dell'impresa e, limitatamente alle quattro regioni "convergenza", concessione di un contributo per la realizzazione di specifici programmi di investimento nei settori dell'economia digitale o delle tecnologie innovative[34]), è stato riordinato con decreto 24 settembre 2014,

---

[31] La Sezione centrale del controllo sulla gestione (deliberazione n. 24 del 2014) ha evidenziato l'esiguità dei risultati finora conseguiti, dovuti per lo più ai tempi eccessivamente lunghi per lo svolgimento delle istruttorie, tanto che dal 2008, anno di introduzione dello strumento della programmazione negoziata, solo nel 2013 si è pervenuti alla stipula dei primi contratti e alla tardiva assegnazione delle risorse. In particolare, ha notato come sulla funzionalità dell'intervento abbia inciso la tardiva e frammentata assegnazione delle risorse, "ma anche talune disfunzioni che hanno connotato le procedure di selezione delle domande, espletatesi in linea di massima in tempi eccessivamente lunghi". Ha fatto altresì presente che la stessa Amministrazione con il d.m. del 14 febbraio 2014 "ha già preso gli opportuni provvedimenti, modificando la precedente normativa e introducendo particolari meccanismi atti a garantire il rispetto della tempistica", mentre restano "ancora da risolvere le problematiche derivate dalla decisione di consentire in modo generalizzato la possibilità di presentare domanda di accesso alle agevolazioni, pur in assenza di una copertura finanziaria certa". Ha evidenziato, in ultimo, le criticità emerse sul versante organizzativo e l'esigenza di un miglioramento del sistema di monitoraggio non rivelatosi sempre in grado di garantire al Ministero la piena conoscenza dello stato di attuazione dello strumento.

[32] Rispetto ai 68 del 2013, nel 2014 sono stati ultimati 6 contratti (Robert Bosch, Gruppo Lear, Consorzio Sviluppo Agroindustriale Piemontese, Consorzio Sviluppo Agroindustriale Piemontese Addendum, Golfo di Napoli e Al Coop), ne sono stati revocati 2 (Coprit e Telit/Finmek) e ne sono stati sospesi altri 2 (Polo Floricolo e GC Partecipazioni).

[33] In favore di questi progetti il legislatore ha destinato risorse finanziarie pari a circa 65 milioni, risultate disponibili al netto delle somme necessarie per far fronte agli impegni già assunti e per finanziare le domande con istruttoria in corso all'entrata in vigore del decreto-legge. Le predette risorse sono tutte nazionali; il cofinanziamento con risorse PON – avviato come "prima fase" dal 2011 – è a tutt'oggi sospeso in attesa di apposita modifica del QSN, necessaria per rendere cofinanziabili le iniziative agevolate con risorse nazionali successive allo stanziamento recato dalla legge 181/89 (legge n. 80/2005; legge n. 311/2004) non comprese tra gli strumenti previsti dallo stesso QSN.

[34] Il d.m. 6 marzo 2013, attuativo del DL n. 179 del 2012, ha disciplinato nuove forme di incentivi alle imprese per rafforzare la competitività dei sistemi produttivi, sviluppare l'economia digitale e favorire il trasferimento tecnologico nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia. A tal fine sono state individuate due tipologie di incentivazioni: aiuti in favore delle piccole imprese di nuova costituzione (SMART); sostegno ai programmi di investimento effettuati da nuove imprese digitali e/o a contenuto tecnologico (START). Il d.m. 30 ottobre 2013 ha esteso le agevolazioni Smart&Start anche ai territori del Cratere Sismico Aquilano.

prevedendo un'unica misura a sportello destinata alle *start-up* innovative dell'intero territorio nazionale[35], e rifinanziato con ulteriori 70 milioni. Nel periodo 4 settembre 2013 - 14 novembre 2014 sono state ricevute n. 1.252 domande di agevolazione, di cui n. 135 da parte di *start-up* innovative: ne sono state ammesse n. 392, di cui n. 26 *start-up* innovative. I contributi concessi ammontano a circa 7.251.806 milioni, con nuovi investimenti attivati pari a 6.540.054 milioni;

2. credito d'imposta alle imprese, indipendentemente dalla forma giuridica, dalle dimensioni aziendali e dal settore economico in cui operano, per le nuove assunzioni a tempo indeterminato di profili altamente qualificati (art. 24, decreto-legge n. 83 del 2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012), nella misura del 35 per cento del costo aziendale sostenuto per un periodo di dodici mesi con un limite massimo pari a 200 mila euro annui ad impresa[36]. Nel corso dell'anno 2014 sono stati definiti n. 100 decreti di concessione del credito d'imposta;

f) gli interventi in materia di difesa nazionale, materiali di armamento, commesse militari nei settori ad alta tecnologia ed aerospaziale, allo scopo anche di generare importanti ricadute tecnologiche ed economiche, attraverso il coinvolgimento nei progetti di sviluppo di PMI tecnologicamente avanzate. In particolare, per il settore aerospaziale, a dicembre 2013 è stato pubblicato un bando, a seguito del quale sono pervenute 114 domande, di cui 63 relative al finanziamento di ulteriori annualità di programmi già oggetto di intervento ("code") e 51 per nuovi progetti e sono stati concessi contributi pluriennali pari a 450,37 milioni, di cui 68,68 di competenza dell'esercizio 2014. E' proseguita, poi, l'attività istruttoria dei progetti finanziati nei precedenti anni[37] e sono state rimodulate, a seguito di minori rendicontazioni, risorse già impegnate nel 2013, per un importo di 8,68 milioni. Per quel che attiene i *Programmi per la Difesa* nel corso del 2014 è stata attivata la procedura per l'utilizzo delle risorse stanziate dalle leggi di stabilità 2013 (secondo limite di impegno quindicennale di 600 milioni) e 2014 per il "Programma navale" (tre limiti di impegno ventennali, il primo dei quali a partire dal 2014 per un totale di 800 milioni), al fine di assicurare il mantenimento di adeguate capacità nel settore marittimo a tutela degli interessi di difesa nazionale e nel quadro di una politica comune europea. Sono, altresì, proseguite le procedure di verifica e pagamento dei finanziamenti connessi ai programmi di collaborazione europea tra i quali i programmi EFA, NH 90, TORNADO e FREMM[38];

A completamento del quadro di riferimento delineato va evidenziato che nel corso del 2014 sono proseguite le attività istruttorie e di liquidazione relative ad una serie di fondi istituiti e finanziati nei precedenti esercizi, tra i quali si menzionano il Fondo nazionale per il

---

[35] L'Amministrazione ha riferito che a gennaio 2015 risultavano iscritte nella sezione del Registro delle imprese 3.137 startup innovative, di cui 2.060 costituite dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 179 del 2012.Si tratta di piccole imprese (nel 94 per cento dei casi microimprese) con in media circa 2 dipendenti e un valore della produzione di 131mila euro (a fronte di 2,49 milioni delle società di capitali). Le imprese giovanili delle start up innovative sono il 27 per cento (nel totale imprese sono il 12 per cento). Esse operano soprattutto nei settori della consulenza informatica e produzione di software (circa il 40 per cento del totale), della ricerca scientifica e sviluppo (il 17 per cento) e dell'industria (16 per cento). Il 56 per cento delle start up innovative è localizzato al Nord, il 22 per cento al Centro, il 22 per cento nel Mezzogiorno. Sei 6 Regioni ospitano oltre il 60 per cento delle startup innovative totali: Lombardia (21,5 per cento), Emilia Romagna (10,7 per cento), Lazio (9,3 per cento), Veneto (7,9 per cento), Piemonte e Toscana (entrambe 7 per cento). La dinamica nel Mezzogiorno si è intensificata e inizia a rilevarsi una discreta presenza, soprattutto in Campania e Puglia.

[36] Personale in possesso di un dottorato di ricerca universitario conseguito presso una università italiana o estera se riconosciuto equipollente in base alla legislazione vigente in materia e personale in possesso di laurea magistrale in discipline in ambito tecnico o scientifico, indicati nell'allegato 2 allo stesso decreto, impiegato in attività di ricerca e sviluppo.

[37] In particolare, sono stati emessi oltre 370 provvedimenti di liquidazione per un totale di 450,37 milioni.

[38] La Sezione centrale controllo sulla gestione ha avuto modo di evidenziare (deliberazione n. 9 del 2014) come le risorse per il programma FREMM attribuite, per esplicita scelta legislativa confermata nelle successive leggi finanziarie e di stabilità, al Ministero dello sviluppo economico, troverebbero, sotto il profilo operativo, più adeguata sistemazione nel bilancio del Ministero della difesa, cui è demandata, in attuazione di convenzioni tra i due Ministeri, l'attività gestionale. Sul punto vedi anche capitolo sull'Ordinamento contabile della presente relazione.

cofinanziamento di interventi regionali nel settore del commercio e del turismo[39], i contributi per programmi di reinvestimenti da parte di aziende del comparto siderurgico[40], il finanziamento delle infrastrutture nell'ambito dei patti territoriali e contratti d'area[41] e gli incentivi per i rilievi geofisici e lo stoccaggio di gas in mare[42], gli interventi nelle aree colpite dagli eventi sismici degli anni 1980-1981[43].

Un cenno, poi, merita il Fondo per l'erogazione degli incentivi previsti dall'art. 17-*decies* e successivi del decreto-legge n. 83 del 2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, per lo sviluppo della mobilità mediante veicoli a basse emissioni complessive, soprattutto aziendali[44]. Fondo questo che, a seguito dei risultati conseguiti negli anni 2013 e 2014[45], è stato definanziato dalla legge di stabilità per il 2015.

Sempre nel 2014 l'Amministrazione, ai sensi dell'art. 29, comma 2, del decreto-legge 22 giugno 2012 n. 83, ha adottato quattro decreti multipli di revoca dei contributi concessi in favore di complessive 337 iniziative, in applicazione delle leggi n. 64 del 1986[46], n. 488 del 1992 e n. 662 del 1996[47], per un importo complessivo di 223,31 milioni, di cui solo 4,66 riassegnati.

---

[39] Fondo istituito con l'art. 16 della legge 7 agosto 1997, n. 266 e rifinanziato dalla legge n. 296 del 2006, con una dotazione finanziaria di 30 milioni per l'anno 2007, 40 milioni di euro per l'anno 2008 e 12,5 milioni per l'anno 2009, a valere del quale, dal 2008, sono stati complessivamente impegnati 82 milioni e liquidati a favore delle Regioni fondi per 55,7 milioni, di cui 12,9 milioni nel 2014.

[40] La misura agevolativa prevista dalla legge 481 del 1994 è stata abrogata con dal decreto-legge n. 83 del 2012. Per l'unica iniziativa ancora in corso, nel 2013 è stata autorizzata la proroga di ultimazione del programma di investimenti.

[41] Nell'attuale fase conclusiva dell'operatività della programmazione negoziata, avviata nel 1996, l'Amministrazione ha riferito di aver, nel corso del 2014, accelerato la chiusura delle iniziative residue e favorito, con le risorse resesi disponibili a seguito di rimodulazioni, lo sviluppo locale dei diversi territori interessati per mezzo di interventi infrastrutturali e collaterali alle iniziative produttive già finanziate nel passato. In particolare, con la circolare n. 43466 del 28 dicembre 2012, integrata con successiva circolare n. 20350 del 13 giugno 2013 (II bando) e con le ulteriori n. 14120 del 16 aprile 2014 e n. 64595 del 25 novembre 2014, ad esito delle opportune consultazioni con i soggetti interessati, sono stati fissati termini, criteri e modalità per l'ammissione al finanziamento di interventi infrastrutturali a valere sulle risorse resesi disponibili a seguito dell'autorizzazione alla rimodulazione di quelle destinate ai patti territoriali e ai contratti d'area. In particolare, in esito alle rimodulazioni, si sono rese disponibili risorse pari a 171,77 milioni. I progetti infrastrutturali presentati, a seguito di apposito bando, sono stati 188, per un costo complessivo delle opere pari a 146,47 milioni ed un finanziamento statale previsto di 141,75 milioni, di questi ne sono stati approvati 10 che dovranno essere avviati dai soggetti attuatori pubblici entro l'anno 2015, per un costo complessivo delle opere pari a 4,42 milioni ed un finanziamento statale previsto pari a 3,68 milioni. Per gli ulteriori 178 alla data del 31 dicembre l'istruttoria risultava in corso.

[42] Tale strumento agevolativo introdotto dal d.lgs. n. 164 del 2000 e finanziato con quota parte delle royalties versate dalle società titolari delle concessioni di coltivazione di idrocarburi, è stato soppresso dal decreto-legge n. 83 del 2012. Nell'anno 2014 si è provveduto a liquidare l'intero importo delle agevolazioni spettanti ai progetti di ricerca in mare riferiti alle domande presentate nell'anno 2011, per un ammontare di 290,95 mila euro, completando, in tal modo, la gestione stralcio della misura.

[43] Per gli interventi di cui alla legge n. 219 del 81, nel corso del 2014, con due decreti, è stata liquidata la somma di 207,18 mila euro.

[44] Il contributo può essere fruito dalle case costruttrici o importatrici sotto forma di credito d'imposta per il versamento delle ritenute dell'imposta sul reddito delle persone fisiche operate in qualità di sostituto d'imposta sui redditi da lavoro dipendente, dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dell'imposta sul reddito delle società e dell'imposta sul valore aggiunto, dovute, anche in acconto, per l'esercizio in cui viene richiesto al pubblico registro l'originale del certificato di proprietà e per i successivi.

[45] La dotazione finanziaria assegnata alla misura, al netto di tagli disposti da successive norme di legge, è stata pari a 36,38 milioni per il 2013 ed a 31,36 milioni per il 2014. Il monitoraggio ha evidenziato che i contributi ammissibili erano pari, nel 2013, 3,9 milioni (10,7 per cento) e, nel 2014, al 31 dicembre, a 16,78 milioni.

[46] Con riferimento all'Intervento straordinario nel Mezzogiorno, previsto dalla legge n. 64 del 1986, nel corso del 2014, si è proceduto anche a dichiarare prescritte 122 iniziative, a fronte delle quali risultavano ancora da erogare agevolazioni, non impegnate in contabilità ordinaria, per un importo di 2,52 milioni.

[47] Legge n. 64 del 1986, Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno; legge n. 488 del 1992, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, recante modifiche alla legge 1 marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e norme per l'agevolazione delle attività produttive; legge n. 662 del 1996, Misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

Dal quadro sopra delineato emerge la varietà e la complessità degli interventi implementati dal Ministero per far fronte alla molteplicità delle esigenze provenienti dal mercato, allo scopo anche di fornire risposte concrete per mitigare gli effetti dell'attuale ciclo economico su lavoratori e imprese. Non sempre, però, l'Amministrazione è stata in grado di intervenire in tempi ristretti, non solo per la rigidità dello strumento normativo, ma anche a causa dei tempi di istruttoria, spesso non brevi, tali da aver indotto la stessa Amministrazione in più casi a rivedere i rapporti con il soggetto attuatore (il riferimento è ai contratti di sviluppo e ai PII)[48]. Significativa appare la circostanza che ancora sono in corso le attività istruttorie e di liquidazione relative ad una serie di fondi istituiti e finanziati nei precedenti esercizi, così come il fenomeno delle revoche dei contributi. Inoltre, va osservato come non sempre le forme di incentivo prescelte si sono dimostrate in grado di riscuotere l'interesse del mercato (è il caso del Fondo per l'erogazione degli incentivi per lo sviluppo della mobilità mediante veicoli a basse emissioni).

Missione 15 "Comunicazioni"

La missione 15, "Comunicazioni", è costituita da cinque programmi (tre intestati al Ministero dello sviluppo economico e due al Ministero dell'economia e delle finanze). Per i tre programmi di competenza del Ministero dello sviluppo economico (Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione – Regolamentazione e vigilanza del settore postale – Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione) sono stati destinati stanziamenti per 224,46 milioni. Rispetto all'esercizio precedente si riscontra una diminuzione di 163,2 milioni (-42,1 per cento), da imputarsi alle voci dei trasferimenti di parte corrente e agli investimenti fissi lordi. La Missione 15 è intestata alla Direzione generale per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico, alla Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali e alla Direzione generale per le attività territoriali.

Nell'ambito dei programmi intestati al Ministero, di rilievo sono nel 2014 le azioni per lo sviluppo della banda larga ed ultra larga e per la promozione e valorizzazione del digitale televisivo nonché tutte le iniziative per il coordinamento, il potenziamento e l'indirizzo dell'attività degli uffici del Ministero a livello territoriale.

TAVOLA 17

COMUNICAZIONI

(in migliaia)

Categorie spesa	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	60.511,77	56.031,81	55.844,60	409,43	4.497,65
di cui imposte pagate sulla produzione	3.678,26	3.398,19	3.393,46	4,72	280,19
Consumi intermedi	14.018,41	13.772,29	13.618,32	1.149,99	248,80
Trasferimenti di parte corrente	101.986,58	93.353,54	111.305,67	92.444,85	13.311,74
Altre uscite correnti	11.670,25	11.631,09	936,72	11.741,36	191,30
SPESE CORRENTI	**188.187,02**	**174.788,73**	**181.705,31**	**105.745,63**	**18.249,48**
Investimenti fissi lordi	36.278,07	36.257,36	27.512,94	114.112,04	52,93
Trasferimenti in c/capitale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	**36.278,07**	**36.257,36**	**27.512,94**	**114.112,04**	**52,93**
SPESE FINALI	**224.465,08**	**211.046,08**	**209.218,24**	**219.857,67**	**18.302,40**
SPESE COMPLESSIVE	**224.465,08**	**211.046,08**	**209.218,24**	**219.857,67**	**18.302,40**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[48] Al riguardo si ritiene di dover evidenziare come il ricorso, ai fini dell'attuazione delle diverse misure, a soggetti in house non esime l'Amministrazione da un'attenta analisi ai fini di un contenimento dei costi di gestione e di un affinamento delle procedure in una logica anche di una accelerazione delle stesse. Analisi questa che potrebbe trovare giovamento dal raffronto tra l'operato di soggetti attuatori pubblici e privati.

Stato di attuazione del Piano Strategico Banda Ultralarga

Per il potenziamento dello sviluppo delle infrastrutture a banda larga per la riduzione del "*digital divide*" e per lo sviluppo delle reti di nuova generazione a banda ultralarga, secondo gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea, vengono utilizzati sia fondi nazionali che comunitari. L'intervento prevede la cooperazione del Ministero con le Regioni, attraverso la stipula di Accordi di Programma, e con la società in *house* Infratel Italia S.p.A., cui sono affidati la progettazione e l'esecuzione dei lavori di realizzazione delle infrastrutture. L'art. 1 della legge n. 69 del 2009 attribuisce al Ministero il coordinamento di tutti i programmi d'intervento avviati nel territorio.

Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, nel corso del 2014, sono state stipulate nuove convenzioni per la Banda Larga e la Banda Ultra Larga con le Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Sicilia e Umbria. Sulla base delle relative convenzioni, attraverso l'Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'unione europea (IGRUE), sono state erogate risorse per anticipi o pagamenti intermedi relativi agli investimenti in corso di realizzazione nelle diverse regioni per un valore complessivo di 40,39 milioni a valere sui fondi FSC, FESR, FEASR.

Sul capitolo di bilancio 7230 sono stati effettuati pagamenti per 26,58 milioni di cui 3,78 in conto competenza, 6,31 in conto residui e 16,5 da fondi perenti. Complessivamente, nell'anno 2014 sono stati realizzati circa 2.400 km di fibra sull'intero territorio nazionale.

Frequenze TV: attività del Ministero per favorire l'evoluzione, l'innovazione e gli investimenti del settore

Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, nel 2014 obiettivo primario è stato il coordinamento internazionale delle frequenze televisive allo scopo di ridurre al minimo tutte le situazioni interferenziali con i Paesi radio-elettricamente confinanti. Si è prevista, in particolare, l'esclusione dalla pianificazione delle frequenze per il servizio televisivo digitale terrestre delle frequenze riconosciute a livello internazionale ed utilizzate dai Paesi confinanti, pianificate ed assegnate ad operatori di rete televisivi in Italia ed oggetto di accertate situazioni interferenziali. L'intervento si è reso necessario per risolvere una problematica relativa ad accertate situazioni interferenziali verso i Paesi confinanti, prevedendo il rilascio volontario delle frequenze oggetto di interferenza con contestuale attribuzione di misure economiche di natura compensativa al fine di consentire un ristoro economico agli operatori di rete coinvolti per gli investimenti sostenuti.

A questo intervento di natura emergenziale si è affiancata una azione sistematica e strutturale, attraverso lo strumento della legge di stabilità 2015, di riforma del settore dell'emittenza televisiva, in particolare quella locale. Infatti la legge n. 190/2014 prevede la figura degli operatori di rete a livello locale non necessariamente integrati, ossia di soggetti in possesso di requisiti tecnici adeguati da individuare con procedure selettive e cui attribuire frequenze coordinate all'Italia e non già assegnate ad operatori nazionali, al fine di trasportare fornitori di servizi media audiovisivi operanti in ambito locale opportunamente selezionati.

In merito alla promozione e valorizzazione del digitale, nell'anno 2014, vi è stata un'intensa attività di rilascio dei provvedimenti abilitativi alla numerazione automatica dei canali della televisione digitale terrestre (LCN). In particolare, nel febbraio 2014 è stato pubblicato il bando e il disciplinare di gara ai fini dell'attribuzione delle frequenze del Dividendo Digitale attraverso una procedura di selezione competitiva con asta a rilanci, ai sensi della delibera Agcom n. 277/13/Cons dell'11.04.2013. Nel giugno 2014 è stata avviata e conclusa la procedura d'asta che ha visto l'aggiudicazione del lotto L3.

Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, è stata svolta, inoltre, in collaborazione con gli Ispettorati territoriali, un'attività di monitoraggio dei titoli abilitativi già rilasciati ai fini del rispetto degli obblighi previsti nei diritti d'uso delle frequenze (presentazione del piano di copertura ed effettivo trasporto dei programmi come disposto dall'art. 18 della delibera n. 353/11/CONS) e nelle attribuzioni della numerazione LCN (effettivo utilizzo e conformità dei contenuti ai sensi della delibera n. 366/10CONS e successive modifiche). Sulla

base delle risultanze delle verifiche effettuate, sono seguiti provvedimenti di contestazione e revoca dei titoli abilitativi rilasciati.

Principali risultati dell'attività di vigilanza e controllo degli ispettorati territoriali e criticità emerse

La Direzione Generale nella quale gli Ispettorati territoriali sono incardinati costituisce una struttura unica, che, secondo gli intenti, dovrebbe contribuire a migliorare la funzionalità e l'efficacia delle attività territoriali di vigilanza e controllo. Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, nell'ottica della *spending review*, un rilevante sforzo sarebbe stato fatto attraverso l'accorpamento dell'Abruzzo all'Ispettorato territoriale Lazio e del Molise all'Ispettorato Territoriale Puglia-Basilicata e, ancor di più, sacrificando i 2 Uffici Centrali della neo costituita Direzione, attribuendone le competenze a due Ispettorati Territoriali, con l'intento di elevare a sistema tutti gli Ispettorati territoriali per compensare possibili debolezze dell'impianto operativo basato su 15 unità territoriali.

Gli elementi più significativi del percorso di *start-up* e consolidamento della nuova D.G.A.T. (Direzione Generale per le Attività Territoriali) hanno riguardato l'armonizzazione delle procedure sia tecniche che amministrative, la razionalizzazione degli acquisti di automezzi tecnici e di apparecchiature attraverso procedure centralizzate, la razionalizzazione delle sedi (dismissioni, restituzioni all'Agenzia del Demanio, individuazione di sedi più appropriate).

Intento iniziale della Direzione è stato, dunque, quello di creare un coordinamento sostanziale di indirizzo dell'attività degli uffici del Ministero a livello territoriale, il cui risultato atteso sarebbe lo snellimento delle procedure che riguardano le attività svolte dagli Uffici a livello territoriali, in un'ottica di uniformità dell'azione, che tenga conto altresì delle peculiarità su base locale. Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, costituirà un impegno ulteriore la realizzazione di una competenza "nuova" che conferirà agli Ispettorati territoriali il ruolo di *front office* del MISE sul territorio, non solo attraverso il potenziamento degli Uffici Relazioni con il Pubblico ma soprattutto con la creazione degli sportelli unici per l'utenza. Tale struttura, da realizzarsi in ognuno dei 15 Ispettorati e da attivarsi sul breve/medio periodo, dovrebbe contribuire, secondo gli intenti dell'Amministrazione, al processo di semplificazione promosso dal Governo, facilitando, oltre che la comunicazione, l'interazione tra territorio e centro e viceversa.

Ad avviso dell'Amministrazione, la realizzazione di tale attività sarebbe priva di oneri di carattere finanziario, giacché si snoderebbe su strutture in gran parte già predisposte per i rapporti con il pubblico, sostanziandosi sull'attribuzione a personale locale di funzioni di raccordo con la sede centrale del Ministero. Va da sé che occorrerà monitorare nel tempo gli effetti di tale riordino anche in termini di eventuale impatto finanziario. Più in particolare, viene riferito dall'Amministrazione che nel corso dell'anno è iniziata la pianificazione della formazione degli addetti a questi sportelli, per la cui implementazione di rilievo strategico è l'iniziativa dell'attivazione di uno sportello sperimentale in occasione di EXPO MILANO 2015.

Missione 16 "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo"

La politica commerciale costituisce il sistema di regole ed attività volto a potenziare export ed investimenti, grazie all'eliminazione di ostacoli al commercio ed al rafforzamento della cooperazione economica con i Paesi terzi. La missione è ripartita in due programmi (Politica commerciale in ambito internazionale e Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *Made in Italy*) che sono stati confermati anche a seguito della riorganizzazione del Ministero. La maggior parte degli stanziamenti è costituita da trasferimenti di parte corrente per un importo pari a 130,86 milioni dei quali 120,37 sono attribuiti all'Agenzia-ICE.

TAVOLA 18

COMMERCIO INTERNAZIONALE ED INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO

(in migliaia)

Categorie spesa	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	12.521,21	12.109,38	12.061,90	76,87	411,83
di cui imposte pagate sulla produzione	767,73	740,66	738,25	2,41	27,07
Consumi intermedi	1.443,97	1.419,53	1.418,01	394,47	35,40
Trasferimenti di parte corrente	130.862,93	130.853,71	147.446,02	5.237,73	69,23
di cui alle amministrazioni pubbliche	120.369,45	120.369,45	136.742,37	2.500,00	0,00
Altre uscite correnti	7,09	5,85	3,20	7,70	1,24
SPESE CORRENTI	**144.835,19**	**144.388,47**	**160.929,13**	**5.716,76**	**517,70**
Investimenti fissi lordi	80,23	1.986,70	20.026,51	34.880,40	5,92
Trasferimenti in c/capitale	17.953,28	17.085,96	22.939,71	35.453,12	896,60
di cui alle amministrazioni pubbliche	17.362,29	16.059,41	20.029,56	28.773,22	658,27
SPESE IN CONTO CAPITALE	**18.033,51**	**19.072,66**	**42.966,22**	**70.333,52**	**902,52**
SPESE FINALI	**162.868,70**	**163.461,12**	**203.895,35**	**76.050,28**	**1.420,22**
SPESE COMPLESSIVE	**162.868,70**	**163.461,12**	**203.895,35**	**76.050,28**	**1.420,22**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La riorganizzazione del Ministero ha comportato per il settore del commercio internazionale uno snellimento in termini di strutture dedicate ed un riorientamento dell'ottica di *promotion* (da aree geografiche estere a macrosettori merceologici). Completano il quadro la costituzione della nuova Ice-Agenzia, la modificazione dell'azionariato di Simest e Sace, e l'istituzione della Cabina di regia per l'internazionalizzazione.

Nel corso del 2014, l'attività del Ministero in materia di commercio internazionale è stata principalmente orientata su due obiettivi. Da un lato, la preparazione del Semestre di Presidenza italiana dell'Ue[49], dall'altro l'attività per la preparazione dell'evento EXPO 2015[50].

Attenzione, poi, è stata dedicata al sostegno dell'*export*. L'offerta di servizi e strumenti volti a incrementare il numero di imprese italiane capaci di cogliere le opportunità offerte dai mercati internazionali costituisce, infatti, in questi anni di crisi economica una delle principali voci per contrastare la caduta degli investimenti e dei consumi interni. I particolare, nel 2014, sono state previste risorse per circa 18 milioni nel Fondo promozionale ordinario che, in corso d'anno, hanno fatto registrare un incremento di 22,5 milioni, cui vanno sommate le risorse annuali per la promozione straordinaria del "*Made in Italy*" (8,9 milioni). A fine 2014 le linee portanti di tale impegno sono state trasfuse soprattutto nell'art. 30 (Promozione straordinaria *Made in Italy* e misure per l'attrazione degli investimenti) del decreto-legge n. 133 del 2014 (decreto "SbloccaItalia"), che si è posto l'obiettivo di potenziare la presenza sui mercati internazionali delle imprese italiane, con particolare riguardo alle PMI, e di accrescere il grado di internazionalizzazione del nostro Paese con la realizzazione, tramite ICE-Agenzia, di un Piano per la promozione straordinaria per l'internazionalizzazione e l'attrazione degli investimenti esteri in Italia, articolato in numerose iniziative e dotato di uno stanziamento aggiuntivo, per il triennio 2015-2017, pari a 220 milioni: 130 milioni nel 2015, 50 milioni nel 2016 e 40 milioni nel 2017.

Sempre nel corso del 2014 il Ministero ha sostenuto le attività promozionali verso l'estero svolte da Associazioni e Consorzi, con contributi al rimborso delle spese per lo svolgimento di

[49] Nel corso del Semestre di Presidenza (luglio – dicembre) la Direzione Generale ha presieduto: n. 26 riunioni del Comitato di Politica Commerciale (n.5 riunioni del CPC Titolari; n. 12 riunioni del CPC Supplenti; n. 10 riunioni del CPC Servizi & investimenti); n. 4 riunioni dello STIS; n. 3 riunioni del Comitato Dual Use; n. 10 riunioni del Comitato Questioni Commerciali; n. 3 riunioni del Comitato SPG; n. 6 riunioni del Comitato Proba; n. 6 riunioni del Comitato Crediti all'Esportazione (Export Credit).

[50] Il Ministero, per realizzare le attività in esame, ha strutturato due Convenzioni con ICE-Agenzia, a valere rispettivamente sul Piano Made in Italy 2013 (410.000 euro) e sugli utili Simest 2011 (700.000 euro).

attività promozionali di internazionalizzazione. Sono stati stanziati per tali strumenti circa 4,5 milioni e sono stati concessi contributi a 42 Consorzi per l'internazionalizzazione ed a 25 Associazioni. L'entità delle risorse stanziate ha consentito di concedere contributi nella misura del 25 per cento.

Altri interventi a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese sono gestiti attraverso fondi, alcuni dei quali rotativi, di cui si tratta nello specifico capitolo della Relazione al Parlamento dedicato ai Fondi di rotazione e a cui si fa rinvio.

Al riguardo la Corte ritiene di dover evidenziare l'esigenza di un coordinamento tra le misure tradizionali adottate per il sostegno delle imprese italiane nei mercati internazionali e le strategie di supporto messe in atto per la promozione del *Made in Italy* e quanto stabilito nel recente Piano straordinario per il rilancio internazionale dell'Italia[51].

Missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale"

La missione 28, pur facendo parte della struttura del bilancio del MISE, non risulta assegnata ad alcun centro di responsabilità del Ministero, ma al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione territoriale ed è costituita da un unico programma denominato Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate. L'esame finanziario della missione evidenzia, a fronte di stanziamenti definitivi di competenza pari a 5,93 miliardi, impegni e pagamenti pari rispettivamente a 1,66 e a 1,57 miliardi (nell'esercizio 2013 gli impegni erano stati pari a 8,13 miliardi e i pagamenti a 2,98 miliardi). Da rilevare, peraltro, un'altissima massa di residui, aumentata di circa 3 miliardi in un solo esercizio finanziario.

TAVOLA 19

SVILUPPO E RIEQUILIBRIO TERRITORIALE

(in migliaia)

Categorie spesa	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	27.499,55	23.065,65	23.418,86	748,70	4.434,33
di cui imposte pagate sulla produzione	1.504,05	1.402,23	1.408,37	4,47	101,84
Consumi intermedi	7.105,18	6.883,33	7.053,51	1.224,13	253,66
Altre uscite correnti	10.300,00	8.945,65	8.945,65	0,00	1.354,35

[51] Il "Piano straordinario per il rilancio internazionale dell'Italia" è stato articolato in 10 grandi misure, di cui 5 da attuarsi in Italia e 5 all'estero. Le azioni in Italia sono: 1 - Potenziamento grandi eventi fieristici (valorizzazione dei grandi eventi di visibilità delle eccellenze italiane, allo scopo di rilanciare l'immagine della produzione italiana nel mondo); 2 - *Voucher temporary export manager* (ridurre le difficoltà strutturali e i costi di accesso ai mercati esteri per le PMI); 3 - Formazione di *temporary export manager* (favorire l'acquisizione di competenze manageriali da parte delle PMI per ridurre le difficoltà di accesso ai mercati internazionali); 4 - *Roadshow* per le pmi (Pubblicizzazione degli strumenti a sostegno dell'internazionalizzazione allo scopo di sostenere l'incremento della percentuale di imprese stabilmente esportatrici affiancando a tale attività informativa la predisposizione di percorsi formativi personalizzati per le aziende che intendono affacciarsi per la prima volta sui mercati esteri); 5 - Piattaforma e-commerce per le PMI (potenziamento degli strumenti a disposizione della digitalizzazione delle PMI per favorire l'accesso alle piattaforme digitali e promuovere l'e-commerce quale nuovo canale di penetrazione commerciale). Le azioni previste all'estero sono le seguenti: 1 - Piano di promozione in collaborazione con le catene distributive (sostenere l'ingresso dei prodotti italiani di qualità e favorire la diffusione dei marchi "Made in Italy", soprattutto quelli di aziende di medio-piccole, sui mercati esteri attraverso un piano di collaborazione con le grandi catene della distribuzione organizzata); 2 - Piano speciale mercati d'attacco (rafforzare l'azione di promozione dei prodotti italiani all'estero attraverso interventi mirati in base alle caratteristiche dei mercati obiettivo – dinamica della domanda, posizionamento italiano -, in particolare riorientando la presenza italiana verso i mercati a maggiore potenzialità di crescita); 3 - Progetto EXPO *is now*! (l'EXPO 2015 di Milano rappresenta un'importante opportunità di promozione e rilancio dell'immagine del *Made in Italy* da valorizzare mediante missioni di *incoming* di operatori e opinion maker esteri, prevedendo anche visite ai principali distretti produttivi); 4 - Piano di comunicazione contro *italian sounding* (potenziamento della promozione del Made in Italy all'estero attraverso la valorizzazione dell'immagine e della qualità del prodotto italiano); 5 – *Roadshow* e azioni per l'attrazione degli investimenti esteri (promuovere l'attrazione di capitali esteri attraverso una serie di misure finalizzate alla promozione delle opportunità paese, all'assistenza tecnica all'operatore estero e al suo radicamento sul territorio).

Categorie spesa	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
di cui interessi passivi	10.300,00	8.945,65	8.945,65	0,00	1.354,35
SPESE CORRENTI	**44.904,72**	**38.894,64**	**39.418,02**	**1.972,83**	**6.042,34**
Investimenti fissi lordi	3.804,45	4.539,74	4.313,66	1.641,36	23,17
Trasferimenti in c/capitale	5.929.902,48	1.662.079,99	1.569.156,01	13.966.962,69	1.310.310,26
di cui alle amministrazioni pubbliche	1.312.966,71	1.155.527,83	1.062.603,86	1.250.396,62	211.524,94
SPESE IN CONTO CAPITALE	**5.933.706,93**	**1.666.619,73**	**1.573.469,67**	**13.968.604,05**	**1.310.333,43**
SPESE FINALI	**5.978.611,66**	**1.705.514,37**	**1.612.887,69**	**13.970.576,87**	**1.316.375,77**
Rimborso passività finanziarie	6.000,00	3.509,43	3.509,43	0,00	2.490,57
SPESE COMPLESSIVE	**5.984.611,66**	**1.709.023,81**	**1.616.397,12**	**13.970.576,87**	**1.318.866,34**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I dati sopra esposti confermano dunque come sul 2014 abbia fortemente inciso non solo il ritardo nei tempi di attuazione del decreto-legge n. 101 del 2013 (il dPCM di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica è stato adottato solo a dicembre 2014), ma anche lo stallo del funzionamento dell'Agenzia, con effetti in termini di rallentamento dell'attività amministrativa per tutto il 2014 e con conseguenze che certamente non potranno non riflettersi su tutto il nuovo ciclo di programmazione del Fondo sviluppo e coesione e dei fondi strutturali 2014-2020.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica: *1.1. Il ruolo e le funzioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali alla luce dell'evoluzione del quadro normativo; 1.2. La programmazione strategica e finanziaria*

2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. La revisione degli assetti organizzativi e la riduzione degli organici; 2.2. Gli Enti strumentali del Ministero; 2.3. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza*

3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Le risorse finanziarie assegnate; 3.2. Le misure di contenimento della spesa; 3.3. La gestione delle spese; 3.4. I residui passivi; 3.5. La situazione debitoria; 3.6. La gestione delle entrate extra-tributarie*

4. Missioni e programmi: *4.1. Missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"; 4.2. Missione 25 "Politiche previdenziali";* 4.2.1. La *governance* del sistema di previdenza obbligatoria; 4.2.2. Problematiche connesse con la salvaguardia dei cosiddetti "esodati"; 4.2.3. L'andamento della previdenza complementare nel 2014; *4.3. Missione 26 "Politiche per il lavoro";* 4.3.1. Programma "Politiche attive e passive del lavoro"; 4.3.2. Programma "Vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme in materia di legislazione sociale e del lavoro"; *4.4. Missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"*

Considerazioni di sintesi

Nel corso del 2014 il quadro normativo di riferimento per l'attività del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato caratterizzato da una serie di interventi di rilevante significato.

Vanno in particolare menzionati il DL 20 marzo 2014, n. 34 contenente "Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese" e, soprattutto, la legge 10 dicembre 2014, n. 183, più nota come *Jobs Act*, concernente le deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro, di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e lavoro.

In anticipo sui tempi previsti, due delle deleghe si sono tradotte in decreti attuativi aventi ad oggetto, rispettivamente, il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati (d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22) e le norme in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23).

Restano ancora da definire aspetti importanti sotto il profilo ordinamentale. In particolare, ai decreti legislativi in fase di predisposizione è affidato il compito di declinare il concreto assetto delle due nuove Agenzie nazionali che, nelle intenzioni della legge delega, dovrebbero

unificare e razionalizzare le funzioni di vigilanza sull'osservanza della legislazione del lavoro e rilanciare la capacità di azione e di intervento dei soggetti abilitati alla mediazione, nell'incontro della domanda e dell'offerta sul mercato del lavoro.

Molte e complesse sono le questioni tuttora aperte per la concreta istituzione delle Agenzie, riguardanti, tra l'altro, la selezione delle competenze, la dislocazione organizzativa sul territorio delle strutture, la necessaria equiparazione dei profili retributivi del personale da trasferire, il ruolo residuale da attribuire agli Uffici centrali del Ministero, l'effettivo grado di autonomia delle Agenzie, il regime dei controlli.

La riforma investe profili centrali e rilevanti per l'azione amministrativa.

L'attività di vigilanza assume, infatti, particolare rilevo in uno scenario di crisi economica ed occupazionale che accentua il rischio di elusione delle norme giuslavoristiche e di evasione degli obblighi contributivi.

La debolezza delle politiche attive del lavoro e l'urgente necessità di un loro rilancio, è testimoniata, tra l'altro, dalle difficolta e dalle incertezze che hanno caratterizzato l'avvio del progetto "Garanzia giovani", sinora non in grado di favorire appieno l'avvio di un percorso personalizzato verso sbocchi occupazionali dei soggetti a maggior rischio di esclusione dal mondo del lavoro.

Con riferimento alla *governance* del sistema pensionistico obbligatorio, il 1° aprile 2014 è stato approvato il piano industriale dell'INPS, che dovrebbe consentire, attraverso l'eliminazione delle duplicazioni organizzative, una effettiva gestione unitaria e integrata dei servizi di previdenza per i dipendenti pubblici e privati. La sfida ulteriore è quella, suggerita anche dal Commissario per la *spending review*, cioè la nascita di un "polo integrato del *welfare*", attraverso l'unificazione, sotto il profilo logistico, degli uffici dell'INPS e di quelli territoriali del Ministero del lavoro.

Le problematiche connesse con la salvaguardia dei lavoratori esodati, oggetto di due ulteriori interventi nel 2014, dovrebbero trovare una organica e definitiva soluzione in un recente disegno di legge, volto ad estendere la tutela a tutti i soggetti espulsi dal mondo del lavoro e temporaneamente esclusi dai trattamenti pensionistici.

Sul fronte delle politiche di sostegno alle fasce più deboli ed in vista della costruzione di un nuovo modello di welfare, il Ministero del lavoro è stato impegnato, anche nel 2014, nella concreta gestione delle scarse risorse disponibili, dislocate in una pluralità di Fondi (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo per l'infanzia e l'adolescenza e Fondo nazionale per le autosufficienze), il cui ammontare è stato reso certo e stabile a regime solo dalla legge di stabilità per il 2015.

Va positivamente segnalata la revisione dell'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente) i cui parametri sono stati, come da più parti auspicato, aggiornati e resi più congrui alle condizioni economiche effettive delle famiglie più svantaggiate.

Sempre in tema di politiche sociali, è attualmente in discussione al Parlamento il disegno di legge di riforma del Terzo settore, con l'ambizioso obiettivo di rivedere, armonizzare e semplificare la attuale stratificazione normativa e rendere maggiormente chiaro e lineare il perimetro regolatorio entro cui possono nascere ed operare le organizzazioni senza fine di lucro, operanti nel sociale.

Nell'audizione sul citato disegno di legge presso la Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati, svoltasi il 21 novembre 2014, la Corte ha espresso un positivo apprezzamento sul complessivo disegno ordinamentale, formulando, peraltro, osservazioni e raccomandazioni riassunte nel corso del presente capitolo.

Le politiche per l'integrazione e l'inclusione nel tessuto sociale degli extracomunitari regolarmente residenti sul territorio nazionale hanno assunto profili di rilevante complessità.

Aumenta, infatti, il numero degli stranieri presenti in Italia, al di fuori dei flussi programmati, legati all'esistenza di uno stabile rapporto di lavoro, con le problematiche che ne conseguono per l'approntamento anche nei loro confronti di misure di sostegno e di inclusione attiva, in un contesto caratterizzato dalla scarsità di risorse disponibili.

Sotto il profilo ordinamentale, nel corso del 2014, il Ministero ha provveduto alla riorganizzazione della propria struttura amministrativa, attraverso l'emanazione del nuovo regolamento di organizzazione che recepisce i robusti tagli alle dotazione organiche del personale ed al numero degli uffici di livello dirigenziale.

In particolare, l'articolazione territoriale ha visto l'accorpamento delle direzioni regionali in sole quattro strutture e una riduzione del numero degli uffici provinciali, tutti affidati alla titolarità di un dirigente di II fascia.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

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

La legge delega 10 dicembre 2014 n. 183, nota come "Jobs act", prefigura un intervento di ampio respiro che investe tutti i principali settori di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delineando un nuovo assetto organizzativo ed ordinamentale.

L'attività legislativa demandata al Governo si incentra su cinque aree di intervento.

- il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali (art. 1, commi 1 e 2), comprendente sia gli strumenti di tutela finalizzati alla ripresa dell'attività lavorativa, sia quelli di sostegno al reddito nelle ipotesi di disoccupazione involontaria;
- la revisione della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive per favorire l'occupazione (art. 1, commi 3 e 4);
- la semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico dei datori di lavoro, cittadini ed imprese (art. 1, commi 5 e 6);
- la redazione di un testo unico di riordino delle attuali tipologie contrattuali (art. 1, comma 7);
- l'aggiornamento delle misure per la tutela della maternità e in generale per la conciliazione tra le esigenze della vita e quelle del lavoro (art. 1, comma 8).

In anticipo sui tempi previsti (sei mesi a partire dal 14 gennaio 2015), alla data di stesura della presente relazione risultano già emanati due decreti legislativi.

Il primo (d.lgs. n. 22 del 4 marzo 2015) dà attuazione alla delega in materia di ammortizzatori sociali, limitatamente alla parte concernente le misure da attivare in caso di disoccupazione involontaria (art. 1, comma 2, lett. b) della legge delega).

L'Assicurazione sociale per l'impiego - Aspi - e la cosiddetta mini Aspi, introdotte dalla legge 28 giugno 2012 n. 92, vengono sostituite da una nuova indennità (NASpI), con riferimento agli eventi di disoccupazione verificatisi a partire dal 1° maggio 2015.

Rispetto al previgente quadro normativo, la nuova misura prevede requisiti meno stringenti per l'attivazione (13 settimane di contributi e 30 giorni lavorativi nell'anno precedente il licenziamento), con conseguente ampliamento della potenziale platea dei beneficiari, che dovrebbe superare il 96 per cento degli attuali titolari di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Anche la durata della prestazione risulta più vantaggiosa per gli interessati, in quanto commisurata alla metà delle settimane contributive accreditate nell'ultimo quadriennio, con un massimo di 24 mesi per il biennio 2015 e 2016 e 18 mesi a regime.

L'importo massimo della NASpI è fissato in 1.300 euro, con una penalizzazione pari al 3 per cento per ogni mese successivo al quarto. Si tratta di una disposizione che, rispetto al previgente sistema, penalizza, i percettori di redditi lavorativi più bassi.

In attesa del riordino delle tipologie contrattuali, l'art. 15 del citato d.lgs. introduce, in via sperimentale per il 2015, in favore dei titolari di un rapporto di collaborazione coordinata, in caso di involontaria perdita del lavoro, una indennità di disoccupazione (DIS COLL).

Il nuovo sistema delle tutele si completa con l'introduzione, sempre in via sperimentale, di un assegno di disoccupazione (Asdi) in favore dei soggetti già beneficiari della NASpI per l'intero previsto periodo, che si trovino in situazione di bisogno, da valutare attraverso l'applicazione del nuovo ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente).

Il decreto legislativo n. 22, infine, in attuazione dell'articolo 1, commi 3 e 4 lett. p) della legge delega, prevede un incremento del Fondo per le politiche attive del lavoro, finalizzato all'attuazione del cosiddetto contratto di ricollocazione. Si tratta dell'attribuzione ai soggetti in stato di disoccupazione involontaria di una "dote individuale" spendibile presso i soggetti accreditati, finalizzata al ricevimento di una assistenza appropriata e personalizzata nella ricerca di una nuova occupazione.

Sotto il profilo della copertura del costo delle misure introdotte, la Corte, nella prima relazione quadrimestrale 2015 sulla copertura delle leggi di spesa[1], ha ritenuto non irragionevole la scelta di considerare gli effetti finanziari recati dal citato d.lgs. n. 22 come semplice previsione e non già come tetto di spesa, senza, quindi, l'inserimento nel testo normativo di una specifica clausola di salvaguardia. Si tratta, infatti, dell'introduzione di misure che, pur configurando diritti individuali, determinano effetti finanziari destinati a risultare necessariamente elastici, in quanto inscindibilmente legati all'andamento di un ampio arco di variabili macroeconomiche e a comportamenti individuali.

In relazione a quanto sopra, diviene allora particolarmente importante la messa a punto di un effettivo sistema di monitoraggio degli effetti della normativa, come previsto dall'articolo 18, comma 2, finalizzato ad evidenziare andamenti che potrebbero prefigurare esorbitanze di spesa ed al conseguente tempestivo avvio di iniziative legislative per il reperimento di nuove risorse o per la modifica della normativa sostanziale.

Il d.lgs. n. 23 del 4 marzo 2015, emanato in attuazione della delega contenuta nell'articolo 1, comma 7, lett. c) (introduzione del contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti), limita la possibilità di ottenere il reintegro nel posto di lavoro alle sole ipotesi dei licenziamenti discriminatori, e a quella del licenziamento disciplinare, qualora, in tal caso, sia direttamente dimostrata in giudizio l'inesistenza dei fatti materiali addebitati al dipendente.

Nelle altre ipotesi è prevista un'indennità risarcitoria di ammontare certo, indipendentemente dalla durata del processo, in misura non superiore a dodici mensilità retributive.

L'11 giugno 2015 il Consiglio dei Ministri ha approvato, in via definitiva, altri due schemi di decreti legislativi.

Il primo riguarda il nuovo testo organico semplificato delle tipologie contrattuali e la revisione della disciplina delle mansioni per una gestione più flessibile della manodopera in azienda.

Il secondo schema di decreto legislativo, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 1, comma 8, interviene, innanzitutto, sul congedo obbligatorio di maternità, al fine di rendere più flessibile la possibilità di fruirne in casi particolari, favorendo il rapporto madre-figlio[2].

Il quadro legislativo necessita, nei tempi previsti dalla legge delega, di essere completato con riferimento ad aspetti importanti, quali la revisione degli ammortizzatori sociali finalizzati alla ripresa dell'attività lavorativa, il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e le politiche attive, la semplificazione delle procedure e degli adempimenti in materia di instaurazione e gestione dei rapporti di lavoro, la revisione della disciplina dei controlli a distanza sulla esecuzione della prestazione lavorativa, il compenso orario minimo, il riordino dell'attività ispettiva e di vigilanza sulle condizioni di lavoro.

La Commissione dell'Unione Europea, nell'esprimere un positivo apprezzamento sul complessivo impianto del *Jobs act*, ha sottolineato, in sede di esame del programma nazionale

---

[1] Delibera SSRR n. 9 del 2015.

[2] Il testo del citato schema di d.lgs. prevede, poi, un'estensione massima dell'arco temporale di fruibilità del congedo parentale dagli attuali 8 anni di vita del bambino esteso fino ai 12.

La possibilità di usufruire del congedo da parte del padre, nei casi in cui la madre sia impossibilitata a fruirne per motivi naturali o contingenti, viene estesa a tutte le categorie di lavoratori, e, quindi, non solo per i lavoratori dipendenti come attualmente previsto,

Sono, infine, previsti particolari benefici per le imprese che ricorrano al telelavoro per venire incontro alle esigenze di cure parentali dei loro dipendenti e misure di protezione e tutela per le donne vittime di violenza di genere, attraverso l'inserimento in percorsi di protezione debitamente certificati.

di riforma e del programma di stabilità 2015, l'auspicio di un rapido completamento dell'iter per l'emanazione di tutti i decreti legislativi.

Ai decreti delegati nelle materie sopra elencate è, altresì, demandato il compito di delineare il nuovo assetto organizzativo delle Amministrazioni pubbliche aventi competenza in materia.

La legge delega prevede l'istituzione di due Agenzie nazionali che dovrebbero svolgere i compiti di amministrazione attiva con riferimento, rispettivamente, ai servizi per il lavoro e alle politiche volte a favorire l'occupazione e all'attività ispettiva e di vigilanza, attualmente di competenza, peraltro non esclusiva, degli uffici territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Nel breve periodo si ipotizza, dunque, una profonda trasformazione del Ministero, al quale dovrebbero residuare esclusivamente compiti di regolazione, programmazione, indirizzo, coordinamento e vigilanza dell'attività operativa svolta dalle Agenzie, nonché quelli di verifica e controllo dei livelli delle prestazioni, che debbono essere garantite in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. Compiti, questi ultimi, espressamente richiamati nell'articolo 1, comma 4 della legge delega.

In presenza di criteri direttivi non particolarmente dettagliati, ai decreti delegati spetterà il compito di definire il concreto assetto ordinamentale delle Agenzie, compreso il contratto di lavoro applicabile ai dipendenti, il regime dei controlli, l'effettivo grado di autonomia gestionale contabile e patrimoniale, nonché, infine, la dotazione organica del personale.

In tale ambito andrà anche risolto il problema della ricollocazione del personale degli Enti attualmente vigilati dal Ministero (ISFOL ed Italia Lavoro), che svolgono compiti in parte coincidenti a quelli attribuiti alle nuove strutture.

Con riferimento all'Agenzia per l'occupazione, la nuova cornice ordinamentale dovrà essere coerente con il processo in corso di ridisegno dei rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali. Attualmente, i compiti di formazione e di gestione del mercato del lavoro rientrano, infatti, nella competenza esclusiva delle Regioni.

La Corte auspica che la complessa operazione di riordino non si limiti ad un mero trasferimento ai nuovi Enti di risorse umane, finanziarie e strumentali, individuando per blocchi gli uffici ministeriali coinvolti.

Si tratta di ridisegnare le procedure e le modalità operative. Di selezionare le professionalità adeguate. Di rinnovare l'assetto del Ministero per renderlo una struttura più agile, effettivamente in grado di svolgere compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e vigilanza sull'azione delle strutture operative. Di implementare e rendere compatibili i sistemi informativi. Di individuare modalità di effettivo collegamento tra tutti gli Enti che operano nel sistema[3].

La Corte sottolinea l'opportunità che un analogo intervento di riordino organizzativo investa anche il settore delle politiche sociali, attraverso la riunificazione in unica struttura delle competenze in materia e la separazione tra attività di programmazione ed indirizzo e compiti di amministrazione attiva.

Occorre, come più volte sottolineato, superare un approccio basato su frammentati interventi settoriali ed individuare azioni organiche da perseguire prioritariamente, concentrando le risorse verso misure finalizzate ad un'effettiva inclusione attiva delle fasce più deboli della popolazione.

---

[3] In data 11 giugno 2015, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare quattro schemi di decreti legislativi attuativi della legge delega n. 183 del 2014, concernenti, rispettivamente:
- la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale;
- il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro;
- il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e le politiche attive;
- la razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini ed imprese.

1.2. La programmazione strategica e finanziaria

Anche con riferimento al 2014, la direttiva per l'attività amministrativa, il piano triennale di attività e gli altri documenti di indirizzo generale individuano, in modo coerente con il ruolo del Ministero, le priorità strategiche da perseguire, gli obiettivi programmatici e quelli operativi.

La direttiva 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. Positivo anche il livello di coinvolgimento nelle attività programmatiche dei cosiddetti *stakeholders*, cioè dei soggetti istituzionali e delle organizzazioni economiche e sociali che operano nelle materie di competenza e di interesse dell'Amministrazione.

La direttiva per il 2014 richiama l'attenzione sull'esigenza di un ammodernamento dei processi applicativi e gestionali, al fine di ottenere una maggior tempestività nell'adozione degli atti di competenza. Prioritaria è anche l'attività di informazione, quale importante momento per migliorare l'immagine dell'Amministrazione ed i rapporti con l'utenza, in un contesto caratterizzato da continui aggiornamenti della normativa e da una sempre maggiore complessità degli adempimenti a carico di cittadini ed imprese.

Pur tenendo conto di quanto sopra, la Corte osserva una tendenza a riproporre i medesimi indicatori di risultato, con riferimento alle attività direttamente misurabili. Ciò, nonostante a consuntivo di ciascun anno di riferimento, gli stessi siano pienamente raggiunti o addirittura superati. Si tratta di una programmazione prudenziale, che considera la costante diminuzione del personale. Tuttavia, proprio in relazione ad un auspicato miglioramento dei processi organizzativi e alla luce delle verifiche di consuntivo, andrebbero annualmente posti obiettivi maggiormente sfidanti.

2. Analisi della struttura organizzativa

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

La dotazione organica del personale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stata ridefinita con il dPCM 14 febbraio 2014, n. 121 (approvativo del nuovo Regolamento di organizzazione di seguito commentato), che recepisce quanto disposto dai reiterati interventi di riduzione e, da ultimo, dal decreto-legge n. 95 del 2012.

La tavola 1 dà atto di un confronto tra le dotazione organiche del Ministero nel 2011 e quelle attuali.

TAVOLA 1

RIDUZIONE DEGLI ORGANICI

Personale dirigente	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Dirigenti I fascia	15	17	14	14
Dirigenti II fascia	201	181	145	145
Totale	216	198	159	159

Personale non dirigente	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Area III	5.478	4.812	4.337	4.587
Area II	3.262	3.092	2.780	2.780
Area I	80	68	55	55
Totale	8.820	7.972	7.172	7.422
Totale generale	**9.036**	**8.170**	**7.331**	**7.581**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Si evidenzia una riduzione pari a circa il 36 per cento per quanto attiene ai posti di funzione dirigenziale e del 16 per cento dell'organico del restante personale[4].

Nonostante la predetta rideterminazione, in relazione al concreto andamento del *turn over*, non si evidenziano esuberi. Si registra anzi una scopertura di 7 unità per quanto ai dirigenti e di circa 490 con riferimento al restante personale.

TAVOLA 2

DOTAZIONE ORGANICA E PERSONALE IN SERVIZIO AL 31/12/2014

Copertura organico esercizio 2014	Organico *ex* dPCM 14.2.2014 n. 121	Personale in servizio		Esuberi/Carenze al 31/12/2014
		Tempo indeterminato	Tempo determinato	
Dirigenti I fascia	14	11	1	-2
Dirigenti II fascia	145	135	5	-5
Totale	159	146	6	-7
Area III	4.587	4.135	-	-452
Area II	2.780	2.748	-	-32
Area I	55	51	-	-4
Totale	7.422	6.934	-	-488
Totale generale	**7.581**	**7.080**	**6**	**-495**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Con riferimento alla composizione ed alla distribuzione dei dipendenti in servizio si conferma, anche per il 2014, una forte concentrazione nelle qualifiche più alte e l'elevata incidenza del personale che opera sul territorio, pari all'85 per cento.

Come detto, il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato approvato con il dPCM n. 121 del 2014[5].

A livello di Amministrazione centrale, viene confermato il disegno organizzativo incentrato sulla figura di un Segretariato generale con funzioni di coordinamento di tutti gli uffici del Ministero, articolati in Direzioni generali e, all'interno di queste, in uffici dirigenziali di fascia inferiore.

Le competenze del Segretariato generale vengono ulteriormente rafforzate, con particolare riferimento all'elaborazione di progetti innovativi volti ad ottimizzare l'organizzazione e i processi produttivi e alla attività di *audit* interno, finalizzata al miglioramento della gestione del rischio dei processi (*risk management*) e coordinata con il controllo di gestione.

Le Direzioni generali nel nuovo assetto organizzativo sono 9, con una rimodulazione dei compiti rispetto al previgente assetto.

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[6].

---

[4] La dotazione organica di cui al citato dPCM, prevede l'inserimento di 250 unità di ispettori del lavoro, la cui assunzione è stata, peraltro, abrogata dalla legge di stabilità per il 2015. Al netto delle predette unità, la riduzione si attesta su valori prossimi al 20 per cento.

[5] Con delibera n. 17 del 17 luglio 2014, la Sezione centrale del controllo di legittimità ha ammesso al visto lo schema di regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con esclusione delle parti relative al riordino degli uffici di diretta collaborazione del Ministro (compreso l'organismo indipendente di valutazione - OIV), in quanto prive della necessaria base giuridica, considerato che l'articolo 1, comma 7 del DL n. 150 del 2013 non era stato recepito nella legge di conversione.

Con la medesima pronuncia la Sezione ha ritenuto legittima la previsione della attribuzione della funzione di responsabile anticorruzione ad un dirigente di prima fascia nella considerazione della importanza del compito, da valutare alla luce delle funzioni del Ministero e della sua articolazione territoriale.

Le Politiche attive e passive per il lavoro vengono 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"[7]. Sempre a livello centrale, il nuovo regolamento prevede 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.

A livello territoriale, viene attuato un ampio riordino attraverso la soppressione delle direzioni regionali e la loro sostituzione con quattro strutture unificate (con sede a Roma, Milano, Napoli e Venezia). Le direzioni territoriali vengono rideterminate nel numero di 81, attraverso opportuni accorpamenti tra Province limitrofe. La titolarità degli uffici territoriali è affidata esclusivamente a dirigenti di seconda fascia.

Non si può fare a meno di osservare che un cambiamento ancor più radicale dell'organizzazione centrale e periferica del Ministero, dovrà a breve intervenire per effetto dell'istituzione delle nuove Agenzie nazionali. L'operazione di riordino, sulla base dell'analisi dei costi sostenuti dal Ministero del lavoro nelle aree di competenza delle Agenzie, dovrebbe movimentare, per quanto attiene all'Agenzia nazionale per l'occupazione, risorse pari a 53,2 milioni di euro e 125 unità di lavoro annue. Mentre, con riferimento all'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, il costo dei servizi territoriali del Ministero è quantificato in circa 304 milioni e vede l'impiego di oltre 6.000 unità di lavoro annue.

2.2. Gli Enti strumentali del Ministero

Sono Enti strumentali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ISFOL e Italia lavoro.

L'ISFOL (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori) opera nel campo della formazione, del lavoro e delle politiche sociali, al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale e allo sviluppo locale. Svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione, informazione e valutazione. Fornisce supporto tecnico-scientifico allo Stato, alle Regioni e agli Enti locali. Fa parte del Sistema Statistico Nazionale (Sistan) e collabora con gli organismi e le istituzioni comunitarie. Svolge il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo.

Secondo i dati del Rendiconto 2013, approvato dal Ministero il 3 luglio 2014[8], l'Istituto ha operato con 615 unità di personale di cui 362 a tempo indeterminato, con un costo del personale pari a circa 33,3 milioni[9] (circa il 60 per cento del totale dei costi della struttura).

A fronte di un trasferimento di risorse per fronteggiare le spese di natura obbligatoria pari 29,8 milioni, l'ISFOL ha evidenziato ricavi pari a 60,7 milioni.

Nel 2014 l'Istituto è stato impegnato nella realizzazione delle attività previste nella fase finale della programmazione del Fondo Sociale Europeo 2007/2013, in attuazione dei Programmi operativi Nazionali.

Ai sensi dell'art. 30 della legge n. 448 del 2001, Italia Lavoro S.p.A. opera come Agenzia del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per promuovere e gestire azioni nel campo della formazione, delle politiche del lavoro, dell'occupazione e dell'inclusione attiva. A seguito della

---

[6] Nella precedente Relazione sul Rendiconto 2013, la Corte osservava un'eccessiva concentrazione di compiti all'interno della Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio e, al contrario, un sottodimensionamento dei compiti attribuiti alla direzione generale per la comunicazione. La nuova struttura attua un opportuno riequilibrio.

[7] La separazione tra politiche attive e passive del lavoro dovrebbe favorire l'individuazione del personale e dei beni strumentali da trasferire all'istituenda Agenzia nazionale per l'occupazione.

[8] Non risulta ancora approvato il Rendiconto relativo al 2014.

[9] Al costo del personale va aggiunta una spesa per consulenze pari a 320.000 euro.

Direttiva 12 marzo 2001, inoltre, la Società è stata designata per l'assistenza tecnica nell'avvio e nell'implementazione delle nuove politiche del lavoro e dei servizi per l'impiego.

La Società è attualmente impegnata in una serie di azioni e progetti nazionali e locali, realizzati in partenariato con Regioni ed Enti locali, finalizzati a favorire l'inserimento delle categorie deboli nel mercato del lavoro e a sostenere lo sviluppo dei Servizi per l'impiego.

Italia Lavoro riceve contributi per le attività progettuali anche da altre Amministrazioni pubbliche (Ministeri e Regioni).

Al 1° gennaio 2014 Italia Lavoro aveva 1.307 dipendenti, di cui 398 a tempo indeterminato. Elevato il ricorso a forme di collaborazioni atipiche che riguardano ben 790 unità.

Su un totale di costi pari 69,3 milioni, la spesa per il personale è risultata pari a 28,6 milioni.

Il contributo statale agli oneri di funzionamento è stato di 11,2 milioni nel 2013 e di 13 nel 2014.

E' proseguito, anche nell'esercizio trascorso, il piano di dismissione delle partecipazioni societarie detenute da Italia Lavoro S.p.A. che si sono ridotte dalle 27 del 2008 alle 2 attuali.

Come già riferito, i compiti svolti da ISFOL ed Italia Lavoro rientrano tra quelli che la legge delega n. 183 del 2014 affida all'Agenzia nazionale per l'occupazione.

Ai decreti legislativi spetta il compito di individuare anche l'eventuale assorbimento o una nuova collocazione per entrambi gli Enti.

2.3. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza

L'Amministrazione ha dato corso a tutti gli adempimenti 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 alla mappatura delle aree in cui è maggiormente elevato il rischio di commissione di atti corruttivi.

Il 30 gennaio 2014 sono stati approvati il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2013-2016, nonché il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità, di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 150 del 2009 e del successivo d.lgs. n. 33 del 2013.

Sempre a gennaio 2014, è stato adottato il Codice di comportamento per i dipendenti del 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.

Nell'ambito dei predetti documenti risultano ampiamente trattate le tematiche relative alla trasparenza, alla rotazione degli incarichi, agli eventuali conflitti di interesse, alla inconferibilità di funzioni, al monitoraggio dei tempi procedimentali.

Va positivamente sottolineato il particolare approfondimento, effettuato nell'ambito del piano anticorruzione, finalizzato ad individuare specifiche modalità di tutela per i dipendenti che segnalano la commissione di illeciti (cosiddetti *wisthleblowers*).

Particolare attenzione, poi, è stata dedicata alla definizione degli strumenti per garantire la qualità dei servizi resi dall'Amministrazione, attraverso la predisposizione di una nuova mappatura delle attività svolte e dei relativi standard.

L'Amministrazione, infine, ha dato corso a tutte le richieste rientranti nell'ambito del cosiddetto accesso civico, disciplinato dall'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Le risorse finanziarie assegnate

Nel 2014 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha gestito risorse pari a 117,8 miliardi, in termini di stanziamenti definitivi di competenza (il 6 per cento in più rispetto al 2013).

La tavola 3 mette in evidenza l'andamento degli stanziamenti iniziali e di quelli definitivi negli ultimi cinque anni.

TAVOLA 3

ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA
ESERCIZI FINANZIARI 2010-2014

(in migliaia)

Anni	Iniziali	var. % annua	Definitivi	var. % annua
2010	81.623.373		85.144.822	
2011	82.022.980	0,49	82.750.632	-2,81
2012	100.271.657	22,25	99.115.230	19,78
2013	109.878.160	9,58	111.693.578	12,69
2014	116.947.753	6,43	117.858.877	5,52

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Agli stanziamenti inizialmente previsti (116,9 miliardi), sono state apportate variazioni in aumento per circa 1 miliardo (0,7 per cento), in minima parte derivanti dalla legge di assestamento.

I decreti di variazione[10] hanno incrementato soprattutto le missioni "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", "Fondi da ripartire" e "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche". Per quanto riguarda la missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", 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).

In tutte le missioni, si riscontrano forti variazioni in aumento nei capitoli relativi alle "Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori, rimborso delle spese di patrocinio legale".

Il 68 per cento delle risorse assegnate al Ministero (80,3 miliardi) riguardano la missione "Politiche previdenziali" (tavola 4), il 23 per cento sono destinate ai "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" (27,2 miliardi), l'8,5 per cento (10,1 miliardi) alle "Politiche per il lavoro". Le altre tre missioni raggruppano risorse pari allo 0,1 per cento[11].

TAVOLA 4

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONI
ESERCIZI FINANZIARI 2012-2014

(in migliaia)

Missione	2012		2013		2014	
	Iniziali	Definitivi	Iniziali	Definitivi	Iniziali	Definitivi
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	25.557.445	25.545.276	26.756.176	26.770.878	27.253.696	27.233.820
025. Politiche previdenziali	69.236.054	67.818.710	75.725.294	75.679.903	80.255.960	80.345.676
026. Politiche per il lavoro	5.401.645	5.658.504	7.334.093	9.131.187	9.350.344	10.106.723
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.127	16.966	1.952	41.758	31.992	100.020
032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	64.791	64.163	55.831	57.907	50.822	60.870
033. Fondi da ripartire	9.593	11.611	4.815	11.945	4.940	11.768
Totale	100.271.657	99.115.230	109.878.160	111.693.578	116.947.753	117.858.877

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[10] Relativamente ai capitoli Fondo, gestiti mediante trasferimenti ai capitoli di competenza, i decreti di variazione rappresentano l'ordinaria modalità di utilizzo delle risorse.

[11] Le missioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24), Politiche previdenziali (25), Politiche per il lavoro (26), Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti (27), Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche (32), Fondi da ripartire (33).

La missione "Politiche previdenziali" ha avuto, rispetto al 2012, un incremento del 18,4 per cento e del 6 per cento rispetto al 2013 (anno in cui si è concretizzata, di fatto, la riforma del sistema pensionistico).

Aumentano anche gli stanziamenti definitivi della missione "Politiche per il lavoro" (78 per cento, rispetto al 2012 e 11 per cento rispetto al 2013), in un contesto caratterizzato dalla sempre maggiore importanza delle sottostanti attività.

Pressoché costanti nei tre anni sono, invece, rimasti gli stanziamenti definitivi relativi alla missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia".

Incrementi significativi hanno avuto, infine, gli stanziamenti definitivi della missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti".

3.2. Le misure di contenimento della spesa

Nel 2014 il Ministero ha provveduto a dare esecuzione agli artt. 16 e 50 del decreto-legge n. 66 del 2014, che hanno previsto, rispettivamente, un obiettivo di risparmio, pari a 240 milioni di euro in termini di saldo netto da finanziare, nonché interventi di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, pari a 200 milioni di euro. Dall'applicazione di tale normativa sono derivate, per il Ministero del lavoro, riduzioni di stanziamento per complessivi 4,5 milioni (1,9 relativi all'applicazione dell'art. 16 e 2,6 relativi all'art. 50). Il Ministero ha esercitato la facoltà concessa di rimodulare gli importi tra i capitoli interessati alla riduzione, nel rispetto del totale previsto. Le maggiori riduzioni sono state operate sui capitoli 2180 (Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento dell'occupazione giovanile e delle donne) e 7682 (Finanziamento delle attività di formazione professionale residue svolte nelle Regioni a statuto speciale e finanziamento dell'ISFOL).

L'Amministrazione ha effettuato variazioni compensative, anche relative a missioni diverse, nell'ambito degli stanziamenti per l'acquisto di beni e servizi, fermo restando il divieto di utilizzare gli stanziamenti di conto capitale per compensare spese correnti.

Nel 2014 sono stati rispettati tutti i limiti derivanti dalle misure di contenimento della spesa di cui al decreto-legge n. 78 del 2010. Il Ministero ha provveduto all'aggiornamento del tetto di spesa, introdotto dall'art. 15, comma 2 del DL n. 66 del 2014, con riferimento all'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio dei mezzi di trasporto, effettuando gli accantonamenti sui competenti capitoli dei vari C.d.R. delle somme eccedenti il limite stabilito.

Analogamente, il Ministero ha provveduto all'aggiornamento dei limiti di spesa relativi ad incarichi di consulenza.

3.3. La gestione delle spese

La tavola 5 evidenzia i risultati della gestione della spesa del Ministero, disaggregata tra le diverse missioni, negli ultimi due esercizi finanziari.

Nella stessa tavola si nota che dei 117,9 miliardi di stanziamenti definitivi, 113 miliardi si sono tradotti in pagamenti, mentre i residui finali sono stati pari a 17,4 miliardi, ed un miliardo sono state le economie totali, con una minima incidenza di quelle realizzate sulla competenza dell'esercizio. Capitoli con ricorrenti e rilevanti economie, sia in conto competenza che in conto residui, sono presenti in pressoché tutte le missioni[12].

[12] Si tratta dei capitoli: 2020-2143-2180-3542-3783-4330-4334-4335-4336-4354-4358-4364-4369-4370-4502-4504-4506-4506.

TAVOLA 5

I RISULTATI FINANZIARI DELLA GESTIONE PER MISSIONI
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in milioni)

	Stanz. def. comp.		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui finali		Economie totali	
Missione	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	26,8	27,2	26,8	27,2	26,9	27,6	0,3	0,2	0,0	0,1
025. Politiche previdenziali	75,7	80,3	75,6	80,3	74,3	75,9	9,5	13,1	3,3	0,9
026. Politiche per il lavoro	9,1	10,1	9,1	10,1	8,6	9,4	3,4	4,1	0,0	0,1
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,04	0,10	0,0	0,1	0,02	0,06	0,04	0,1	0,00	0,0
032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	0,1	0,1	0,0	0,1	0,05	0,06	0,01	0,0	0,01	0,0
033. Fondi da ripartire	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	**111,7**	**117,9**	**111,6**	**117,8**	**109,8**	**113,0**	**13,3**	**17,5**	**3,4**	**1,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La scomposizione per categorie economiche (tavola 6), mette in evidenza, come di consueto, il forte peso dei trasferimenti di parte corrente[13], che rappresentano il 99,5 per cento dell'intero stanziamento.

I "Redditi da lavoro dipendente", in termini di stanziamento definitivo di competenza, costituiscono lo 0,3 per cento del totale delle risorse gestite. Minima l'incidenza delle somme a disposizione per spese in conto capitale (circa 13 milioni).

Rispetto al precedente esercizio, i trasferimenti aumentano del 6 per cento, mentre, diminuiscono gli stanziamenti per "Consumi intermedi" (7 per cento in meno rispetto al 2013), in relazione ai tagli lineari delle dotazioni di bilancio[14].

In flessione risultano i "Redditi da lavoro dipendente" (-5 per cento) ed in diminuzione, ancor più accentuata, gli "Investimenti fissi lordi" (-30 per cento). Praticamente azzerata la voce "Trasferimenti di parte capitale, in esito al trasferimento del cap. 7206 (Fondo sociale per occupazione e formazione) dal titolo II "Spese in conto capitale" al titolo I "Spese correnti" (capitolo 2230).

[13] Nell'ambito dei Trasferimenti di parte corrente, i Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche, e in particolare agli Enti previdenziali, rappresentano il 99 per cento.

[14] L'Allegato 1 al decreto-legge n. 95 del 2012 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*.

TAVOLA 6

ANDAMENTI GESTIONALI PER CATEGORIA ECONOMICA

(in migliaia)

Categorie	Stanziamenti definitivi	Impegni lordi	Pagamenti totali	Residui finali
Redditi di lavoro dipendente	383.025	335.138	335.138	338
di cui imposte pagate sulla produzione	*22.270*	*19.590*	*19.590*	*2*
Consumi intermedi	74.092	71.569	73.072	17.386
Trasferimenti di parte corrente	117.330.474	117.322.697	112.493.177	17.441.760
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*116.810.590*	*116.802.820*	*111.742.894*	*17.290.392*
Altre uscite correnti	16.320	11.949	11.598	414
di cui interessi passivi	*91*	*91*	*76*	*21*
SPESE CORRENTI	**117.845.911**	**117.783.354**	**112.954.984**	**17.459.897**
Investimenti fissi lordi	6.017	6.015	8.318	3.987
Trasferimenti di parte capitale	6.950	6.950	7.248	305
di cui alle Amministrazioni pubbliche	6.702	6.702	7.000	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**12.966**	**12.965**	**15.566**	**4.292**
SPESE FINALI	**117.858.877**	**117.796.319**	**112.970.550**	**17.464.189**
SPESE COMPLESSIVE	**117.858.877**	**117.796.319**	**112.970.550**	**17.464.189**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La tavola 7, in cui l'andamento della gestione di competenza è suddiviso per centri di responsabilità, mette in risalto il peso, in termini di risorse finanziarie assegnate, della Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative (68 per cento) e della Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali (23 per cento). Entrambe tali direzioni gestiscono la maggior parte dei trasferimenti agli istituti di previdenza. Minima la rilevanza, in termini finanziaria, del C.d.R. relativo all'attività ispettiva. Al riguardo va, peraltro, precisato che la spesa relativa al personale impegnato nell'attività di vigilanza è posta a carico del C.d.R. relativo alle politiche del personale.

TAVOLA 7

ANDAMENTI GESTIONALI PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ

(in migliaia)

Centro di responsabilità	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni lordi	Pagato totale	Residui finali
Gabinetto ed Uff. di dir. Collabor.	11.844,88	8.229,09	8.235,88	174,50
Segretariato generale	4.384,07	3.236,59	2.979,44	307,78
D.G. per le politiche del personale, innovazione, bilancio e logistica	375.190,08	335.786,87	343.389,85	6.386,34
D.G. per la comunicazione e informazione in materia di lavoro e politiche sociali	1.721,19	1.633,68	1.595,87	184,62
D.G. per le politiche attive e passive del lavoro	9.706.339,41	9.702.401,66	9.026.586,34	4.050.437,77
D.G. delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro	13.024,63	12.177,24	19.571,17	3.213,33
D.G. per le politiche dei servizi per il lavoro	28.497,44	28.112,58	39.936,58	1.991,18
D.G. per le politiche previdenziali e assicurative	80.345.676,09	80.344.671,30	75.870.848,14	13.093.750,17
D.G. per l'inclusione e le politiche sociali	27.204.908,51	27.194.458,46	27.279.455,82	187.180,68
D.G. per il terzo settore e le formazioni sociali	28.911,58	28.407,40	286.612,33	33.198,98
D.G. dell'immigrazione e delle politiche di integrazione	100.020,22	99.496,81	55.861,19	83.014,76
D.G. per l'attività ispettiva	38.359,28	37.706,95	35.477,77	4.349,16
Totale	**117.858.877,37**	**117.796.318,62**	**112.970.550,38**	**17.464.189,26**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.4. I residui passivi

La tavola 8 evidenzia un aumento del 31 per cento dei residui finali, che passano dai 13,3 miliardi del 2013 ai 17,4 miliardi del 2014. Si amplia la quota dei residui di stanziamento che passa dai 791 milioni a 1,21 miliardi. Tali residui sono da riferire per la quasi totalità alla

missione "Politiche per il lavoro" ed in particolare al cap. 2230 relativo al Fondo sociale per occupazione e formazione, nello specifico ai piani gestionali relativi agli ammortizzatori in deroga (728 milioni) e all'obbligo formativo e apprendistato (478,2 milioni)[15].

TAVOLA 8

RESIDUI INIZIALI E FINALI NEL 2014

(in miliardi)

Categoria di Spesa	Residui Iniziali	Residui finali propri	Residui finali stanziamento	Residui finali
Redditi da lavoro dipendente	0,00	0,00	0,00	0,00
Consumi intermedi	0,02	0,02	0,00	0,02
Imposte pagate sulla produzione	0,00	0,00	0,00	0,00
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	13,17	16,08	1,21	17,29
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	0,07	0,09	0,00	0,09
Trasferimenti correnti a imprese	0,07	0,06	0,00	0,06
Interessi passivi e redditi da capitale	0,00	0,00	0,00	0,00
Poste correttive e compensative	0,00	0,00	0,00	0,00
Altre uscite correnti	0,00	0,00	0,00	0,00
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,01	0,00	0,00	0,00
Contributi agli investimenti	0,00	0,00	0,00	0,00
Contributi agli investimenti ad imprese	0,00	0,00	0,00	0,00
Altri trasferimenti in conto capitale	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	**13,33**	**16,26**	**1,21**	**17,46**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La tavola 9 evidenzia le perenzioni e le reiscrizioni relative agli ultimi cinque esercizi:

TAVOLA 9

PERENZIONI E REISCRIZIONI

(in migliaia)

Anni	Residui perenti di parte corrente	Ammontare reiscrizioni	Residui perenti di parte capitale	Ammontare reiscrizioni
2010	685.235	1.698	378.748	0
2011	805.821	45.415	6.556	287.320
2012	6.340.741	109.835	434.072	27.010
2013	6.923.679	199.710	350.457	8.340
2014	4.054.879	7.109	272.406	248

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel Patrimonio affluiscono, nel 2014, nuove perenzioni per 634,4 milioni relativi a residui propri; non si registrano poste patrimoniali correttive.

Va segnalato il rilevante divario fra l'importo richiesto dall'Amministrazione per reiscrizioni nel 2014 (pari a 2,5 miliardi), e quello assentito dal Ministero dell'economia e delle finanze pari a 7,3 milioni (7,2 di parte corrente e 0,3 di parte capitale).

Dal conto del patrimonio risulta che l'ammontare totale delle somme eliminate per prescrizione è pari a 0,8 milioni, mentre le economie su residui passivi perenti sono pari a 3,4 miliardi.

Da un esame dei dati presenti nella tavola 10, risulta che la perenzione dei residui interessa principalmente la categoria economica 4 "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche", ed in particolare il capitolo 2230, relativo al "Fondo per occupazione e formazione", le cui problematiche gestionali sono trattate nel paragrafo relativo alla missione "Politiche per il lavoro".

[15] La problematica è approfondita nella missione "Politiche per il lavoro".

TAVOLA 10

RESIDUI PASSIVI PERENTI DISTINTI PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in migliaia)

CATEGORIE	RESIDUI PASSIVI PERENTI - 2014
2 - Consumi intermedi	5.761
4 - Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	3.959.846
5 - Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	70.955
6 - Trasferimenti correnti a imprese	18.272
12 - Altre uscite correnti	46
Totale di parte corrente	4.054.879
21 - Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	72
22 - Contributi agli investimenti	191.217
23 - Contributi agli investimenti ad imprese	81.117
Totale in conto capitale	272.406
Totale categorie	4.327.286

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.5. La situazione debitoria

Nel 2014 il Ministero del lavoro non è stato coinvolto nel riparto del Fondo MEF per la copertura di debiti pregressi ai sensi del DL n. 66 del 2014, in quanto è stata data priorità a situazioni debitorie di altri Ministeri.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato, invece, destinatario di risorse in seguito all'attività di riaccertamento straordinario (art. 49 DL n. 66 del 2014) dei residui passivi di bilancio, nonché della sussistenza delle partite debitorie iscritte nel conto del Patrimonio dello Stato in corrispondenza di residui andati in perenzione ed esistenti nel medesimo conto alla data del 31 dicembre 2013, ai fini della verifica della permanenza dei presupposti indicati all'articolo 34, comma 2, della legge n. 196 del 2009[16].

A seguito della predetta attività, sono state individuate le partite da eliminare, iscritte tra i residui passivi di bilancio e tra i residui passivi perenti del conto del patrimonio, non più esigibili per il venir meno della relativa obbligazione giuridica, con la conseguente notevole riduzione della massa dei residui del Ministero.

Le risultanze di tale attività sono riportate nella tavola 11.

TAVOLA 11

RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI

(in euro)

Residui passivi di bilancio		Residui passivi perenti		
lett. a), comma 2, art. 49 DL 66/2014	lett. d), comma 2, art. 49 DL 66/2014	lett. h), comma 2, art. 49 DL 66/2014	lett. c), comma 2, art. 49 DL 66/2014	lett. d), comma 2, art. 49 DL 66/2014
970.681.809,31	20,00	3.546.145.750,59	4.253,86	3.797.768,50

Fonte: DMT n. 228056 del 26/8/2014

In particolare, in applicazione del comma 2, lettera a) del citato articolo, sono stati eliminati residui pari a 971 milioni, mediante loro versamento al capitolo 3488, appartenente al Capo 10, dello stato di previsione dell'Entrata. Per quanto riguarda i residui passivi perenti, di cui all'articolo

[16] "Formano impegni sugli stanziamenti di competenza le sole somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate".

49, comma 2, lettera b), è stato eliminato dal conto del patrimonio l'importo complessivo di 3,5 miliardi di euro[17].

La posta relativa al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (3,5 miliardi) rappresenta circa un terzo del totale dei residui cancellati per tutti i Ministeri.

Si tratta della eliminazione di somme da lungo tempo presenti nelle scritture contabili e non più esigibili da parte dei creditori. Il fenomeno riguarda soprattutto le regolazioni debitorie con gli Istituti di previdenza e deriva dal disallineamento contabile tra il bilancio dello Stato e quello dei predetti Enti. In particolare, risulta che il Ministero in anni trascorsi provvedeva ad impegnare l'intero stanziamento ad inizio anno. I pagamenti avvenivano successivamente, con imputazione, talvolta, a capitoli e piani gestionali diversi rispetto a quelli in cui si erano evidenziati i residui, che venivano, comunque, mantenuti nel conto del patrimonio, fino all'avvio della predetta operazione di riordino. Frequenti, anche se di minor rilievo finanziario, le ipotesi di mantenimento di residui relativi al pagamento degli LSU (Lavoratori socialmente utili), nonché al saldo di progetti affidati agli Enti strumentali del Ministero o ad organismi del Terzo settore. Si tratta di importi eliminati, in quanto non più dovuti, in relazione alle risultanze delle contabilità finali, approvate in esercizi successivi rispetto a quello in cui erano stati assunti gli impegni.

Allo scopo di prevenire il formarsi di ritardi dei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni, in attuazione di quanto previsto dall'art. 42 del citato DL 66 del 2014 (obbligo della tenuta del registro delle fatture presso le Pubbliche amministrazioni), il Ministero ha avviato il censimento degli uffici che potranno utilizzare la fattura elettronica e dei ruoli coinvolti, in attesa che il MEF predisponga tutte le attività informatiche connesse alla tenuta del registro unico delle fatture, che dovrà realizzarsi attraverso il flusso dei dati dal sistema Sicoge Coint al sistema della piattaforma certificazione crediti.

La tavola 12, infine, dà conto dei debiti fuori bilancio, derivanti in particolar modo il pagamento delle spese legali, le somme dovute in esito a condanne giudiziali, quelle connesse con la notifica delle sanzioni emanate a seguito di violazioni in materia di lavoro, le regolazioni contabili con le casse di previdenza, e i rimborsi all'INAIL per infortuni sul lavoro dei dipendenti del Ministero. Nel 2014 si riscontrano 110 milioni di debiti di nuova formazione, 1,7 milioni di debiti verso tesoreria e 103 milioni di debiti non ripianati, mentre non risultano debiti fuori bilancio pregressi.

TAVOLA 12

SITUAZIONE DEBITORIA - DEBITI FUORI BILANCIO

(in migliaia)

Tipologia di spesa	Debiti fuori bilancio pregressi		Debiti fuori bilancio nuova formazione		Debiti verso Tesoreria		Debiti non ripianati	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Riconoscimento di debito per pagamento di indennità occupazione extra-contrattuali			9.306	7.571				
Speciali ordini di pagamento in conto sospeso per pagamento di provvedimenti giurisdizionali aventi efficacia esecutiva					1.211	1.701	2.128	575
Spese per patrocinio legale a favore di avvocature	9			5			9	5
Spese notifiche sanzioni emanate a seguito di violazioni in materia di lavoro	584						584	
Fatture commerciali				3				3
Regolazioni contabili casse di previdenza varie				101.064				101.064
Rimborsi all'INAIL per infortuni sul lavoro dei dipendenti del Ministero				1.687				1.687
Totale	**593**			**110.329**	**1.211**	**1.701**	**2.721**	**103.333**

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

[17] A seguito di ulteriori valutazioni, il MEF, in considerazione dell'esiguità degli importi perenti da eliminare, in applicazione della lettera c) del medesimo comma 2, pari ad euro 4.253,86, ha stabilito di reinserire gli stessi nel conto del patrimonio, al fine dei ripianamenti di tesoreria mediante reiscrizione in bilancio.

3.6. La gestione delle entrate extra-tributarie

Le entrate rientranti nella gestione finanziaria del Ministero del lavoro e delle politiche sociali hanno tutte natura extra-tributaria e si riferiscono, in maggior parte, all'applicazione delle sanzioni, in esito all'attività ispettiva. Sotto il profilo contabile, le entrate afferiscono tutte direttamente al Centro di responsabilità "Segretariato generale", che cura anche la riassegnazione alle diverse strutture.

Come risulta dalla tavola 13, nel 2014 gli accertamenti sono stati pari a 752 milioni. Le somme riscosse ammontano a 699 milioni, a fronte di previsioni definitive di cassa pari a 620.

TAVOLA 13

ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE

(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 attività di studio, di ricerca e di sperimentazione dell'ispettorato del lavoro	0,5	0,5	0,3	1,6	0,3
2573	Entrate di pertinenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali	50,0	51,2	35,1	84,7	53,4
3367	Versamento delle somme derivanti dalla riduzione del 10 per cento delle indennità, compensi, retribuzioni, gettoni di presenza o altre utilità comunque denominate, ai sensi dell'art. 1, comma 63 della legge 266/2005 da destinare al Fondo nazionale per le politiche sociali	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
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	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
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	0,0	0,2	0,1	0,5	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	0,1	12,7	12,7	12,7
3668	Recupero del contributo del 5 per mille erogato a soggetti non aventi diritto, ai sensi dell'articolo 13 del dPCM 23 aprile 2010	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
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	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3670	Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero del lavoro e delle politiche sociali	136,0	567,7	649,1	650,5	651,4
3674	Entrate corrispondenti alla disponibilità 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	**186,8**	**619,9**	**698,7**	**751,6**	**719,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Confrontando le entrate del 2014 con i dati relativi al 2013, si riscontra un aumento del 93 per cento nelle previsioni iniziali di cassa e del 14 per cento nell'accertato.

Le entrate maggiori si evidenziano sul capitolo 3670 (con accertamenti pari 650,5 milioni, l'86 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).

Restano pressoché stabili gli accertamenti sul cap. 2573, relativo all'attività di controllo e vigilanza svolta dal personale ispettivo delle Direzioni regionali e territoriali del lavoro.

La tavola 14 evidenzia le riassegnazioni ai capitoli della spesa dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi dell'articolo 2, comma 1 del d.P.R.

n. 469 del 1999, relative ai primi 10 mesi del 2014. Con diversi DMT[18] sono state riassegnate, ai sensi del comma 1, risorse pari a 33 milioni. Le riassegnazioni ai sensi del comma 2 del medesimo d.P.R., relative agli ultimi 2 mesi del 2013, sono state pari a 13,4 milioni, per un totale complessivo di 46,5 milioni.

TAVOLA 14

RIASSEGNAZIONI AI CAPITOLI DI SPESA – COMMA 1 DPR 469/1999

(valori assoluti)

entrata		Spesa	
capitoli	**competenza**	**capitoli**	**competenza**
3499	30.000,00	3783	30.000,00
3499	24.000.000,00	2230	24.000.000,00
3670	6.000.000,00	2230	6.000.000,00
2573	293.881,00	2921	146.940,00
2368	2.346.496,00	5063	2.346.496,00
2573	216.555,00	3671	216.555,00
2573	129.992,00	2921	64.996,00
2573	206.960,00	2922	206.960,00
3635	51.721,00	4061-2911-4763	51.721,00
		Totale riassegnazioni	**33.063.668**

Fonte: elaborazione 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 91 per cento delle somme.

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.

4. Missioni e programmi

4.1. Missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"

La missione 24, suddivisa tra i due programmi "Terzo settore: associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali" e "Trasferimenti assistenziali a Enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, promozione e programmazione politiche sociali, monitoraggio e valutazione interventi", presenta, nel 2014, uno stanziamento definitivo di competenza pari a 27,2 miliardi, di cui 27,1 relativi ai "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche". Nell'ambito di tale categoria, la maggior parte delle risorse (65 per cento) è assorbita dal capitolo 3528, piano gestionale 1, relativo al trasferimento all'INPS delle somme per il pagamento delle pensioni agli invalidi civili, ciechi e sordomuti. I tre Fondi[19] relativi al programma "Trasferimenti assistenziali a Enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, promozione e programmazione politiche sociali, monitoraggio e valutazione interventi" rappresentano, in termini di stanziamenti definitivi, il 2,5 per cento dell'intera missione 24.

Soltanto lo 0,1 per cento dello stanziamento complessivo della missione (circa 29 milioni) è relativo al Terzo settore. Nell'ambito di tale programma, i "Trasferimenti alle istituzioni sociali private" assorbono l'87 per cento dello stanziamento, e, in particolare, il 62 per cento

[18] Le riassegnazioni ai sensi del comma 1 sono state attuate nel 2014 con i seguenti DMT: nn. 15550-43653-52230-80474-81474-85149-94030-94032-100824.

[19] Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo per le non autosufficienze e Fondo per l'infanzia e l'adolescenza.

(15,6 milioni) è riservato al Fondo per il volontariato e ai contributi per le associazioni sociali[20] (soltanto, comunque, lo 0,05 per cento rispetto allo stanziamento dell'intera missione). Il Fondo per l'associazionismo sociale[21], infine, assorbe semplicemente lo 0,03 per cento dell'intera missione.

La tavola 15 dà conto degli stanziamenti della missione 24 suddivisi per categoria economica.

TAVOLA 15

MISSIONE 24 "DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA"

(in migliaia)

Categoria di Spesa	Terzo settore: associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali					Trasferimenti assistenziali a Enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, promozione e programmazione politiche sociali, monitoraggio e valutazione interventi				
	Stanz. def. comp.	Imp. Totali	Pagato totale	Residui finali	Economie totali	Stanz. def. comp.	Imp. Totali	Pagato totale	Residui finali	Economie totali
Redditi da lavoro dipendente	1.745	1.296	1.298	4	449	3.413	2.860	2.872	0	553
Consumi intermedi	1.961	1.939	1.636	334	447	5.935	5.847	5.272	7.759	831
Imposte pagate sulla produzione	111	84	84	0	27	232	186	186	0	46
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0	27.189.704	27.184.100	27.269.215	177.248	36.883
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	25.092	294.611	283.593	32.861	7.269	1.044	1.044	1.908	1.955	0
Altre uscite correnti	2	2	2	0	0	4.580	220	3	217	4.360
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1	0	0	1	2	1	1	0	2	1
Totale	**28.912**	**297.931**	**286.612**	**33.199**	**8.193**	**27.204.909**	**27.194.258**	**27.279.456**	**187.181**	**42.673**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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. La legge di stabilità per il 2015 ha reso stabile a regime le risorse presenti nei principali Fondi gestiti dal Ministero. Ciò dovrebbe consentire un recupero della capacità progettuale e programmatica, anche attraverso opportune intese con le Regioni e gli Enti locali.

Di seguito una breve disamina dei risultati gestionali dei principali Fondi della missione.

Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS)

Nel 2014 il Fondo politiche sociali (cap. 3671)[22] presenta uno stanziamento iniziale di competenza pari a poco più di 317 milioni[23]. Le disponibilità del Fondo trasferite alle Regioni

[20] Il Fondo per il volontariato (cap. 5242), istituito ai sensi dell'art. 12, comma 2 della legge n. 266 del 1991, è finalizzato a sostenere finanziariamente i progetti elaborati dalle organizzazioni di volontariato.

[21] Il Fondo per l'associazionismo sociale (cap. 5246) è stato istituito dalla legge n. 383 del 2000 per finanziare le associazioni di promozione sociale iscritte nel registro nazionale.

[22] Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali è la principale fonte di finanziamento statale delle politiche sociali italiane ed è lo strumento attraverso il quale lo stato concorre al finanziamento della spesa sociale. Si tratta di un Fondo indistinto, in quanto le risorse non possono essere vincolate ad una specifica destinazione individuata a livello nazionale, in conseguenza della modifica del Titolo V della Costituzione, che ha determinato lo spostamento della materia dell'assistenza sociale dall'area della potestà legislativa concorrente Stato-Regioni a quella della potestà legislativa esclusiva delle Regioni.

Le risorse del FNPS, ripartite annualmente fra le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano, i Comuni e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sono assegnate con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche

sono state utilizzate per una serie di interventi sperimentali, volti a prevenire il fenomeno dell'allontanamento dei minori dalla famiglia di origine e l'inclusione di bambini e adolescenti rom, sinti e camminanti.

Vanno evidenziati i positivi risultati raggiunti con la prima linea di intervento: 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. Il secondo intervento ha portato risultati incoraggianti, in termini di aumento della frequenza scolastica (20 per cento), di incremento della partecipazione a uscite didattiche e ad attività extrascolastiche e di maggiore presenza dei genitori alla vita scolastica.

Fondo per le non autosufficienze (FNA)

La legge finanziaria per il 2007 (n. 296 del 2006), ha istituito il Fondo Nazionale per le non autosufficienze, finalizzato a garantire, su tutto il territorio nazionale, l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali in favore delle persone non autosufficienti.

La legge di stabilità per il 2014 (art. 1, commi 199 e 200) ha provveduto a rifinanziare il FNA, per un importo pari a 350 milioni[24] consentendo, tra l'altro il proseguimento dei sussidi in favore dei soggetti affetti da sclerosi laterale amiotrofica (SLA).

Le risorse sono state ripartite con decreto interministeriale MEF-Lavoro del 7 maggio 2014, per una quota pari a 340 milioni alle Regioni e alle Province autonome[25] e per una quota pari a 10 milioni al Ministero del lavoro.

Con la legge di stabilità per il 2015 (art. 1, comma 159), lo stanziamento del FNA ha acquisito il requisito della stabilità ed è diventato strutturale anche per gli interventi a sostegno delle persone affette da SLA, essendo stato incrementato di 400 milioni per il 2015 e, in via definitiva, di 250 milioni a decorrere dal 2016.

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[26] 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 2014 lo stanziamento definitivo sul cap. 3527 riferito al FIA è stato pari a 30,6 milioni, in calo di circa il 22 per cento rispetto a quello del 2013.

Ulteriori interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale

Il 1° settembre 2014 il Ministero ha pubblicato sul sito istituzionale i primi dati sulla sperimentazione del SIA[27].

In esito all'approvazione delle graduatorie definitive in tutti i Comuni, più di 6.500 nuclei familiari, corrispondenti a quasi 27.000 persone in condizione di povertà, percepiscono oggi il predetto beneficio, pari in media a 334 euro mensili.

Sempre nell'ambito della "Strategia Europa 2020", l'Italia ha riservato allo specifico obiettivo tematico "Promozione dell'inclusione sociale e lotta alla povertà" oltre 3,8 miliardi sui

---

sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata. Le risorse complessive per il 2014, pari 297,4 milioni, sono state destinate per 258,2 milioni alle Regioni, per 4,3 milioni alle province autonome e per 34,7 milioni al Ministero del lavoro.

[23] Le risorse, inizialmente pari a 317 milioni, sono state ridotte di 19,5 milioni per provvedere ad una parte della copertura finanziaria del DL n. 35/2013 e del DL n. 4/2014.

[24] Le risorse sono stanziate sul cap. 3538 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

[25] A partire dall'anno 2010 le somme riferite alle Province Autonome di Trento e Bolzano, pur essendo calcolate ai fini del riparto, sono rese indisponibili (comma 109 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009).

[26] Bari, Bologna, Brindisi, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Taranto, Torino, Venezia.

[27] Attualmente, la sperimentazione del programma SIA è attiva nelle 12 città italiane di maggiori dimensioni (Milano, Torino, Venezia, Verona, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Catania e Palermo).

42,5 complessivi del Sostegno europeo (Fondi strutturali e di investimento), cui vanno aggiunti quelli del cofinanziamento nazionale. Nel 2014 la Commissione europea ha rivolto all'Italia una raccomandazione specifica per l'estensione del SIA a tutto il territorio nazionale.

Nell'utilizzo dei Fondi comunitari per il periodo di programmazione 2014¬2020, il Ministero del lavoro sarà titolare di un Programma Operativo Nazionale denominato "Inclusione", finanziato dal Fondo Sociale Europeo. Tale programma è dedicato principalmente a supportare proprio il Programma di sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), attraverso la realizzazione di misure di attivazione e supporto per i soggetti già beneficiari della carta acquisti. Complessivamente al programma sono destinati 794 milioni del sostegno europeo, cui si aggiungono 391 milioni di cofinanziamento nazionale[28].

Va segnalata, sempre nell'area della lotta alla povertà, la costituzione di un nuovo Fondo europeo per sostenere le persone indigenti (FEAD)[29], destinato a sostituire il Programma di aiuti alimentari ai meno abbienti (PEAD), chiuso con il termine del settennio 2007-2013.

A testimonianza di una sempre maggiore attenzione da parte del Ministero alle problematiche connesse con le tematiche sociali e, in particolare, con la salvaguardia del reddito per alcune categorie di dipendenti, vanno segnalati i seguenti provvedimenti emessi nel corso 2014:

- decreto direttoriale di attribuzione dei contributi alle associazioni di volontariato ed onlus per l'acquisto di ambulanze, beni strumentali e beni da donare a strutture sanitarie pubbliche ai sensi dell'art. 96 legge n. 342 del 2000 e d.m. attuativo 177/2010;
- decreto interministeriale per la costituzione del Fondo di solidarietà per il sostegno dell'occupazione e del reddito del personale del credito cooperativo (art. 3 legge 28/6/2012 n. 92);
- decreto interministeriale per la costituzione del Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione professionale, per il sostegno dell'occupazione e del reddito del personale del credito (art. 3 legge n. 92/2012);
- decreto interministeriale per la istituzione presso l'INPS, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 92/2012, del "Fondo di solidarietà residuale" (tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa ai lavoratori dipendenti dalle imprese con più di 15 dipendenti);
- decreto interministeriale per la stabilizzazione di lavoratori socialmente utili nei Comuni con meno di 5.000 abitanti;
- Istituzione del Fondo solidarietà per sostegno del personale delle Poste Italiane.

In tema di politiche sociali, va segnalata, infine, la revisione dell'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente), i cui parametri sono stati, come da più parti auspicato, aggiornati e resi più congrui alle condizioni economiche effettive delle famiglie più svantaggiate.

La data di avvio del nuovo sistema (1° gennaio 2015) è stata stabilita tenendo conto del periodo necessario agli Enti erogatori per adeguare i regolamenti. Tuttavia, risulta che la maggior parte dei Comuni non ha modificato le soglie di accesso alle prestazioni sociali agevolate[30].

---

[28] Il PON è stato trasmesso in via ufficiale alla Commissione Europea il 22 luglio 2014, ed è stato adottato definitivamente da parte della Commissione Europea in data 17 dicembre 2014 con decisione C (2014)10130.

[29] Le risorse che alimentano il FEAD vengono detratte dall'ammontare complessivo dei Fondi strutturali spettante a ciascun Paese, prima della sua ripartizione tra i diversi Fondi. Il regolamento assegna al paese una dotazione di 595 milioni per il periodo 2014-2020 (circa 85 milioni l'anno), è inoltre previsto un co-finanziamento del 15 per cento del programma nazionale a carico dello Stato membro.

[30] Si segnala, inoltre, che tre sentenze del Tar Lazio (nn. 2454, 2458 e 2459 dell'11 febbraio 2015), in seguito ai ricorsi presentati da alcune associazioni dei disabili, hanno dichiarato illegittimo il dPCM n. 159 del 2013, nella parte che prevede che nel reddito complessivo siano conteggiate anche le indennità e le pensioni percepite dai soggetti disabili (art. 4). Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali in una nota formale del 12 aprile 2015, in risposta ad una precisa interrogazione della Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap, ha reso noto che il Governo sta predisponendo il ricorso al Consiglio di Stato, previa richiesta di sospensiva, avverso le sentenze del TAR Lazio.

In applicazione del principio di sussidiarietà, le politiche sociali hanno sempre visto un coinvolgimento delle organizzazioni del Terzo settore e del volontariato.

Più volte la Corte ha segnalato, anche nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2013, la necessità di un intervento normativo per il riordino e la razionalizzazione dell'intero sistema.

Il 22 agosto 2014 è stato presentato alla Camera dei Deputati un disegno di legge delega per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale[31].

La Corte nell'audizione presso la competente Commissione parlamentare ha sottolineato come si tratta di un intervento da tempo auspicato, in considerazione dell'importanza non solo sociale ma anche economica - sotto il profilo delle risorse movimentate e della dinamica occupazionale - delle attività svolte dagli Enti del Terzo settore che, attualmente, operano in un contesto normativo caratterizzato da molteplici interventi, non sempre tra loro coordinati, volti ad identificare diverse categorie e tipologie di Enti, con frequenti sovrapposizioni che rendono incerti i confini e gli ambiti di attività propri di ciascuna organizzazione.

L'intervento normativo all'esame ha l'indubbio merito, ha osservato la Corte, di prevedere un'organica e completa disciplina dell'intero Terzo settore, con una definizione del relativo perimetro che pone al centro l'attività svolta e le finalità perseguite e non più le caratteristiche oggettive e soggettive dei diversi Enti che operano senza finalità di lucro.

Nel merito la Corte ha in via generale osservato la necessità di approfondire e meglio dettagliare la materia relativa ai controlli sulle organizzazione del Terzo settore per evitare di attribuire benefici e sovvenzioni sulla base della sola autodichiarazione di intenti contenuta negli statuti o negli atti costitutivi.

Ciò, al fine di evitare un'alterazione della libera concorrenza tra gli operatori o peggio di facilitare condotte elusive, utilizzando come schermo forme giuridiche nate per finalità solidaristiche e assistenziali.

Il disegno di legge interviene anche sui criteri di riparto tra le Onlus del 5 per mille, materia già oggetto di approfondimento da parte della Corte dei conti[32].

Alcune delle problematiche evidenziate in quella sede hanno già trovato risposta nella legge di stabilità per il 2015. L'art. 17, comma 5, ha previsto la stabilizzazione delle risorse in misura pari a 500 milioni di euro. Tale importo rappresenta, in realtà, il 3,1 per mille del complessivo gettito Irpef, ma, in relazione al numero e al peso delle scelte sinora effettuate dai contribuenti, sembra tale da garantire il soddisfacimento delle preferenze manifestate.

4.2. Missione 25 "Politiche previdenziali"

Le "Politiche previdenziali" rappresentano, in termini finanziari, la missione più rilevante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La missione, che si esplicita nell'unico programma "Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali", assorbe, infatti, con uno stanziamento definitivo di competenza pari a 80,3 miliardi, il 68 per cento delle risorse presenti nello stato di previsione del Ministero.

Rispetto al 2013, la missione 25 presenta un aumento del 6 per cento, derivante in particolare dall'incremento dei capitoli 4330 (Fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello) e 4339 (somme da trasferire all'INPS e alla

---

[31] A.C. n. 2617.

[32] Con delibera n. 14 del 2014, nell'ambito del controllo successivo sulla gestione, la Corte osservava, tra l'altro, la persistenza di due fenomeni opposti: da un lato, una indubbia situazione di vantaggio per gli organismi di maggiori dimensioni e più strutturati, in grado di investire in attività promozionali, volte ad ottenere la preferenza dei contribuenti; dall'altro, una dispersione eccessiva, in favore di una pletora di beneficiari che determina, tra l'altro, costi di gestione non indifferenti, un rallentamento delle procedure di erogazione e il rischio di indebolire l'istituto, trasformandolo in un inutile contributo a pioggia.
Auspicava, inoltre, la Corte il potenziamento dei riscontri sull'attività di rendicontazione delle Onlus, anche attraverso una implementazione e un coordinamento delle diverse banche dati esistenti.

gestione ex-INPDAP a titolo di anticipazioni di bilancio sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali nel loro complesso).

Dall'analisi della tavola 16 risulta che la categoria economica "Trasferimenti di parte corrente" rappresenta quasi la totalità della spesa complessiva.

TAVOLA 16

MISSIONE 25 "POLITICHE PREVIDENZIALI"

(valori assoluti)

Categorie di spesa	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni Totali	Pagato totale	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	5.105.305	4.637.155	4.629.033	26.932	468.150
di cui imposte pagate sulla produzione	310.866	279.285	279.285	0	31.581
Consumi intermedi	915.915	378.385	324.825	141.978	538.036
Trasferimenti di parte corrente	80.297.576.052	79.968.553.011	75.823.814.008	13.093.572.680	905.982.759
di cui alle Amministrazioni pubbliche	79.839.621.037	79.510.597.996	75.388.923.505	13.046.131.107	905.854.459
Altre uscite correnti	42.077.877	42.077.876	42.080.279	7.644	85
SPESE CORRENTI	80.345.675.149	80.015.646.426	75.870.848.145	13.093.749.234	906.989.031
Investimenti fissi lordi	936	793	0	936	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	936	793	0	936	0
SPESE FINALI	80.345.676.085	80.015.647.219	75.870.848.145	13.093.750.170	906.989.031
SPESE COMPLESSIVE	80.345.676.085	80.015.647.219	75.870.848.145	13.093.750.170	906.989.031

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.2.1. La *governance* del sistema di previdenza obbligatoria

Il Ministero esercita la vigilanza sugli Enti previdenziali pubblici (INPS e INAIL)[33].

L'INAIL, a seguito del completamento del processo di incorporazione, ha approvato con delibera del Presidente n. 196 del 2 agosto 2013, il nuovo modello organizzativo, quale strumento preliminare per l'adeguamento del regolamento di riorganizzazione, in ottemperanza al disposto di cui all'articolo 2, comma 10, del DL n. 95 del 2012, nonché, con delibera n. 6 del 25 giugno 2014, il Piano strategico triennale 2014-2016.

Con determinazione del Commissario Straordinario n. 38 del 1° aprile 2014 è stato approvato il Piano Industriale dell'INPS – Programma di sviluppo 2014/2016 – punto di partenza per il completamento del processo di riorganizzazione, avviato a seguito dell'integrazione con l'INPDAP. Fra le azioni di sviluppo si evidenziano quelle relative alla semplificazione dei meccanismi di decisione che dovranno essere attuate attraverso il contenimento dei livelli decisionali, l'eliminazione delle duplicazioni di competenze e la riduzione della frammentazione degli ambiti di responsabilità. Altrettanto significativi appaiono gli interventi previsti per la gestione unitaria e integrata dei servizi sul territorio, l'eliminazione delle ridondanze e la semplificazione degli attuali assetti dirigenziali, l'aggregazione e la razionalizzazione delle funzioni di supporto al processo produttivo, nonché gli interventi previsti per il rispetto delle disposizioni di cui alla legge 135 del 2012 in tema di riduzione delle dotazione organica. Il Piano Industriale prevede, inoltre, l'adeguamento dell'organizzazione centrale e territoriale, nonché l'aggiornamento degli atti organizzativi interni, quali il Regolamento di amministrazione e contabilità.

Successivamente, con delibera commissariale n. 58 del 12 maggio 2014, è stata definita la nuova dotazione organica, e approvato il nuovo Regolamento di organizzazione e ordinamento, delle funzioni centrali e periferiche.

[33] La legge n. 122 del 2010 ha previsto la riforma dell'assetto istituzionale degli Enti previdenziali ed assicurativi pubblici, facendo seguito al processo di razionalizzazione e riordino degli stessi, avviato con il DL n. 78 del 2010, attraverso la soppressione degli Enti minori (IPOST, ISPESL, IPSEMA, ENAM) e la loro incorporazione in Enti di dimensioni maggiori (INPS, INAIL, INPDAP ed ENPALS), e proseguito con il DL n. 201 del 2011, che ha previsto la soppressione dell'INPDAP e dell'ENPALS e la rispettiva incorporazione nell'INPS.

In occasione dell'audizione del 20 maggio 2015 presso la Commissione bicamerale di controllo sulle attività degli Enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale[34], il neo Presidente[35] dell'INPS ha individuato una serie di criticità, tra le quali: un apparato centrale autoreferenziale, con presenza di alcune strutture di progetto con attribuzioni di dubbia rilevanza; una progressiva perdita di rapporti diretti con gli utenti e affidamento di servizi di assistenza a intermediari esterni, come Patronati, CAF e Consulenti del lavoro, con funzioni demandate non in termini di complementarietà ma di sostituzione; scarsa trasparenza dei bilanci, con frequenti disallineamenti fra bilanci preventivi e consuntivi. Si tratta di problematiche tuttora aperte che necessitano di un'attenta considerazione in primo luogo da parte del Ministero vigilante.

Con riferimento all'intervenuto processo di incorporazione con l'INPDAP, il Commissario per la *spending review* ha suggerito l'opportunità di interventi di adeguamento logistico, finalizzati al miglior utilizzo degli immobili di proprietà dell'INPS, anche al fine di ospitare strutture ministeriali. Si tratterebbe del primo passo di una più ampia realizzazione di sinergie di tipo funzionale/organizzativo, in linea con un modello di "Polo integrato del *Welfare*". Quanto sopra, allo scopo della creazione di sedi logistiche uniche dove gli utenti possano fruire dei servizi pubblici inerenti alle politiche sul lavoro e sociali, alla tutela delle condizioni di lavoro, alla sicurezza nei luoghi di lavoro e alla previdenza e assistenza.

Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali spetta, inoltre, il controllo sugli Enti di previdenza di diritto privato (circa venti) che operano in favore dei liberi professionisti[36]. Riguardo la sostenibilità delle gestioni degli istituti di previdenza privati, l'ultima verifica tecnica da parte del Ministero è stata effettuata sui bilanci riferiti al 31.12.2011[37].

Al fine di monitorare gli effetti delle riforme adottate e in considerazione della periodicità almeno triennale della redazione dei bilanci tecnici ai sensi dell'art. 2. comma 2 del d.lgs. n. 509/94, il Ministero del lavoro ha ritenuto, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, che la prossima verifica attuariale debba svolgersi nel 2015.

Dall'analisi dei bilanci tecnici è emerso in alcuni casi, un livello piuttosto esiguo delle pensioni erogate che, specialmente quelle calcolate con il sistema contributivo, sono destinate a ridursi ulteriormente per effetto dell'applicazione nel tempo di più aggiornati coefficienti di trasformazione.

---

[34] Nell'ambito di un'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema previdenziale pubblico e privato.

[35] Dopo il periodo di commissariamento dell'istituto, alla fine del 2014 è stato nominato il nuovo Presidente dell'istituto.

[36] Tali Enti erogano prestazioni per oltre 5 miliardi l'anno raccogliendo un flusso contributivo di oltre 8 miliardi. Il Ministero esamina e approva le delibere, adottate dagli Enti, in materia di contributi e prestazioni, di modifica degli statuti e dei regolamenti sulle attività istituzionali e dei regolamenti elettorali. Verifica, inoltre, la sostenibilità e adeguatezza delle prestazioni previdenziali, interagendo con COVIP nel controllo sulle politiche di investimento e sulla composizione del patrimonio degli Enti. Nell'esaminare i bilanci preventivi, le note di variazione e i bilanci consuntivi, può formulare eventuali osservazioni e rilievi. Il Ministero, infine, svolge l'analisi dei bilanci tecnico-attuariali, finalizzata alla verifica della sostenibilità finanziaria e dell'adeguatezza delle prestazioni previdenziali e verifica la legittimità e congruità dei piani triennali di investimento degli Enti previdenziali finalizzata al rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica.

[37] L'art. 24. Comma 24. del DL 2011 ha imposto agli Enti del d.lgs. n. 509/1994 e del d.lgs. n. 103del 1996 una verifica di carattere straordinario della stabilità di lungo periodo delle proprie gestioni previdenziali. introducendo l'obbligo di adottare misure volte ad assicurare l'equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni pensionistiche secondo bilanci tecnici riferiti ad un arco temporale di cinquanta anni. 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.

Alcuni Enti, al fine di migliorare i trattamenti pensionistici erogati, hanno adottato delibere con cui hanno innalzato il contributo integrativo al 4 per cento del volume di affari ai fini IVA, destinandone una quota al montante contributivo individuale[38].

La COVIP (Commissione di vigilanza sui Fondi pensione) in una recente indagine conoscitiva[39] ha espresso perplessità sulla composizione del patrimonio detenuto dagli Enti di previdenza privati, in relazione ad una cospicua presenza di investimenti immobiliari. In particolare, la possibilità di trasformare le plusvalenze evidenziate nei bilanci in proventi effettivi sarebbe esposta all'alea dei risultati ottenibili da operazioni di dismissione che potrebbero essere realizzate in un arco temporale pluriennale e, quindi, richiedere una significativa capacità nel cogliere le opportunità di mercato.

La COVIP ha, inoltre, sottolineato l'opportunità che gli investimenti delle casse private, anche attraverso opportune iniziative legislative, possano essere in parte orientati per promuovere il finanziamento di piccole e medie imprese, nel rispetto dell'autonomia gestionale e della missione prioritaria delle casse professionali, che è quella di assicurare una adeguata prestazione pensionistica. Le politiche di investimento della previdenza di diritto privato potrebbero in tal modo determinare positive ricadute sulla crescita dell'economia nazionale.

Sempre in tema di investimenti del patrimonio delle casse private, va segnalata la predisposizione di uno schema di decreto del Ministero dell'economia che prevede regole più cogenti per investimenti e gestione delle risorse, fissando una serie di limiti volti a tracciare un quadro di riferimento prudenziale, nel quale gli Enti possono perseguire gli assetti che ritengono ottimali nell'investimento del proprio patrimonio, purché garantiscano adeguata tutela previdenziale agli iscritti, a fronte della contribuzione obbligatoria di questi ultimi[40].

4.2.2. Problematiche connesse con la salvaguardia dei cosiddetti "esodati"

La legge di stabilità per il 2014 ha previsto una ulteriore salvaguardia (la quinta), a favore degli c.d. esodati, cioè dei soggetti che hanno perso il posto di lavoro e non hanno ancora maturato i requisiti per il trattamento di quiescenza. In sede di dibattito parlamentare è stata ampliata la platea degli interessati a 23.000 persone, a fronte di cui un contingente di 6.000 prosecutori volontari, già previsto dal disegno di legge inizialmente presentato dal Governo.

Con la legge n. 147 del 2014 è stata, infine, disposta la sesta salvaguardia pensionistica per ulteriori 1.800 soggetti.

Al fine di una più organica e definitiva soluzione del problema, è stato presentato alla Camera dei deputati il 31 marzo 2015 un progetto di legge (A.C. n. 3002) per una settima salvaguardia che estende la tutela a tutti coloro che sono rimasti esclusi dalla pensione in base alla riforma del sistema pensionistico, di cui alla legge n. 201 del 2011[41].

---

[38] La legge n. 133 del 2011 ha previsto la possibilità di elevare la misura del contributo integrativo fino ad un massimo del 5 per cento del fatturato lordo, inizialmente fissato al 2 per cento, e, contestualmente, la possibilità, per gli Enti che adottano il sistema contributivo, di destinare parte di tale contributo al montante contributivo individuale senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, garantendo al contempo l'equilibrio finanziario di gestione.

[39] "Indagine conoscitiva sulla gestione del risparmio da parte dei Fondi pensione e Casse professionali, con riferimento agli investimenti mobiliari e immobiliari, e tipologia delle prestazioni fornite, anche nel settore assistenziale" tenuta il 12 febbraio 2015 presso la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli Enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale.

[40] A decorrere dal 1° luglio 2014 l'aliquota della tassazione dei redditi di natura finanziaria passa dal 20 al 26 per cento (articolo 3 del decreto-legge n. 66 del 2014). La legge di stabilità per il 2015 (articolo 1, comma 91) ha introdotto, a decorrere dal 2015, un credito d'imposta a favore delle Casse di previdenza private del 6 per cento, a condizione che i proventi assoggettati alle ritenute e imposte sostitutive siano investiti in attività di carattere finanziario a medio o lungo termine, individuate con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (a tutt'oggi il decreto non è stato ancora approvato).

[41] In vista di quanto sopra, è stato attivato, l'8 aprile 2015, sul sito del Senato della Repubblica il "Questionario per la rilevazione delle persone prossime alla pensione e rimaste disoccupate a seguito di risoluzione del rapporto precedente al 1° gennaio 2012", promosso dalla Sottocommissione "Esodati" della Commissione XI Lavoro e Previdenza Sociale, finalizzato a rilevare il quadro definitivo di quanti risultano ancora in attesa del trattamento pensionistico al termine del percorso lavorativo e che per questo ritengono di rientrare nella categoria degli esodati.

4.2.3. L'andamento della previdenza complementare nel 2014

Per quanto attiene alla previdenza complementare, nel corso del 2014, è stato emanato il d.m. 2 settembre 2014, n. 166, che ha ridisegnato la disciplina in materia di limiti agli investimenti e conflitti d'interesse dei Fondi pensione. Il citato decreto ha introdotto nuove regole che mirano a garantire una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse dei Fondi pensione, pur nel rispetto di una prudente politica di gestione.

Secondo quanto previsto dagli artt. 3 e 4, ciascun Fondo pensione dovrà comunque investire le risorse "in misura prevalente in strumenti finanziari negoziati in mercati regolamentati" privilegiando nel definire la propria strategia di investimento "gli strumenti finanziari con basso grado di rischio".

La legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) è intervenuta sul regime fiscale delle forme di previdenza complementare.

In particolare, l'articolo 1, comma 621 ha aumentato al 20 per cento la misura dell'imposta sostitutiva, da applicare sul risultato di gestione maturato in ciascun esercizio fiscale dalle forme di previdenza complementare[42].

Secondo i dati contenuti nel recente rapporto della COVIP, presentato l'11 giugno 2015, alla fine del 2014 erano 6,5 milioni gli iscritti alle forme pensionistiche complementari; al netto delle uscite[43], l'incremento rispetto all'anno precedente è stato del 5,4 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 173.000 lavoratori, per circa il 60 per cento concentrati nel Fondo pensione negoziale destinato al comparto della scuola (ESPERO). Il numero dei dipendenti pubblici iscritti alla previdenza complementare, pur se ancora esiguo rispetto al bacino di riferimento, è aumentato nel 2014 di circa 11.000 unità (per la maggior parte confluiti nell'iniziativa negoziale nata dalla fusione, avvenuta nel mese di maggio 2014, di due vecchi Fondi - SIRIO e PERSEO - del pubblico impiego).

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 2014 risultano 496[44], anche se in leggera diminuzione rispetto al 2013 (510).

Nel 2014 il rendimento medio annuo composto dei Fondi pensione negoziali si è attestato al 3,2 per cento, rispetto al 2,6 per cento del TFR. Nello stesso arco temporale i Fondi pensione aperti, caratterizzati in media da una maggiore esposizione azionaria rispetto ai Fondi negoziali, hanno reso l'1,8 per cento annuo; tuttavia, i rendimenti ottenuti dai comparti obbligazionari sono stati più elevati del TFR: 3,3 per cento i comparti obbligazionari puri e 3,2 quelli misti.

---

[42] Il successivo comma 622 ha previsto misure riguardanti la modalità di determinazione della base imponibile del predetto risultato di gestione delle forme di previdenza complementare, volte ad assicurare che i redditi dei titoli del debito pubblico italiani e di Paesi collaborativi, percepiti da forme pensionistiche complementari, siano sottoposti ad imposizione nella misura del 12,50 per cento. Infine, il comma 624, ha stabilito che la nuova misura di imposizione si applichi sostanzialmente dal periodo d'imposta 2014 con modalità di determinazione della base imponibile che assicurino l'imposizione nella previgente misura dell'11,50 per cento relativamente al risultato di gestione riferibile alle erogazioni effettuate nel corso del 2014.

[43] In corso d'anno le uscite dal sistema sono state circa 144.000, in maggioranza per riscatti (98.000, 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.

[44] Si tratta di: 38 Fondi pensione negoziali, 56 Fondi pensione aperti, 323 Fondi pensione preesistenti (di cui 204 Fondi autonomi, cioè provvisti di soggettività giuridica) e 78 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.

4.3. Missione 26 "Politiche per il lavoro"

4.3.1. 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 17 disaggrega le risorse finanziarie attribuite alla missione nei diversi programmi di spesa.

Il programma "Politiche attive e passive del lavoro"[45] rappresenta la pressoché totalità degli stanziamenti dell'intera missione (8,9 miliardi), con un incremento in termini di stanziamenti definitivi di competenza dell'11 per cento rispetto al 2013, dovuto, in particolare, all'ampliamento della dotazione finanziaria dei capitoli 2143 - piano gestionale 13 (Prepensionamento giornalisti) e 2402, pg 8 (revisione ammortizzatori sociali in attuazione della legge sulla riforma del mercato del lavoro), che è stato incrementato del 76,5 per cento. Rispetto al 2013, risulta incrementato (+73,5 per cento) anche il cap. 3892 (Fondo per il diritto al lavoro dei disabili).

Al contrario, il cap. 2180 (Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento dell'occupazione giovanile e delle donne) ha subito, rispetto al 2013, un decremento del 64 per cento; allo stesso modo, il cap. 2230 (Fondo sociale per occupazione e formazione)[46] è calato del 10 e dell'11 per cento, rispettivamente, nei piani gestionali 1 (Ammortizzatori in deroga) e 2 (Obbligo formativo e apprendistato). La dotazione del piano gestionale 6 (Contratti di solidarietà) dello stesso cap. 2230, è diminuito, infine, del 41 per cento.

TAVOLA 17

MISSIONE 26 POLITICHE PER IL LAVORO

(in migliaia)

Programma	Stanziamenti iniziale 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	8.980.979,08	725.360,33	9.706.339,41	7.031.186,62	1.995.399,72	3.391.274,39	4.050.437,77
Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	3.994,54	389,53	4.384,07	2.930,56	48,88	51,93	307,78
Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	9.746,44	3.278,20	13.024,63	8.964,44	10.606,73	10.743,27	3.213,33
Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	32.051,58	6.307,71	38.359,28	33.464,48	2.013,28	2.121,24	4.349,16
Servizi e sistemi informativi per il lavoro	28.626,90	-129,47	28.497,44	26.502,82	13.433,76	14.312,54	1.991,18
Servizi territoriali per il lavoro	293.352,51	21.044,94	314.397,45	277.462,86	6.195,67	6.694,23	1.842,35
Servizi di comunicazione istituzionale e informazione in materia di politiche del lavoro e in materia di politiche sociali	1.592,51	128,68	1.721,19	1.501,02	94,85	148,02	184,62
Totale	**9.350.343,57**	**756.379,91**	**10.106.723,48**	**7.382.012,79**	**2.027.792,90**	**3.425.343,63**	**4.062.326,18**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La gestione delle disponibilità presenti nel Fondo sociale per occupazione e formazione è oggetto di specifico approfondimento cui si rinvia nelle pagine seguenti.

[45] 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.

[46] Con il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, vengono finanziati anche gli ammortizzatori in deroga, che ne rappresentano la voce più significativa.

Nella tavola 18 viene rappresentata la spesa della missione 26 suddivisa per categorie economiche.

TAVOLA 18

MISSIONE 26 "POLITICHE DEL LAVORO"

(valori assoluti)

Categorie spesa	Stanziamento def. di competenza	Impegni Totali	Pagato totale	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	329.724.807	290.567.486	290.622.784	124.288	39.157.321
di cui imposte pagate sulla produzione	19.551.915	17.622.258	17.622.434	2.318	1.929.657
Consumi intermedi	48.280.332	46.355.016	48.711.232	7.431.501	1.922.918
Trasferimenti di parte corrente	9.718.384.743	9.278.389.336	9.060.385.204	4.053.209.835	18.500.977
di cui alle Amministrazioni pubbliche	9.682.591.957	9.242.597.730	9.030.494.229	3.984.098.893	1.511.284
Altre uscite correnti	1.514.739	1.507.836	1.405.141	149.879	16.280
SPESE CORRENTI	10.097.904.621	9.616.819.674	9.401.124.362	4.060.915.503	59.597.496
Investimenti fissi lordi	1.868.918	1.730.640	1.432.871	1.105.961	337.733
Trasferimenti in c/capitale	6.949.937	7.197.338	7.248.458	304.720	0
di cui alle Amministrazione pubbliche	6.701.709	6.949.110	7.000.230	0	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	8.818.855	8.927.978	8.681.329	1.410.681	337.733
SPESE FINALI	10.106.723.476	9.625.747.652	9.409.805.690	4.062.326.184	59.935.230
SPESE COMPLESSIVE	**10.106.723.476**	**9.625.747.652**	**9.409.805.690**	**4.062.326.184**	**59.935.230**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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.

Alla data del 22 maggio 2015 il numero dei soggetti registrati nel programma è di quasi 582.000 unità. Al netto delle cancellazioni tale numero si riduce, peraltro, a circa 506.000. I soggetti presi in carico sono 310.345; infine, quelli ai quali è stata proposta una misura sono circa 97.500.

Al di la dei predetti numeri, a tutt'oggi manca ogni indicazione in merito ad effettivi sbocchi occupazionali dei soggetti coinvolti.

La stessa Commissione dell'Unione europea ha espresso valutazioni critiche sul complessivo impianto del progetto, che pure ha visto e vede un forte impiego di risorse comunitarie e nazionali.

Le principali criticità registrate in Italia nell'attuazione del progetto riguardano:

- l'elevato indice di occupabilità per la maggior parte dei soggetti aderenti e la scarso successo dell'iniziativa presso i soggetti naturali destinatari, in quanto a maggior rischio di restare esclusi dal mercato del lavoro;
- i tempi lunghi per la presa in carico, ben oltre i 60 giorni previsti specialmente nelle Regioni meridionali dove si concentra la maggior parte dei soggetti aderenti;
- il disallineamento tra le proposte di lavoro, in maggioranza di basso profilo (molte delle quali peraltro già presenti nei siti specializzati), e il livello di istruzione di regola medio-alto dei soggetti presi in carico;
- la scarsa qualità dei corsi di formazione, spesso anticipatamente finanziati senza una concreta verifica sull'utilità dell'insegnamento impartito;
- la modesta percentuale delle offerte di lavoro effettivamente accettate;
- l'elevato tasso di insoddisfazione degli utenti, molti dei quali hanno revocato al loro adesione all'iniziativa.

A tutt'oggi l'attuazione del progetto appare insoddisfacente, con particolare riferimento al raggiungimento delle finalità proprie, cioè alla capacità di offrire un servizio personalizzato ai singoli aderenti sulla base dell'analisi dei differenti profili. Spesso vengono proposte offerte di lavoro già conosciute o comunque facilmente conoscibili dagli interessati, mentre gli eventi

formativi e di orientamento non sono adeguatamente calibrati sulle esigenze dei partecipanti. Carente risulta l'attività di verifica della qualità e della appropriatezza dei contenuti e del grado di soddisfazione dell'utenza.

Passando all'esame della gestione delle politiche passive per il lavoro, il complessivo sistema degli ammortizzatori sociali, finalizzati alla ripresa dell'attività lavorativa, dovrà a breve formare oggetto di un ampio processo di riordino, tramite l'emanazione di uno specifico decreto legislativo ai sensi dell'articolo 1 commi 1 e 2 lett. a) della legge n. 183 del 2014.

I criteri direttivi fissati nella legge delega tengono conto delle criticità di funzionamento dell'attuale sistema, ampiamente evidenziate dalla Sezione di controllo sulla gestione di questa Corte con delibera n. 4 del 9 aprile 2014, commentata nella relazione relativa al Rendiconto 2013.

Particolarmente significativo il criterio contenuto al punto 1 della legge delega, concernente il divieto di autorizzare integrazioni salariali in caso cessazione definitiva delle attività aziendali o di un ramo di queste, volto a riportare gli ammortizzatori nell'alveo naturale di strumenti volti a favorire la ripresa delle aziende in situazione di crisi momentanea, in linea con le raccomandazioni più volte formulate della Commissione dell'Unione europea

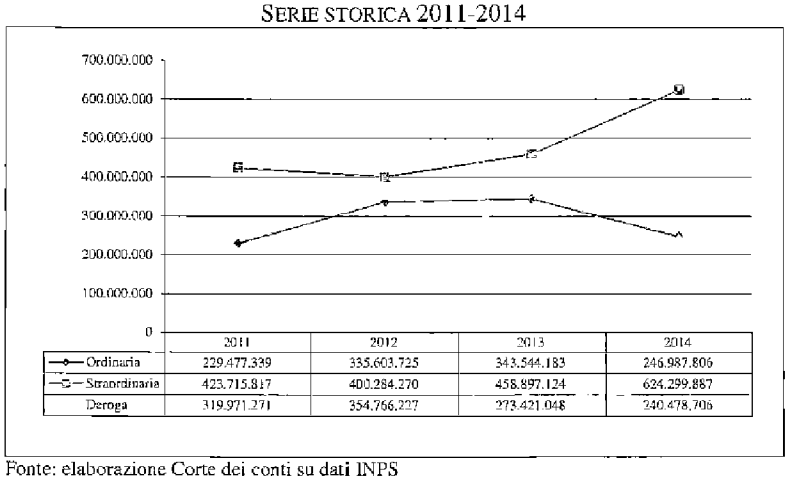
La cassa integrazione, inoltre, dovrebbe intervenire solo in caso di esaurimento delle possibilità di assorbire le eccedenze di ore lavorate attraverso l'utilizzo di tutti gli istituti previsti nella contrattazione collettiva e, in particolare, dei contratti di solidarietà.

È prevista inoltre una rimodulazione degli oneri contributivi ordinari in funzione dell'effettivo utilizzo delle misure.

In attesa della predetta riforma, complessivamente, nel 2014, le ore di cassa integrazione autorizzate sono state il 3,3 per cento in più rispetto al 2013.

GRAFICO 1

ORE DI CASSA INTEGRAZIONE AUTORIZZATE
SERIE STORICA 2011-2014



	2011	2012	2013	2014
Ordinaria	229.477.339	335.603.725	343.544.183	246.987.806
Straordinaria	423.715.817	400.284.270	458.897.124	624.299.887
Deroga	319.971.271	354.756.227	273.421.048	240.478.706

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Il grafico 2 mostra che la Cassa integrazione ordinaria, dopo la crescita registrata nel 2012 e nel 2013, diminuisce del 28 per cento. La Cassa integrazione straordinaria risulta in incremento (36 per cento rispetto al 2013), mentre quella in deroga presenta, viceversa, un calo del 12 per cento.

La tavola 19 riporta i dati relativi alla spesa sostenuta per ammortizzatori sociali suddivisa tra i vari istituti. In particolare, per quanto attiene alla Cassa integrazione, la spesa complessiva (compresi i contributi figurativi) è risultata nel 2014, secondo i dati contenuti nel preventivo assestato dell'INPS, pari a 6,54 miliardi, con una diminuzione del 2,3 per cento rispetto al 2013. Gli importi pagati per la Cassa integrazione straordinaria evidenziano una lieve

diminuzione (-0,9 per cento), di entità maggiore per la cassa ordinaria e per quella in deroga (rispettivamente, 2,6 e 5,6 per cento).

TAVOLA 19

SPESA PER AMMORTIZZATORI SOCIALI

(in milioni)

Anno 2013 Rendiconto		**Oneri per prestazioni**	**Contribuzione figurativa**	**Totale**
Trattamenti di disoccupazione ed ASpI		8.763	4.828	13.591
Cassa integrazione	Ordinaria	1.096	788	1.884
	Straordinaria	1.965	1.542	3.507
	in deroga	774	532	1.306
Mobilità	Ordinaria	1.550	1.084	2.634
	in deroga	365	303	668

Anno 2014 Preventivo assestato		**Oneri per prestazioni**	**Contribuzione figurativa**	**Totale**
Trattamenti di disoccupazione ed ASpI		8.671	5.113	13.784
Cassa integrazione	Ordinaria	1.068	766	1.834
	Straordinaria	1.964	1.510	3.474
	in deroga	702	530	1.232
Mobilità	Ordinaria	1.724	1.065	2.789
	in deroga	292	243	535

Fonte: Dati INPS comunicati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Sotto il profilo contabile, le Politiche per il lavoro utilizzano le risorse presenti nel Fondo per l'occupazione e la formazione (capitolo 2230[47], di parte corrente), che raggruppa le disponibilità 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[48].

Il predetto capitolo 2230 è ripartito in dieci piani di gestione.

Lo stanziamento iniziale di competenza del predetto capitolo è stato pari, nel 2014, a 2,4 miliardi, assorbito per oltre il 70 per cento dal piano gestionale 1"Ammortizzatori in deroga", ed è aumentato, rispetto all'anno precedente, di circa il 25 per cento.

Lo stanziamento definitivo si attesta sui 3 miliardi, in diminuzione del 13 per cento rispetto allo stesso dato del 2013.

In sede di assestamento di bilancio (legge n. 145 del 2014), in aggiunta a tale dotazione, sono state assegnate, esclusivamente in termini di cassa, risorse pari a 704 milioni[49].

La gestione amministrativo-contabile del Fondo, nell'esercizio 2014, ha reso necessario il ricorso a n. 9 decreti di variazione compensativa in termini di cassa e di competenza tra i piani di gestione del capitolo.

In relazione alla frequente necessità di spostare risorse tra i diversi piani gestionali, la Corte ha più volte sottolineato l'opportunità, di un'indicazione complessiva delle disponibilità, più in

[47] Fino all'esercizio 2012, il Fondo era iscritto nel cap. 7206, spese in conto capitale.

[48] 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.

[49] 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 198 milioni (con una diminuzione dell'1,3 per cento rispetto al 2013). Il piano gestionale 4 "Incentivi", con uno stanziamento definitivo di circa 250 milioni, con un calo del 27 per cento rispetto al 2013, ricomprende, in primo luogo, la corresponsione di 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, nonché interventi che vanno dal reimpiego *over* 50, misure in favore dei co.co.co, degli esodati, dei giovani, dei lavoratori esposti all'amianto.

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 2014, il Rendiconto evidenzia, sul citato capitolo, un elevato ammontare di residui passivi (3,9 miliardi)[50], in aumento del 18 per cento rispetto al 2013.

Secondo l'Amministrazione, la causa è da rinvenire 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.

L'Amministrazione ha dichiarato che sta procedendo ad una specifica attività di analisi dei residui passivi correnti, in raccordo con l'INPS, volta alla diminuzione degli stessi, monitorando l'andamento dei singoli interventi in modo da individuare le partite debitorie da liberare.

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 ha gestito, in qualità di Autorità di gestione capofila in Italia del Fondo Sociale Europeo (FSE)[51], due Programmi Operativi Nazionali (PON): il PON *Governance* e Azioni di sistema – Obiettivo Convergenza (PON GAS) e il PON Azioni di Sistema.

Con riferimento al primo programma, a fronte di un obiettivo cumulato di spesa al 31 dicembre 2014 pari a 428 milioni, risultano certificati dall'Unione europea impegni pari a 336 milioni. Si tratta di un ammontare pari a circa il 78,5 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 Azione di Sistema: a fronte di un *target* cumulato di spesa pari 72 milioni, è stato certificato un importo pari a circa 58 milioni, con esigenza di impegnare, entro il prossimo esercizio 2015, il 20 per cento delle risorse attribuite per l'intero ciclo settennale di programmazione.

Riguardo la programmazione europea 2014-2020, il 17 dicembre 2014, è stato approvato, con decisione della Commissione europea, il PON SPAO "Sistemi di politiche attive per l'occupazione".

4.3.2. Programma "Vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme in materia di legislazione sociale e del lavoro"

La Corte ha più volte sottolineato l'importanza dell'attività ispettiva e di vigilanza sulla applicazione della normativa a tutela delle condizioni di lavoro, quale presidio di legalità e di tutela della libera concorrenza in un contesto caratterizzato dal perdurare degli effetti della crisi economica che accentua la tendenza ad eludere i vincoli posti dalla normativa.

Si tratta di una attività che richiede un costante aggiornamento professionale in relazione alla evoluzione del quadro normativo con particolare riferimento alla qualificazione della tipologia del rapporto ed agli adempimenti sostanziali a carico delle imprese e dei datori di lavoro.

---

[50] Dei 3,9 miliardi, 1,2 sono relativi a residui di stanziamento.

[51] 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.

In attesa del riassetto organizzativo prefigurato dalla legge delega n. 183 del 2014, che ha delineato uno svolgimento unitario delle attività da parte di una istituenda Agenzia Governativa, nel corso del 2014 i compiti ispettivi e di vigilanza hanno continuato ad essere svolti da soggetti diversi, con procedure non sempre coordinate e con difficoltà di condivisone dei dati.

Con riferimento ai risultati della attività svolta dagli uffici periferici del Ministero nel 2014, sono state ispezionate 140.173 aziende. In più delle metà delle quali sono state trovate situazioni di irregolarità.

In occasione degli accertamenti ispettivi sono stati rilevati 73.508 lavoratori irregolari, di cui circa 41.000 totalmente in nero.

In esito all'attività di vigilanza, sono stati adottati (ai sensi dall'art. 14 del d.lgs. n. 81 del 2008), 6.838 provvedimenti di sospensione nei confronti soprattutto di Aziende inserite nel comparto alberghiero e della ristorazione e nell'edilizia[52].

Nel corso del 2014 è proseguita l'attività di vigilanza sugli eventi culturali e di carattere fieristico ed espositivo, con particolare riferimento alle attività di allestimento e di strutture e di impianti, posti in opera in occasione di spettacoli, mostre, manifestazioni fieristiche ed eventi culturali, al fine di monitorare attività considerate maggiormente a rischio per il possibile ricorso a fenomeni di lavoro irregolare e per la maggiore incidenza di eventi infortunistici.

In tale ambito stati verificati 278 eventi (nel 64 per cento dei quali sono state accertate violazioni), e sono state oggetto di ispezione complessivamente 1.336 aziende, delle quali il 41 per cento irregolari.

Come previsto nel Documento di programmazione dell'attività di vigilanza per l'anno 2014, è stata dedicata particolare attenzione alla situazione delle cooperative. Su un totale di oltre 3.900 cooperative ispezionate, hanno evidenziato irregolarità oltre 1.900 Enti, in prevalenza tra quelli non iscritti all'Albo Nazionale.

L'accesso sui luoghi di lavoro ha rappresentato l'occasione per applicare gli istituti conciliativi introdotti dal d.lgs. n. 124 del 2004. Oltre 11.000 sono state le conciliazioni monocratiche avviate; tra queste 7.700 hanno trovato positiva definizione con il raggiungimento di un accordo.

La tavola 20 sintetizza i principali risultati ottenuti da tutti i soggetti incaricati di compiti ispettivi e di vigilanza.

TAVOLA 20

MONITORAGGIO ATTIVITÀ DI VIGILANZA – ANNO 2014

DATI NAZIONALI					
Organo di controllo	**Aziende Ispezionate**	**Aziende irregolari**	**N. lavoratori irregolari**	**N. lavoratori totalmente in nero**	**Recupero contributi e premi evasi (in euro)**
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	140.173	74.745	73.508	41.030	100.541.783,00
INPS	58.043	47.044	48.658	28.625	1.316.766.000,00
INAIL	23.260	20.343	59.463	7.732	91.296.473,00
TOTALE	**221.476**	**142.132**	**181.629**	**77.387**	**1.508.604.256**

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Le sanzioni effettivamente introitate nel 2014 (-18,2 per cento) segnano una forte flessione rispetto ai precedenti esercizi. Quanto sopra è da porre in relazione, non tanto alla qualità dell'accertamento e all'esito dell'eventuale successivo contenzioso, quanto piuttosto alle sempre maggiori difficoltà di adempimento dei soggetti sanzionati, in un periodo di perdurante crisi economica.

[52] La revoca dei provvedimenti di sospensione (per la quale è richiesto, oltre alla regolarizzazione dell'illecito, anche il pagamento di una sanzione amministrativa) si è avuta nell'82 per cento dei casi ed ha consentito di riscuotere una somma pari circa 11 milioni di euro.

4.4. Missione 27 "Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti"

Secondo i dati trasmessi dalla competente Direzione generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel 2014 sono regolarmente presenti in Italia 3.875.000 extracomunitari, con un incremento di oltre 110 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 dei soggiornanti di lungo periodo, cioè dei soggetti che hanno ottenuto un permesso a tempo indeterminato, pari ad oltre il 56 per cento della presenza regolare.

I dati evidenziano come anche nel 2014 la dinamica evolutiva del fenomeno immigrazione registra un sostanziale aumento della presenza di soggetti entrati in Italia al di fuori della regolamentazione dei flussi e dalla connessa correlazione con un rapporto di lavoro stabile sul territorio nazionale.

La forte instabilità politica di alcune aree geografiche determina un aumento del numero dei rifugiati e dei richiedenti asilo[53], mentre la stabilizzazione del percorso migratorio dei soggetti già presenti in Italia, ha trovato e trova una sua significativa espressione nell'incremento dei ricongiungimenti familiari e delle seconde generazioni di migranti.

A fronte della crescita della popolazione extracomunitaria inattiva per le ragioni sopraesposte, il tasso di disoccupazione degli immigrati è notevolmente cresciuto, raggiungendo il 17 per cento (percentuale di gran lunga superiore a quella della componente italiana).

Deriva da quanto sopra la necessità di ridefinire le politiche di accoglienza e di integrazione, anche alla luce dell'evoluzione del quadro normativo che vede la piena equiparazione degli extracomunitari soggiornanti in Italia da lungo periodo ai cittadini italiani, per quanto attiene all'estensione delle misure di sostegno al reddito e di inclusione attiva.

Al riguardo merita di essere segnalato il d.lgs. 4 marzo 2014, n. 40, di recepimento della direttiva 2011/98/UE, che attribuisce ai soggetti extracomunitari regolarmente soggiornanti un insieme di diritti analoghi a quelli dei lavoratori nazionali, in tutti gli ambiti connessi all'occupazione (condizioni di lavoro, istruzione e formazione professionale, sicurezza sociale, etc.).

Tra le altre norme significative in materia di immigrazione entrate in vigore nel 2014 vanno altresì segnalate:

- la legge n. 154 del 7 ottobre 2014 contenente la delega alla redazione di un "testo unico" in materia di protezione internazionale e diritto d'asilo, anche alla luce della sopravvenuta normativa di derivazione comunitaria;
- la legge 30 ottobre 2014, n. 161 che prevede la riduzione del periodo massimo di trattenimento degli stranieri all'interno dei Centri di identificazione e di espulsione - CIE - (90 giorni a fronte dei precedenti 18 mesi).

Va, infine, segnalato l'art. 1, commi 181 e 182, della legge di stabilità per il 2015 che ha istituito un apposito Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

In tale contesto, la programmazione del flussi di ingresso nel 2014 è stata limitata ai lavoratori non comunitari stagionali (dPCM del 11.12.2014) per un numero di 17.850 quote. Con il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 25 giugno 2014 è stato determinato il contingente per il triennio 2014/2016, relativo all'ingresso di cittadini stranieri per la partecipazione a corsi di formazione professionale e tirocini formativi, per un limite massimo di 15 mila ingressi

Sotto il profilo ordinamentale, il 10 luglio 2014 è stata sottoscritta l'Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali, sulle azioni da intraprendere per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari. Il successivo 5 agosto 2014 è stato sancito l'Accordo Stato-Regioni

[53] Al 31 dicembre 2014, risultano complessivamente sbarcati nelle coste italiane più di 160.000 migranti (di cui più di 14.000 minori stranieri non accompagnati); di questi oltre 50.000 hanno fatto richiesta di protezione internazionale.

sulle "Linee-guida in materia di tirocini per persone straniere residenti all'estero", dirette a promuovere un'applicazione uniforme del tirocinio a livello nazionale, prevenire e contrastare gli abusi delle procedure di ingresso per tirocinio e garantire il monitoraggio complessivo ai fini di una efficace programmazione triennale.

Anche nel 2014 l'Amministrazione ha dato priorità alle 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.

In particolare, attraverso l'attivazione di percorsi di tirocinio e l'erogazione di doti formative con finalità occupazionali[54].

Il Ministero del lavoro ha collaborato con il Ministero dell'interno alla progettazione di un intervento, a valere sul Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di Paesi Terzi, finalizzato a realizzare interventi territoriali volti per sostenere l'occupabilità di 12.000 cittadini di Paesi vulnerabili o in condizione di disagio occupazionale, tramite servizi di informazione, orientamento al lavoro e valorizzazione delle competenze informali. Sono state ammesse al finanziamento 15 proposte progettuali attualmente in corso di realizzazione, le cui attività si concluderanno il 31 giugno 2015.

Nel 2014 è 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 coinvolto, funzionale all'erogazione di un mix di servizi di politica attiva del lavoro e di integrazione che consentano la permanenza regolare dei giovani in Italia.

Va ancora segnalato un intervento volto all'integrazione socio lavorativa di 350 minori straniere non accompagnate e di giovani donne migranti a rischio di esclusione sociale[55]. Nell'ambito del predetto progetto sono stati realizzati 258 percorsi multidisciplinari di supporto all'autonomia sociale per giovani donne e minori stranieri non accompagnati.

Sempre con riferimento ai minori non accompagnati, nel corso del 2014 sono state attivate 293 indagini familiari nei Paesi di origine dei minori. Tali indagini familiari sono state svolte dall'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM), in virtù di una convenzione specifica sottoscritta con il Ministero nel marzo 2014 per un importo di euro 900.000[56].

Al di la dei risultati ottenuti attraverso le iniziative descritte, osserva la Corte come complessivamente si tratti 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.

---

[54] Per le Regioni Obiettivo Convergenza sono state utilizzate nel 2014 risorse pari ad euro 2.200.000, a valere sul Fondo Sociale Europeo. Per le Regioni Obiettivo Competitività sono state impegnate risorse pari ad euro 2.700.000, a valere sul Fondo di Rotazione per la formazione professionale. Sul piano operativo è stato predisposto un avviso pubblico, al quale hanno aderito 125 Enti che hanno richiesto l'attivazione di circa 2.000 tirocini.

[55] A tal fine sono state stanziate risorse pari a euro 1.248.000 (826 mila a valere sul Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi e 421 mila a valere sul Fondo Sociale Europeo).

[56] La competente Direzione generale ha ricevuto gli esiti delle indagini familiari ed ha trasmesso i risultati ai Comuni, agli assistenti sociali e agli operatori responsabili, al fine di fornire elementi utili per la definizione dei percorsi di integrazione in Italia o di reintegrazione in caso di rimpatrio volontario assistito. Le indagini familiari condotte nell'anno 2014 hanno riguardato principalmente i minori di origine Albanese (164 indagini), Kosovara (50 indagini) e Bengalese (31 indagini).

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica e finanziaria: *1.1. Il ruolo e le funzioni del Ministero; 1.2. La programmazione strategica e finanziaria*

2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. La revisione degli assetti organizzativi e gli uffici territoriali; 2.2. Misure in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza*

3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Le risorse finanziarie assegnate; 3.2. Le misure di contenimento della spesa; 3.3. La gestione delle spese; 3.4. I residui passivi; 3.5. Analisi delle criticità emerse dall'esame del rendiconto; 3.6. Analisi della gestione delle entrate extra-tributarie*

4. Missioni e i programmi: *4.1. Giustizia civile e penale;* 4.1.1. Fondo Unico Giustizia; 4.1.2. Legge Pinto ed equa riparazione; 4.1.3. Spese di giustizia; *4.2. Amministrazione penitenziaria;* 4.2.1. Piano carceri; 4.2.2. Trattamento penitenziario; 4.2.3. Ospedali psichiatrici giudiziari; 4.2.4. Banca Dati Nazionale del DNA; *4.3. Giustizia minorile; Tutela dei beni archeologici; 4.4. Tutela dei beni archivistici*

Considerazioni di sintesi

Il Ministero della giustizia è deputato a svolgere le competenze riconducibili all'organizzazione ed al funzionamento della giustizia e dei relativi servizi su tutto il territorio nazionale, in ambito civile e penale, e la missione "Giustizia" è di esclusiva competenza del Ministero stesso. Pilastro della crescita del sistema paese è l'efficienza del sistema giudiziario e su di essa si fonda il processo di riforma, quale sintesi sia di interventi normativi che organizzativi. Il DEF 2014, in particolare, enuclea principalmente l'efficientamento della giustizia civile, fra le misure volte ad "un'energica azione in materia di miglioramento dell'ambiente imprenditoriale e di attrazione di capitali esteri".

Il panorama è poliedrico: si estende dalla riorganizzazione della geografia giudiziaria sul territorio, alla nuova organizzazione in itinere degli uffici, all'implementazione degli strumenti telematici ed informatici a valenza legale[1], ed alla soluzione delle problematiche carcerarie dal punto di vista edilizio e del trattamento dei detenuti, con profili specifici riguardanti la giustizia minorile e la riforma degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG). Tutto ciò nella cornice di ineludibili esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica. Le novità normative che hanno caratterizzato il 2014, volte proprio a conseguire una maggior efficienza degli uffici giudiziari, sembrano non inserirsi in un quadro organico, ma sporadico, di cui non risulta agevole riscontrare gli effetti singoli e complessivi. Peraltro la sfera dell'efficientamento del sistema giudiziario e dei connessi profili tecnico-informatici non risulta completata e continua a fruire di sempre ulteriori finanziamenti. Fra gli interventi normativi di rilievo, alcuni

[1] Il CSM in data 18/05/2015 ha presentato il Monitoraggio effettuato sullo stato di attuazione del Processo telematico, evidenziando le criticità ancora sussistenti.

sono orientati al processo civile, quali la previsione di misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile (DL n. 132 del 2014), dei quali sono solo parzialmente apprezzabili gli effetti; l'istituzione dell'"Ufficio del processo" presso gli uffici dei tribunali ordinari e delle Corti d'appello (DL n. 90 del 2014), che ha terminato la fase di sperimentazione. Peraltro, non sono ancora del tutto valutabili positivamente neanche gli effetti di interventi legislativi del triennio scorso.

Sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione, il totale dei procedimenti civili pendenti, pari a 5,2 milioni di cause, risulta ridotto rispetto al 2011 (5,7 milioni) e nel DEF 2015 si riferisce di una riduzione del 15 per cento dell'arretrato, che assomma gli effetti aggregati di tutte le riforme sia in termini normativi che tecnologici ed organizzativi. In termini gestionali, avrebbero dovuto susseguirsi altri interventi non realizzati, quali la procedura per l'indizione della gara unica per le intercettazioni telefoniche, il completamento del piano carceri, l'assolvimento dei debiti pregressi.

La revisione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari appare ancora non completamente definita. Difatti, non solo risulta parzialmente attuata in relazione agli uffici del giudice di pace, con il d.lgs. n. 156 del 2012, ma tale settore è stato oggetto di reiterati interventi normativi, da ultimo il DL n. 192 del 2014, volti a modificare continuamente l'assetto territoriale su proposta degli Enti locali interessati al mantenimento delle sedi nel proprio territorio con oneri a proprio carico. Sul versante dell'organizzazione, non è ancora ultimata la nuova architettura del dicastero, in attesa del nuovo regolamento di organizzazione che definirà la struttura organizzativa e le dotazioni organiche. Al 31/12/2014 risultavano in servizio più di 43 mila unità di personale dei ruoli amministrativi e dirigenziali.

In ambito penitenziario, sono state attuate le misure volte alla soluzione dei problemi trattamentali carcerari, quali le disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (DL n. 92 del 2014), con soluzioni che sono state valutate positivamente a giudizio della CEDU, arginando quindi il notevole flusso di ricorsi in materia.

Lo stanziamento definitivo del Ministero è pari a 7,9 miliardi di euro e complessivamente i decreti di variazione in aumento hanno assorbito in parte i minori stanziamenti iniziali, ridimensionando l'effettivo risparmio preventivato con la legge di bilancio. La classificazione economica in categorie evidenzia che il 74 per cento della spesa complessiva è dedicata ai redditi da lavoro dipendente ed in minor parte ai consumi intermedi (18 per cento). La rigidità del bilancio è comprovata dalla circostanza che solo il 9,4 per cento risulta classificato come spesa rimodulabile. Gli impegni ammontano a 7,7 miliardi ed i pagamenti totali 7,6 miliardi. In forte aumento gli impegni ed i pagamenti per debiti pregressi (100,9 milioni di euro), anche se si è riscontrato il formarsi di nuovi debiti fuori bilancio, sia nella gestione ordinaria che con riguardo all'equa riparazione per la durata eccessiva dei processi (legge Pinto). Sul fronte delle entrate extra-tributarie, si è evidenziata una esigua capacità programmatoria, in particolare l'anomalia programmatoria e gestionale del capitolo istituito per le entrate derivanti dalla "Definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile" ai sensi dell'art. 14 DL n. 102 del 2013.

L'analisi dei tre programmi della missione "Giustizia" ha evidenziato che il 60 per cento dello stanziamento definitivo è devoluto al programma "Giustizia civile e penale" (4,7 miliardi), il 38 per cento è intestato alla "Amministrazione penitenziaria" (2,9 miliardi) ed il 2 per cento alla "Giustizia minorile" (163 milioni).

Sono stati evidenziati alcuni profili specifici, quali l'utilizzo delle risorse del Fondo Unico Giustizia (FUG), nel quale al mese di aprile 2014 risultavano 3,5 miliardi, l'equa riparazione e le spese di giustizia. Con riguardo al FUG, gestito da Equitalia giustizia, in ordine al quale permangono numerose criticità, l'Amministrazione ha riferito che non è risultato agevole programmare le risorse assegnate per il funzionamento, in considerazione del tardivo riparto delle stesse. Con riguardo all'equa riparazione il debito complessivo ancora esistente

presso le Corti d'appello è molto elevato, pari a 456,5 milioni di cui 72,5 milioni relativi al 2014, ma le risorse assegnate non sono risultate sufficienti, tanto che i ritardi nei pagamenti hanno incrementato il contenzioso consequenziale. Con riferimento infine, alle spese di giustizia, lo stanziamento definitivo è minore del 2013 e sono sussistenti ancora debiti fuori bilancio complessivi per 56 milioni di euro. Proprio in tale ambito l'Amministrazione è chiamata ad operare su due aspetti specifici: l'uno attiene al ripianamento delle situazioni debitorie e l'altro strettamente correlato a conseguire risparmi di spesa e maggior trasparenza attraverso il sistema unico delle intercettazioni. Non è tuttavia ancora completata la procedura per l'indizione di una gara unica nazionale.

Il Piano carceri, con un finanziamento complessivo di 462,8 milioni di euro, punto focale del programma, non risulta completato. A seguito della conclusione del mandato del Commissario straordinario e del versamento in entrata di 410 milioni ancora disponibili nella Contabilità speciale intestata alla gestione commissariale, occorre recuperare il presidio decisionale del sistema, dal punto di vista strutturale e gestionale. Difatti, il Piano carceri non ha portato a termine il programmato spazio strutturato per la detenzione. In sintesi, sulla base dei dati del Ministero, i posti detentivi previsti si attestavano a 11.934, mentre quelli effettivamente finanziati sono stati il 37 per cento, cioè 4.415 posti. Attesa la necessità di nuovi posti detentivi, la popolazione carceraria, a fronte di 49,6 mila posti utilizzabili, risulta di 54,3 mila detenuti, pur in calo rispetto ai 64,1 mila del 2013. Però, appaiono in aumento le misure alternative alla detenzione, che hanno contribuito a ridurre il c.d. indice di sovraffollamento carcerario. La tematica del lavoro della popolazione detenuta si è sviluppata sia nell'agevolare il lavoro attraverso la previsione di sgravi fiscali e sgravi contributivi a favore di imprese, sia disciplinando il lavoro intra carcerario. In ordine a quest'ultimo tuttavia il legislatore ha posto un termine -15/01/2015- alle attività delle cooperative nelle quali lavorano i detenuti, alle quali era affidata la gestione del servizio confezionamento pasti, servizio che sarà gestito dagli Istituti penitenziari in amministrazione diretta, non senza problematiche come rilevato dall'Amministrazione. Non risulta ancora completata, inoltre, la riforma degli Ospedali psichiatrici giudiziari, entro il termine da ultimo individuato nel 15 marzo 2015 dalla legge n. 81 del 2014, sia per la complessità delle procedure amministrative necessarie per l'attuazione dei progetti regionali, sia per i tempi di realizzazione delle strutture sanitarie sostitutive - REMS residenze per l'esecuzione della misura di sicurezza - che dovranno accogliere i pazienti, sia infine per la scarsità delle risorse finanziarie. Nell'ambito della Giustizia minorile, infine, l'Amministrazione ha dovuto fronteggiare i cambiamenti che hanno riguardato sia la società civile che l'utenza e che hanno comportato la necessità di un adeguamento ed una rivisitazione dell'organizzazione e dell'operatività del Sistema dei Servizi Minorili della Giustizia, con il necessario coordinamento con le Regioni. In particolare, oltre alla presa in carico dell'utenza infra-venticinquenne, dai già previsti ventuno anni, a seguito dell'approvazione della legge n. 117 del 2014, vi sono stati consistenti cambiamenti sociali, economici e culturali e di provenienza dell'utenza anche straniera e di minorenni o giovani adulti portatori di patologie psichiatriche e poli-assuntori di sostanze.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica e finanziaria

1.1. Il ruolo e le funzioni del Ministero

Il Ministero della giustizia è deputato a svolgere le competenze riconducibili all'organizzazione ed al funzionamento della giustizia e dei relativi servizi su tutto il territorio nazionale, in ambito civile e penale.

Nel bilancio, la missione "Giustizia" è di esclusiva competenza del Ministero ed assorbe la quasi totalità delle risorse allocate nel suo stato di previsione della spesa.

Ad esso sono attribuite anche funzioni amministrative, strettamente connesse alla funzione giurisdizionale, quali la gestione degli archivi notarili e la vigilanza sugli ordini e collegi professionali, e quelle nel settore penitenziario e minorile.

L'organizzazione e l'amministrazione della giustizia sono elementi nevralgici per il Paese e negli ultimi anni anche critici, al di là del valore delle professionalità che operano nel servizio.

Il contesto nazionale va scrutinato sia dal punto di vista dell'efficienza organizzativa, sia dal punto di vista della razionalità del sistema, i cui riflessi internazionali sono di notevole rilievo. Pilastro della crescita del sistema paese è, difatti, l'efficienza del sistema giudiziario e su questa sfida si innesta il processo di riforma, quale sintesi sia di interventi normativi che organizzativi. Il panorama è poliedrico, va dalla revisione della geografia giudiziaria sul territorio, alla nuova organizzazione in itinere degli uffici, all'implementazione degli strumenti telematici ed informatici a valenza legale, all'incisiva soluzione del problema carcerario dal punto di vista edilizio e del trattamento dei detenuti, con profili specifici riguardanti la giustizia minorile e la riforma degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG).

In ambito internazionale è stato pubblicato il rapporto 2014 della Commissione per l'Efficienza della Giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), che, nel descrivere il funzionamento dei sistemi giudiziari in 46 dei 47 stati membri del Consiglio d'Europa, presenta dati quantitativi e qualitativi riferiti all'anno 2012. Gli esiti della ricerca per l'Italia confermano i gravi problemi riferibili all'eccessiva durata dei procedimenti, all'aumento complessivo dell'arretrato, sia per i procedimenti civili che penali. Tuttavia, il rapporto CEPEJ individua anche segnali di miglioramento: la giustizia civile mostra, in primo grado, una riduzione dell'iscrizione a ruolo, anche in relazione agli effetti deflattivi connessi all'aumento del contributo unificato[2], nonché segnali molto positivi sul fronte dell'informatizzazione.

Peraltro, proprio sulle suddette criticità si sono incentrati gli interventi normativi ed organizzativi recenti.

Le novità normative che hanno caratterizzato il 2014, volte a conseguire maggior efficienza degli uffici giudiziari, sembrano non inserirsi in un quadro organico ma sporadico, di cui è difficile riscontrare gli effetti complessivi. Nello specifico, hanno riguardato, l'entrata in vigore del processo telematico, l'istituzione dell'"Ufficio del processo" presso gli uffici dei tribunali ordinari e delle Corti d'appello, previsto dal DL n. 90/2014[3]. Gli esiti della sperimentazione, secondo quanto riferito dal Ministero, hanno evidenziato un'apprezzabile diminuzione dei tempi di definizione dei procedimenti ed un incremento medio di produttività, nonché una diminuzione delle pendenze del 15 per cento[4]. Risultano in fase di completamento i decreti ministeriali (regolamentari e non regolamentari), attuativi del processo civile telematico ed in fase di adozione, quelli per attuare l'ufficio del processo in via sistemica.

Il DL 26 giugno 2014, n. 92[5] contiene disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in adempimento di prescrizioni dettate dalla CEDU nel gennaio 2013, disposizioni ritenute adeguate dal Comitato dei Ministri della Corte di giustizia. Il provvedimento normativo prevede anche disposizioni in ordine ad alcune modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile ed all'edilizia penitenziaria.

---

[2] I dati sui procedimenti iscritti e sugli importi del contributo unificato presso le sezioni specializzate in materia di impresa- uffici con sezioni specializzate configurate nel SICID - Anni 2012/2014 aggiornati al 7/01/2015, indicano un aumento di più del 260 per cento in termini finanziari nel triennio a fronte dell'aumento degli iscritti del 160 per cento.

[3] Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con la legge dell'11 agosto 2014, n. 114, recante: «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari».

[4] Fonte DEF 2015 sezione III PRN pag. 40.

[5] Decreto-legge del 26 giugno 2014, n. 92, convertito con modificazioni nella legge 11 agosto 2014, n. 117, "Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile".

Ed ancora il DL n. 132 del 2014[6] prevede misure riguardanti l'eliminazione dell'arretrato ed il trasferimento in sede arbitrale dei procedimenti civili pendenti; misure deflattive quali la procedura di "negoziazione assistita" e la semplificazione dei procedimenti di separazione personale e di divorzio; misure specifiche per migliorare la funzionalità del processo civile di cognizione, quali fra l'altro le modifiche al regime della compensazione delle spese; infine misure specifiche per la tutela del credito nonché per la semplificazione e l'accelerazione del processo di esecuzione forzata e delle procedure concorsuali, ai fini della trasparenza ed efficienza delle procedure fallimentari. Gli effetti complessivi della norma, potranno apprezzarsi dal 2015, essendo entrata in vigore l'ultimo trimestre del 2014.

Altro intervento legislativo in ambito penale si è avuto con la legge di delega n. 67 del 2014 "in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili", che è stata in parte attuata con il d.lgs. 28/2015[7] e detta le disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto.

Sempre in ambito penale, il 12 dicembre è stato approvato in Consiglio dei Ministri uno schema di d.d.l. che prevede modifiche al sistema penale, sia sostanziale che processuale ed ordinamentale, per il rafforzamento delle garanzie difensive e la ragionevole durata dei processi. Altro d.d.l. propone la riforma del libro XI del c.p.p. per semplificare fra l'altro il sistema delle rogatorie internazionali e le estradizioni.

Infine, la legge di stabilità 2015[8] ha previsto uno specifico fondo con dotazioni crescenti, per «l'efficientamento del sistema giudiziario», finalità che aveva già fruito peraltro di ripetuti finanziamenti nei precedenti esercizi. L'art. 1 comma 96 della legge ha stanziato infatti, 50 milioni di euro per il 2015, 90 milioni di euro per il 2016 e 120 milioni di euro per il 2017, con la precipua finalità di migliorare ancora l'efficienza del sistema giudiziario e potenziare il cosiddetto processo telematico. Il DL 31 dicembre 2014, n. 192[9], prevede la possibilità in sede territoriale di richiedere il ripristino degli uffici del giudice di pace soppressi, modificando ulteriormente la geografia giudiziaria sulla base di esigenze rappresentate in sede locale. Con la legge 190/2014 è stato disposto, a decorrere dal 1° settembre 2015, il trasferimento delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari dai Comuni al Ministero della giustizia: lo Stato non corrisponderà più ai Comuni i canoni di locazione per gli immobili comunali adibiti a sede di uffici giudiziari. Il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, determina con decreto l'importo complessivo delle spese per il funzionamento di ciascun ufficio giudiziario. L'importo del contributo è stato determinato sulla base dei costi standard per categorie omogenee di beni e servizi, in rapporto al bacino di utenza ed all'indice delle sopravvenienze di ciascun ufficio giudiziario.

In corso di esame vi sono altri provvedimenti, quali un d.d.l. delega per l'efficienza del processo civile[10], provvedimento che si propone di riformare organicamente il rito medesimo secondo parametri di maggiore efficienza e specializzazione e un disegno di legge di riforma della magistratura onoraria, per creare una figura di magistrato onorario professionista, in grado di poter mettere le proprie competenze al servizio della giurisdizione, disponendo di adeguate funzioni, compensi e trattamenti, anche previdenziali[11].

Tra le novità gestionali, la recente attivazione di un programma informatico - *datawarehouse*- ha consentito di concludere l'operazione di "Censimento speciale della giustizia civile" con le pendenze per ogni singolo ufficio giudiziario, pubblicata sul il sito WEB del Ministero nel mese di novembre 2014. Per gli affari penali, invece, non è stato ancora

---

[6] Decreto-legge n. 132/2014 convertito con modificazioni nella legge 10 novembre 2014 n. 162, recante "misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile".
[7] Attua l'art.1comma1 lett. m) della legge 67/2014.
[8] Legge 23 dicembre 2014, n. 190.
[9] Decreto-legge del 31 dicembre 2014, n. 192, convertito con modificazioni nella legge n. 11 del 27 febbraio 2015.
[10] Disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 10.02.2015, presentato in data 11/3/2015 AC 2953.
[11] AS 1738 Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace. Presentato in data 13 gennaio 2015.

possibile fruire dei vantaggi del *datawarehouse*. L'Amministrazione ha riferito che i dati statistici penali sono stati rilevati tramite estrazione dai diversi registri locali. Per i dati mancanti, perché non trasmessi tempestivamente da alcuni uffici periferici, la DG Statistica ha proceduto alla "stima". Le pendenze degli affari civili e penali al 2013 erano di 3,4 milioni di affari penali, mentre per quelli civili, nel mese di ottobre 2014 erano 5,2 milioni[12]. L'operazione di censimento ha consentito al Ministero della giustizia, di concerto con il Consiglio Superiore della Magistratura, di impostare l'operazione della revisione delle piante organiche, a seguito della "nuova geografia giudiziaria" che si è stabilizzata solo nel settembre 2014 -ma che presumibilmente come su accennato non è ancora definitiva - ed in prospettiva di mirare a neutralizzare il «rischio-Pinto».

Di notevole impatto si dovrebbe quindi palesare la nuova architettura del Ministero, differita rispetto alle altre Amministrazioni, predisposta dello schema di regolamento di organizzazione[13], approvato in Consiglio dei Ministri il 27 marzo 2015, nell'ambito del procedimento semplificato previsto dalla legge di conversione del DL n. 90 del 2014. Il dPCM è in corso di registrazione.

Il duplice obiettivo perseguito dal Governo, così come esposto anche nel DEF 2015, è volto ad una rigorosa semplificazione strutturale che contempla tra l'altro una ricerca di maggiore efficienza operativa.

1.2. La programmazione strategica e finanziaria

I documenti programmatici - DEF 2014 e la nota di aggiornamento del mese di ottobre 2014 - hanno posto l'attenzione sulla necessità di un organico programma di riforme della PA, che contempli fra l'altro interventi nell'efficientamento della giustizia civile, al fine di elaborare "*un'energica azione in materia di miglioramento dell'ambiente imprenditoriale e di attrazione di capitali esteri*".

Peraltro, le misure già avviate negli anni precedenti ed in corso di attuazione, riguardavano gli interventi normativi per ridurre i tempi della giustizia, anche con strumenti deflattivi, l'innovazione, la digitalizzazione e la riorganizzazione territoriale.

In generale, nella nota di aggiornamento al DEF si sottolinea che la drastica riduzione dei tempi della giustizia civile consentirà, associata ad altre misure di semplificazione normativa e procedurale generale anche del fisco e della PA, di "*premiare l'intraprendenza economica, il merito e l'innovazione riattivando i motori dell'equità e della mobilità sociale... aumentando la fiducia degli investitori*".

Nella nota integrativa al bilancio di previsione 2014-2016 sono contenuti gli obiettivi per missioni e programmi per ogni Centro di responsabilità del Ministero.

La direttiva annuale 2014 declina gli interventi urgenti e prioritari che traggono ispirazione da quanto già esplicitato nel DEF e cioè "*un apparato amministrativo efficiente non può prescindere dall'attuazione delle riforme necessarie a ricondurre il sistema giudiziario agli standard qualitativi che il Paese e la comunità internazionale attendono*". L'efficienza del sistema giudiziario soprattutto nel settore civile, è uno dei parametri che determina il *"ranking"* internazionale rispetto agli investitori.

Perciò, prosegue la direttiva, è indispensabile procedere alla riorganizzazione del Ministero, alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, conseguire l'efficienza complessiva del sistema, risolvere l'emergenza ormai cronica del sovraffollamento delle carceri. Interventi normativi degli ultimi anni sono stati disposti per deflazionare il contenzioso civile (mediazione civile DL n. 69 del 2013). Tra gli obiettivi primari del 2014, la direttiva pone inoltre interventi di natura gestionale quali la procedura per l'indizione della gara unica per le intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali.

---

[12] Fonte: "Censimento speciale della giustizia civile", eseguita dalla DgStat nel mese di ottobre 2014.

[13] Schema di Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante "Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche del Ministero della giustizia".

La direttiva elenca 16 priorità per il 2014, che spaziano dalla geografia giudiziaria, alla valorizzazione delle risorse umane, all'innovazione tecnologica nei processi e nei presidii giudiziari, dal miglioramento delle condizioni di detenzione per adulti e minori, a modalità organizzative (strumenti delle risorse trattamentali e di osservazione) per l'esecuzione esterna della pena, la formazione professionale e lavoro per i detenuti nelle carceri. Tutto ciò nella cornice di ineludibili esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica.

Il Piano della *performance* 2014-2016, approvato in data 10 giugno 2014, definisce gli obiettivi che l'Amministrazione intende raggiungere con le risorse che le sono state assegnate, i risultati che essa si propone di conseguire ed i relativi indicatori per la loro misurazione. Sottolinea l'assenza di un unico sistema informatico di raccolta delle informazioni attinenti al controllo di gestione, al quale si è sinora supplito con il buon livello di integrazione raggiunto tra i vari soggetti coinvolti e la loro specializzazione; tuttavia è in via di definitivo completamento una piattaforma informatica unitaria.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. La revisione degli assetti organizzativi e gli uffici territoriali

La nuova struttura organizzativa, prevista dal nuovo regolamento che provvederà contestualmente alla riorganizzazione del Ministero ed alla razionalizzazione delle relative strutture, rese necessarie dalla riduzione degli uffici e delle relative dotazioni organiche di personale, tenuto conto delle ripetute deroghe, non è ancora definita, nonostante il lungo iter di composizione delle poliedriche necessità sul territorio nazionale.

La fotografia attuale del Ministero è ancorata alla vigente regolamentazione, che prevede quattro strutture dipartimentali: Dipartimento per gli affari di giustizia (DAG), Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (DOG), Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP), il Dipartimento per la giustizia minorile (DGM) e l'Ufficio centrale archivi notarili (UCAN), ognuna con una distinta dotazione organica. Le dotazioni organiche del Ministero attualmente sono definite da atti organizzativi distinti per direzioni generali ed ambiti operativi. Le dotazioni hanno subito le decurtazioni di legge, ma ancora non è definita la ripartizione delle stesse fra le strutture centrali e periferiche.

I risparmi di spesa previsti saranno individuati solo con il nuovo dPCM.

Per quanto attiene alla materia delle circoscrizioni giudiziarie è ancora non del tutto definita l'attuazione della legge n. 148 del 2011, che ha conferito delega al Governo per la riorganizzazione della geografia giudiziaria: come noto il d.lgs. n. 155 del 2012 ha definito l'assetto territoriale degli uffici giudiziari, mediante la riorganizzazione degli uffici di tribunale e delle relative procure della Repubblica ed il d.lgs. n. 156 del 2012 è dedicato alla riorganizzazione territoriale degli uffici del giudice di pace. Detto provvedimento è stato integrato e modificato dal d.lgs. n. 14 del 2014, anche in connessione con la prevista facoltà degli Enti locali di richiedere il mantenimento di un presidio giudiziario con oneri a loro carico, per gli uffici del giudice di pace. La frequente revisione delle sedi a tale titolo individuata ha comportato l'impossibilità di una definizione complessiva dell'assetto territoriale.

Con il d.P.R. 21/02/2014 n. 61[14] sono state modificate le modalità di erogazione del contributo ai Comuni per le spese degli uffici giudiziari, per superare le criticità che si erano presentate in passato in tale ambito. Peraltro, con la legge n. 190 del 2014[15] è stato disposto, a

[14] Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 4 maggio 1998, n. 187 concernente la disciplina dei procedimenti relativi alla concessione ai Comuni di contributi per le spese di gestione degli uffici giudiziari, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59. Il contributo previsto dall'articolo 2, comma 1, della legge 24 aprile 1941, n. 392, è determinato annualmente con decreto del Ministro della giustizia, adottato di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, sulla base dei consuntivi delle spese effettivamente sostenute dai Comuni nel corso di ciascun anno e in ogni caso nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio e sulla base dei costi standard per categorie omogenee di beni e servizi.

[15] Lo prevede il comma 526, articolo unico, della legge di stabilità 2015, mentre per gli uffici del giudice di pace, il ministero della Giustizia pagherà solo i costi di gestione dei 199 uffici che la riforma della geografia giudiziaria ha

decorrere dal 1° settembre 2015, il trasferimento delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari dai Comuni al Ministero della giustizia, come già accennato.

La tavola seguente illustra la situazione del personale in servizio al 31 dicembre 2014, come riferita dal Ministero che indica una consistenza in servizio di più di 43 mila unità.

TAVOLA 1

SITUAZIONE DEL PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2014

	DGM	UCAN	DAP	DOG-DAG-UFFICI DIRETTA COLLABORAZIONE-UFFICI GIUDIZIARI		TOTALE
Copertura organico personale dirigente						
					di cui T.D.	
Dirigenti I fascia	4	0	16	2	2	22
Dirigenti II fascia	17	12	335	244	2	608
Dirigenti II fascia tecnici-ispettivi		2	33	22		57
Totale	**21**	**14**	**384**	**268**	**4**	**687**
Copertura organico personale non dirigente						
Area III	795	141	3.131	8.178		12.245
Area II	480	275	2.833	23.224		26.812
Area I	39	133	119	3.865		4.156
Totale	**1.314**	**549**	**6.083**	**35.267**		**43.213**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione

Si ritiene di non illustrare la dotazione organica di diritto tuttora vigente, attesa l'imminente conclusione dell'*iter* di definizione del nuovo regolamento di organizzazione, che darà conto della struttura e delle risorse umane dedicate.

Il Ministero svolge la funzione di vigilanza su alcuni Ordini professionali, sugli Istituti vendite di giudiziarie e, unitamente ad altri Ministeri, sulle Conservatorie dei registri immobiliari e sul Pubblico registro automobilistico che è tenuto dall'ACI.

2.2. Misure in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza

Con decreto 29 gennaio 2014, è stato adottato il Piano triennale di prevenzione della corruzione, è stata avviata una ricognizione generale delle esigenze formative di coloro che sono posti a dirigere i settori considerati particolarmente a rischio ed è stata eseguita la mappatura delle macroattività a rischio di corruzione, presso ciascuna Direzione generale.

Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016, pubblicato sul sito, è stato adottato con d.m. del 28/01/2014 ed aggiornato con d.m. 10/02/2015 e l'Amministrazione ha proceduto alla pubblicazione sul sito istituzionale di alcune tipologie di dati, nell'apposita sezione denominata "Amministrazione trasparente".

Nel citato Programma triennale, si sottolinea che *"la peculiarità delle funzioni attribuite dall'ordinamento al Ministero della giustizia comporta spesso l'erogazione di servizi di difficile misurazione con i criteri di performance di cui alla normativa di riferimento... va sottolineato anche l'impegno ad assicurare il miglior coordinamento possibile tra i documenti di individuazione degli obiettivi strategici ed i dati ricavabili dalla contabilità economico-analitica per centri di responsabilità"*.

---

confermato, mentre resteranno a carico dei Comuni le spese di funzionamento, incluse quelle del personale amministrativo, dei 285 uffici per cui era stata prevista la soppressione, ma che sono stati mantenuti su richiesta degli stessi Enti locali.

L'Organismo Interno di Valutazione (OIV) ha validato la relazione sulla *performance* 2013, ha intrapreso il monitoraggio sull'avvio del ciclo della *performance*, mentre la relazione sulla *performance* per l'anno 2014, ad oggi non disponibile, sarà presentata dall'OIV entro il mese di giugno 2015. Peraltro, sono stati portati a compimento alcuni "progetti trasparenza", i quali mirano a favorire l'efficacia e la comprensione dei fenomeni che regolano il servizio giustizia (Censimenti giustizia e programma Strasburgo 2 e «Censimento speciale sulla giustizia penale").

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Le risorse finanziarie assegnate

La legge 27 dicembre 2013, n. 148 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per il triennio 2014-2016", reca, per lo stato di previsione del Ministero della giustizia, uno stanziamento iniziale di competenza 7.553,2 milioni di euro, di cui 7.476,1 milioni di euro relativi alla missione 6 "Giustizia", 28 milioni circa di euro alla missione 32 "Servizi Istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche" e 49,2 milioni di euro alla missione 33 "Fondi da ripartire".

Dall'analisi dei dati di bilancio per gli anni 2011-2014, risulta che la percentuale delle spese del Ministero della giustizia, in rapporto alle spese finali dello Stato è nel complesso diminuita, procedendo dall'1,3 per cento dell'anno 2011, all'1,4 per cento dell'anno 2012 e all'1,3 per cento dell'anno 2013. Il bilancio a legislazione vigente per il 2014 presenta una percentuale ancora più contenuta dell'1,3 per cento del Bilancio dello Stato (al netto del rimborso prestiti).

Come si evince dalla tavola 2, a partire dal 2010, ad eccezione della variazione positiva del 2012, gli stanziamenti iniziali sono complessivamente diminuiti fino al 2013, per poi espandersi nuovamente nell'esercizio 2014, nel quale si osserva una variazione in aumento del 3,4 per cento. Anche l'andamento degli stanziamenti definitivi di competenza non è lineare nel corso degli anni. In particolare dopo il rialzo consistente nel 2011 (+9,8 per cento), si è assistito ad un decremento continuo, anche per il 2014, con una variazione negativa pari a -122,1 milioni (-1,5 per cento). Da notare che le variazioni di bilancio hanno portato tuttavia ad un aumento degli stanziamenti definitivi rispetto agli iniziali, in particolare nel 2014, con una crescita pari a 336,5 milioni di euro (+4,5 per cento). A tal proposito, va segnalato che nel corso del 2014 sono stati disposti aumenti di stanziamento, soprattutto per l'estinzione dei debiti pregressi che non hanno impatto sull'indebitamento netto (45 milioni), per spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni (35 milioni), per competenze fisse e accessorie agli appartenenti al corpo di polizia penitenziaria (74 milioni) e per integrare il Fondo da ripartire per le spese di funzionamento della giustizia- (37 milioni); mentre risulta ridotto il Fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali (-39,4 milioni).

TAVOLA 2

ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA
ESERCIZI FINANZIARI 2010-2014

(in migliaia)

Esercizio	Stanziamenti iniziali di competenza	var. % es.-1	Stanziamenti definitivi di competenza	var. % es.-1
2010	7.409.616	-2,0	7.716.811	-11,9
2011	7.203.882	-2,8	8.474.150	9,8
2012	7.372.564	2,3	8.038.109	-5,1
2013	7.302.133	-1,0	8.011.803	-0,3
2014	7.553.229	3,4	7.889.725	-1,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'analisi dei dati finanziari ha evidenziato alcuni aspetti peculiari. In primo luogo si osserva che la missione "Giustizia" assorbe il 99 per cento dello stanziamento definitivo del Ministero. L'incremento dello stanziamento definitivo, sempre sussistente nel triennio per la predetta missione, è minore nel 2014 (+4,71 per cento).

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONI
ESERCIZI FINANZIARI 2012-2014

(in migliaia)

Missione	2012			2013			2014		
	iniziali	definitivi	^ %	iniziali	definitivi	^ %	iniziali	definitivi	^ %
006.Giustizia	7.315.995	7.973.439	9,0	7.236.266	7.949.563	9,9	7.476.076	7.828.056	4,7
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	22.992	28.491	23,9	27.493	29.358	6,8	27.964	29.061	3,9
033.Fondi da ripartire	33.577	36.179	7,7	38.375	32.882	-14,3	49.188	32.608	-33,7
Totale	**7.372.564**	**8.038.109**	**9,0**	**7.302.133**	**8.011.803**	**9,7**	**7.553.229**	**7.889.725**	**4,5**

L'esame del bilancio del Ministero secondo la classificazione economica in categorie di spesa nel 2014 evidenzia, come rappresentato nella tavola seguente, la peculiarità della distribuzione delle diverse voci. Il 98 per cento circa degli stanziamenti iniziali per il 2014, è classificata come spesa corrente (da 7.094 milioni di euro dell'anno 2013 a 7.400 milioni di euro nel 2014, con un incremento di 306 milioni di euro). Il restante 2 per cento rappresenta la spesa in conto capitale[16] (da 208 milioni di euro dell'anno 2013 a 153 milioni di euro, con un decremento di circa 55 milioni di euro). La voce di spesa maggiore (74 per cento della spesa complessiva) è dedicata ai redditi da lavoro dipendente ed in minor parte ai consumi intermedi (18 per cento). Rispetto al precedente esercizio, comunque si registra una lieve flessione nello stanziamento definitivo, sia dei redditi di lavoro dipendente che dei consumi intermedi. Il valore complessivo degli stanziamenti definitivi della categoria economica "redditi da lavoro dipendente", ammonta per il 2014 a circa 5,8 miliardi di euro, con una riduzione rispetto al 2013 di circa 60 milioni, connessa alla limitazione del "*turn over*" e alla previsione del tetto di spesa per la retribuzione accessoria. L'aumento dello stanziamento definitivo rispetto all'iniziale per i redditi di lavoro è stato del 2,2 per cento, mentre i consumi intermedi presentano una previsione definitiva del 9,8 per cento più elevata dell'iniziale. I consumi intermedi, il cui stanziamento iniziale (1,3 miliardi di euro) appare ridotto rispetto al definitivo del 2013, recuperano nelle previsioni finali attestandosi ad 1,44 miliardi. Solo il 4 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2014 è costituito da trasferimenti correnti, la maggior parte dei quali destinati a "trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private". Il 36,5 per cento dei trasferimenti correnti invece è destinato ad Amministrazioni pubbliche, interamente a favore dei per spese di funzionamento degli uffici giudiziari, con un rilevante aumento rispetto al 2013, pari al 38 per cento, nonostante la riduzione degli uffici giudiziari.

[16] Le spese in conto capitale afferiscono interamente alla categoria economica investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni.

TAVOLA 4

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA
ESERCIZI FINANZIARI 2012-2014

(in migliaia)

Classificazione economica	2012			2013			2014		
	Iniziali	Definitivi	Δ %	Iniziali	Definitivi	Δ %	Iniziali	Definitivi	Δ %
Redditi di lavoro dipendente	5.726.863	6.032.792	5,3	5.551.586	5.903.478	6,3	5.717.488	5.843.369	2,2
di cui imposte pagate sulla produzione	345.229	351.764	1,9	331.216	341.351	3,1	341.128	347.438	1,8
Consumi intermedi	1.161.101	1.389.641	19,7	1.230.772	1.454.406	18,2	1.320.422	1.449.459	9,8
Trasferimenti di parte corrente	383.658	379.349	-1,1	256.228	306.378	19,6	301.776	304.469	0,9
di cui alle amministrazioni pubbliche	202.815	171.720	-15,3	79.777	77.400	-3,0	110.095	111.219	1,0
Altre uscite correnti	5.428	34.958	544,0	55.379	68.138	23,0	60.362	124.430	106,1
di cui interessi passivi	942	998	5,9	942	4.412	368,3	942	1.645	74,7
SPESE CORRENTI	7.277.050	7.836.739	7,7	7.093.966	7.732.399	9,0	7.400.047	7.721.727	4,3
Investimenti fissi lordi	95.515	201.370	110,8	208.167	279.404	34,2	153.181	167.997	9,7
SPESE IN CONTO CAPITALE	95.515	201.370	110,8	208.167	279.404	34,2	153.181	167.997	9,7
SPESE FINALI	7.372.564	8.038.109	9,0	7.302.133	8.011.803	9,7	7.553.229	7.889.725	4,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Sotto il profilo dei Centri di responsabilità, il Dipartimento che ha ricevuto nel corso dell'anno più risorse è stato quello dell'Amministrazione penitenziaria, con una forte crescita nel corso d'anno nella categoria "redditi da lavoro dipendente" e più precisamente nel capitolo destinato al pagamento delle competenze agli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria (cap. 1601), ha visto un aumento dello stanziamento iniziale di circa 114,8 milioni di euro[17]. Anche la categoria dei consumi intermedi, ha subito un incremento di risorse, più che altro destinate al capitolo 1762 "spese per il pagamento di canoni e utenze, spese di pulizia, manutenzione e riparazione di mobili ed arredi, nonché organizzazione e funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico" che nel corso d'anno ha beneficiato di un aumento di 23 milioni. Il Dipartimento degli affari di giustizia, nella categoria "consumi intermedi", ha visto un incremento di risorse considerevole, più che altro per i capitoli legati alle spese di giustizia (nel capitolo 1360 l'aumento delle risorse è stato pari a 40,5 milioni di euro, mentre nel capitolo 1363, lo stanziamento è aumentato di 38 milioni).

Come risulta dai dati esposti, i decreti di variazione in aumento hanno assorbito in parte i minori stanziamenti iniziali, ridimensionando l'effettivo risparmio preventivato con la legge di bilancio.

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'11,4 per cento del totale degli stanziamenti iniziali per il 2014. Particolarmente rigida è la spesa di natura corrente, di cui, nel 2014, solo il 9,4 per cento risulta classificato come rimodulabile, mentre le spese in conto capitale lo sono per l'intero importo. La flessibilità di bilancio, dunque, si è dimostrata uno strumento non sempre sufficiente a garantire la piena realizzazione dei programmi del Ministero.

In via generale, l'Amministrazione ha segnalato che le riduzioni lineari agli stanziamenti previste da disposizioni legislative, pari per il Ministero nel il 2014 ad un taglio lineare di 15,5 milioni[18] (comma 439, dell'art. 1, della legge di stabilità 2014), si traducono quasi automaticamente in debiti fuori bilancio, in quanto nell'Amministrazione giudiziaria molte attività, sebbene siano sostenute con fondi inscritti nella categoria "consumi intermedi", di fatto,

[17] Decreti del Ministero del tesoro per 110,5 milioni e decreto del Ministro competente per ulteriori 4,2 milioni.

[18] La categoria di spesa per consumi intermedi è quella sulla quale si è concentrata la 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 del 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.

rivestono natura obbligatoria, quali, a titolo esemplificativo, il rilascio di atti giudiziari e le verbalizzazioni di atti processuali.

In relazione agli stanziamenti dei programmi nel 2014, si rappresenta che il programma "Giustizia civile e penale" assorbe il 60 per cento delle risorse definitive ed il 38 per cento è riservato all'"Amministrazione penitenziaria", mentre il 2 per cento alla "Giustizia minorile".

TAVOLA 5

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONI E PROGRAMMI

(in migliaia)

Missione	Programma		2014		
			Iniziali	definitivi	^%
006.Giustizia	001	Amministrazione penitenziaria	2.799.159	2.943.796	5,17
	002	Giustizia civile e penale	4.530.413	4.721.237	4,21
	003	Giustizia minorile	146.504	163.023	11,28
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002	Indirizzo politico	27.964	29.061	3,92
033.Fondi da ripartire	001	Fondi da assegnare	49.188	32.608	-33,71
Totale			**7.553.229**	**7.889.725**	**4,45**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Si osserva nel programma "Amministrazione penitenziaria", una riduzione del 4,5 per cento negli stanziamenti definitivi rispetto al 2013, dovuta anche in parte al capitolo destinato alle "*Spese per l'acquisto, l'installazione...di immobili, strutture ed impianti per l'Amministrazione penitenziaria*" (cap. 7300) che ha avuto una variazione negativa negli stanziamenti dell'86 per cento (lo stanziamento definitivo rispetto all'iniziale è diminuito di 17,6 milioni di euro).

Di contro, nel programma "Giustizia civile e penale", gli stanziamenti sono aumentati sia rispetto all'anno precedente (+5,3 per cento negli stanziamenti iniziali e +0,5 per cento negli stanziamenti definitivi), sia nel corso della gestione del 2014 (con decreti di variazione pari a circa 190 milioni di euro)[19].

Per il programma "Giustizia minorile", si evidenzia una variazione negativa nello stanziamento iniziale rispetto al 2013 (-3,9 milioni), dovuto in gran parte a risparmi per competenze fisse ed accessorie per il personale (-5 milioni circa rispetto al 2013), mentre lo stanziamento definitivo, diminuito rispetto all'anno precedente, aumenta rispetto a quello iniziale (+11,3 per cento). Ciò è dovuto all'incremento degli stanziamenti definitivi rispetto agli iniziali del capitolo per l'attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'autorità giudiziaria minorile (cap. 2134) che, nel quadriennio 2011-2014 esaminato, ha sempre avuto una non attendibile programmazione delle risorse stanziate con evidente sottostima delle stesse (nel 2014 gli iniziali sono pari a 25 milioni di euro, mentre i definitivi arrivano a 32,7 milioni di euro). Analogamente, anche per il capitolo riguardante le spese per il pagamento dei canoni acqua, luce ed energia (cap. 2061), gli stanziamenti iniziali sono sempre molto più contenuti rispetto a quelli definitivi (nel 2014, gli stanziamenti iniziali sono circa 9,5 milioni di euro, i definitivi arrivano a 14,7 milioni di euro).

3.2. Le misure di contenimento della spesa

Sul fronte dell'effettività delle misure di contenimento della spesa si osserva quanto segue. Il Ministero, secondo quanto verificato dall'UCB, ha operato i tagli disposti dal DL n. 66

[19] Nel 2013 le variazioni di bilancio erano state più elevate, pari a 395 milioni di euro.

del 2014 per un totale di 5,9 milioni di euro, ai sensi dell'articolo 16 comma 1 e 11,9 milioni di euro ai sensi dell'articolo 50 comma 1 del medesimo decreto-legge.

Oltre alla limitazione al *turn-over* del personale e all'introduzione del tetto di spesa per le retribuzioni accessorie, il forte impatto sul rendiconto 2014 si è avuto nell'Amministrazione penitenziaria che ha razionalizzato l'utilizzo degli immobili e ha ridotto i canoni passivi, secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 4 del DL n. 95 del 2012.

L'osservanza dei limiti di spesa di cui al DL n. 78 del 2010 invece si è dimostrata di difficile riscontro, atteso che quasi tutte le voci di riduzione hanno capitoli e piani di gestione promiscui. Infatti, dalle risposte inviate dall'Amministrazione, si evince che il superamento del limite di spesa per la tipologia "Missioni" è determinato dal fatto che sui medesimi piani di gestione vengono imputate sia le spese relative al personale civile (soggette ai limiti), sia quelle relative al personale di magistratura (non soggette al limite) per un totale di circa 4,2 milioni di euro[20]. Nel corso del 2014 è stata concessa la deroga per il superamento del limite di spesa per le missioni effettuate dal personale reggente posti vacanti di uffici dirigenziali degli Uffici Notarili. Analogo discorso per le spese relative alle autovetture, perchè sui medesimi capitoli e piani di gestione vengono imputate sia le spese per le autovetture ordinarie (soggette ai limiti) e sia per quelle blindate (non soggette ai limiti), con conseguente difficoltà di verifica sull'applicazione delle misure di contenimento. Anche per le spese riguardanti gli studi e le consulenze si rilevano capitoli promiscui.

Per quanto riguarda infine le spese per la manutenzione ordinaria degli immobili, non risulta intervenuta invece alcuna valutazione immobiliare dell'Agenzia del demanio: tuttavia, al riguardo, l'UCB sostiene che le spese effettuate "dovrebbero" rientrare nel limite del 2 per cento del valore degli immobili.

Risultano rispettati gli altri limiti di spesa (attività di formazione del personale, relazioni pubbliche, convegni, mostre, rappresentanza) che si riscontrano molto al di sotto del tetto previsto.

3.3. La gestione delle spese

La quasi totalità degli impegni lordi e dei pagamenti totali del Ministero, in diminuzione rispetto all'anno precedente (rispettivamente -126,2 milioni e -245 milioni circa), sono imputati (per circa il 99,2 per cento) alla missione "Giustizia".

TAVOLA 6

I RISULTATI FINANZIARI DELLA GESTIONE PER MISSIONI

(in migliaia)

Missione	Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali		Economie totali	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
006.Giustizia	7.770.658	7.645.429	7.740.027	7.497.605	555.745	675.875	332.022	267.850
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	26.403	25.854	25.861	26.482	2.259	1.416	3.402	3.504
033.Fondi da ripartire	32.505	32.108	33.679	32.505	32.505	32.108	377	500
Totale	**7.829.569**	**7.703.393**	**7.799.567**	**7.556.592**	**590.510**	**709.400**	**335.800**	**271.854**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

[20] Il tetto di spesa di 3,5 milioni di euro, è stato determinato analizzando le somme impegnate per missioni nell'esercizio 2009 e prende in considerazione le sole spese per il personale civile. A decorrere dal 2015 sono stati creati dei piani gestionali distinti per le missioni del personale civile e di magistratura ad eccezione del Dipartimento degli affari di giustizia e del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria che continueranno ad utilizzare due piani di gestione promiscui.

Appare viceversa in controtendenza l'andamento dei seguenti capitoli: il capitolo per le spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori rimborso delle spese di patrocinio legale (cap. 1262) che per l'anno 2014 rileva impegni lordi per 3,5 milioni (nel 2013 erano 1,5 milioni) e pagamenti totali per 4,1 milioni (nel 2013 erano 1,6 milioni); in forte aumento anche gli impegni ed i pagamenti del capitolo riguardante l'estinzione dei debiti pregressi (cap. 1264), che si attesta 100,9 milioni (con un incremento di circa 50,9 milioni rispetto al 2013); i contributi ai Comuni per le spese degli uffici giudiziari (capitolo 1551) vedono in aumento gli impegni che si attestano a 111 milioni (erano 77 milioni nel 2013).

Per quanto riguarda la missione "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche", si registra una diminuzione degli impegni lordi e dei pagamenti totali in quasi tutti i capitoli di spesa; in special modo risalta la variazione negativa del capitolo dedicato al pagamento degli stipendi e assegni fissi al Ministro e ai Sottosegretari, che riporta impegni e pagamenti per 148.821 euro (-75,3 per cento, nel 2013 erano di circa 600 mila euro).

In generale, si rileva una riduzione delle economie totali, pari a 271,8 milioni nel 2014 (-63,9 milioni rispetto al 2013), anche se è da notare che il capitolo che raccoglie più del 40 per cento delle economie totali del Ministero, è quello dedicato al pagamento delle competenze agli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria (cap. 1601 con 109,5 milioni di euro) che peraltro nel corso del 2014 aveva ricevuto risorse aggiuntive per 114,8 milioni di euro[21]; economie si sono realizzate anche nel capitolo per la concessione buoni pasto del personale penitenziario in connessione con la riorganizzazione dei servizi di mensa presso gli istituti penitenziari. L'Amministrazione ha sottolineato che nel futuro verrà ridimensionato il relativo piano gestionale, assumendo a parametro gli impegni del 2014.

Le altre economie di spesa nei capitoli non aventi natura stipendiale, riguardano somme accantonate dalla Ragioneria Generale dello Stato in applicazione di norme di contenimento della spesa o clausole di salvaguardia e diventate economie alla scadenza dell'esercizio.

3.4. I residui passivi

I residui finali presentano un incremento del 20 per cento rispetto agli iniziali, passati dai 590,5 milioni del 2013 ai 709,4 milioni nel 2014.

L'aumento dei residui di stanziamento è dovuto in special modo ai capitoli di parte capitale. Per i residui propri, invece si rileva quanto segue. Per i redditi di lavoro, si pone in luce un aumento dei residui finali da 82 milioni a 92,5 milioni dei quali circa 40 milioni dalla competenza. Residui propri si riscontrano anche nei consumi intermedi (+31,9 per cento), soprattutto per le spese per acquisto di beni e servizi (capitolo 1451) e per le spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni (capitolo 1363), per le spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo (capitolo 1501). Nel complesso crescono da 231 milioni a 305 milioni, di cui 262,7 milioni derivanti dalla gestione di competenza. Per quanto riguarda le spese correnti, si evidenzia il capitolo relativo ai contributi ai Comuni per le spese degli uffici giudiziari che per il 2014 riporta residui finali 102,1 milioni di euro (nel 2013 i residui sono stati circa 77,4 milioni), di cui 90 milioni dalla competenza. Da rilevare anche il capitolo dedicato alla manutenzione ordinaria degli immobili (cap. 1687), in cui i residui finali sono saliti a 5,3 milioni di euro nel 2014 (nel 2013 erano pari a 349 mila euro). Anche sul cap. 1360 – spese di giustizia -, le cui risorse, maturate negli ultimi mesi dell'anno, possono essere pagate nell'esercizio successivo, si osserva una minore capacità di gestione delle risorse di competenza rispetto alla capacità di smaltimento dei residui pregressi, con un incremento dei residui finali che si attestano a 155,1 milioni di euro (erano 102,5 milioni del 2013), di cui 132 milioni derivanti dalla competenza. La dinamica della gestione dei residui evidenzia, dunque,

[21] Le risorse non sono state utilizzate a causa della cessazione dal servizio di più di 800 unità e di ritardi nelle procedute di nuove assunzioni per il 2014. Non si è proceduto a variazioni compensative in linea con quanto disposto dal MEF in ambito "cedolini unico".

uno smaltimento dei residui pregressi, ma anche una nuova formazione di residui della competenza piuttosto consistente, indice di criticità gestionale.

Lieve l'incremento dei residui per investimenti (da 166 milioni a 177 milioni, di cui 148 milioni propri e 29,8 milioni di stanziamento).

Fra le spese in conto capitale, il capitolo dedicato allo sviluppo del sistema informativo, per il finanziamento del progetto intersettoriale "rete unitaria della pubblica Amministrazione" (cap. 7203), ha riportato residui per 31,7 milioni di euro (+21,9 per cento rispetto al 2013) e il capitolo per le spese per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate, strutture e impianti, nonché per l'acquisto, l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro e la manutenzione straordinaria di immobili sia per gli uffici dell'Amministrazione centrale che per quelli giudiziari (cap.7202), ha registrato residui per 58,9 milioni di euro.

L'Amministrazione riferisce che l'incremento dei residui passivi perenti negli anni è riconducibile alla riduzione dei termini di conservazione dei residui passivi in bilancio (art. 3comma 36 legge n. 244/2007). Risultano più elevati i residui perenti al 1/1/2014 di parte corrente (480,7 milioni) rispetto a quelli di parte capitale (176,9 milioni), ai quali occorre aggiungere le nuove perenzioni, come illustrato nella tavola sottostante e detrarre le reiscrizioni in bilancio e le economie o prescrizioni. Al termine dell'esercizio 2014 risultano 174,3 milioni di residui perenti di parte corrente e 140 milioni di parte capitale. Per quest'ultima, sono più elevate le reiscrizioni in bilancio.

Sono state presentate richieste di reiscrizioni dei residui passivi perenti per 26,1 milioni di euro alle quali sono state aggiunte le richieste relative all'esercizio 2013, non assentite e riproposte nell'esercizio 2014, per 2,9 milioni di euro[22]. Sono stati assegnati fondi per la parte corrente pari a 2,7 milioni di euro e per la parte in conto capitale circa 16 milioni di euro, per un totale di 18,6 milioni di euro[23].

TAVOLA 7

RESIDUI PASSIVI PERENTI DI PARTE CORRENTE
ESERCIZI FINANZIARI 2010-2014

(in migliaia)

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	736.863	108.122	10.099	324.015	510.870
2013	510.870	24.019	5.100	49.034	480.756
2014	480.756	16.951	2.653	320.715	174.338

RESIDUI PASSIVI PERENTI DI PARTE CAPITALE
ESERCIZI FINANZIARI 2010-2014

(in migliaia)

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	246.213	39.353	50.412	22.110	213.044
2013	213.044	8.922	43.536	1.451	176.978
2014	176.978	2.575	15.981	23.529	140.044

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

[22] Reiscrizioni richieste euro 26.071.267,53 di euro +2.940.680,49 di euro non assentite nel 2013.

[23] Reiscrizioni richieste 653.100,02 euro per la parte corrente +15.981.316,40 di euro per la parte c/capitale = 16.634.416,42 euro.

Le somme eliminate dal conto del patrimonio per prescrizioni nel 2014 sono state pari a 6,5 milioni di euro per le spese in conto corrente[24] mentre per le spese in conto capitale l'ammontare delle prescrizioni è stato pari a 343 mila euro[25]. Le somme eliminate per economia, nell'esercizio 2014, ammontano a 314,2 milioni di euro per le spese in conto corrente e 23,2 milioni di euro per le spese in conto capitale.

Per quanto riguarda il riaccertamento straordinario dei residui previsto dall'articolo 49 del DL n. 66 del 2014[26], con contestuale versamento in conto entrata della disponibilità di cassa per l'esercizio 2014, risulta che l'Amministrazione in base all'art. 49 comma 2 del citato DL, ha eliminato residui passivi di bilancio per 7,4 milioni di euro (lettera a), residui passivi perenti per circa 337 milioni di euro (lettera b) e residui passivi perenti relativi ai sospesi di tesoreria per 0,5 milioni di euro (lettera e). Nell'esercizio finanziario è stata prevista la riassegnazione di 6 milioni di euro in conto corrente e di 10 milioni di euro in conto capitale. Sono stati istituiti i capitoli 1539 e 7230 ma, in fase di approvazione della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), è stato utilizzato, a copertura parziale degli oneri derivanti dall'attuazione dei provvedimenti normativi di riforma degli ammortizzatori (articolo 1 commi 107 e 108), proprio lo stanziamento di 6 milioni del capitolo 1539.

3.5. Analisi delle criticità emerse dall'esame del rendiconto

Con riguardo ai debiti fuori bilancio, l'Amministrazione non è stata in grado di fornire un dato di consistenza totale al 2014, in quanto gli unici Dipartimenti che hanno fornito elementi sono stati il DAP, che ha riportato il dato del 2013 (circa 31,6 milioni di euro al netto del piano di rientro finanziato a valere sul Fondo per le spese di funzionamento del Ministero negli anni 2013 e 2014 – Cap. 1537 – alimentato dal FUG) ritenendo che il 2014 non si dovrebbe discostare di molto e il DOG che, sempre per il 2013, specifica che i debiti fuori bilancio si riferiscono principalmente ad obbligazioni relative ad utenze non impegnate per carenza di fondi che nel corso del 2014 hanno ripianato con Fondi resisi disponibili.

Si osserva che le tipologie di debiti fuori bilancio derivano da causali ripetute negli anni, che, pertanto, non presentano più carattere della imprevedibilità.

Per quanto attiene le eccedenze di spesa, esse sono prevalentemente relative alle retribuzioni del personale di magistratura in servizio sia presso il Gabinetto e gli Uffici di diretta collaborazione (cap. 1008), compensate nell'ambito del capitolo stesso e sia presso il Dipartimento per gli affari di giustizia (cap. 1201) che invece vengono compensate nell'ambito dell'unità di voto. Lo scostamento rispetto agli stanziamenti di bilancio può essere riconducile sia all'avvicendamento dei singoli magistrati (con differenti livelli retributivi), sia alla tempistica nell'imputazione delle partite stipendiali e sia alle progressioni di carriera o economiche riconosciute ai magistrati. Per il capitolo 1400[27], le eccedenze pari allo 0,32 per cento dello stanziamento iniziale (circa 4 milioni di euro), risultano compensate nell'ambito dell'Unità di voto. Le eccedenze di spesa sul capitolo 1601 p.g. 1, relativo al Fondo unico per il Corpo della polizia penitenziaria, si sono generate, riferisce l'Amministrazione, perché l'ente[28] liquidatore (STP MEF) ha applicato una aliquota media più alta sulla base pensionabile per il personale a regime previdenziale retributivo. Mentre in sede di previsione per il 2015 l'Amministrazione ha tenuto conto di tale maggiore aliquota da applicare al trattamento economico fondamentale del personale appartenente al Corpo di polizia penitenziaria, non ha potuto procedere in corso di esercizio a variazioni compensative sui piani

[24] Capp. 1350, 1081, 1402, 1421, 1451, 1671, 1768, 2019, 2022, 2061, 2131, 2161 tutti con piano gestionale 80, il 1408 pg. 84, il 1405 pg. 96, e il 1541 pg. 96.

[25] Capp. 7200, 7211, 7203 e 7211 piano gestionale 80.

[26] Decreto-legge n. 66/2014 convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

[27] "Stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura giudiziaria al netto dell'imposta regionale sulle attivita' produttive e degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione".

[28] Ente di Assistenza Penitenziaria (EAP).

di gestione del suddetto capitolo per l'espresso divieto posto dal MEF con decreto del I° dicembre 2010 (introduzione del "Cedolino Unico").

3.6. Analisi della gestione delle entrate extra-tributarie

A fronte di 168 milioni di previsioni definitive di cassa, di cui 78,9 risorse del FUG (Fondo Unico di Giustizia), sono state versate entrate per 794,8 milioni; tale andamento pone in luce una esigua capacità programmatoria. Ben 53,3 milioni sono intestati al capitolo 3530 "entrate eventuali e diverse" ed in particolare all'articolo 4 "versamento di somme a favore del bilancio dello Stato" che, per il 2014, registra previsioni iniziali e definitive di 40 milioni, alle quali corrisponde però un accertamento di soli 3,8 milioni, pari a meno del 10 per cento.

TAVOLA 8

LE ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA

(in migliaia)

Cdr Entrata		2013			2014		
		Previsioni definitive di cassa	Riscossioni totali	Versamenti totali	Previsioni definitive di cassa	Riscossioni totali	Versamenti totali
10	DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	851.134	278.681	271.301	152.571	791.211	783.449
11	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA	16.025	12.497	11.287	15.612	13.017	11.329
Totale		**867.158**	**291.179**	**282.588**	**168.183**	**804.228**	**794.778**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I versamenti delle entrate extra-tributarie del Ministero sono in netto aumento rispetto all'esercizio precedente (+181,2 per cento). Questi afferiscono per la maggior parte al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (98,6 per cento) ed in particolare al capitolo 2414 riguardante le risorse del FUG (per 190,5 milioni)[29]; di rilievo anche il capitolo 3636 dedicato alle somme da erogare al personale del Ministero per le competenze fisse ed accessorie (previsioni per 105,6 milioni) quasi totalmente a carico dell'articolo 1 cioè alle somme rimaste da pagare alla fine dell'esercizio per le competenze accessorie (per 104,8 milioni di euro sia accertati che versati).

Si rileva l'anomalia programmatoria e gestionale, con riguardo al capitolo 3679, istituito per le entrate derivanti dalla "Definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile" (art. 14 del DL n. 102 del 2013[30]): la previsione di bilancio 2013 era pari a 600 milioni, peraltro individuati quale copertura dei maggiori oneri previsti dalla norma stessa per il 2013, ma non è seguito alcun accertamento; al contrario, per il 2014, non si riscontra alcuna previsione finanziaria, mentre si evidenzia un accertamento nonché un versamento per circa 448,6 milioni[31]. Al riguardo si sottolinea che questa Corte, nell'audizione

[29] In special modo composte da risorse derivanti da sequestri (articolo 1 per 78,9 milioni sia di accertamenti che di versamenti), da risorse derivanti da confische (articolo 2 per 59,9 milioni sia di accertamenti che di versamenti) e da altre risorse destinate al Ministero ai sensi dell'art. 2comma 7 DL n. 143 del 2008 (articolo 3 per 51,6 milioni di euro sia accertati che versati).

[30] 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.

[31] Il versamento comunque è inferiore del 25,3 per cento rispetto alle maggiori entrate a copertura di nuovi oneri di cui al citato decreto-legge.

del 24 settembre 2013 presso la Camera dei Deputati[32], aveva sottolineando che il maggior gettito – quantificato in 600 milioni per il 2013 – sarebbe stato condizionato "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".

La tavola che segue prende in considerazione le entrate, ripartite per Centri di responsabilità, che sono state riassegnate ai sensi dei commi 1 e 2, art. 2, d.P.R. n. 469 del 1999, sui capitoli di spesa ai quali sono state imputate le riassegnazioni con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze. Nel complesso i provvedimenti (DMT) hanno disposto riassegnazioni per 161,9 milioni di euro (-12,3 per cento rispetto al 2013), la maggior parte dei quali (54,2 per cento) sono affluiti al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria[33]; il 39,5 per cento al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (nel capitolo 1537 "Fondo da ripartire per le spese di funzionamento della giustizia" sono stati riassegnati circa 37,3 milioni di euro, pari al 58,3 per cento delle risorse assegnate al Centro di responsabilità) e la restante parte è stata distribuita agli altri Centri di responsabilità. Si pone in luce comunque che il Dipartimento per gli affari di giustizia, che nell'anno precedente si era visto riassegnare solo circa 31 mila euro, nel 2014 ha ricevuto ben 7,9 milioni di euro di cui 6,1 milioni di euro sul capitolo delle spese di giustizia (cap. 1360) e 1,8 milioni di euro sul capitolo 1250 "spese per l'acquisto di beni e servizi"[34].

Con le riassegnazioni sono state coperte soprattutto le spese di personale (circa 99,3 milioni per le competenze fisse ed accessorie ai dipendenti e 2,8 milioni per le imposte regionali sulle retribuzioni ai dipendenti); rispetto all'anno precedente il cap. 7203, relativo alle spese per lo sviluppo del sistema informativo e del progetto intersettoriale "rete unitaria della pubblica Amministrazione" sono state riassegnate risorse per 3,1 milioni (5 milioni nel 2013). La riassegnazione sul capitolo 1360 spese di giustizia di cui al DMT 42744 deriva dal Fondo politiche comunitarie (Fondo di rotazione - cap. 3499), cioè da entrate di natura diversa non qualificabili come corrispettivo di un servizio reso.

TAVOLA 9

(in migliaia)

Centri di responsabilità	2013	2014
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	598	302
Dipartimento degli affari di giustizia	31	7.917
Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	65.708	64.020
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	114.533	87.606
Dipartimento per la giustizia minorile	4.245	2.094
Totale complessivo	**185.115**	**161.939**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

4. Missioni e programmi

Di seguito sono analizzati i singoli programmi della missione "Giustizia", in ordine di grandezza dello stanziamento, lo stato di realizzazione e le evidenze contabili più significative, nonché specifici profili della gestione presi in considerazione per la rilevanza che hanno assunto negli ultimi anni.

[32] Audizione del Presidente della Corte dei conti f.f. Raffaele Squitieri presso le Commissioni riunite V - Bilancio, Tesoro e programmazione e VI - Finanze della Camera dei deputati, nell'ambito dell'esame in sede referente del DL n. 102 del 2013 - "Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici".

[33] Il cap. 1601 relativo alle competenze per il corpo di polizia penitenziaria, si è visto riassegnare 74,3 milioni poi non impegnati.

[34] Anche se risultano poi sul cap. 1250 nel 2014 residui finali per 3,8 milioni ed economie 0,5 milioni.

TAVOLA 10

MISSIONI E PROGRAMMI

(in migliaia)

Missione	Programma	2013				2014			
		Stanz. iniziali di comp.	Stanz. definitivi di comp.	Impegni Lordi	Pagamenti totali	Stanz. iniziali di comp.	Stanz. definitivi di comp.	Impegni Lordi	Pagamenti totali
006.Giustizia	Amministrazione penitenziaria	2.783.570	3.084.062	2.980.116	2.978.607	2.799.159	2.943.796	2.820.748	2.804.416
	Giustizia civile e penale	4.302.293	4.697.128	4.629.771	4.600.533	4.530.413	4.721.237	4.670.122	4.547.469
	Giustizia minorile	150.402	168.372	160.771	160.887	146.504	163.023	154.559	145.720
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	27.493	29.358	26.403	25.861	27.964	29.061	25.854	26.482
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	38.375	32.882	32.505	33.679	49.188	32.608	32.108	32.505
Totale		**7.302.133**	**8.011.803**	**7.829.567**	**7.799.567**	**7.553.229**	**7.889.725**	**7.703.391**	**7.556.592**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

4.1. Giustizia civile e penale

Il programma "Giustizia civile e penale" nel 2014 assorbe il 60 per cento degli stanziamenti definitivi della missione "Giustizia". Le attività di competenza[35] sono declinate in numerosi settori che si estendono, dall'organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia civile e penale, alla gestione delle spese di giustizia, dalle attività inerenti le notifiche, le esecuzioni e i protesti in materia giudiziaria ai rapporti con Unione europea, l'Organizzazione delle Nazioni Unite e altri organismi internazionali in tema di prevenzione.

La tavola seguente espone i dati gestionali in termini di classificazione economica, evidenziando fisiologicamente anche nel 2014 una preponderanza (70 per cento della spesa corrente) dei redditi di lavoro in termini di stanziamento, ma anche di impegni totali e pagamenti totali; di minor entità si sono rilevati i consumi intermedi (25 per cento della spesa corrente). A questi ultimi è riconducibile la quota maggiore di residui finali in termini assoluti.

TAVOLA 11

PROGRAMMA: GIUSTIZIA CIVILE E PENALE

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	3.260.130	3.189.448	3.220.674	32.354	73.291
di cui imposte pagate sulla produzione	197.329	197.276	196.492	3.050	172
Consumi intermedi	1.166.281	1.137.572	1.069.022	267.662	42.174
Trasferimenti di parte corrente	111.219	111.219	86.449	102.121	0
di cui alle amministrazioni pubbliche	111.219	111.219	86.449	102.121	0
Altre uscite correnti	107.408	107.257	108.990	2.030	152
di cui interessi passivi	0	0	870	1.449	0
SPESE CORRENTI	4.645.038	4.545.495	4.485.134	404.167	115.616
Investimenti fissi lordi	76.199	74.140	62.335	100.714	4.689
SPESE IN CONTO CAPITALE	76.199	74.140	62.335	100.714	4.689
SPESE FINALI	4.721.237	4.619.635	4.547.469	504.880	120.305

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

[35] Attività di cooperazione giudiziaria; gestione delle attività inerenti prove concorsuali; gestione degli adempimenti connessi alle consultazioni elettorali; attività di verbalizzazione degli atti giudiziari; gestione delle spese di giustizia; contenzioso relativo ai diritti umani in materia civile e penale; organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia civile e penale; studio e proposta di interventi normativi in materia giudiziaria; attività inerenti le notifiche, le esecuzioni e i protesti in materia giudiziaria; Attività di indagine sulle problematiche penitenziarie; rapporti con Unione europea, Organizzazioni delle Nazioni Unite e altri organismi internazionali in tema di prevenzione; studi, analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico.

Particolare attenzione viene dedicata alle politiche di settore che vengono in rilievo nel 2014 in coerenza con i provvedimenti normativi e gli strumenti di programmazione. Numerose e diversificate sono state le misure normativamente individuate per l'efficientamento del sistema giudiziario di cui al DL n. 69 del 2013, al fine di agevolare la definizione dei procedimenti civili attraverso nuovi modelli organizzativi e processuali. Fra questi interventi occorre menzionare la nomina di 400 giudici ausiliari, la previsione di "tirocinio formativo" presso gli uffici giudiziari civile e penali; le attribuzioni di magistrato assistente di studio, nonché misure processuali atte a deflazionare il contenzioso ed a ridurre l'arretrato quali la conciliazione giudiziale e la mediazione civile e commerciale.

Le novità normative delle quali si è trattato nel paragrafo 1.1, hanno riguardato profili organizzativi ed hanno introdotto misure di degiurisdizionalizzazione e di definizione dell'arretrato in materia di processo civile e hanno previsto il trasferimento alla sede arbitrale di procedimenti pendenti, la negoziazione assistita, la separazione consensuale, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio dinnanzi all'ufficiale di stato civile, le modifiche al regime della compensazione delle spese e le disposizioni per la tutela del credito e accelerazione processo esecutivo.

In ambito penale ugualmente vi sono stati interventi normativi, sia sul piano sostanziale che procedurale. In effetti sono state numerose le iniziative normative sostanziali, procedurali ed organizzative in parte analoghe al settore civile (ad es. sul versante dell'informatizzazione). Al riguardo si evidenzia che l'OIV ha proposto un riordino delle leggi penali. L'organicità sistematica della materia consentirebbe di conseguire livelli attuativi più efficaci.

Non sono ancora del tutto attuate tutte le misure organizzative-funzionali e tecnologiche programmate, ma l'Amministrazione riferisce che sono in via di completamento. L'utilizzo dei fondi strutturali, inoltre, nell'ambito del PON *governance* ed azioni di sistema (FES 2007-2013) ha invece supportato il miglioramento organizzativo e gestionale degli uffici giudiziari, con il progetto "*best practices*" (il 50 per cento degli uffici monitorati ha concluso i progetti). Inoltre sono stati avviati il progetto "Arretrato civile ultratriennale - Programma Strasburgo 2", il piano straordinario per lo smaltimento dell'arrestato civile con misure organizzative a costo zero[36]. A questi vanno aggiunti interventi per il reclutamento di risorse umane[37].

Peraltro, considerata l'insufficienza delle risorse impiegate e quindi il mancato raggiungimento degli ambiziosi quanto necessari obiettivi degli ultimi anni, che dovevano essere tendenzialmente a costo zero, saranno impiegate nuove risorse finanziarie (con il citato fondo per l'efficienza del sistema giudiziario, istituito dalla legge di stabilità 2015). Infine occorre segnalare che anche il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) ha finanziato un progetto per il completamento della digitalizzazione del processo civile.

Sono parzialmente apprezzabili gli effetti degli interventi normativi specifici già avviati negli scorsi esercizi, in ordine ai quali l'Amministrazione ha fatto presente che l'osservazione in termini di operatività delle sezioni specializzate in materia di impresa di cui al DL n. 1 del 2012, suggerite dall'Unione europea, per la specializzazione dei giudici e la qualità e rapidità delle loro decisioni, mostra positivi effetti sia nell'indicatore della durata media dei procedimenti sia in quello del tasso di definizione degli stessi entro un anno[38].

In tema di riduzione dell'arretrato, l'Amministrazione riferisce che il totale dei procedimenti civili pendenti risulta ridotto rispetto agli anni passati (da più di 5,7 milioni di

---

[36] Il progetto prevede tre fasi. La prima sull'acquisizione delle statistiche aggiornate dell'arretrato esistente. La seconda sull'azzeramento in tempi brevissimi di parte dell'arretrato, secondo il cosiddetto principio *first in first out* (FIFO) consigliato nel cosiddetto decalogo Strasburgo, o altra *best practice* analoga: entro 6 mesi gli affari contenziosi iscritti a ruolo fino all'anno 2000; entro 9 mesi gli affari contenziosi iscritti a ruolo fino all'anno 2005. La terza riguarda la gestione ordinaria dell'arretrato residuo nonché delle giacenze infra-triennali.

[37] Da destinare agli uffici giudiziari per circa mille posti di personale amministrativo (pubblicato il bando di mobilità volontaria esterna) in aggiunta a più di 200 unità in mobilità compartimentale e scorrimento di graduatorie di altre Amministrazioni.

[38] Dati della DG statistica: relativamente al volume di affari iscritti si è passati da 1455 nel 2012 a 4644 nel settembre 2014, la percentuale di definizione entro un anno dall'iscrizione raggiunge l'83 per cento nei primi 9 mesi dello scorso anno con un tempo medio di definizione del procedimento pari a circa 495 giorni.

cause nel 2011 a 5,2 milioni al 2014). Il dato non è consolidato a tutto il 2014, anche se nel DEF 2015 si riferisce a una riduzione del 15 per cento e comprende gli effetti aggregati di tutte le riforme sia in termini normativi che tecnologici ed organizzativi. I positivi effetti annunciati connessi agli istituti deflattivi e di degiurisdizionalizzazione[39], così come i riflessi delle modifiche al C.P.C., introdotte dall'art. 54 del DL n. 83 del 2012, in ordine, fra l'altro, all'inammissibilità dell'appello ed alle pronunce sull'inammissibilità dell'appello[40], non sono pienamente ancora valutabili. In tema di mediazione peraltro, gli esiti proficui hanno dapprima subito un freno nel 2013, dopo la pronuncia della Corte costituzionale - che aveva rilevato l'eccesso di delega legislativa in ordine all'obbligatorietà della mediazione, quale condizione di procedibilità - per poi riprendere vigore con la reintroduzione normativa con il citato DL n. 69 del 2013. L'analisi dei dati, effettuata dall'Amministrazione, evidenzia che il *trend* positivo della mediazione è influenzato dalle suddette variazioni normative (nel 2013 hanno prevalso le mediazioni volontarie con esito positivo sicuro). Comunque i settori di maggior ricorso volontario nel 2013 alla mediazione, sulla base dei dati indicati dal Ministero, sono le controversie in materia di contratti bancari (17,6 per cento) e diritti reali (11,8 per cento), che invece, in seno all'obbligatorietà nel 2014, risultano gli ambiti con maggior percentuale di iscrizione ma con maggior difficoltà di successo.

Un attento monitoraggio delle misure potrà dar contezza dell'effettività delle stesse, in termini di accrescimento di efficienza e di risparmio di spesa, in termini deflattivi e di riduzione dell'arretrato pendente.

4.1.1. Fondo Unico Giustizia

Il FUG[41] è stato istituito per perseguire obiettivi fra i quali il censimento e la gestione in modo centralizzato del denaro e dei titoli sequestrati (e poi confiscati), mettendo a reddito denaro e titoli. La gestione del Fondo unico giustizia è stata attribuita a Equitalia Giustizia[42].

Di recente si è conclusa una specifica indagine della Corte dei conti[43] programmata sul Fondo unico giustizia, all'esito della quale sono emerse numerose criticità nel complesso processo di alimentazione, Amministrazione e versamento all'erario delle ingenti risorse intestate al Fondo (3.521,4 milioni di euro al 30 aprile 2014)[44].

L'Amministrazione ha riferito che non è risultato agevole programmare le risorse assegnate al capitolo 1537 ("Fondi da ripartire") che derivano anche dalla ripartizione di una quota del FUG, risorse volte a integrare lo stanziamento necessario al fine di evitare posizioni debitorie, attesa la dilatata tempistica del riparto stesso. Difatti, il decreto di integrazione è stato emanato dal MEF il 13/11/2014 ed il riparto in oggetto è stato effettuato in data 19 dicembre,

---

[39] Scelta normativa in linea con le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea n. 362 del 2013.

[40] Il Ministero ha riscontrato nel 2013 un calo del 19 per cento dei procedimenti iscritti, rispetto al 2012, riduzione meno marcata nel primo semestre 2014.

[41] Con due successivi decreti-legge (n. 112 del 2008 e n. 143 del 2008), è stato istituito e disciplinato il Fondo unico giustizia (FUG), con l'obiettivo di farvi confluire le somme di denaro (contante) e i titoli (Bot, CCT, obbligazioni, azioni etc.) sequestrati, confiscati o comunque presenti a vario titolo nell'ambito di procedimenti giudiziari civili, penali e amministrativi. Il FUG è un fondo dinamico che dovrebbe custodire e gestire le ricchezze finanziarie della criminalità, in attesa della confisca definitiva, in seguito alla quale lo stesso devolve una parte di queste risorse alle spese del Ministero della giustizia, una parte alle spese del Ministero dell'interno e la restante alla tesoreria generale dello Stato.

[42] Ai sensi dell'art. 2 del DL n. 143 del 2008. Società del Gruppo Equitalia, interamente posseduta da Equitalia SpA..

[43] Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato- Deliberazione n. 6/2014/G "Lo stato di attuazione ed i problemi di operatività del Fondo unico giustizia".

[44] La predetta Sezione ha evidenziato la presenza di risorse ancora in sequestro, alcune risalenti addirittura a 30-35 anni addietro, per le quali non risultano intervenuti (o comunicati) successivi provvedimenti definitivi di confisca, restituzione o devoluzione allo Stato, nonché un numero non indifferente di uffici giudiziari, tra quelli non ancora abilitati alla trasmissione delle informazioni con sistema web, che non hanno mai effettuato comunicazioni di provvedimenti di pertinenza del FUG. Infine è stata rilevata la mancata volturazione al Fondo di molte delle liquidità oggetto di sequestro e, poi, di confisca e la non osservanza degli obblighi di rendicontazione da parte di tutti gli amministratori giudiziari.

per un complessivo importo pari a 26,4 milioni, per le esigenze di spesa segnalate dagli uffici per il funzionamento, per la manutenzione ordinaria degli immobili e delle strutture penitenziarie, per l'informatizzazione (processo civile telematico). Nel 2015, invece, le risorse sono state assegnate all'inizio esercizio, agevolando la gestione in termini di programmazione e maggior trasparenza.

4.1.2. Legge Pinto ed equa riparazione

La durata eccessiva dei processi ha comportato, in poco più di 10 anni dalla c.d. legge Pinto, una notevole dimensione finanziaria della spesa dovuta per l'equa riparazione. Il capitolo 1264 a ciò dedicato è divenuto nel 2013 capitolo di spese obbligatorie. Pur non potendo gestire le cause dei ritardi[45], ma solo monitorare la tipologia delle stesse, il Ministero dovrebbe poter governare le procedure di pagamento delle condanne. Tuttavia, l'Amministrazione riferisce di non poter effettuare alcun monitoraggio, per anno, della spesa, ma di aver contezza solo del debito complessivo ancora esistente presso le Corti d'appello, per più di 456 milioni nel 2014. Negli ultimi anni gli accreditamenti non sono stati sufficienti e dal 2005 i Presidenti delle Corti d'appello sono stati delegati al pagamento degli indennizzi e delle spese di lite connesse. La legge di bilancio ha stanziato nel 2014 solo 55 milioni, esauriti al mese di giugno e incrementati con altri 45 milioni esauriti alla fine dell'anno. I ritardi nei pagamenti hanno incrementato i contenziosi: la novella di cui al DL n. 35 del 2013, tesa ad assicurare un'ordinata programmazione dei pagamenti ai creditori di somme liquidate ai sensi della legge Pinto, non ha prodotto il contenimento delle procedure esecutive e sono raddoppiati nel 2014 i ricorsi (circa 5.800) al giudice amministrativo per l'ottemperanza.

Peraltro, si sono aggiunti negli ultimi anni anche i ricorsi per ritardo nell'esecuzione di decisione giudiziaria che ha riconosciuto l'indennizzo ai sensi della legge n. 89 del 2001. Proprio in ordine al ritardo nel pagamento dell'equa riparazione, dovrà infine attendersi il pronunciamento della Corte costituzionale, adita dal Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 754 del 2014 che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge n. 89 del 2001, che prevede un tetto-limite di bilancio per il pagamento degli indennizzi. Ciò in quanto, con la modifica dell'art. 81 della Costituzione e l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, tale principio è posto accanto agli altri valori costituzionalmente protetti.

Sulla base dei dati trasmessi dall'Amministrazione, relativi al 2014, a fronte di uno stanziamento definitivo di 100,9 milioni, in aumento rispetto al 2013, risultano pagamenti totali per 100,6 milioni[46].

Il debito complessivo a tutto il 2014, ancora non saldato, riferito dal Ministero, è pari a 456,5 milioni di cui 72,5 milioni relativi al 2014, al netto di ulteriori somme maturate (interessi etc.). Le Corti d'appello con maggior debito risultano essere Roma (79 milioni), Lecce (43 milioni), Napoli (42 milioni) e Catanzaro (40 milioni). L'ammontare del debito annuo evidenzia una netta riduzione nell'esercizio considerato. Tale miglioramento è da attribuirsi in buona parte allo sbarramento processuale introdotto nella procedura di equa riparazione nel 2012 (ammissibilità della domanda riparatoria solo al termine del procedimento giudiziario attinto dal ritardo) che tuttavia è stato giudicato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 30 del 2014)[47] non in linea con la normativa europea e da rivedere con urgenza da parte del legislatore. Riferisce l'Amministrazione che si prevede di poter effettuare i pagamenti nei termini di legge e di smaltire l'arretrato in quattro anni, azionando più leve, finanziarie ed organizzative (deroga al

[45] Connesse spesso alle dinamiche difensive processuali.

[46] Dal 2010 si è assistito ad una evoluzione incrementale del capitolo: dai 13,6 milioni del 2009 ai 30 milioni nel 2012 ai 50 milioni nel 2013.

[47] La Corte costituzionale, con la sentenza n. 30/2014, ha ritenuto che il meccanismo del risarcimento contro la durata eccessiva dei processi è carente e va riformata al più presto: la previsione del risarcimento suddetto solo dopo la fine del giudizio è un vulnus nella tutela di uno dei capisaldi della Costituzione, la ragionevole durata (art. 111) e "l'inerzia legislativa" sul tema, è ormai intollerabile.

criterio cronologico di pagamento in caso di ricorso per ottemperanza; 180 milioni per 4 anni messi a disposizione dal MEF; studio di un progetto di collaborazione con Banca d'Italia per i nuovi pagamenti; studio delle problematiche relative all'aggravamento delle spese per azioni esecutive plurime a fronte di un unico decreto emesso per più soggetti).

4.1.3. Spese di giustizia

Ulteriore aspetto rilevante della gestione riguarda le spese di giustizia, sia per i profili finanziari che per i profili dell'evidenza pubblica e dei risparmi relativi all'ambito dei servizi di intercettazione. La semplificazione di alcuni settori delicati, come le spese di giustizia così qualificati dal piano della *performance* 2014, risulta uno degli obiettivi programmatici dell'anno.

Le spese di giustizia come noto sono a carico di tre capitoli di bilancio: capp. 1360, 1362, 1363 con uno stanziamento definitivo di 882,6 milioni nel 2014.

Circa il 74,2 per cento degli stanziamenti definitivi sono dedicati alle spese di giustizia tipiche (capp. 1360 e 1362) ed un quarto alle spese per l'intercettazione (cap.1363).

I dati contabili evidenziano nel capitolo 1363, spese di giustizia per intercettazioni, uno stanziamento definitivo 227,8 milioni di euro di poco inferiore al 2013 ed una spesa effettiva (pagamenti totali) di circa 218 milioni, in diminuzione rispetto al 2013 del 10 per cento e, come riferito dall'Amministrazione, con debiti fuori bilancio per 22 milioni. Peraltro, la stessa aggiunge che, a causa della riduzione delle dotazioni di bilancio (DL n. 92 del 2012 art. 1comma 26 e DL n. 98 del 2011 art. 37 comma 17), sono conseguite situazioni debitorie per 34 milioni relative al 2013 non ancora ripianate. Perciò complessivamente sussistono 56 milioni di debiti pregressi.

In tale ambito, sono pertanto due gli aspetti sui quali l'Amministrazione è chiamata ad operare. L'uno attiene al ripianamento delle situazioni debitorie e l'altro strettamente correlato a conseguire risparmi di spesa e maggior trasparenza attraverso il sistema unico delle intercettazioni. Tale procedura, secondo il Ministero, "potrà infatti assicurare una omogeneizzazione delle modalità di acquisizione e della qualità dei servizi di intercettazione, oltre a sollevare i magistrati dalle defatiganti attività volte al reperimento degli stessi sul libero mercato ed il personale amministrativo dalle incombenze legate alla contabilizzazione delle relative spese". Anche il piano Cottarelli per la *spending review* aveva ipotizzato che potessero derivare risparmi di spesa dall'acquisizione centralizzata dei servizi di intercettazione telefoniche, telematica ed ambientali" attraverso una gara unica nazionale, risparmi stimati nel 2015 per 10 milioni e a decorrere dal 2016 per 20 milioni di euro. Tuttavia, ad oggi non è ancora completata la procedura per l'indizione di una gara unica nazionale[48].

L'Amministrazione riferisce che stanno procedendo le attività del "Gruppo di Lavoro" istituito presso il Ministero, per l'elaborazione delle modalità operative della procedura, ed in particolare per la predisposizione del bando e del capitolato di gara, in attuazione della Direttiva emanata dal Ministro in data 25 febbraio 2013[49].

---

[48] Si rammenta che l'art. 2 comma 82 della Legge finanziaria 2008, aveva previsto un sistema unico nazionale delle intercettazioni telefoniche ambientali delle altre forme di comunicazione disposte o autorizzate dall'Autorità giudiziaria. Dal 2008 quindi ancora non si è definito quello che doveva esser il nuovo modello ed i connessi risparmi.

[49] L'Autorità Garante per la protezione dei dati personali aveva emesso un provvedimento in data 18 luglio 2013, con il quale prescriveva misure fisiche ed informatiche volte al rafforzamento della sicurezza nel trattamento dei dati personali e dei sistemi nell'attività di intercettazione di conversazioni o comunicazioni elettroniche, anche informatiche o telematiche, nonché di controllo preventivo, svolta presso le Procure della Repubblica. Constatato l'elevato numero di adempimenti da adottare al fine di rispettare il suddetto provvedimento, il Garante si è reso disponibile a diverse modulazioni ed ha previsto il termine ultimo del 30 giugno 2015 per adottare le misure previste e poter procedere alla Gara unica.

4.2. Amministrazione penitenziaria

Il 38 per cento dello stanziamento della missione "Giustizia" è intestato al programma "Amministrazione penitenziaria". Le funzioni del Dipartimento che cura il programma volgono al "Coordinamento tecnico operativo del personale penitenziario e dei collaboratori esterni; Assistenza ai detenuti per il reinserimento nel mondo del lavoro e per le misure alternative alla detenzione - Trattamento penitenziario detenuti ed internati - Servizi sanitari penitenziari; Politiche di ordine e di sicurezza per i detenuti negli istituti penitenziari, per i detenuti con misure alternative a detenzione; Funzionamento e sicurezza istituti penitenziari".

Gli stanziamenti definitivi di 2.943 milioni nel 2014, sono in riduzione già dal 2012[50]. Si riducono i redditi di lavoro ed i trasferimenti correnti, mentre aumentano i consumi intermedi.

Gli impegni totali sono stati 2.802 milioni e le economie solo per il 5 per cento dello stanziamento definitivo.

TAVOLA 12

PROGRAMMA: AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	2.423.517	2.299.506	2.309.986	26.075	124.284
di cui imposte pagate sulla produzione	142.258	135.224	135.224	7	7.035
Consumi intermedi	230.835	226.175	212.167	23.819	5.233
Trasferimenti di parte corrente	192.165	190.275	194.884	16.260	2.001
Altre uscite correnti	16.948	16.502	12.052	12.591	446
di cui interessi passivi	1.638	1.206	990	249	432
SPESE CORRENTI	2.863.465	2.732.458	2.729.088	78.745	131.965
Investimenti fissi lordi	80.331	69.423	75.328	66.299	3.210
SPESE IN CONTO CAPITALE	80.331	69.423	75.328	66.299	3.210
SPESE FINALI	2.943.796	2.801.880	2.804.416	145.044	135.174

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche il settore penitenziario è tuttora interessato da processi di razionalizzazione e revisione, sia al livello strutturale che trattamentale, soprattutto in risposta a pronunciamenti della CEDU, nella cornice della *spending review*. Peraltro è in corso di approvazione la delega per il riordino dell'ordinamento penitenziario[51].

4.2.1. Piano carceri

Sul versante delle infrastrutture carcerarie e quindi dello stato di attuazione del Piano carceri, come noto, l'art. 6 *bis* del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 ha anticipato al 31 luglio 2014 il termine delle funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, già previsto per il 31 dicembre 2014[52], demandando ad un decreto interministeriale di natura non regolamentare l'attuazione di misure necessarie per assicurare la continuità delle attività del Commissario stesso (il decreto interministeriale è stato emanato il 10 ottobre 2014). Sono intervenuti gli adempimenti prescritti dal decreto stesso, quali il versamento in conto entrate del bilancio dello Stato della somma pari ad 410,4 milioni di euro, ancora giacente sulla contabilità speciale n. 5421 del Commissario Straordinario e la richiesta di riassegnazione delle somme di competenza del DAP ammontanti complessivamente ad 7,6 milioni di euro. Infine, il personale distaccato presso l'Ufficio del Commissario straordinario è rientrato, dalla fine di

[50] Gli stanziamenti definitivi nel 2012 erano 3,1 miliardi, e nel 2013, 3 miliardi.

[51] A.C. 2798 presentato il 23 dicembre 2014: Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena Il Titolo IV (artt. 24-30); delega il Governo per la riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario.

[52] Decreto-legge 1 luglio 2013, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, art. 4,comma1.

ottobre 2014, presso le rispettive sedi. E' tuttora in corso da parte degli uffici del Ministero l'analisi del rendiconto sulla contabilità speciale n. 5421. Il DAP ha fatto presente che gli elenchi A e B, allegati al citato decreto, non citano alcuni dati e contengono alcune inesattezze. Non può non evidenziarsi la necessità di una maggior precisione e coordinamento, per superare la fase transitoria della riconduzione al Ministero delle attività per anni demandate al Commissario, al fine di ottenere una *governance* del sistema carceri, dal punto di vista strutturale e gestionale.

Il Piano carceri[53], approvato nel 2010, rimodulato nel 2012 a seguito del taglio delle risorse e nel 2013, ha previsto uno stanziamento complessivo di 462,8 milioni. In sintesi, sulla base dei dati del Ministero, i posti detentivi previsti in più si attestavano a 11.934, mentre quelli effettivamente finanziati sono stati il 37 per cento, cioè 4.415 posti che dovrebbero aumentare, secondo le previsioni, a 6.183 entro il 2016 e di ulteriori 5.751 non prima del 2017-2018[54].

Quindi il Piano carceri non ha completato il programmato spazio strutturato per la detenzione[55]. Occorre rammentare che il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) ha finanziato il progetto banca dati patrimonio edilizio penitenziario.

La popolazione carceraria, a fronte di 49,6 mila posti, risulta di 54,3 mila detenuti, in calo rispetto ai 64,1 mila del 2013[56]. Risultano però in aumento le misure alternative alla detenzione[57], pari quasi a 32 mila soggetti. Difatti, provvedimenti di urgenza nel 2013 (DL n. 78 del 2013 e DL n. 146 del 2013), hanno consentito di ottenere nel 2014 un decisivo aumento dei flussi in uscita e la contrazione di quelli in entrata. Pertanto l'indice di sovraffollamento è sceso da 139 per cento nel dicembre 2013 a circa 108 per cento al 31 dicembre 2014. Sono in calo anche i detenuti in attesa di giudizio e quelli in custodia cautelare, così come forte impulso è stato dato agli accordi internazionali per agevolare l'esecuzione della pena nel paese di provenienza, attraverso un raddoppio, nel corso del 2014, del numero delle richieste di rimpatrio.

Sotto il rilevante profilo della formazione del personale, si è preso atto che le esigenze formative obbligano a ricorrere a Scuole specifiche dell'Amministrazione penitenziaria piuttosto che alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione pubblica: *in primis* per le Forze di polizia è prevista una deroga all'articolo 1, comma 4, del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 70, al sistema unico della formazione pubblica affidato alla Scuola nazionale dell'Amministrazione (S.N.A.); inoltre, le scuole in argomento realizzano i percorsi di formazione, aggiornamento e specializzazione dei ruoli e delle qualifiche del personale penitenziario, formazione specifica che esige, in particolare per gli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria, abilità altamente qualificate.

4.2.2. Trattamento Penitenziario

Altra problematica è quella scaturita dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, nel 2013 - caso Torreggiani e altri - che ha condannato l'Italia per le condizioni del sistema penitenziario, riconoscendo la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea, nella

---

[53] La manutenzione ordinaria è di competenza del Ministero giustizia, quella straordinaria del Ministero infrastrutture

[54] Relazione finale del Commissario straordinario per le infrastrutture carcerarie, al 31/7/2014: 1.642 per tre nuovi istituti penitenziari e 2.992 posti per 13 nuovi padiglioni in strutture già esistenti.

[55] I dati più recenti trasmessi dal DAP, sulla base del decreto interministeriale, indicano 3.000 nuovi posti per 13 nuovi padiglioni che saranno completati nel 2016, e 2.800 nuovi posti per cinque nuovi istituti (per tre dei quali, non sono previsti i tempi di realizzazione e l'importo della spesa non è stato definito). Infine degli ulteriori 3.347 posti (completamento e arredi) ne risultano attivati 3.050. A questi si aggiungono i 1365 posti (rispetto ai 1.665 previsti con il completamento degli interventi avviati dal Ministero delle infrastrutture prima del Piano carceri) ed interventi di manutenzione non del tutto terminati.

[56] Nel 2010 si erano registrate oltre 69.000 presenze.

[57] Nell'ambito delle misure alternative alla detenzione va evidenziato un aumento nel ricorso all'istituto dell'affidamento in prova al servizio sociale, che riguarda 12.011 soggetti, mentre 745 sono in situazione di semilibertà, 9.453 in detenzione domiciliare, 5.606 destinati a lavoro di pubblica utilità, 3.373 in libertà vigilata, 168 in libertà controllata, 6 in semidetenzione.

parte in cui pone il divieto di trattamenti inumani e degradanti in danno dei detenuti. Risposte concrete sono state definite con DL n. 92 del 26 giugno 2014[58], con il quale si è messo a punto un rimedio compensativo, riconoscendo il diritto ad un indennizzo pecuniario, o, in alternativa per quanti sono ancora detenuti, il diritto a una riduzione della pena detentiva ancora da espiare in misura percentuale pari al dieci per cento del periodo durante il quale il trattamento penitenziario è stato inumano o tale da violare la disposizione di cui all'articolo 3 della Convenzione. La CEDU ha positivamente valutato gli interventi normativi (Sentenza, Sez. II, 25/09/2014) ponendo quindi un freno a nuovi contenziosi[59]. Nel 2014 sono stati presentati 25 nuovi ricorsi, ma a seguito del rammentato intervento normativo, la CEDU ha disposto la radiazione dal ruolo di 3.565 ricorsi pendenti in materia di sovraffollamento carcerario. Ed ancora, oltre alle misure organizzative volte al miglioramento della qualità della detenzione in carcere, fra l'altro sono state istituite sezioni a cd. "regime aperto" o in cui viene attuata la cd. "sorveglianza dinamica"; è stata rafforzata la tutela della salute delle persone recluse, particolare attenzione è stata rivolta alla detenzione femminile ed al tema della genitorialità; di recente è stato disciplinato, in attuazione all'articolo 7, comma 4, del DL n. 146 del 2013[60], il "garante detenuti"(d.m. 11 marzo 2015 n. 36).

In tema di modalità di erogazione dell'assistenza sanitaria negli istituti penitenziari, anche alla luce delle motivazione della CEDU (sentenza sez. II G.C. depositata il 22 aprile 2014), occorre evidenziare che in Conferenza Unificata è stato definito un Accordo con le Regioni (approvato il 22 gennaio 2015) volto a migliorare l'assistenza sanitaria per le persone sottoposte a provvedimenti restrittivi della libertà personale[61]. L'articolo 2 dell'Accordo definisce ogni Servizio sanitario penitenziario una sede territoriale della locale Azienda sanitaria. Il presidio sanitario penitenziario eroga l'assistenza sanitaria, garantendo l'azione multidisciplinare e l'integrazione di interventi a favore della persona detenuta e fa parte della rete dei servizi regionali, che assicura la continuità assistenziale.

La tematica del lavoro si è sviluppata sia nell'agevolare il lavoro dei detenuti, con la previsione di sgravi fiscali e sgravi contributivi a favore di imprese che assumono lavoratori detenuti (d.m. 24 luglio 2014, n. 148), sia nel lavoro nella gestione quotidiana delle carceri (sono 14 mila i detenuti che al 31 dicembre 2014 risultano lavorare all'interno delle carceri).

In relazione al tema delle cooperative all'interno degli istituti e lavoro intramurario, l'Amministrazione penitenziaria ha rappresentato che l'attività relativa al confezionamento dei pasti dei detenuti affidata a cooperative sociali ha avuto inizio nell'anno 2003 in attuazione dei successivi Piani esecutivi d'azione (P.E.A.) e della direttiva di indirizzo; il servizio in argomento è stato affidato a cooperative sociali, ponendo a carico delle stesse l'onere della assunzione dei lavoratori detenuti, la loro formazione e retribuzione. Al termine dell'esperienza del P.E.A., il finanziamento delle gestioni del servizio confezionamento pasti è stato preso in carico dalla Cassa delle Ammende. Il termine ultimo per il proseguimento dell'attività relativa al confezionamento pasti per detenuti, al 31 dicembre 2014, è stato prorogato poi di ulteriori 15 giorni, per consentire alle Direzioni degli Istituti ed alle Cooperative coinvolte gli adempimenti amministrativo/contabili e l'interruzione delle attività e per provvedere all'organizzazione del servizio "in amministrazione diretta"[62]. Dal 2003 al 2014 il totale dei finanziamenti ricevuti tramite PEA e Cassa delle Ammende è stato pari a circa 29,6 milioni di euro per 10 Case Circondariali, erogati agli Istituti per la remunerazione delle Cooperative.

---

[58] Decreto-legge n. 92 del 26 giugno 2014[58], convertito con modificazioni dalla legge n. 117 dell' 11 agosto 2014.

[59] Sono stati dichiarati irricevibili dalla Corte di Strasburgo n. 3.685 ricorsi, perché l'Italia ha introdotto il rimedio risarcitorio davanti al giudice nazionale; l'Amministrazione stima, in proiezione, un risparmio per lo Stato di circa 41 milioni di euro.

[60] Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 1 "Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria".

[61] "Linee guida in materia di modalità di erogazione dell'assistenza sanitaria negli istituti penitenziari per adulti; implementazione delle reti sanitarie regionali e nazionali" (GU 18/3/2015).

[62] Delibere del Consiglio di Amministrazione della Cassa delle Ammende: le cooperative sono state sollecitate a presentare specifiche progettualità non più legate al confezionamento pasti ma utili a non vanificare quanto finora realizzato nei laboratori e nelle lavorazioni attivate dalle cooperative.

4.2.3. Ospedali psichiatrici giudiziari

Non risulta ancora completata la riforma degli Ospedali psichiatrici giudiziari, entro il termine da ultimo individuato nel 15/3/2015 dalla legge 81/2014[63], attesa la complessità di una serie di procedure amministrative necessarie per l'attuazione dei progetti regionali, per i tempi di realizzazione delle strutture sanitarie sostitutive –"REMS" residenze per l'esecuzione della misura di sicurezza- che dovranno accogliere i pazienti, nonché per difficoltà finanziarie; la norma ha anche mutato profondamente l'applicazione della misura di sicurezza detentiva[64], incentrata sulla pericolosità, alla quale andrà prestata estrema attenzione sia per i riflessi sanitari ma soprattutto di sicurezza.

L'Organismo di Coordinamento[65], del processo di superamento degli OPG, istituito dalla citata legge, costituito presso il Ministero della salute, ha coordinato le attività e relazionato in ordine alla programmazione e realizzazione di una rete di accoglienza per i soggetti attualmente detenuti nei sei OPG presenti sul territorio nazionale[66]. Si è rivelato, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, impossibile adempiere al dettato normativo della chiusura degli *OPG* alla data del 31 marzo 2015, per il mancato completamento del processo di realizzazione delle predette REMS. Peraltro, la suddetta legge ha previsto la possibilità per le Regioni di avvalersi, in via transitoria, di strutture residenziali di proprietà di soggetti privati, ovvero di strutture residenziali di proprietà di soggetti pubblici, gestite da soggetti privati accreditati dal Servizio sanitario nazionale; la possibilità per le Regioni di avviare i lavori di adeguamento delle strutture, anticipando le risorse necessarie, in attesa dell'approvazione formale della rimodulazione con la certezza di accedere al rimborso delle spese in deroga alla previsione dell'erogazione dei fondi "per stati di avanzamento lavori"[67].

La Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, nella seduta del 26 febbraio 2015, ha sancito l'Accordo per regolamentare lo svolgimento delle funzioni di cui alla Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Ordinamento Penitenziario) ed al d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento d'Esecuzione) all'interno delle REMS[68].

Il costo preventivato per le soluzioni transitorie già individuate o in corso di individuazione da parte delle Regioni[69], riferito dal Ministero, è pari a 168,9 milioni.

4.2.4. Banca Dati Nazionale del DNA

Come noto, al fine di potenziare la cooperazione transfrontaliera per contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale, con legge 30 giugno 2009 n. 85 l'Italia ha aderito al Trattato di Prüm del 27 maggio 2005: allo scopo, ha previsto

---

[63] Legge 30 maggio 2014, n. 81 conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante "Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari".

[64] È riservata ai soli casi in cui il giudice abbia acquisito elementi dai quali risulti che ogni misura "diversa" non sia idonea ad assicurare le cure adeguate ed a far fronte alla pericolosità sociale dell'infermo di mente e del seminfermo di mente.

[65] Seconda Relazione trimestrale al Parlamento sul Programma di superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, ai sensi della legge 30 maggio 2014 n. 81 (febbraio 2015).

[66] Dimissibili con presa in carico da parte dei Dipartimenti di salute mentale (DSM) delle Regioni di residenza; dichiarati non dimissibili con l'accoglienza in strutture residenziali appropriate (REMS).

[67] La legge ha previsto che in caso di mancato completamento entro la scadenza il Governo provvede attivando la procedura di commissariamento (decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9).

[68] Come previsto dall'Accordo del 26 febbraio 2015, il personale dell'Amministrazione penitenziaria dovrà effettuare per un periodo transitorio le attività di identificazione, immatricolazione, ricostruzione ed aggiornamento della posizione giuridica, attività successivamente attribuite al personale amministrativo delle REMS.

[69] Le Regioni Piemonte, Liguria, Lazio, Toscana ed Abruzzo hanno previsto di affidare, in via transitoria, l'accoglienza delle persone attualmente internate in OPG e non dimissibili a strutture residenziali pubbliche o private accreditate, con quota dei finanziamenti di parte corrente per il pagamento delle rette. Non hanno ancora presentato un programma le Regioni: Campania, Sardegna, Puglia, Calabria e Basilicata.

l'istituzione della Banca Dati Nazionale del DNA presso il Ministero dell'interno – Dipartimento di pubblica sicurezza nonché del Laboratorio Centrale per la Banca Dati Nazionale del DNA presso il Ministero della giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. E' stata individuata e quasi completamente realizzata la sede del Laboratorio Centrale e gli impianti a servizio della struttura sono stati ultimati nel mese di dicembre 2014. Sono in corso le attività propedeutiche alla richiesta di accreditamento presso l'ente nazionale Accredia[70], come previsto dall'art. 11 della legge istitutiva. Alcune delle attività propedeutiche alla richiesta di accreditamento non possono essere avviate prima dell'assunzione del relativo personale: a fronte di risorse assegnate, nella misura complessiva di 2,3 milioni di euro si sono realizzate economie di bilancio per 558 mila euro (capitolo 1752, pari ad euro 518 mila euro in sede centrale e ad circa 40 mila euro in sede decentrata).

4.3. Giustizia minorile

Il 2 per cento dello stanziamento della missione "Giustizia" è intestato al programma "Giustizia minorile", il quale è deputato ad assicurare[71] fra i numerosi compiti, la tutela e protezione giuridica dei minori (attività istituzionali dei tribunali minorili) e la salvaguardia dei diritti dei minorenni, nonché le indagine sulle problematiche penitenziarie minorili.

Nel 2014 lo stanziamento definitivo è pari a 163 milioni, minore dello scorso esercizio. La riduzione ha riguardato soprattutto i redditi di lavoro mentre risultano più elevati i consumi intermedi[72]. Gli impegni totali sono stati 151,6 milioni e le economie pari all'8 per cento dello stanziamento definitivo.

Per ciò che concerne gli obiettivi della Giustizia minorile, occorre evidenziare che i cambiamenti che hanno riguardato sia la società civile che l'utenza - in particolare, consistenti cambiamenti sociali, economici e culturali, utenza straniera diversificata, sia per i paesi di provenienza sia per differenti status dei minori, spesso vicini alla maggior età, e la presenza di minorenni e giovani adulti portatori di patologie psichiatriche e poliassuntori di sostanze – hanno comportato la necessità di un adeguamento ed una rivisitazione dell'organizzazione e dell'operatività del Sistema dei Servizi Minorili della Giustizia. E ciò, sia per attualizzare l'approccio educativo multidisciplinare e multidimensionale con percorsi individualizzati d'intervento, sia per gestire il passaggio della medicina penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale. Le articolazioni funzionali della Giustizia minorile sono gli Istituti penali minorili-IPM, le Comunità, i Centri prima accoglienza (CPA), gli Uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM) ed i Centri diurni polifunzionali.

Indispensabili sono la sinergia ed il raccordo del settore con l'Autorità Giudiziaria Minorile e una produttiva interlocuzione con le istituzioni territoriali e locali che collaborano nella realizzazione degli interventi destinati all'utenza dell'area penale minorile.

Nel corso dell'anno 2014, la revisione del sistema e le azioni di monitoraggio, valutazione e proposta, anche in relazione alle esigenze di *spending review*, hanno perseguito due linee direttrici fondamentali: l'attuazione del nuovo Modello di intervento e revisione dell'organizzazione e dell'operatività dei Sistema dei Servizi minorili della giustizia e la ridefinizione dell'assetto funzionale dei servizi CPA[73] ed anche la presa in carico dell'utenza

---

[70] ACCREDIA – Ente Italiano di Accreditamento – è l'unico organismo nazionale autorizzato dallo Stato a svolgere attività di accreditamento.

[71] Tutela e protezione giuridica dei minori (attività istituzionali dei tribunali minorili); promozione di iniziative di salvaguardia dei diritti dei minorenni; applicazione ed esecuzione delle convenzioni internazionali in materia minorile; garanzia diritti soggettivi dei minori; ricerche e studi sulla devianza minorile; attività di indagine sulle problematiche penitenziarie minorili; rapporti con Unione europea, organizzazioni delle Nazioni Unite e altri organismi internazionali in tema di prevenzione in materia minorile; studi, analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico minorile; nomina e revoca dei giudici esperti dei tribunali minorili

[72] Stanziamento definitivo 2013: 168,3 milioni , di cui redditi di lavoro 107 milioni, consumi intermedi 47 milioni.

[73] Sono previsti: CPA Autonomi, CPA a chiamata dall'adiacente IPM, CPA in annessa Comunità ministeriale, CPA in Centro polifunzionale, CPA in Comunità pubbliche o autorizzate.

infra-venticinquenne a seguito dell'approvazione della legge n. 117 del 2014. E ciò sulla base del monitoraggio del fenomeno sia in termini statistici sia in termini qualitativi.

L'attuazione della revisione organizzativa del sistema operativo ha riguardato anche gli Istituti Penali per i minorenni[74], gli USSM[75] e la gestione dei Centri diurni polifunzionali[76].

Gli interventi realizzati in ambito locale, per assicurare l'attuazione dei provvedimenti giudiziari e le esigenze di trattamento dell'utenza, hanno incontrato problematiche e conseguito soluzioni organizzative differenti, dettati sia dalla insufficienza delle strutture organizzative e dei finanziamenti, sia dal non perfetto allineamento della legislazione regionale con le modifiche recenti in tema di età dell'utenza. In alcuni casi è stata potenziata la collaborazione sul territorio anche con il privato sociale, in altri si è provveduto ad unificazioni logistiche di sedi e di servizi e all'utilizzo di risorse POR FSE 2007-2013.

[74] La gestione degli IPM in merito ai requisiti relativi all'accoglienza, al modello trattamentale, alla sicurezza, agli interventi e alle iniziative delle istituzioni territoriali per garantire il diritto alla salute, allo studio e alla formazione e alla partecipazione della comunità esterna anche attraverso l'azione del volontariato locale.

[75] Ruolo di collegamento, la presenza capillare nei territori, il sostegno dei minori e delle famiglie, l'attivazione di sedi recapito, presso uffici pubblici o Associazioni del territorio, per consentire maggior vicinanza e fruibilità del servizio all'utenza e favorire raccordi operativi con le istituzioni sociali e sanitarie locali in funzione della presa in carico delle problematiche presentate dall'utenza e dalle loro famiglie e della promozione di adeguate politiche d'intervento.

[76] Le attività di accoglienza, laboratori e percorsi educativi e di socializzazione per i minori e giovani adulti dell'area penale esterna, per i minori con provvedimenti civili o a seguito di invio dei Servizi Sociali o di richiesta della famiglia, con il coinvolgimento di associazioni e volontari nell'ambito di programmi e progettualità strutturate e di potenziale interesse per l'utenza di riferimento attraverso accordi mirati con gli Enti territoriali, Fondazioni, terzo settore, volontariato.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Considerazioni di sintesi
1. Profili istituzionali e programmazione strategica
2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. L'organizzazione e la riorganizzazione; 2.2. Consolati onorari; 2.3. Gli organismi vigilati; 2.4. Le misure adottate in materia di anticorruzione e promozione della trasparenza*
3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Le risorse finanziarie assegnate; 3.2. Le misure di contenimento della spesa; 3.3. La gestione delle spese; 3.4. Patrimonio immobiliare e spese di locazione; 3.5. I residui passivi; 3.6. Le gestione delle entrate extra-tributarie*
4. Missioni e programmi

Considerazioni di sintesi

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, in un quadro di politica estera complesso, aggravato da crisi internazionali, anche economiche, nella ricerca di efficaci misure comuni per affrontare questioni di prioritaria importanza, quali l'immigrazione e la connessa emergenza umanitaria, ha dovuto dar corso nel 2014 ad alcune prioritarie linee di intervento strettamente connesse. La prima rapportata alla *spending review*, sia con riguardo al processo di riduzione delle dotazioni organiche, sia per il contenimento delle spese delle sedi estere. Le altre sono associate alla razionalizzazione geografica ed organizzativa della rete diplomatica, ed alla programmazione e rivisitazione dei trasferimenti/contributi all'estero. Peraltro, permangono obiettivi essenziali quali la diplomazia per la crescita, il consolidamento della costruzione europea, l'impegno per la sicurezza e per la tutela dei diritti umani, l'attenzione privilegiata per l'area del Mediterraneo, per catalizzare l'attenzione degli interlocutori europei sulla cruciale problematica dei flussi migratori, nonché il sostegno alle iniziative di internazionalizzazione delle imprese italiane e del sistema produttivo.

In tale quadro ha avviato l'attuazione della riforma organica della cooperazione allo sviluppo, che sarà espunta dalla gestione ministeriale in ossequio alla legge n. 125 dell'11 agosto 2014 "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo". Detta legge, nell'ambito di una più ampia riforma della materia, ha previsto la costituzione di una Agenzia che gestirà gli aiuti allo sviluppo, parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia. L'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotata di autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e di bilancio, è sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza del Ministro, ed in particolare, per espressa previsione legislativa, è soggetta al controllo sulla gestione da parte della Corte dei conti.

L'articolato meccanismo di transizione verso le differenti modalità gestorie previste dalla norma non risulta completato. Nell'auspicare una tempestiva conclusione dell'attuazione della nuova disciplina della cooperazione non possono non rilevarsi comunque le oggettive difficoltà alle quali si è dovuto far fronte nel gestire la riforma in questione. È inoltre da sottolineare che, se da un lato è emerso che l'Amministrazione ha il governo delle attività di trasferimento di contributi a soggetti operativi nell'ambito degli aiuti allo sviluppo, dall'altro deve sempre

assicurare il riscontro dell'efficacia di ogni tipologia di intervento sia obbligatorio sia soprattutto volontario.

Anche negli altri ambiti di attività, riconducibili ai differenti programmi politici del Ministero, non è del tutto chiara l'effettiva valutazione da parte del Ministero stesso dell'efficacia dei trasferimenti/contributi in termini di utilità degli stessi per il raggiungimento delle finalità strategiche ed operative.

Va dato atto comunque della complessità della gestione delle attività ordinarie, come pure delle difficoltà programmatorie connesse alla tempistica riconducibile ai decreti di variazione di bilancio e quindi ai tempi di attribuzione delle ingenti risorse dei decreti-legge di proroga delle missioni internazionali ed al riparto delle stesse, difficoltà che hanno continuato a comportare il formarsi di ingenti residui passivi.

Lo stanziamento definitivo del 2014 è di poco superiore ai 2 miliardi, in diminuzione nel triennio 2012-2014. In tale contesto, l'Amministrazione ha puntualmente ottemperato agli obblighi di riduzione della spesa, dettati dal DL n. 95 del 6 luglio 2012, attraverso l'attuazione di un dinamico ed articolato progetto, già da tempo intrapreso, di riorganizzazione della rete diplomatica, con un risparmio complessivo dal 2006 al 2014 di 11,3 milioni. Tuttavia, solo nel 2015, in ossequio al disposto di cui alla legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), ha avviato, sempre ai fini del contenimento della spesa, una duplice rivisitazione, già da tempo auspicata, sul fronte della riduzione dei contributi ad organismi internazionali e sul versante della riforma del trattamento economico del personale di servizio all'estero e degli assegni di sede del personale insegnante.

I decreti di variazione in corso d'esercizio, in particolare riconducibili ai decreti-legge di proroga delle missioni internazionali (per un totale di 141 milioni e sul bilancio della Cooperazione per 71 milioni) ed alle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (60 milioni), hanno in parte eliminato gli effetti dei risparmi di spesa complessivi che erano preventivati nelle previsioni iniziali. Sterilizzando tuttavia le previsioni totali dagli stanziamenti del programma Cooperazione allo sviluppo, le risorse a disposizione del Ministero risultano nettamente inferiori (1,57 miliardi nelle iniziali e 1,66 miliardi nelle definitive).

Dal punto di vista delle categorie economiche, lo stanziamento definitivo più consistente è dedicato ai trasferimenti di parte corrente (1 miliardo) in espansione rispetto al biennio precedente, seguito da Redditi di lavoro dipendente (792 milioni), invece in riduzione nel triennio. Nel 2014 risultano impegni lordi per 1,96 miliardi e pagamenti totali per 1,91 miliardi.

Il MAECI opera attraverso le strutture ministeriali a livello centrale, nonché tramite una complessa rete di uffici nel mondo, costituita da Rappresentanze diplomatiche (Ambasciate e Legazioni, Rappresentanze permanenti presso Enti o Organizzazioni internazionali, Delegazioni diplomatiche speciali), Uffici consolari (di I e II categoria) ed Istituti italiani di cultura. La dotazione organica in servizio a tempo indeterminato è di n. 4.043 unità, di cui n. 2.207 adibite presso le sedi diplomatiche consolari all'estero (in tutto n. 294 strutture). Le risorse umane effettive sono maggiori, se si considerano il personale a tempo determinato e l'utilizzo degli uffici consolari onorari.

La missione "L'Italia in Europa e nel mondo" si articola in 16 programmi, 11 dei quali intestati al Ministero. Nel 2014, la quota di competenza del MAECI, che assorbe il 7,4 per cento delle risorse definitive della missione, presenta uno stanziamento definitivo di 1,95 miliardi. Nel rinviare alle più compiute analisi nei successivi paragrafi, si sottolineano solo alcune dei profili analizzati relativi ai programmi intestati al Ministero.

In particolare, le risorse definitive per il 2014 per il programma Cooperazione allo sviluppo risultano di 391,9 milioni al lordo dei decreti missioni e del Fondo rotativo. Le attività espletate dalla competente Direzione generale hanno riguardato gli strumenti di intervento previsti dalla legge n. 49 del 1987, in particolare iniziative di cooperazione a dono (impegni per 313 milioni), concessione di crediti di aiuto (impegno MEF per 240 milioni ai sensi dell'art. 6 legge n. 49 del 1987), concessione di crediti agevolati alle imprese (4 milioni ai sensi dell'art. 7 della legge n. 49 del 1987), ed infine erogazione di contributi obbligatori agli organismi internazionali (47,5 milioni) e contributi volontari (162 milioni). Occorre sottolineare che

l'obiettivo che i paesi Ocse si sono dati per gli aiuti per lo sviluppo è pari allo 0,7 per cento del PIL: in Italia la percentuale appare ferma allo 0,16 per cento, pur registrando un lieve incremento dal 2012.

Il programma "Cooperazione economica e relazioni internazionali" assorbe solo il 2 per cento (45,3 milioni) dello stanziamento definitivo della missione 4 di competenza del MAECI, e riguarda i rapporti e l'attuazione degli accordi di carattere economico e finanziario in ambito internazionale, le iniziative a sostegno delle imprese italiane all'estero nelle aree geografiche di riferimento, nonché le questioni economiche-commerciali internazionali. In materia di debito estero, il completamento della cancellazione del debito dei Paesi più poveri, nonché la ristrutturazione di quelli a medio-basso reddito rappresentavano l'obiettivo strategico per il 2014. L'attività espletata ha portato ad una minor esposizione dell'Italia: la situazione creditoria dell'Italia al 2014, per un totale di 6,5 miliardi è sia verso il Fondo Rotativo per la Cooperazione allo Sviluppo, attraverso il quale vengono erogati crediti di aiuto definiti in ambito Ocse bilaterali, sia verso SACE, i cui crediti sono garantiti dallo Stato. Nel triennio 2012-2014, tuttavia, sono stati conclusi accordi bilaterali di trattamento del debito (cancellazioni, conversioni, ristrutturazioni) per complessivi 663 milioni, di cui 471,6 milioni nel 2014 (parte da Fondo rotativo e parte da SACE) con l'Argentina, quest'ultimo all'esito dell'Intesa Multilaterale per il rimborso dei debiti sovrani in arretrato, nell'ambito del Club di Parigi il 29 maggio 2014.

Il programma "Promozione della pace e sicurezza internazionale", il cui ambito riguarda le azioni diplomatiche per promuovere le relazioni bilaterali di natura politica, economica, culturale con i Paesi extra UE, è finanziato nel 2014 (499 milioni), dal 25,7 per cento delle risorse della missione: le quote maggiori dei trasferimenti di parte corrente sono relative ai contributi obbligatori agli organismi internazionali con impegni totali per 447 milioni.

Si richiamano, infine, fra gli obiettivi per il 2014 nel programma "Promozione del sistema Paese", quello di "proseguire nell'attività di fornire un adeguato sostegno alle iniziative d'internazionalizzazione delle imprese italiane e del sistema produttivo italiano. Al programma sono state destinate ingenti risorse (162,4 milioni). La strategia complessiva può sintetizzarsi in una "promozione sistemica", per superare ogni episodicità delle iniziative, con riflessi di lungo periodo, con contenuti operativi declinati in ambito culturale, scientifico ed industriale, ma anche nei rapporti con le autonomie territoriali. Il Ministero opera anche per mezzo della rete degli Istituti Italiani di Cultura (IIC) all'estero.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

Il Ministero degli affari esteri e della Cooperazione internazionale svolge la funzione di rappresentanza dello Stato nei rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero, assicurando l'uniformità di indirizzo delle attività delle singole Amministrazioni in tali ambiti, in conformità agli obiettivi di politica internazionale. Ha assunto la suddetta nuova denominazione, con l'entrata in vigore della legge n. 125 dell'11 agosto 2014 "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo".

Le principali direttrici di intervento, indicate nelle note integrative di bilancio 2014-2016 per il MAECI, nella cornice definita dal DEF 2014, sono tese a rafforzare e consolidare il ruolo dell'Italia nella comunità internazionale, nelle Istituzioni europee e nelle Organizzazioni internazionali e favorire la sicurezza la pace ed il rispetto dei diritti umani. Obiettivi fondamentali sono, quindi, il sostegno alle iniziative di internazionalizzazione delle imprese italiane e del sistema produttivo (anche in vista dell'Expo 2015), la promozione del sistema italiano della ricerca scientifica e nuove tecnologie, la diffusione della cultura e della lingua italiana all'estero. In ambito europeo, oltre al supporto al semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea (luglio-dicembre 2014), sono definiti prioritari gli obiettivi di una maggiore attenzione dell'area UE nei confronti del Mediterraneo e di sostenere l'allargamento UE ed i processi di cooperazione politica economica e di integrazione europea. In materia di dimensione politica e sicurezza in area europea ed extra europea, sono qualificati primari il

rafforzamento delle tematiche economiche finanziarie e di sviluppo e la riforma della cooperazione, anche al fine di agevolare processi di pace e transizione democratica in aree geografiche critiche.

La direttiva annuale del 21 gennaio 2014, nella cornice di riforma della cooperazione e dell'attuazione della stessa, esplicita obiettivi essenziali quali la diplomazia per la crescita, il consolidamento della costruzione europea, l'impegno per la sicurezza e per la tutela dei diritti umani, l'attenzione privilegiata per l'area del Mediterraneo, per catalizzare l'attenzione degli interlocutori europei sulla cruciale problematica dei flussi migratori.

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 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, ai fini del rispetto degli accordi con l'Unione europea e da ultimo del raggiungimento dell'equilibrio di bilancio, così come previsto dal novellato articolo 81 della Costituzione.

Le principali novità normative hanno riguardato la riforma della Cooperazione allo sviluppo, varata con la legge n. 125 dell'11 agosto 2014. La disciplina, ivi prevista, sostituirà la legge n. 49 del 26 febbraio 1987 che regola la cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di Sviluppo. Difatti, ne è prevista l'abrogazione dal primo giorno del sesto mese successivo alla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 17, comma 13[1], della citata legge n. 125. Tuttavia, sono ancora in corso le misure di attuazione ed il previsto regolamento non è stato ancora emanato.

La legge istituisce l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (art. 17), con la precipua finalità di garantire l'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo. L'Agenzia è un organismo con personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposto al potere di indirizzo e vigilanza del Ministro degli affari esteri e della Cooperazione internazionale, che opera sulla base delle direttive emanate dal Ministro. L'Agenzia svolge, nel quadro degli indirizzi politici, le attività a carattere tecnico-operativo connesse alle fasi di istruttoria, formulazione, finanziamento, gestione e controllo delle iniziative di cooperazione e realizza e gestisce una banca dati pubblica, nella quale sono raccolte tutte le informazioni relative ai progetti di cooperazione realizzati e in corso di realizzazione. Nell'ambito delle finalità della citata legge, la società Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. è autorizzata ad assolvere ai compiti di istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale allo sviluppo.

All'Agenzia infine è attribuita autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e di bilancio. Previsione di rilievo è che la Corte dei conti eserciti il controllo sulla gestione dell'Agenzia e delle relative articolazioni periferiche. Quindi, l'ottica dei risultati permea la nuova impostazione gestionale, che all'autonomia del soggetto operativo affianca, anzi valorizza il momento conclusivo di verifica del raggiungimento degli obiettivi. Non sono ancora stati adottati, nonostante la previsione normativa di un termine, lo statuto (regolamento del Ministro degli esteri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge - entro il 25 febbraio 2015) ed i regolamenti interni. Appare perciò necessario il completamento del quadro normativo con i decreti attuativi.

Occorre rilevare che l'obiettivo che i paesi Ocse si sono dati per gli aiuti per lo sviluppo è pari allo 0,7 per cento del Pil: in Italia la percentuale appare ferma allo 0,16 per cento, pur registrando un lieve incremento dal 2012, anno in cui l'Italia aveva investito solo lo 0,12 per cento del Pil. In tre anni la spesa per gli aiuti è cresciuta dello 0,04. Peraltro, nel 2014, il

[1] Con regolamento del Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 23 agosto 1988, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è adottato lo statuto dell'Agenzia.

programma "Cooperazione allo sviluppo" della missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo", rappresenta lo 0,10 per cento del Pil[2].

Secondo la nuova cornice normativa della legge n. 125 citata, il Consiglio dei Ministri è deputato ad individuare un percorso definito di graduale adeguamento degli stanziamenti annuali per la cooperazione internazionale allo sviluppo, tale da porre l'Italia in linea con gli impegni e gli obiettivi assunti a livello europeo e internazionale alla fine di tale periodo. Al Ministero, in virtù della riforma, compete nei contenuti e nelle modalità previsti dalla legge stessa la responsabilità dell'indirizzo politico della cooperazione internazionale allo sviluppo sostenibile[3], esercitata definendo gli ambiti di intervento e assicurando l'unitarietà e il coordinamento di tutte le iniziative nazionali in materia. Al Ministro sono attribuiti il controllo e la vigilanza sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo, nonché la rappresentanza politica dell'Italia nelle sedi internazionali e dell'Unione europea competenti in materia di Aiuto pubblico allo sviluppo (APS). Il Consiglio dei Ministri approva annualmente il documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo. Inoltre è prevista, a decorrere dall'esercizio finanziario successivo alla data di entrata in vigore della legge, in apposito allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero, l'indicazione degli stanziamenti, destinati, anche in parte, al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo e, in allegato al rendiconto generale dello Stato, la presentazione di una relazione del Ministero contenente tutti i dati e gli elementi informativi e l'illustrazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi e alle priorità indicati nel documento triennale di programmazione.

Per il 2014, inoltre, la legge n. 147 del 27 dicembre 2013, art. 1, comma 249, ha disposto l'assegnazione di 60 milioni di euro per l'esercizio 2014 a favore delle azioni di Cooperazione allo Sviluppo realizzate dal Ministero degli affari esteri, a valere sulle disponibilità del Fondo di Rotazione[4] per l'attuazione delle politiche comunitarie, di cui alla legge n. 183 del 16 aprile 1987. Nel corso dell'anno poi sono intervenute due Proroghe delle missioni internazionali[5], con uno stanziamento complessivo, per il ministero, di 141 milioni.

Ed ancora, la legge n. 190 del 2014[6] ha avviato, nell'ottica della *spending review*, una duplice rivisitazione, già da tempo auspicata, sul fronte della riduzione dei contributi ad organismi internazionali e sul versante della riforma del trattamento economico del personale di servizio all'estero e degli assegni di sede del personale insegnante.

Quanto al primo aspetto, il comma 318 dell'art. 1, della legge di stabilità per il 2015 citata, ha previsto una rinegoziazione dei termini degli accordi internazionali tali da comportare un risparmio di spesa di 25,2 milioni per il 2015 e 8,5 milioni circa a decorrere dal 2016. Nell'allegato specifico alla norma, sono indicate espressamente le singole riduzioni di autorizzazioni di spesa, con chiaro divieto di ricorso al Fondo di riserva per le spese obbligatorie di cui all'art. 26 della legge n. 196 del 2009. Inoltre, il successivo comma 319 ha previsto, sulla base di rilevamenti obiettivi, una revisione globale dei coefficienti di cui agli articoli 171 e 178 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 5 gennaio 1967, come

---

[2] Dossier Senato dicembre 2014: L'andamento della spesa per missioni e programmi e stati di previsione.

[3] La cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile, costituisce parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia. Essa si ispira ai principi della Carta delle Nazioni Unite ed alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea . La sua azione, conformemente al principio dell'articolo 11 della Costituzione, contribuisce alla promozione della pace e della giustizia e mira a promuovere relazioni solidali e paritarie tra popoli fondate sui principi di interdipendenza e partenariato.

[4] Strumento finanziario istituito nell'ambito del MEF con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio - Conto corrente infruttifero aperto presso la tesoreria centrale dello Stato.

[5] Decreto-legge n. 2 del 16 gennaio 2014 "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".
Decreto-legge n. 109 del 1° agosto 2014 recante "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, nonché disposizioni per il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero".

[6] Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015).

modificato dal comma stesso, cioè delle Indennità di servizio all'estero "ISE", con una riduzione delle indennità base e con una modifica delle disposizioni sugli alloggi e le spese per abitazione del personale in servizio all'estero. In particolare, fra l'altro, i coefficienti di sede sono fissati sulla base di una quota parametrata al costo dei servizi, degli oneri connessi con la vita all'estero, determinati in relazione al tenore di vita ed al decoro connesso con gli obblighi derivanti dalle funzioni esercitate e dal corso dei cambi. E ciò, precisa l'articolo di legge, nei limiti delle disponibilità finanziarie[7]. La prevista riduzione del trattamento economico del personale in servizio all'estero e degli assegni di sede del personale insegnante, in termini di indebitamento netto, a regime ammonta rispettivamente a 32 milioni (16 milioni nel 2015) e 5,1 milioni (3,7 nel 2015). L'attuazione in via amministrativa (la nuova ISE e la ricalibratura delle indennità attribuite alle singole sedi) non ha ancora avuto esito.

Infine, si menziona la proroga di termini previsti da disposizioni legislative concernenti il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero, ad opera del decreto-legge n. 168 del 18 novembre 2014.

Ciò premesso, nel 2014 il Ministero ha dovuto affrontare, comunque in un quadro di politica estera, aggravato da crisi internazionali e dal dramma dell'immigrazione e di crisi economica anche europea, tre tematiche strettamente connesse. La prima relativa alla *spending review* sia con riguardo al processo di riduzione delle dotazioni organiche, sia per il contenimento delle spese delle sedi estere. La seconda, la *governance* della razionalizzazione geografica ed organizzativa della rete diplomatica, ed infine la programmazione e rivisitazione dei trasferimenti/contributi all'estero. In tale quadro, ha avviato l'attuazione della riforma organica della cooperazione allo sviluppo, che sarà espunta dalla gestione ministeriale. Infine, il Ministero ha supportato il semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea e attraverso i 13 Centri di responsabilità ha partecipato, anche nel corso del 2014, a numerosi tavoli tecnici, con 28 soggetti istituzionali.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. L'organizzazione e la riorganizzazione

Il MAECI opera attraverso le strutture ministeriali a livello centrale, nonché tramite una complessa rete di uffici nel mondo, costituita da Rappresentanze diplomatiche (Ambasciate e Legazioni, Rappresentanze permanenti presso Enti o Organizzazioni internazionali, Delegazioni diplomatiche speciali), Uffici consolari (di I e II categoria) ed Istituti italiani di cultura.

Gli uffici della rete diplomatica del Ministero degli esteri necessitano di dinamicità tale da poter adeguare la propria struttura al mutare delle esigenze che si profilano, nel quadro degli sviluppi politico-economici internazionali e la cui capacità di tempestivo allineamento è in rapporto di funzione diretta con il grado di efficienza del servizio che svolgono.

Nell'ottica del ri-orientamento della rete diplomatica alle mutate esigenze ed alle richieste di contenimento della spesa, l'Amministrazione riferisce di avere puntualmente ottemperato agli obblighi di riduzione della spesa pubblica, dettati dal DL n. 95 del 2012[8], attraverso un complesso ed articolato progetto di riorganizzazione della rete diplomatica, consolare e culturale. Nel periodo novembre 2013 - dicembre 2014, ha provveduto alla chiusura di 35 strutture all'estero tra Rappresentanze diplomatiche, Uffici consolari ed Istituti di Cultura; la ristrutturazione della rete ha portato - dal 2006 ad oggi - alla chiusura di 63 Uffici, con una riduzione complessiva del numero del personale della carriera diplomatica del 10 per cento e del personale del ruolo amministrativo del 23 per cento, con un risparmio complessivo di 11,3 milioni, scaturito complessivamente dal processo di riorganizzazione relativo sia alle spese di personale sia di gestione che di funzionamento[9]. Il processo di riorganizzazione della rete estera,

[7] La presente modifica ha effetto dal 1° luglio 2015.

[8] Decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012 – convertito, con modifiche, della legge n. 135 del 7 agosto 2012.

[9] 8,5 mln per ISE; 2,6 mln per spese gestionali compreso oneri locativi e spese di funzionamento; 0,2 milioni per costo connettività informatica (RIPA).

relaziona il Ministero, deve necessariamente assicurare l'adeguamento ai nuovi e mutevoli scenari internazionali, con modalità attuate ed attuabili che potranno riguardare la centralizzazione di servizi in strutture più grandi (Ambasciate e Consolati "*hub*"), ovvero l'accesso a distanza per alcuni servizi (Consolato *on-line*) ed infine il consolidamento delle sinergie con il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) attraverso la condivisione degli spazi in sedi all'estero. Proprio il d.P.R. n. 18 del 1967 sull'Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri[10] prevede modalità provvedimentali diversificate per istituire o modificare l'assetto delle sedi estere.

Tale rete, alla data del 31 dicembre, era composta da 294 strutture, come evidenziato nella tavola sottostante, che differenzia fra le distinte tipologie di uffici diplomatico consolari.

TAVOLA 1

RETE DIPLOMATICA

	Ambasciate	Rappresentanze	Uffici consolari	Istituti di cultura	Delegazione diplomatica speciale	Sezioni distaccate	Totale
Totale al 31/12/2014	123	8	79	83	1	2	294

Fonte: Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

L'Amministrazione ha sottolineato che "l'individuazione delle Sedi da inserire nei piani di ristrutturazione, in particolare per quanto riguarda gli Uffici consolari, è avvenuta attraverso un procedimento di valutazione tecnica estremamente attento, che ha preso in esame una pluralità di parametri obiettivi, tra i quali il volume dell'attività consolare, la consistenza della collettività dei connazionali residenti, la distanza tra la sede in soppressione e quella che riceve le competenze, la facilità dei relativi collegamenti, etc.". Per quanto riguarda le Rappresentanze diplomatiche, il processo di individuazione delle sedi si è basato sulla rilevanza degli interessi bilaterali alla luce anche della complessiva presenza diplomatica italiana nell'area scandinava e centro-americana, sull'ammontare e le tendenze dell'interscambio economico-commerciale e sulla consistenza della collettività italiana presente in loco[11].

I nuovi scenari politici ed economici hanno comportato la necessità di adeguamento della rete diplomatica ed il rafforzamento della presenza istituzionale italiana nei contesti geo-politici, per la garanzia della sicurezza internazionale e di prevenzione del terrorismo, ovvero nei Paesi ad economia emergente[12]. La sede diplomatico-consolare rappresenta comunque un polo di sintesi di diversificate strutture pubbliche italiane operanti all'estero, che sono funzionalmente e spesso logisticamente integrate alla stessa.

L'attuale consistenza delle dotazioni organiche riflette quanto definito all'esito del processo di attuazione dell'art. 2 del DL n. 95 del 2012, con la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale appartenente alla carriera diplomatica, alle qualifiche dirigenziali di prima e seconda fascia, nonché del personale delle aree prima, seconda e terza (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 luglio 2013). La dotazione organica è complessiva per l'intera Amministrazione, in quanto il MAECI non ha una distinta dotazione organica per gli

[10] D.P.R. n. 18 del 5 gennaio 1967 e successive modificazioni e integrazioni.

[11] Un caso particolare è costituito dalla Rappresentanza Permanente presso l'UNESCO che si è proceduto ad accorpare logisticamente alla Rappresentanza Permanente presso l'Ocse di Parigi, seguendo lo stesso schema già applicato con successo nel caso della Rappresentanza presso la Conferenza del Disarmo di Ginevra e della Rappresentanza presso l'OSCE a Vienna, al fine di creare un unico polo nel settore multilaterale in Francia.

[12] A fronte della chiusura di Uffici si segnalano nuove sedi in aree di priorità strategica o economicamente emergenti, quali le aperture dell' Ambasciata ad Ashgabat (Turkmenistan), dei Consolati Generali a Chongqing (Repubblica Popolare Cinese) ed Ho Chi Minh City (Vietnam) e quella, prevista nel corso del 2015, di un Ufficio consolare di carriera ad Erbil (Iraq), anche alla luce della crescente rilevanza strategica del Kurdistan iracheno per gli equilibri politici dell'intera area. In tale contesto, meritano di essere segnalate le soluzioni innovative adottate facendo leva sulla sinergia con le delegazioni del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE).

uffici periferici. La dotazione organica complessiva al 31/12/2014 è di 4.312 unità, mentre risultano in servizio a tempo indeterminato 4.043 unità, di cui adibiti alle sedi all'estero 2.207.

TAVOLA 2

ORGANICO E PERSONALE DI RUOLO IN SERVIZIO

Qualifica	Dotazione organica[1]	Personale in servizio				
		Amm. centrale		Estero		Totale in servizio 31/12/2014
Personale carriera diplomatica [2]	**2014**	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**	
Ambasciatori	24	12	8	12	15	23
Ministeri plenipotenziari	185	88	91	104	101	192
Consiglieri d'Ambasciata	214	89	81	136	141	222
Consiglieri di legazione	247	117	123	83	100	223
Segretari di legazione	349	133	124	156	148	272
Totale personale carriera diplomatica	**1.019**	**439**	**427**	**491**	**505**	**932**
Personale della dirigenza	**2014**	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**	
Dirigenti I fascia	8	5	7	1	1	8
Dirigenti II fascia	37	28	27	8	9	36
Dirigenti II fascia dell'Area Promozione	8	6	4	3	4	8
Totale personale di qualifica dirigenziale	**53**	**39**	**38**	**12**	**14**	**52**
Personale non dirigente	**2014**	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**	
Area III [3]	1.176	513	492	613	591	1.083
Area II	2.037	881	859	1.111	1.093	1.952
Area I	27	21	20	4	4	24
Totale personale non dirigente	**3.240**	**1.415**	**1.371**	**1.728**	**1.688**	**3.059**

[1] Dotazione organica vigente dal 25 luglio 2013, in applicazione del dPCM 25 luglio 2013.
[2] Incluso il personale collocato fuori ruolo.
[3] Inclusa l'Area della promozione culturale.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero

Oltre alla riduzione complessiva della dotazione organica di diritto rispetto a quella antecedente al 2013, si riscontra anche una riduzione del personale in servizio rispetto al 2013. La dotazione organica subirà ulteriori modifiche all'esito e conclusione del percorso attuativo della riforma della Cooperazione, quando sarà operativa la nuova Agenzia italiana per la cooperazione e lo sviluppo, che ingloberà fino ad un massimo di 40 unità di personale del Ministero. Al personale a tempo indeterminato occorre aggiungere quello a tempo determinato, assunto a contratto negli uffici all'estero. Il personale a tempo determinato è variabile anche nell'arco dell'anno, nell'ambito del contingente massimo stabilito dalle norme.

Le Rappresentanze diplomatiche, gli Uffici consolari di prima categoria e gli istituti italiani di cultura possono assumere personale a contratto per le proprie esigenze di servizio, previa autorizzazione dell'Amministrazione centrale, nel limite di un contingente complessivo pari a 2.277 unità[13]. Detto personale è assunto a contratto con due distinte modalità, ai sensi del 1 e del 2 comma dell'art. 153 del d.P.R. n. 18 del 1967 (sostituzione breve, o per sei mesi rinnovabili una sola volta). Nel corso del 2014 il numero delle nuove assunzioni è stato molto contenuto: 36 impiegati temporanei in occasione dei Mondiali di calcio, del Semestre europeo e per la candidatura italiana ad un seggio al Consiglio di sicurezza delle NU ed è stato

[13] Il DL n. 66 del 24 aprile 2014 convertito con modificazioni dalla legge n. 89 del 23 giugno 2014 ha disposto (con l'art. 16-bis, comma 3) che "Il contingente di cui all'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 5 gennaio 1967 è rideterminato in 2.600 unità per l'anno 2015, 2.650 unità per l'anno 2016 e 2.700 unità a decorrere all'anno 2017, comprensive dei contingenti di cui all'articolo 1, comma 1317, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006, all'articolo 14, comma 2, della legge n. 246 del 27 dicembre 2007, e all'articolo 41-*bis*, comma 4, del decreto-legge n. 83 del 22 giugno 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 7 agosto 2012".

determinato dall'aumento dei carichi di lavoro: nel corso del 2015 l'Amministrazione ha previsto di assumere 50 nuove unità per le esigenze connesse ad Expo 2015[14].

A seguito della soppressione dell'Istituto diplomatico "Mario Toscano", in applicazione dell'art. 21 del DL n. 90 del 2014, il Ministero ha inteso assicurare il coordinamento con la Scuola nazionale di amministrazione, prevedendo, con decreto del 15 luglio 2014, una specifica "Unità per l'aggiornamento professionale del personale del Ministero", nell'ambito della Direzione generale per le risorse e l'innovazione; la costituzione di detta unità è motivata dalla specificità degli ambiti formativi per il personale della carriera diplomatica e, come specificato dall'Amministrazione, non comporterà oneri aggiuntivi.

2.2. Consolati onorari

Nel contesto del processo di riorganizzazione e rimodulazione sin qui delineato, si colloca l'utilizzo degli Uffici consolari onorari (Consolati di II livello), rappresentanza istituzionale caratterizzata dalla garanzia di capillarità, nel rispetto però di determinate regole e condizioni dettate dalla economicità di gestione.

Il Ministero riferisce che la rete consolare onoraria italiana è costituita da 504 Uffici distribuiti nelle differenti aree geografiche, di cui 401 attualmente "operativi", ossia con titolare nell'esercizio delle funzioni.

La rete degli Uffici consolari onorari, sulla base dei dati forniti, evidenzia un *trend* di continua crescita negli ultimi anni. Considerando i soli Uffici operativi, si è infatti passati dai 365 al 31 dicembre 2007 ai 401 uffici al 31 dicembre 2014. Nel corso del 2014, a fronte della chiusura di numerosi Uffici di prima categoria, sono stati istituiti sei nuovi Uffici onorari[15]. A ciò si aggiunge il fatto che sono in corso di perfezionamento le procedure per l'istituzione di 28 nuovi Uffici onorari - per i quali, una volta istituiti, si darà avvio alla procedura per la nomina di altrettanti titolari - a fronte della soppressione di soli 3 Uffici.

Le ragioni dell'incremento sono consequenziali alla progressiva riduzione delle risorse ed alla riorganizzazione della rete diplomatica, quindi sono connesse alla soppressione di strutture anche consolari di carriera, in quanto volte ad assicurare comunque una presenza istituzionale in grado di garantire le necessarie funzioni di assistenza ai cittadini Italiani all'estero e di interlocuzione con autorità locali.

Sulla base della distribuzione geografica, l'area delle Americhe e l'Europa sono le Regioni ove risultano le maggiori concentrazioni di Uffici consolari onorari italiani, mentre il Brasile e l'Argentina sono i Paesi in cui è più elevato il numero di tali Uffici.

La presenza degli Uffici consolari onorari si concentra prevalentemente nei Paesi caratterizzati da più numerose comunità di italiani residenti ovvero interessati dai crescenti flussi italiani, anche turistici. Alcuni Consolati onorari, inoltre, operano in Paesi di secondario accreditamento, dove non vi sono Rappresentanze diplomatiche e Uffici consolari di I categoria: tali Uffici onorari, costituendo l'unica stabile presenza istituzionale italiana nel Paese, assumono una particolare importanza "strategica"[16].

La disciplina in materia di conferimento dell'incarico di console onorario e di esercizio delle relative funzioni è dettata dal citato d.P.R. n. 18 del 1967. Sono funzionari consolari onorari i Consoli generali onorari e i Consoli onorari, i vice consoli onorari e gli Agenti consolari onorari[17]. Ai sensi dell'art. 47 del citato d.P.R. i funzionari consolari onorari sono scelti tra persone preferibilmente di cittadinanza italiana, che godano di stima e prestigio e che

[14] Delle quali 46 già assunte.

[15] Amsterdam, Spalato, Ulanbaatar, Santa Fè, Norimberga e Tegucigalpa.

[16] Maldive, Togo, etc.

[17] I Consoli generali onorari e i Consoli onorari sono nominati (e revocati) con decreto del Ministro degli affari esteri i vice Consoli onorari e gli Agenti consolari onorai sono nominati previa autorizzazione ministeriale con decreto del Capo della Missione diplomatica o dal Console generale o dal Console cui rispettivamente dipendono.

diano pieno affidamento di poter compiere adeguatamente le funzioni consolari[18] ed esercitarle nei limiti stabiliti con decreto del Ministro (ex d.lgs. n. 271 del 2011). L'incarico di Console onorario è conferito a titolo esclusivamente onorifico e gratuito[19], ma è previsto il rimborso o il contributo per le spese sostenute[20]. Gli stanziamenti per farvi fronte hanno subito una riduzione nel corso degli anni ed anche rispetto al 2013. Nel 2014 la dotazione iniziale pari a 247 mila euro è stata integrata, per sostenere gli oltre cento Uffici onorari operanti all'interno dell'Unione europea che sono stati coinvolti nelle ultime consultazioni elettorali europee e per coadiuvare la rete consolare di prima categoria nell'organizzazione della macchina del voto, sia in termini operativi che informativi; in via definitiva risultano stanziati 718 mila euro. Ciò posto, data l'esiguità delle risorse a disposizione, il Ministero sottolinea di aver effettuato una selezione particolarmente severa dei Consolati onorari, ai quali destinare i contributi, privilegiando, nel corso del 2014 e proprio per le ragioni di cui sopra, gli uffici operanti all'interno dell'Unione europea. Destinatari dei suddetti contributi per le spese di ufficio e di rappresentanza nell'esercizio sono stati solo 322 dei 401 titolari in esercizio delle proprie funzioni[21].

Se è esplicitato il criterio di quantificazione delle "proposte di contributo", vagliate poi dalle singole Ambasciate, nella cornice dello stanziamento comunicato dalla competente Direzione generale, non risulta altrettanto chiaro il meccanismo di rendicontazione delle spese e degli oneri sostenuti dai funzionari onorari: l'Amministrazione, difatti, ha riferito che gli Uffici consolari onorari sottoscrivono una ricevuta del contributo, entro tre mesi dalla chiusura dell'esercizio, e dall'apposito modello compilato deve solo risultare che le spese sostenute siano superiori al contributo ricevuto.

2.3. Gli organismi vigilati

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha pubblicato sul sito istituzionale, ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013, l'elenco degli organismi vigilati. Si tratta di 29 organismi vigilati a vario titolo, tre aventi natura pubblicistica, quali l'Istituto Agronomico per l'Oltremare, l'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione e la Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO ed altri soggetti di diritto privato che ricevono contributi dal bilancio dello Stato.

In primo luogo, occorre precisare che gli stessi generalmente beneficiano per il loro funzionamento del trasferimento di Fondi a carico del bilancio del Ministero[22] o di altre Amministrazioni o Enti pubblici, rispetto ai quali hanno l'obbligo di rendicontazione della gestione delle somme erogate, i cui termini e condizioni sono individuati nei rispettivi provvedimenti anche normativi e di organizzazione o nei singoli provvedimenti che erogano i finanziamenti.

L'Istituto Agronomico per l'Oltremare-IAO[23] è un organismo dotato di autonomia scientifica, statutaria, organizzativa, amministrativa, contabile e finanziaria ed è sottoposto alla vigilanza e all'alta direzione del Ministero che impartisce le direttive generali che l'Istituto deve osservare nel perseguimento dei compiti istituzionali, ferma restando l'indipendenza nella scelta

---

[18] La distinzione fra i consoli della carriera diplomatica e quelli onorari è pertanto prevalentemente di natura istituzionale in quanto i primi sono funzionari diplomatici dipendenti del Ministero degli esteri mentre i secondi non appartengono ai ranghi della carriera diplomatica ma svolgono funzioni onorarie (art. 72 del d.P.R. n. 18 del 1967).

[19] La scelta dei funzionari onorari (in ossequio a quanto previsto dalla circolare ministeriale n. 3/2012, al punto 7) si dirige a parità di altri requisiti, su persone in condizione di fare fronte autonomamente alle spese di Ufficio.

[20] A valere sul capitolo 1284.

[21] Per quanto riguarda la ripartizione dei fondi del capitolo 1284, l'Amministrazione centrale, tenuto conto dell'ammontare messo a disposizione per l'esercizio finanziario, individua le quote-Paese da ripartire, spettando poi alle singole Sedi di I categoria direttamente interessate proporre la suddivisione delle dotazioni assegnate tra i vari Uffici della rete onoraria dipendente.

[22] Nell'esercizio 2014 a carico alcuni capitoli: 2201, 3153, 4454, 4545, 4531, 4538, 4539, 2619, 1163, 2411, 2471 e 2741.

[23] Le risultanze del conto dell'IAO sono evidenziate nel capitolo "LA GESTIONE DEL PATRIMONIO" della relazione al Rendiconto generale dello Stato.

dei metodi e nella valutazione dei risultati. È organo di consulenza ed assistenza del Ministero nel campo tecnico, scientifico agrario. Annualmente trasmette una relazione al Ministero sui risultati conseguiti. Al conseguimento dei propri fini istituzionali lo IAO provvede fra l'altro, con il contributo dello Stato, determinato annualmente nello stato di previsione della spesa del Ministero. Il MAECI effettua l'attività di vigilanza ai sensi all'art. 1 del d.P.R. n. 243 del 2010 e del d.m. n. 38 del 2012. In particolare nel 2014 il riscontro effettuato dal Ministero ha riguardato sia il Bilancio consuntivo 2013, con particolare attenzione alla verifica della coerenza delle spese sostenute dallo IAO rispetto alle finalità istituzionali dell'Istituto anche alla luce di quanto previsto in sede del bilancio di previsione 2013; sia il Bilancio di previsione esercizio finanziario 2015 e 2015-2017 sempre ai fini dell'accertamento del rispetto dell'equilibrio tra le entrate e le spese e della coerenza delle stesse con le finalità istituzionali dello IAO[24] [25]. La legge n. 125 del 2014 citata prevede che l'Istituto sarà aggregato alla costituenda Agenzia Italiana per la cooperazione allo sviluppo senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Nella nota integrativa alla legge di bilancio per l'anno 2015 e per il triennio 2015-2017 si esprime perplessità in merito sia alla reale consistenza delle risorse che saranno disponibili per le attività ordinarie, sia per quello che ancora potrà essere il ruolo dell'IAO nell'ambito delle politiche di cooperazione del MAECI.

L'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente -IsIAO è stato sottoposto a liquidazione coatta amministrativa a causa della grave insolvenza nel giugno 2011, ai sensi dell'articolo 15, comma 1, del DL n. 98/2011, convertito nella legge n. 111 del 2011, il quale ha disposto la liquidazione coatta amministrativa di tutti gli Enti pubblici in dissesto finanziario o che risultino comunque insolventi verso i propri creditori. Il personale dell'IsIAO è regolarmente transitato nei ruoli del MAECI, come previsto dal citato art. 15, comma 1, del DL n. 98 del 2011. La situazione di insolvenza dell'IsIAO era nota e l'esposizione debitoria complessiva dell'Ente ammontava a oltre 3,5 milioni di euro. Le attività in parola si svolgono sotto il controllo della Commissione di Vigilanza, costituita con decreto del Ministro. Riferisce il Ministero che la procedura di liquidazione ha presentato diverse difficoltà, per l'assenza di precedenti di liquidazioni coatte di Enti pubblici non economici nel nostro ordinamento, ma anche per la difficoltà di ricostruire l'effettiva situazione contabile dell'Ente. Nel luglio del 2012 è stato depositato, presso il Tribunale di Roma, lo stato passivo dell'Ente e nel dicembre 2013 ha avuto luogo il primo piano parziale di riparto[26], esecutivo da gennaio 2014, avviando così la fase finale della procedura liquidatoria. Il valore complessivo del patrimonio librario e artistico-archeologico è stato stimato in circa 10 milioni di Euro, secondo i dati riportati nell'ultimo consuntivo approvato dall'Ente che risale all'esercizio 2010[27]. L'Amministrazione assicura di essersi impegnata per la

[24] L'Amministrazione ha precisato che sia il bilancio consuntivo 2013 che quello di previsione 2015 e 2015-2017 non sono stati deliberati dal Comitato di Gestione IAO, nell'impossibilità di convocare lo stesso nelle more della nomina del direttore generale che lo presiede(è stato nominato solo ad ottobre 2014).

[25] L'OIV dell'Istituto, nella Relazione tecnico-economica Anno 2013, ha rilevato che per le problematiche connesse alla gestione contabile ed al controllo sugli atti, la materia, in assenza del regolamento di contabilità (ex art. 7 del d.P.R. n. 243 del 2010, concernente il proprio riordino) resta non chiara e costringe l'Istituto ad avere due distinte (e non contermini) modalità gestorie, delle quali la prima è frutto dell'art. 14 della legge n. 1612 del 1962 e la seconda segue, in via analogica, le disposizioni previste per i c.d. "funzionari delegati in contabilità speciale". Ha tuttavia evidenziato l'impegno del Ministero ed in particolare della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, per una tempestiva soluzione del problema. Si sono, infatti, tenute varie riunioni tecniche tese ad identificare, per quanto di specifico interesse, gli strumenti più idonei per riconoscere all'Istituto modalità gestorie più snelle, ma comunque omologabili a quelle previste per gli altri organismi facenti capo al Ministero medesimo (es. gli Istituti Italiani di Cultura e le Rappresentanze Diplomatiche).

[26] Il riparto è stato destinato esclusivamente al soddisfacimento pro quota degli ex lavoratori dipendenti, il cui credito complessivo residuo ammonta a circa 1.000.000 di euro, includendo anche i lavoratori a tempo determinato non transitati nei ruoli del MAECI.

[27] Il patrimonio culturale dell'Ente è costituito essenzialmente dalla Biblioteca, composta da circa 200.000 mila opere tra testi, fotografie e cartografie, con numerosi volumi di pregio come i manoscritti tibetani e sanscriti del Fondo Tucci. Tale patrimonio è, custodito presso la sede dell'Ente. Fanno altresì parte del patrimonio dell'Ente le collezioni museali, orientali ed africane, ereditate dai due Istituti confluiti nell'IsIAO ed ospitate in diversi centri museali di Roma.

scrupolosa tutela di questo patrimonio contribuendo alla catalogazione; inoltre ha sostenuto, con i competenti Uffici della Soprintendenza, l'adozione del Decreto del Presidente della Regione Lazio (5/2013), che ha dichiarato la Biblioteca IsIAO patrimonio di eccezionale interesse culturale, con le relative salvaguardie. Infine, il Commissario liquidatore ha verificato le condizioni di un'eventuale concessione di beni del patrimonio a titolo oneroso: ha presentato quindi in data 13 gennaio 2015 un avviso per manifestazioni di interesse, preliminare rispetto alla eventuale gara di concessione del patrimonio dell'Ente dietro versamento di un congruo canone anticipato. E ciò, previa autorizzazione e parere favorevole del MAECI ed a condizione che il MIBACT e la Soprintendenza regionale esprimano il proprio assenso circa le modalità di disposizione di beni tutelati dal d.lgs. n. 42 del 2004 previste dalla procedura di concessione degli stessi.

L'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione[28] attua la promozione degli scambi commerciali con l'estero e incentivazione degli investimenti. Non riceve nessun contributo finanziario da parte del MAECI.

La Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO è prevista da Accordi internazionali. Cura l'attuazione, in Italia, delle politiche UNESCO in tema di istruzione/educazione dei minori nonché di tutela del patrimonio artistico e storico. Riceve un contributo a valere su un capitolo del Ministero.

Quanto agli Istituti di natura privatistica, la Direzione generale per l'Unione europea esercita la vigilanza sull'Associazione culturale Villa Vigoni[29], sulla Fondazione Maison de l'Italie[30], acquisendo ai propri atti sia il bilancio preventivo che quello consuntivo con allegata una relazione finale. Svolge la predetta funzione anche tramite la nomina di due rappresentanti nel Consiglio d'Amministrazione, di un componente del collegio dei revisori dei conti e tramite il controllo dei bilanci al momento dell'erogazione dei contributi sull' Università Popolare di Trieste, ed in qualità di socio fondatore della Fondazione Segretariato Permanente dell'Iniziativa Adriatico-Ionica-IAI. Non risulta chiaro se sussista un esito sia dell'attività di ricezione di bilanci sia dell'attività di componenti di organi.

Di converso, appare più pregnante l'attività di vigilanza sui soggetti di seguito riportati. L'Unità di Analisi, Programmazione e Documentazione storico-diplomatica della Segreteria generale esercita la vigilanza nei confronti dei restanti soggetti. In riferimento agli Enti di diritto privato che svolgono attività di ricerca in campo internazionalistico, inseriti nella tabella triennale emanata ai sensi dell'art. 1 della legge n. 948 del 1982[31] l'Unità trasmette la relazione annuale alle Camere, sui bilanci e sulle attività svolte dagli Enti, in linea con quanto previsto dall'art. 3 della citata legge. L'attività si declina in un monitoraggio costante della quantità e della qualità delle iniziative degli Enti, ricezione di un prospetto aggiornato della pianta organica dei rispettivi Istituti, in visite a campione, nella proroga o sostituzione dei revisori dei conti di nomina ministeriale presenti in diversi Enti vigilati

Essi sono: Società Dante Alighieri[32]; Istituto Affari Internazionali-IAI; Istituto per gli Studi di Politica Internazionale -ISPI.; Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale -

---

[28] Ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposto ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero dello sviluppo economico che li esercita, per le materie di rispettiva competenza, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e sentito il Ministero dell'economia e delle finanze.

[29] L'Associazione senza fini di lucro svolge attività culturale e organizza seminari e incontri su temi scientifici, economici e politici tesi a rafforzare le buone relazioni italo-tedesche nel quadro della costruzione comune dell'integrazione europea ed i destinatari delle funzioni svolte sono studiosi, studenti, scienziati, educatori, docenti.

[30] La Fondazione di pubblica utilità di diritto francese non presta la propria attività a favore di una struttura ministeriale, ma realizza, da oltre 50 anni, la presenza dell'Italia nella Città universitaria di Parigi, essendo principalmente preposta ad ospitare ed agevolarvi l'inserimento degli studenti di cittadinanza italiana, nonché dei professori, medici o studiosi che soggiornano a Parigi per effettuare studi e ricerche, fungendo da elemento di raccordo tra gli studenti italiani e la comunità studentesca internazionale.

[31] Il riparto per il 2014 è avvenuto con d.m. 29/12/2014.

[32] Sul capitolo di riferimento per l'erogazione di contributi a favore degli Enti internazionalistici - capitolo1163- grava anche il contributo a favore della Società Dante Alighieri, previsto dalla legge n. 411 del 1985. L'Amministrazione vigila sulla destinazione del contributo e sulle attività dell'ente attraverso il controllo sistematico sul bilancio e sulle attività svolte dall'ente.

SIOI[33]; Istituto per le Relazioni tra l'Italia, i Paesi dell'Africa, dell'America Latina e del Medio Oriente; Centro Studi Politica Internazionale - CeSPI; Fondazione Alcide De Gasperi; ASPEN Institute Italia; Comitato Atlantico; Centro Studi Americani; Centro Italiano Pace Medio Oriente –CIPMO; Circolo di Studi Diplomatici; Consiglio Italiano per il Movimento Europeo - CIME;, Istituto di Ricerche Internazionali - Archivio Disarmo; Forum per i problemi della pace e della guerra; Istituto di alti studi in geopolitica e scienze ausiliarie - ISAG; Fondazione Magna Carta; Istituto Internazionale di Diritto Umanitario - IIDU; Fondazione Lelio e Lisli Basso.

Una situazione di evidente criticità è emersa con riferimento all'attività dell'IPALMO ONLUS, che ha drasticamente ridotto il volume di attività e non appare in condizioni di operatività adeguate; si è decisa pertanto la riduzione del contributo ordinario per l'esercizio 2014. Per il 2015 è previsto l'avvio della procedura contemplata dall'art. 4 della legge n. 948 del 82 (cessazione del finanziamento) qualora l'Ente persista nelle attuali condizioni di inadempienza.

In ordine alla Cassa mutua Prunas, il MAECI mette solo a disposizione locali e provvede al pagamento delle utenze. Il Collegio del Mondo Unito dell'Adriatico ONLUS riceve un contributo annuo.

2.4. Le misure adottate in materia di anticorruzione e promozione della 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 e che svolge il controllo su presunte inefficienze e/o irregolarità che coinvolgono il personale e/o gli Uffici dell'Amministrazione centrale e all'estero, inclusi i fenomeni di natura corruttiva, anche precedentemente all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012.

Al riguardo, è stato nominato il Responsabile della Prevenzione della Corruzione, sono stati adottati il 31 gennaio 2014 il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) e il 18 settembre 2014 il Codice di comportamento per i dipendenti del MAECI. Sono stati designati altresì i "referenti per la corruzione" in ogni Direzione generale e servizio. I settori ritenuti maggiormente esposti sono stati dotati di accurati strumenti di *risk management*, ed è stato attivato uno "Sportello di Ascolto Anticorruzione". Sono previste specifiche attività di formazione in materia di accesso civico e di inconferibilità e di incompatibilità degli incarichi, e la rotazione[34] del personale negli Uffici.

È stato individuato, infine, il Responsabile della Trasparenza ed è stata anche avviata la creazione della sezione "Amministrazione Trasparente" nei siti degli Uffici periferici della rete diplomatico-consolare.

Al verificarsi di fenomeni di natura corruttiva e, in generale, di situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso, da parte di un dipendente pubblico, del potere a lui conferito al fine di conseguire vantaggi privati, l'Amministrazione prende provvedimenti di natura disciplinare[35].

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Le risorse finanziarie assegnate

La legge n. 148 del 27 dicembre 2013 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per il triennio 2014-2016", reca, per lo stato di

[33] Gli Istituti ISPI e SIOI sono soggetti al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 2 legge n. 259 del 1958.

[34] Nell'anno 2014 sono stati soggetti a rotazione 1.213 dipendenti su un totale di 4.039 dipendenti ministeriali pari al 30,03 per cento del personale di tutto il MAECI, soprattutto a livello dirigenziale (sia componente diplomatica che amministrativa) tant'è che la durata media di un incarico è di 3-4 anni.

[35] Nel 2014 sono stati avviati (e in larga parte conclusi) in totale 77 procedimenti relativi a tutte le fattispecie e non solo a quelle di natura corruttiva; per quanto riguarda i dipendenti a contratto assunti presso le sedi all'estero, nel corso del 2014 sono stati avviati 24 procedimenti disciplinari, dei quali 17 sono stati conclusi.

previsione del Ministero, uno stanziamento iniziale di competenza 1,8 miliardi, di cui 1,7 miliardi relativi alla Missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo", pari al 95 per cento dello stato di previsione del Ministero. Lo stanziamento definitivo del 2014 è di poco superiore ai 2 miliardi. Nel 2014 si registra una diminuzione degli stanziamenti (sia iniziali che definitivi -1,20 per cento e -1,85 per cento) rispetto all'esercizio precedente. Si conferma il *trend* in diminuzione degli stanziamenti 2010-2014, ad eccezione del 2013, in cui si è verificato un consistente aumento degli stanziamenti del 12,37 per cento.

Nel 2014 le variazioni hanno comportato un incremento dello stanziamento iniziale di circa il 13 per cento, percentuale minore dello scorso esercizio.

L'Amministrazione afferma che lo stanziamento definitivo (2,05 miliardi) non è sufficiente per il miglior assolvimento di tutte le funzioni. Difatti, riferisce che è terminata nel mese di giugno 2014, con una relazione conclusiva trasmessa alle Camere, una sperimentazione di un "bilancio a base zero", prevista dalla legge n. 243 del 2012 (articolo 21, comma 1) e condotta dal MEF in collaborazione con il MAECI sul bilancio, dalla quale è emerso che le risorse necessarie per svolgere al meglio tutte le funzioni assegnate dovrebbero essere 2,2 miliardi, quindi più elevate di quelle effettivamente assegnate anche in via definitiva.

TAVOLA 3

ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA
ESERCIZI FINANZIARI 2010–2014

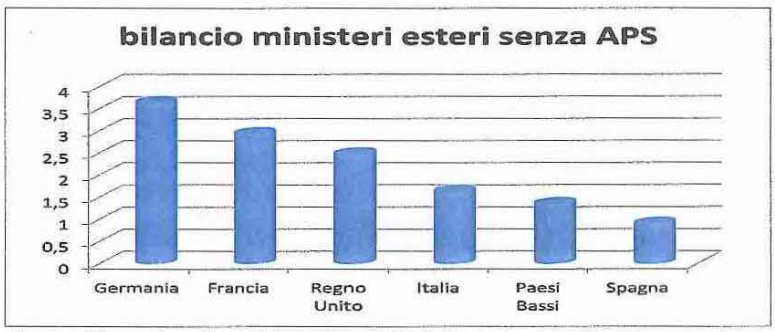
(in migliaia)

Esercizio	Iniziali	var. % annua	Definitivi	var. %
2010	2.076.301	1,52	2.267.857	-0,71
2011	1.882.369	-9,34	2.061.485	-9,10
2012	1.683.971	-10,54	1.861.947	-9,68
2013	1.837.166	9,10	2.092.316	12,37
2014	1.815.050	-1,20	2.053.566	-1,85

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sterilizzando le previsioni totali dagli stanziamenti del programma "Cooperazione allo sviluppo", le risorse a disposizione del Ministero risultano nettamente inferiori (1,57 miliardi nelle iniziali e 1,66 miliardi nelle definitive).

Sulla base dei dati forniti dal Ministero risulta che l'Italia, in termini assoluti, spende minori risorse rispetto agli altri Paesi (Germania, Francia e Regno Unito) considerato al netto dell'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS).



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero

I decreti di variazione (DMT) in corso d'esercizio hanno in parte eliminato gli effetti dei risparmi di spesa complessivi che erano stati stimati nelle previsioni iniziali.

TAVOLA 4

ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONI
ESERCIZI FINANZIARI 2012 – 2014

(migliaia)

Missione	2012			2013			2014		
	Iniziali	Definitivi	Δ %	Iniziali	Definitivi	Δ %	Iniziali	Definitivi	Δ %
004.L'Italia in Europa e nel mondo	1.590.193	1.751.404	10,14	1.745.181	1.977.608	13,32	1.713.161	1.948.067	13,71
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	83.560	100.204	19,92	81.817	104.914	28,23	82.618	96.000	16,20
033.Fondi da ripartire	10.217	10.339	1,19	10.168	9.795	-3,67	19.271	9.499	-50,71
Totale	**1.683.971**	**1.861.947**	**10,57**	**1.837.166**	**2.092.316**	**13,89**	**1.815.050**	**2.053.566**	**13,14**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le prime due missioni hanno registrato, come nei due esercizi precedenti, un incremento del 14 e del 16 per cento circa. Si segnala una notevole differenza tra le previsioni iniziali e definitive della missione "Fondi da ripartire", con un decremento percentuale di più del 50 per cento, dovuto alle risorse del capitolo 1299 "Fondo da ripartire tra le Amministrazioni centrali, diverse dal Ministero degli Affari Esteri, impegnate nelle attività connesse con il semestre italiano di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea"[36].

Gli incrementi in corso di esercizio, come già indicato, hanno portato lo stanziamento iniziale di 1.815 milioni alla cifra definitiva di 2.054 milioni. In questo ambito, l'incremento più consistente è da attribuirsi ai decreti-legge di proroga delle missioni internazionali di pace (per 141 milioni di euro), nonché ai Fondi necessari per l'espletamento delle elezioni europee (circa 7,3 milioni di euro).

TAVOLA 5

ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONI E PROGRAMMI
ESERCIZIO FINANZIARIO 2014

(in migliaia)

Missione	Esercizio		2014		
	Programma		Iniziali	Definitivi	Δ%
004. L'Italia in Europa e nel mondo	001	Protocollo internazionale	6.765	6.831	0,98
	002	Cooperazione allo sviluppo	243.559	391.946	60,92
	004	Cooperazione economica e relazioni	41.552	45.315	9,06
	006	Promozione della pace e sicurezza	479.659	499.859	4,21
	007	Integrazione europea	78.215	82.774	5,83
	008	Italiani nel mondo e politiche migratorie	43.345	44.420	2,48
	009	Promozione del sistema Paese	162.662	162.413	-0,15
	012	Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	60.979	96.184	57,73
	013	Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	569.256	570.253	0,18
	014	Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	13.812	35.088	154,05
	015	Comunicazione in ambito internazionale	13.358	12.984	-2,80
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002	Indirizzo politico	11.273	11.598	2,88
	003	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	71.345	84.402	18,30
033.Fondi da ripartire	001	Fondi da assegnare	19.271	9.499	-50,71
Totale			**1.815.050**	**2.053.566**	**13,14**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[36] Capitolo istituito dal comma 273 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014), che prevede la ripartizione tra i ministeri interessati delle risorse in esso allocate per le iniziative di competenza di ciascuna Amministrazione centrale connesse al semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea. con il DMT n. 58225 (euro 9.700.000) e con il DMT n. 73288 (per euro 300), sono state apportate le conseguenti variazioni finanziarie dal capitolo in questione 1299 a vari capitoli delle Amministrazioni interessate dalla norma. (MEF, MISE, Lavoro, Giustizia, Interno, Ambiente, MIT, Difesa, etc...).

Nell'analisi degli stanziamenti per missioni e programmi, si può notare come i programmi maggiormente interessati al fenomeno dell'incremento di stanziamento in fase di previsione definitiva siano il "Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale" (+154 per cento), la "Cooperazione allo sviluppo" (+91 per cento) e la "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico consolari" (+58 per cento).

Il prospetto pone in risalto quanto i decreti di proroga missioni internazionali di pace, abbiano inciso sulle variazioni di bilancio del Ministero, per un totale di 141.161 milioni e sul bilancio della Cooperazione per 71.200 milioni.

TAVOLA 6

DMT DI VARIAZIONE PER DECRETI MISSIONI INTERNAZIONALI

(in migliaia)

DMT		Competenza (Bilancio) esercizio 2014	
		MAECI	*di cui Cooperazione sviluppo*
007740	03/03/2014*	27.016	*11.200*
037055	05/06/2014*	52.172	*24.200*
067590	15/09/2014*	28.795	*19.340*
084106	22/12/2014*	33.178	*16.460*
		141.161	***71.200***

*data attivazione a sistema RGS

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dal punto di vista delle categorie economiche, lo stanziamento definitivo più consistente è dedicato ai trasferimenti di parte corrente (1 miliardo) in espansione rispetto al biennio precedente, seguito da Redditi di lavoro dipendente (792 milioni) invece in riduzione nel triennio. Di minor consistenza sono i consumi intermedi, che registrano comunque un calo nel triennio: in detta categoria però si annota un incremento previsionale nel corso dell'anno, del 39 per cento, sintomo di limitata capacità programmatoria. Tale aumento, tuttavia, è minore rispetto a quello verificatosi nel 2013, sia in termini assoluti che percentuali.

TAVOLA 7

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA
ESERCIZIO FINANZIARIO 2012–2014

(migliaia)

Classificazione economica	2012			2013			2014		
	Iniziali	Definitivi	Δ %	Iniziali	Definitivi	Δ %	Iniziali	Definitivi	Δ %
Redditi di lavoro dipendente	809.543	817.061	0,93	831.838	825.763	-0,73	782.173	792.384	1,31
di cui imposte pagate sulla produzione	15.686	16.786	7,01	14.789	15.577	5,33	13.720	14.413	5,05
Consumi intermedi	137.130	171.419	25,00	119.375	211.114	76,85	122.391	170.131	39,01
Trasferimenti di parte corrente	727.904	855.581	17,54	875.956	1.025.717	17,10	893.295	1.055.016	18,10
di cui alle amministrazioni pubbliche	15.851	16.223	2,34	17.972	17.833	-0,77	17.873	17.298	-3,22
Altre uscite correnti	1.616	3.038	88,01	2.118	2.428	14,67	2.022	2.491	23,21
di cui interessi passivi	0	78		0	17		0	14	
SPESE CORRENTI	**1.676.193**	**1.847.099**	**10,20**	**1.829.288**	**2.065.022**	**12,89**	**1.799.881**	**2.020.022**	**12,23**
Investimenti fissi lordi	7.778	14.848	90,89	7.878	14.969	90,00	15.169	21.726	43,23
Trasferimenti in c/capitale	0	0		0	12.325		0	11.817	
di cui alle Amministrazione pubbliche	0	0		0	506		0	170	
SPESE IN CONTO CAPITALE	**7.778**	**14.848**	**90,89**	**7.878**	**27.294**	**246,45**	**15.169**	**33.544**	**121,13**
SPESE FINALI	**1.683.971**	**1.861.947**	**10,57**	**1.837.166**	**2.092.316**	**13,89**	**1.815.050**	**2.053.566**	**13,14**
SPESE COMPLESSIVE	**1.683.971**	**1.861.947**	**10,57**	**1.837.166**	**2.092.316**	**13,89**	**1.815.050**	**2.053.566**	**13,14**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nello specifico, i capitoli nei quali si è verificato maggiormente un incremento degli stanziamenti iniziali sono stati i capitoli 1156, 2180, 2182 e 1613[37], riguardanti trasferimenti correnti e consumi intermedi.

I redditi di lavoro dipendente, con uno stanziamento definitivo nel 2014 di 792 milioni, diminuiti negli anni a causa del blocco del *turn over*, continuano la flessione del 2011 e 2012, interrotta solo nel 2013[38].

Con riguardo ai trasferimenti correnti, nei diversi programmi complessivamente osservati, si è riscontrato un aumento nel triennio. Il fenomeno è riconducibile esclusivamente ai trasferimenti correnti ad estero, unica categoria in cui si riscontra la crescita delle risorse stanziate.

TAVOLA 8

CATEGORIA TRASFERIMENTI

(in migliaia)

Classificazione economica	Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche – Amministrazioni centrali	2012	15.851	16.223
	2013	17.972	17.833
	2014	17.873	17.298
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	2012	19.522	20.170
	2013	25.403	24.286
	2014	24.862	22.719
Trasferimenti correnti a estero	2012	692.530	819.188
	2013	832.581	983.597
	2014	850.560	1.014.999
di cui Unione europea	*2012*	*6.500*	*6.869*
	2013	*8.894*	*11.920*
	2014	*12.930*	*16.078*
Totale trasferimenti	**2012**	**727.904**	**855.581**
	2013	**875.956**	**1.025.717**
	2014	**893.295**	**1.055.016**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.2. Le misure di contenimento della spesa

L'Amministrazione ha sottolineato che i tagli alla spesa hanno inciso, da diversi anni, sulle spese rimodulabili e di conseguenza sull'acquisto di beni e servizi e sugli investimenti.

Distinguendo i capitoli in rimodulabili e non rimodulabili, si evidenzia che il totale dello stanziamento definitivo relativo a capitoli non rimodulabili è 1,45 miliardi, a fronte delle risorse rimodulabili nettamente inferiori pari a 598 milioni. Nel corso dell'esercizio le rimodulabili sono state ridotte del 9 per cento, mentre le prime sono aumentate dell'1,3 per cento.

Relativamente al piano di *spending review*, adottato alla fine del 2013, il Ministero, nel quantificare le riduzioni attinenti all'esercizio 2014, sottolinea che la legge di stabilità 2014

[37] Cap. 1156 Spese per la tutela interessi italiani e sicurezza connazionali all'estero in emergenza (+20 milioni, +1600 per cento); cap. 2180 Contributi volontari e finalizzati alle organizzazioni internazionali, banche e fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo, compresa l'unione europea (+82 milioni, +112 per cento); cap. 2182 Finanziamenti a titolo gratuito attinenti l'elaborazione di studi, la progettazione, interventi in materia di ricerca scientifica e tecnologica, la fornitura e costruzione di impianti, infrastrutture, attrezzature e servizi, la realizzazione di progetti di sviluppo integrati anche per ostacolare la produzione della droga, sostegni a programmi di informazione ed iniziative anche di carattere finanziario (+42 milioni, +100 per cento); cap. 1613 Dotazioni finanziarie per le rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari di prima categoria (+32 milioni, +62 per cento).

[38] Per quanto riguarda la spesa complessiva per il personale, l'esame dei redditi da lavoro dipendente mostra negli ultimi nove anni, un andamento crescente degli stanziamenti definitivi fino al 2011, anche se in modo discontinuo, ed una sensibile 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.

(legge n. 147 del 2013) ha effettuato un taglio di 7,4 milioni, seguito dalle ulteriori riduzioni adottate ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. c) del DL n. 4 del 28 gennaio 2014 (13,5 milioni) e del DL n. 66 del 2014 articolo 16, comma 6 (6,4 milioni) e articolo 50, comma 1 (5,1 milioni). Quindi nel 2014 si è verificata una riduzione complessiva di 32,4 milioni di euro. L'UCB ha precisato che le riduzioni di stanziamento si aggiungono a quelle disposte da altre norme entrate in vigore[39] in esercizi precedenti, per circa 12,6 milioni di euro.

Per quanto riguarda gli aumenti dello stanziamento, il Ministero sottolinea che gli stessi, soprattutto riconducibili ai decreti proroga missioni internazionali di pace (incrementi per 141 milioni citati), essendo riferiti a specifiche attività o ad adempimenti straordinari, non possono in alcun modo essere valutati quale compensazione della perdita di risorse finanziarie necessarie per assicurare lo svolgimento delle ordinarie attività istituzionali dell'Amministrazione.

In ordine alla flessibilità adottata dal Ministero sui capitoli di spesa interessati dalle riduzioni disposte con il citato DL n. 66 del 2014, si rileva che il ricorso alla rimodulazione degli accantonamenti è stato molto limitato. È stata chiesta la rimodulazione degli importi dei soli capitoli interessati agli accantonamenti conseguenti all'applicazione del DL n. 66 del 2014. A seguito dell'accoglimento di tale proposta non è stato necessario, per l'Amministrazione, effettuare alcuna variazione compensativa.

Il Ministero ha comunque ribadito che i tagli lineari non sono più percorribili, perché riaprirebbero solo situazioni debitorie non più presenti nel Ministero.

3.3. La gestione delle spese

Nel 2014 sono stati assunti impegni lordi per 1,96 miliardi, lievemente inferiori allo scorso esercizio. Crescono invece i residui finali della Missione 4 di competenza del MAECI.

TAVOLA 9

I RISULTATI FINANZIARI DELLA GESTIONE PER MISSIONI
ESERCIZI FINANZIARI 2013–2014

(in migliaia)

Missione	Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali		Economie totali	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
004.L'Italia in Europa e nel mondo	1.861.420	1.859.989	1.743.285	1.810.561	251.339	261.762	172.590	127.083
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	95.972	88.794	84.420	88.440	20.731	18.127	12.225	10.164
033.Fondi da ripartire	9.766	9.499	20.105	9.499	0	0	29	0
Totale	**1.967.158**	**1.958.282**	**1.847.810**	**1.908.500**	**272.070**	**279.888**	**184.845**	**137.247**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In termini economici, gli impegni lordi sono per il 54 per cento ascrivibili ai trasferimenti correnti (1 miliardo circa), peraltro di maggior importo rispetto al 2013. Anche i redditi di lavoro dipendente (per 718 milioni) assorbono una notevole quota, pari al 37 per cento, pur risultando ridotti dell'1,3 per cento rispetto al 2013.

[39] DL n. 78 del 210, DL n. 98 del 2011, DL n. 16 del 2012, DL n. 95 del 2012, DL n. 35 del 2013, DL n. 102 del 2013, DL n. 120 del 2013.

TAVOLA 10

I RISULTATI FINANZIARI DELLA GESTIONE PER CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA
ESERCIZI FINANZIARI 2013 –2014

(in migliaia)

Classificazione economica	Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali		Economie totali	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Redditi di lavoro dipendente	727.812	718.688	731.456	715.763	14.751	14.889	100.561	76.483
di cui imposte pagate sulla produzione	7.810	8.115	7.807	8.118	3	0	7.767	6.297
Consumi intermedi	207.333	169.406	186.803	162.687	45.003	49.949	8.950	2.498
Trasferimenti di parte corrente	1.002.587	1.034.429	903.450	996.868	201.990	206.148	70.401	53.990
di cui alle amministrazioni pubbliche	17.700	17.265	17.657	17.308	43	0	133	33
Altre uscite correnti	2.133	2.215	2.222	1.974	432	654	389	295
di cui interessi	17	14	11	20	6	0	0	0
SPESE CORRENTI	**1.939.865**	**1.924.739**	**1.823.931**	**1.877.292**	**262.177**	**271.641**	**180.301**	**133.266**
Investimenti fissi lordi	14.968	21.726	11.554	19.390	9.893	8.248	4.544	3.981
Trasferimenti di parte capitale	12.325	11.817	12.325	11.817	0	0	0	0
di cui alle Amministrazione pubbliche	506	170	506	170	0	0	0	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**27.293**	**33.544**	**23.879**	**31.208**	**9.893**	**8.248**	**4.544**	**3.981**
SPESE FINALI	**1.967.158**	**1.958.282**	**1.847.810**	**1.908.500**	**272.070**	**279.888**	**184.845**	**137.247**
SPESE COMPLESSIVE	**1.967.158**	**1.958.282**	**1.847.810**	**1.908.500**	**272.070**	**279.888**	**184.845**	**137.247**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.4. Patrimonio immobiliare e spese di locazione

L'Amministrazione ha proseguito nell'azione di valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato all'estero, in attuazione delle disposizioni della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (art. 1, comma 1311), per individuare gli edifici e gli spazi non più utilizzati per finalità istituzionali, tra quelli iscritti a patrimonio a seguito della ricognizione complessiva di tali proprietà iniziata a partire dal 2007, con il supporto dell'Agenzia del Demanio. La finalità precipua di tale attività consiste nel dismettere eventualmente i beni immobili alienabili -dopo il declassamento dei beni da "patrimonio indisponibile" a "patrimonio disponibile"- se non più funzionali sia in termini di utilizzo che di stato conservativo. A procedura completata il MEF IGB, verificato l'avvenuto versamento al bilancio dell'entrata, ne tiene conto ai fini della riassegnazione di risorse al bilancio del Ministero sui capitoli in conto capitale per gli esercizi successivi. Nel corso del 2013, l'Amministrazione ha definito, d'intesa con il Dipartimento del tesoro, un procedimento per rendere tracciabili e certificabili le somme versate all'erario con tale causale, al fine di poter dare concreta attuazione alla previsione normativa.

A norma dell'art. 1, comma 1314, della legge n. 296 del 2006, che prevede la riassegnazione, per almeno il 30 per cento, dell'introito da dismissione del patrimonio, finalizzata a ristrutturazione, restauro e manutenzione straordinaria degli immobili all'estero, sono stati riassegnati circa 6 milioni nel 2014.

In ordine alle spese per canoni di locazione di natura diplomatica e residenziale, l'Amministrazione ha riferito di prestare attenzione ai contratti di locazione residenziali, incentivando cambi di residenze in presenza di migliori condizioni economiche. Più complesse si rilevano dette operazioni per i contratti di locazione per uffici, attesa la rigidità anche dei costi di ripristino o allestimento dei nuovi locali (ad es. messa in sicurezza). Il *trend* della spesa risulta in generale in riduzione nel triennio 2012-2014, anche per le locazioni residenziali; quello per uffici, in aumento nel 2013, si rivela abbastanza stabile nell'anno successivo, pur tenuto conto delle clausole obbligatorie di indicizzazione presenti nei contratti stessi.

TAVOLA 11

LOCAZIONI RETE ESTERA

(in migliaia)

Anno	Uffici	Residenze	Totali
2012	18.542	10.678	29.220
2013	20.388	10.628	31.016
2014	20.247	10.000	30.247

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero

3.5. I residui passivi

L'analisi della gestione dei residui evidenzia nel 2014 un aumento dei residui finali, che si attestano a 280 milioni circa, di cui 203 milioni sono residui propri (146 milioni di nuova formazione e 76 milioni di stanziamento).

TAVOLA 12

I RESIDUI PASSIVI PER CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA
ESERCIZI FINANZIARI 2013–2014

(in migliaia)

Classificazione economica	2013						2014					
	Iniziali	Finali					Iniziali	Finali				
		Totale (31/12)	Propri	*di cui: comp.*	di stanziamento	*di cui: comp.*		Totale (31/12)	Propri	*di cui: comp.*	di stanziamento	*di cui: comp.*
Redditi di lavoro dipendente	20.713	14.751	6.207	2.911	8.544	8.544	14.751	14.889	7.297	3.058	7.592	7.592
di cui imposte pagate sulla produzione	0	3	3	3	0	0	3	0	0	0	0	0
Consumi intermedi	29.642	45.003	34.006	32.544	10.997	10.997	45.003	49.949	32.670	23.545	17.279	17.279
Trasferimenti di parte corrente	150.124	201.990	147.969	109.422	54.021	54.021	201.990	206.148	159.717	117.599	46.431	46.431
di cui alle amministrazioni pubbliche	0	43	43	43	0	0	43	0	0	0	0	0
Altre uscite correnti	615	432	425	405	8	8	432	654	150	137	504	504
di cui interessi passivi	0	6	6	6	0	0	6	0	0	0	0	0
SPESE CORRENTI	**201.094**	**262.177**	**188.607**	**145.282**	**73.570**	**73.570**	**262.177**	**271.641**	**199.835**	**144.339**	**71.806**	**71.806**
Investimenti fissi lordi	11.022	9.893	5.742	3.762	4.151	4.151	9.893	8.248	3.285	2.030	4.963	4.963
Trasferimenti in c/capitale	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
di cui alle Amministrazione pubbliche	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**11.022**	**9.893**	**5.742**	**3.762**	**4.151**	**4.151**	**9.893**	**8.248**	**3.285**	**2.030**	**4.963**	**4.963**
SPESE FINALI	**212.116**	**272.070**	**194.349**	**149.044**	**77.721**	**77.721**	**272.070**	**279.888**	**203.119**	**146.369**	**76.769**	**76.769**
SPESE COMPLESSIVE	**212.116**	**272.070**	**194.349**	**149.044**	**77.721**	**77.721**	**272.070**	**279.888**	**203.119**	**146.369**	**76.769**	**76.769**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nello specifico, nella parte corrente, più interessata al fenomeno incrementale, crescono i residui totali da 262 milioni a 271,6 milioni (i residui propri da 188 a 199 milioni per la maggior parte provenienti dalla competenza per 144 milioni). L'andamento della gestione di residui è analogo allo scorso esercizio.

Come per il passato esercizio, le criticità sono rilevabili in alcuni dei capitoli, già menzionati nel paragrafo dedicato alle risorse assegnate, interessati da decreti di variazione che ne hanno integrato notevolmente gli stanziamenti iniziali. Il capitolo 1156[40] in particolare riporta residui di stanziamento derivanti dalla competenza per 10 milioni circa, cioè metà delle risorse aggiuntive assegnate. Ed ancora, il capitolo 2180[41] presenta residui di stanziamento per 17,8 milioni di cui 11 milioni dalla competenza (25 per cento delle risorse aggiuntive

[40] Capitolo 1156 "Spese per la tutela degli interessi italiani e sicurezza connazionali all'estero in emergenza".

[41] Capitolo 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".

assegnate). Il capitolo 1613[42] espone residui dalla gestione di competenza per 7,7 milioni (20 per cento delle risorse aggiuntive assegnate con i DMT nel 2014).

Da segnalare anche il capitolo 4549[43] che ha generato residui dalla gestione di competenza per 19 milioni a fronte di uno stanziamento definitivo di 59 milioni ed un impegno totale di 45,2 milioni.

I residui di stanziamento (di *lettera F)*) al 31/12/2013 ammontano a 77,7 milioni, dei quali 71 milioni sono stati impegnati nell'esercizio e 6,7 milioni sono andati in economia. I residui di stanziamento di nuova formazione ammontano a 76,7 milioni.

In termini di categorie economiche, i maggiori residui si trovano nella categoria dei "trasferimenti correnti", che presenta un incremento da 201 a 206 milioni, dei quali più della metà, ben 118,7 milioni, sono propri di nuova formazione e 46 di stanziamento. Segue la categoria "consumi intermedi", che genera residui propri derivanti dalla gestione di competenza per 23,5 milioni su un totale residui propri di 32,6 milioni, indice di esigua capacità gestionale.

L'attività di riaccertamento dei residui, di cui all'art. 49 del DL n. 66 del 2014 ha condotto all'eliminazione di residui passivi dal bilancio e di residui iscritti a patrimonio per un totale di 17 milioni[44].

Al termine dell'esercizio 2014 i residui perenti nel Conto del patrimonio sono lievemente diminuiti. Essi sono pari a 197,3 milioni, di cui 165,4 milioni di parte corrente (la VII trasferimenti correnti ad estero è la più consistente ed ammonta a 157,9 milioni) e 31,886 milioni di parte capitale (la categoria XXI "investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" è la più consistente ed ammonta a 3,885).

TAVOLA 13

RESIDUI PASSIVI PERENTI DI PARTE CORRENTE
ESERCIZI FINANZIARI 2012-2014

(in migliaia)

Di parte corrente					
Anno	**Residui perenti al 1 gennaio**	**Nuove Perenzioni**	**Reiscrizioni**	**Economie e Prescrizioni**	**Residui perenti al 31 dicembre**
2012	194.804	79.455	42.903	17.511	213.844
2013	213.844	43.394	47.171	9.745	200.323
2014	200.323	27.575	32.960	29.521	165.417

Di parte capitale					
Anno	**Residui perenti al 1 gennaio**	**Nuove Perenzioni**	**Reiscrizioni**	**Economie e Prescrizioni**	**Residui perenti al 31 dicembre**
2012	32.123	2.071	148	30,412	33.742
2013	33.742	1.159	3.641	775	30.485
2014	30.485	1.634	200	33	31.886

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Risultano reiscrizioni per 32,9 milioni di residui perenti di parte corrente (quasi interamente alla categoria VII) e 200 mila euro di parte capitale, per un totale di 33,16 milioni. Di poco inferiori alle reiscrizioni sono le nuove perenzioni (29,2 milioni di cui 27,6 di parte corrente) in calo rispetto agli esercizi precedenti, confermando il *trend* di riduzione dal 2012.

Le somme eliminate dal Conto del patrimonio ammontano a 29,6 milioni, di cui 29,5 di parte corrente (29 milioni di economie e 424 mila per prescrizione) e sono quasi esclusivamente riferibili alla categoria VII "trasferimenti correnti ad estero". Si tratta di somme relative alla cooperazione allo sviluppo, per l'attuazione di progetti pluriennali finanziati sulla base di rendicontazione a stato di avanzamento lavori. Perciò, possono presentare economie in relazione

[42] Capitolo 1613 "Dotazioni finanziarie per le rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari di prima categoria".
[43] Capitolo 4549 "Spese connesse con gli impegni derivanti dal semestre di presidenza italiana dell'UE per l'anno 2014 nonché quelle relative al funzionamento della apposita delegazione".
[44] Eliminati 17 milioni con DMT n. 100724 del 30 dicembre 2014.

a spese effettuate dai beneficiari, ma ritenute dall'Amministrazione non ammissibili a finanziamento. Per la parte capitale si tratta di eliminazione solo per economie per 32.981,19.

Al 31 dicembre 2014 non sussistono situazioni debitorie o eccedenze di spesa.

3.6. La gestione delle entrate extra-tributarie

Per ciò che concerne le riassegnazioni ai capitoli di spesa, il MAECI è destinatario di specifiche disposizioni che prevedono annualmente la riassegnazione delle entrate riscosse in valuta inconvertibile ed intrasferibile da parte di talune sedi estere[45].

I capitoli nei quali confluiscono le entrate extra-tributarie del MAECI connesse ai principali servizi resi dal Ministero in Italia e all'estero riguardano molteplici fattispecie, ad es. i visti ed i diritti consolari. La tavola seguente illustra il totale delle entrate extra-tributarie di competenza del Ministero, in termini di cassa. Nel 2014 sono stati riscossi e versati circa 118,8 milioni meno della metà dello scorso esercizio. Fra i capitoli di maggior rilievo occorre menzionare i capitoli 3540 e 2122. Il capitolo 3540 "Entrate eventuali e diverse del Ministero degli affari esteri" comprende una variegata tipologia di entrate (versamenti totali per 105,4 milioni nel 2014). A fini di trasparenza di bilancio il capitolo è stato articolato sulla base delle tipologie di entrata: le articolazioni più significative riguardano quelle versate proprio dal MAECI a seguito di autorizzazioni[46] al prelevamento dai conti correnti valuta tesoro (CCVT), ai sensi dell'art. 5 e 6 della legge n. 15/1985 -rilasciate alle sedi all'estero dal Dipartimento del Tesoro e dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale - ed alle somme introitate dalle sedi all'estero per percezioni consolari[47]. La prima fattispecie si riferisce al seguente meccanismo: le somme sul CCVT presso le singole sedi estere sono versate sul conto corrente di tesoreria 20711 al raggiungimento di un congruo livello di consistenza, per il successivo versamento in entrata al capitolo 3540 suddetto, ovvero possono essere anche utilizzate quale forma di finanziamento degli uffici all'estero, per esigenze urgenti e previa autorizzazione del MEF, con successivo versamento del controvalore sul capitolo 3540 medesimo imputandolo al competente capitolo di spesa. Confluiscono nel capitolo, attraverso lo stesso meccanismo, anche le somme introitate per percezioni consolari. L'UCB ha fatto presente che nel conto corrente di tesoreria tuttavia si perde il dettaglio dell'informazione relativa agli introiti percepiti dalle sedi all'estero, trattandosi di una sorta di "calderone" sul quale affluiscono le entrate differenti.

Sul capitolo 2121 "Diritti introitati dagli uffici all'estero di I e II categoria e tasse riscosse dagli uffici di pubblica sicurezza di confine a carico di stranieri provvisti di passaporto mancante del visto consolare" è affluito 1 milione circa. Altro capitolo (3536) riceve entrate

---

[45] Le norme che consentono la richiesta di riassegnazione sono:

1) L'articolo 41-bis, comma 2, del decreto-legge n. 83 del 22 giugno del 2012, convertito nella legge n. 134 del 7 agosto 2012, il quale dispone che le maggiori entrate derivanti dall'aumento del 10 per cento dei diritti consolari siano versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al Ministero degli affari esteri e destinate ad interventi strutturali e informatici a favore degli uffici all'estero, nonché al potenziamento stagionale delle dotazioni di impiegati temporanei degli stessi.

2) L'articolo 1, comma 568, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (integrato dall'articolo 2, comma 58, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007), il quale prevede che una quota delle maggiori entrate di ciascun anno, cosiddetto "differenziale", provenienti dall'applicazione della Tariffa consolare, di cui all'articolo 64 del d.lgs. n. 71 del 2011, possa essere riassegnata al MAECI per essere destinata al funzionamento ed alla razionalizzazione delle sedi all'estero entro il limite di 40 milioni di euro annui. Con due successivi decreti del Ministro degli affari esteri n. 658 e 659 del 13 maggio 2014 è stata certificata tale quota, corrispondente ad un ammontare complessivo di euro 19.149.006,41, di cui euro 11.2060.291,20 relativi al differenziale 2011 su 2010 ed euro 7.888.715,21 relativi al differenziale 2012 su 2011.

[46] A seguito dell'utilizzo, da parte delle stesse sedi, delle somme autorizzate, il MAECI effettua, a valere sul pertinente capitolo di spesa del proprio stato di previsione, il versamento in entrata del relativo controvalore. Nel corso degli anni l'entità dei versamenti può subire oscillazioni anche consistenti a seconda della misura dell'utilizzo di tali modalità di finanziamento.

[47] Dette somme, man mano che vengono introitate, affluiscono dapprima ai conti correnti valuta tesoro accesi presso le singole sedi estere; successivamente, vengono versate al conto corrente di tesoreria n. 20711 (intestato al MAECI) e da quest'ultimo al conto di entrata 3540 art. 4. Nel corso del 2014, l'Amministrazione ha versato euro 50.000.000.

derivanti dal versamento delle tariffe per il rilascio di autorizzazioni sui materiali di armamento[48] (1,2 milioni nel 2014): si tratta di entrate riassegnate sulla base del costo dei servizi.

TAVOLA 14

LE ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE

(in migliaia)

2013			2014		
Previsioni Definitive Cassa	**Riscosso Totale**	**Versamenti Totali**	**Previsioni Definitive Cassa**	**Riscosso Totale**	**Versamenti Totali**
537.545	360.845	360.845	160.383	118.854	118.853

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La riassegnazione di parte delle maggiori entrate riscosse dalla rete consolare all'estero (art. 41-*bis* del DL n. 83 del 2012) viene utilizzata dall'Amministrazione quale strumento per far fronte alle maggiori esigenze rappresentate dalle diverse strutture e, soprattutto, dalle sedi all'estero.

L'art. 1, comma 1314, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) prevede per il MAECI la possibilità di ottenere la riassegnazione dei proventi derivanti dalla vendita degli immobili all'estero, effettuata a seguito delle operazioni di dismissione previste dal comma 1312 dello stesso articolo, finalizzata alla ristrutturazione, il restauro e la manutenzione straordinaria delle sedi degli uffici all'estero. A tale titolo è stato riassegnato sul capitolo 7254 l'importo di 5,79 milioni.

Il totale delle riassegnazioni è stato nel 2014 di 61,7 milioni (di cui 60,6 milioni alla missione 4 e 1,1 alla missione 32)[49].

4. Missioni e programmi

La missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" si articola in 16 programmi, 11 dei quali intestati al Ministero. Nel 2014, la quota di competenza del MAECI, che assorbe il 7,4 per cento delle risorse definitive della missione, pari a 24,3 miliardi, presenta uno stanziamento definitivo di 1,95 miliardi inferiore al 2013 (-1,5 per cento).

Rispetto al complesso delle risorse assegnate in via definitiva alla missione 4 intestata al MAECI, il 30 per cento è assorbito dai programmi 12 "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari" e 13 " Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese". Il 25,7 per cento è destinato al programma 6 "Promozione della pace e sicurezza internazionale" ed il 20 per cento al programma 2 "Cooperazione allo sviluppo". La restante parte delle risorse è ripartita fra gli altri programmi, con prevalenza del programma 9 "Promozione del sistema Paese" (8 per cento). Di seguito sono illustrati ed esaminati i programmi di maggior rilievo, non esclusivamente finanziario.

---

[48] La materia è regolata dall'art. 17-*bis* della legge n. 185 del 9 luglio 1990 ("Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento") come modificata dal decreto legislativo 22 giugno 2012, n. 105. La normativa prevede 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. in attuazione della suddetta normativa le tariffe sono state determinate con decreto interministeriale MAE-MEF del 26 aprile 2013.

[49] Si deve tener conto, in tale ambito, della natura della riassegnazione, che non rappresenta il "corrispettivo" di servizi resi a cittadini che tendenzialmente dovrebbe coprire il costo dei servizi medesimi, per l'importo di 11 milioni, atteso che riguarda riscossioni e versamenti sul cap. 3637 di somme rimaste da pagare su Cedolino Unico da erogare al personale per competenze fisse ed accessorie, ai sensi dell'articolo 2, comma 197, della legge n. 191 del 23 dicembre 2009.

Cooperazione allo sviluppo (programma 2)

Nel 2014, l'Aiuto pubblico allo sviluppo (APS), ovvero i contributi degli Stati industrializzati ai Paesi in via di sviluppo, è rimasto piuttosto stabile rispetto al 2013, raggiungendo la somma totale di 124,3 miliardi di euro. I dati sono desunti dal rapporto dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) sui dati dei Paesi del Comitato dell'aiuto allo sviluppo (DAC) presentato nel mese di aprile 2014 a Bruxelles. Secondo le risultanze del rapporto, il flusso di finanziamenti verso i paesi più poveri è diminuito del 16 per cento. In Italia il volume di aiuti è sceso dallo 0,17 per cento allo 0,16 per cento del Pil, ancora molto lontano dall'obiettivo dello 0,7 per cento che i paesi dell'Unione europea si erano impegnati a raggiungere entro il 2015. Obiettivo superato e raggiunto nell'Ue solo da Svezia, Danimarca, Lussemburgo e Regno Unito.

Nel Documento di economia e finanza 2014 in cui il confronto è effettuato con il Reddito Nazionale lordo (RNL) si evidenzia che "Secondo la prima rilevazione dei dati relativi al 2013, l'APS italiano, si è attestato attorno allo 0,14 per cento del RNL, con un incremento dello 0,01 per cento rispetto all'analoga rilevazione dell'anno precedente. Per il 2014, le stime disponibili a legislazione vigente prevedono un APS pari allo 0,16 per cento del RNL, a conferma dell'andamento crescente avviato nel 2013. Sulla base di questi dati, che confermano l'inversione di tendenza avviata e proseguita con le leggi di stabilità 2013 e 2014, il Governo riafferma l'impegno a perseguire il riallineamento graduale dell'Italia agli *standard* internazionali della Cooperazione allo sviluppo (media Paesi Ocse), con l'obiettivo di migliorare la qualità e la quantità degli APS. Ciò permetterà di rilanciare il profilo internazionale dell'Italia, la presenza in aeree strategiche, le eccellenze ed i vantaggi comparati.

La legge di stabilità 2014 ha previsto per questo programma circa 181,4 milioni di euro di stanziamenti iniziali. Nel corso dell'anno, sono stati aggiunti 71,2 milioni stanziati in favore della Cooperazione allo sviluppo ad opera dei due "Decreti missioni internazionali", nonché ulteriori 60 milioni a valere sul Fondo di Rotazione per l'attuazione delle Politiche europee, in virtù di specifica disposizione normativa[50]. Infine, si è potuto disporre dei residui di stanziamento non utilizzati l'anno precedente[51], che ammontavano a circa 57,2 milioni di euro. Sono seguiti tagli e accantonamenti in corso di esercizio. Lo stanziamento definitivo delle risorse a disposizione per il 2014 è risultato pari a 391,9 milioni.

Fra le categorie economiche sono nettamente prevalenti i trasferimenti di parte corrente. L'impegno è maggiore dello stanziamento, essendovi impegni sui residui di stanziamento.

TAVOLA 15

COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO (PROGRAMMA 2)

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Totali	Pagato totale	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	20.810	18.115	15.478	8.419	3.668
di cui imposte pagate sulla produzione	743	577	577	0	167
Consumi intermedi	8.882	8.335	8.506	4.304	1.089
Trasferimenti di parte corrente	361.268	363.245	348.950	143.480	29.484
di cui alle amministrazioni pubbliche	1.899	1.899	1.899	0	0
Altre uscite correnti	649	152	150	506	0
SPESE CORRENTI	**391.609**	**389.847**	**373.084**	**156.710**	**34.241**
Investimenti fissi lordi	337	749	514	571	145
SPESE IN CONTO CAPITALE	**337**	**749**	**514**	**571**	**145**
SPESE FINALI	**391.946**	**390.597**	**373.598**	**157.281**	**34.386**
SPESE COMPLESSIVE	**391.946**	**390.597**	**373.598**	**157.281**	**34.386**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[50] Art. 1, comma 249, della legge di stabilità 2014.

[51] Sia per quel che riguarda lo stanziamento ordinario, sia relativamente ai decreti missioni 2013.

L'impegno totale è pari a 390,6 milioni.

L'Amministrazione ha sottolineato che, per quanto riguarda gli stanziamenti del decreto missioni internazionali, gli impegni complessivi ammontano a circa 43 milioni di euro, pari al 62 per cento delle risorse disponibili. Tale percentuale, notevolmente più bassa rispetto a quella relativa al dato aggregato, è determinata dalla circostanza che il saldo del secondo semestre dello stanziamento del decreto missioni è stato effettivamente attribuito al bilancio della DGCS solo negli ultimi giorni di dicembre, influendo non solo sull'attività programmatoria, ma anche sulle possibilità gestionali e sulla formazione di residui. Per quel che concerne invece i Fondi messi a disposizione a valere sul Fondo di Rotazione per l'attuazione delle Politiche comunitarie, essi sono risultati impegnati per il 95,4 per cento del totale.

Le attività espletate dalla DGCS hanno riguardato gli strumenti di intervento previsti dalla legge n. 49 del 1987, per realizzare progetti a favore dei Paesi in via di sviluppo, in particolare iniziative di cooperazione a dono, concessione di crediti di aiuto ai sensi dell'art. 6 legge n. 49 del 1987, concessione di crediti agevolati ai sensi dell'art. 7 della legge n. 49 del 1987, ed infine, erogazione di Contributi obbligatori agli organismi internazionali.

Le iniziative di cooperazione a dono per i Paesi in via di sviluppo del 2014 riflettono gli orientamenti esplicitati nel documento "La Cooperazione italiana 2014-2016: Linee Guida ed indirizzi programmatici", approvato dal Comitato Direzionale nel marzo 2014. I settori di intervento per le iniziative di cooperazione per le quali sono stati deliberati, impegnati o erogati fondi nel corso dell'esercizio sono stati n. 112; i settori con maggior impegno finanziario sono stati quelli sanitario[52], dell'assistenza, aiuto materiale e servizi (40 milioni), nonché dello sviluppo dell'agricoltura (11 milioni), dell'educazione/formazione professionale, della promozione dei diritti umani e della parità di genere, della difesa dell'ambiente e della risposta alle emergenze. L'osservazione dei dati per Paese di intervento[53] mostra un impegno finanziario maggiore per l'Afghanistan (24 milioni), seguito da Etiopia (15 milioni) e Mozambico (14 milioni). Sono segnalati 85 milioni non ripartibili. Nel corso del 2014, la DGCS ha deliberato iniziative di cooperazione a dono (sui capitoli 2180, 2181, 2182, 2183 e 2184) per un totale di circa 335,5 milioni di euro, in parte per progetti finanziati a valere sui Fondi ordinari di cooperazione, in parte per progetti finanziati a valere sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche europee, come disposto dall'art. 1, comma 249, della legge di stabilità 2014 e in parte per quelli finanziati a valere sugli stanziamenti dei "decreti missioni internazionali". Lo stanziamento definitivo[54] è stato pari a 307,5 milioni, gli impegni totali assunti ammontano a circa 313 milioni, mentre le erogazioni sono state di circa 297,5 milioni. Le iniziative a dono, nel 2014, sono state finanziate anche dai decreti missioni internazionali per 79,5 milioni e dai Fondi della legge n. 183 del 1987 per 57 milioni.

Per ciò che riguarda i crediti d'aiuto in favore dei Paesi in via di sviluppo, deliberati nel corso del 2014, l'impegno contabile è adempimento di competenza del MEF. I crediti sono stati 9, per un importo complessivo di circa 240 milioni di euro. Tale importo è di molto superiore a quello dell'anno precedente: ciò riflette soprattutto l'importante impegno finanziario deciso per sostenere il rafforzamento delle infrastrutture stradali in Afghanistan (solo il credito nei confronti di tale Paese ammonta infatti a più di 92 milioni di euro). I 9 crediti di aiuto decretati nel corso del 2014 si indirizzano verso aree politicamente ed economicamente importanti per l'Italia (America Latina: 1 credito; Africa Sub-Sahariana: 3 crediti; Mediterraneo: 2 crediti; Asia: 2 crediti) ed intervengono in settori prioritari per i PVS: le infrastrutture, l'agricoltura, l'approvvigionamento idrico e la formazione professionale. Anche in tal caso, l'Amministrazione ha sottolineato che sia i Paesi beneficiari che i settori d'intervento sono

---

[52] Include anche il contributo di 30 milioni assicurato dal Fondo Globale per la lotta all'AIDS, alla tubercolosi e alla malaria.

[53] La distribuzione geografica percentuale: il 28,9 per cento riguardava iniziative da realizzare in Africa Subsahariana, il 22,7 per cento riguardava Paesi del bacino del Mediterraneo e del Medio Oriente, il 13,4 per cento l'Asia ed il 3,5 per cento circa l'America Latina (il restante 31,5 per cento riguardava progetti non ripartibili nelle citate aree geografiche).

[54] Capitoli 2180, 2181, 2182, 2183 e 2184.

naturalmente compresi tra quelli identificati come prioritari dalle Linee Guida della Cooperazione allo Sviluppo italiana per il periodo 2014-2016.

L'impegno della Cooperazione italiana, per quel che riguarda i progetti finanziati attraverso i crediti di aiuto, si è rivolto, nel 2014, in particolare ai Paesi asiatici (con una netta prevalenza dell'Afghanistan) e a quelli dell'Africa subsahariana e si è concentrato soprattutto nei settori agricolo e delle infrastrutture.

La distribuzione geografica e settoriale dei crediti deliberati nel 2014 è stata la seguente:

TAVOLA 16

CREDITI DI AIUTO

(valori in %)

AREA GEOGRAFICA	**QUOTA IMPEGNI**
Africa	30
America Latina	13
Asia	47
Mediterraneo	10
Totale	**100**
SETTORE INTERVENTO	
Approvvigionamento idrico	5
Agricoltura	37
Infrastrutture	43
Educazione e formazione professionale	15
Totale	**100**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero

Con riguardo ai crediti agevolati alle imprese italiane ai sensi dell'art. 7 della legge n. 49 del 1987, questo strumento prima poco utilizzato è stato rivisitato: sono infatti stati deliberati (e successivamente impegnati dal MEF) 3 crediti agevolati di questo tipo, per un importo totale di poco superiore ai 4 milioni di euro e devoluti al Consorzio Etimos (in Ecuador, in Senegal ed in Honduras).

Infine, i contributi obbligatori sono erogati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo in favore degli Organismi internazionali[55] in base agli accordi di diritto internazionale pubblico vigenti tra l'Italia e questi Organismi, principalmente appartenenti al sistema delle Nazioni Unite. Il contributo è determinato sulla base di una ripartizione che viene decisa 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.

I contributi obbligatori, che pertanto solo marginalmente possono subire variazioni da un anno all'altro, sono concessi su base annuale, ricorrendo alle risorse stanziate a valere su specifici capitoli di bilancio di pertinenza della Direzione generale della cooperazione allo sviluppo[56].

Nel 2014 i contributi obbligatori erogati ammontano complessivamente a 47,5 milioni ed in gran parte sono destinati ad Organismi internazionali che hanno sede in Italia. La DGCS ha curato anche l'erogazione di contributi volontari con un impegno complessivo di 162,4 milioni[57].

L'Unità tecnica centrale, che è deputata ad assolvere ai compiti previsti dalla legge n. 49 del 1987 (formulazione, monitoraggio dell'andamento delle iniziative di cooperazione e effettuazione di studi e ricerche a supporto della DGCS), è strutturata in 5 Aree Tematiche (agricoltura, sviluppo industriale, sanità, sviluppo umano e formazione, infrastruttura emergenze

[55] CIHEAM/IAM, UNIDO, ITPO, UNICRI, UNICEF, IDLO, UNICRI, UNCCD, PAM (Programma Alimentare Mondiale), IFAD (Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo), FAO.

[56] Capp. 2202, 2203, 2204, 2205, 2301, 2302, 2303, 2304 e 2305.

[57] Cap. 2180.

e aiuto umanitario) ed un comparto studi e ricerche[58]. Il costo dei 20 esperti [59]di cooperazione in servizio presso l'Unità Tecnica Centrale ammonta, per il 2014, ad euro 1,38 milioni[60]. Nel corso del 2014, il numero delle Unità Tecniche Locali operanti all'estero è stato di 16 UTL e 3 Sezioni distaccate: le spese di funzionamento (beni e servizi) complessive per tali uffici sono ammontate nel 2014 a Euro 1,3 milioni[61]. I ruoli direttivi in tali strutture sono stati affidati a 23 esperti di cooperazione inviati in lunga missione ai sensi dell'art. 13, comma 4, della legge n. 49 del 1987, per un costo totale nel 2014 di 2.98 milioni, per indennità di missione. A ciò occorre aggiungere un costo complessivo di 3,8 milioni per 177 missioni di esperti privati inviati per specifiche esigenze dei programmi gestiti dalle sedi.

Cooperazione economica e relazioni internazionali (programma 4)

Il programma "Cooperazione economica e relazioni internazionali assorbe" solo il 2 per cento dello stanziamento definitivo della missione 4 di competenza del MAECI, e riguarda i rapporti e l'attuazione degli accordi di carattere economico e finanziario in ambito internazionale, le iniziative a sostegno delle imprese italiane all'estero nelle aree geografiche di riferimento, nonché le questioni economiche-commerciali internazionali. Rappresenta l'Italia nei tavoli internazionali su questioni di sicurezza energetica e ambientale.

La tavola seguente ne illustra le dinamiche gestionali. Nell'esercizio in esame lo stanziamento iniziale di 41,5 milioni del programma 4, gestito dalla Direzione generale per la mondializzazione e le questioni globali, aumenta a 45,3 milioni (in calo rispetto alle previsioni definitive del 2013 che ammontavano a 48 milioni); gli impegni totali assommano a 41,7 milioni. Prevalente in termini di stanziamento definitivo è la categoria dei trasferimenti di parte corrente (33,15 milioni di cui all'estero 30,8 milioni), che assorbe il 73 per cento del programma, seguita dai "Redditi di lavoro dipendente" (11milioni per il 24 per cento). I "consumi intermedi" impattano solo per il 2 per cento sul programma. L'impegno registra un analogo rapporto.

Resta elevato l'ammontare dei residui finali, soprattutto di stanziamento per contributi ad organismi internazionali, connesso alla dinamica e tempistica dei decreti missioni internazionali. I contributi ad organizzazioni internazionali, a Stati esteri, Enti pubblici e privati italiani e stranieri, nel quadro delle iniziative umanitarie e di pace in sede internazionale hanno avuto difatti uno stanziamento[62] iniziale per circa 197.000 euro, ma definitivo per 3,4 milioni. L'aumento dello stanziamento è sostanzialmente riconducibile ai decreti missioni internazionali.

---

[58] In data 18 agosto 2014 è stata presentata la relazione al Parlamento annuale al Parlamento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2013. Nel testo si rinvia al Relazione al Parlamento sulle attività di cooperazione allo sviluppo 2014, nella quale sarà indicato l'esito dell'Esame-Paese quadriennale (*Peer Review*) organizzato dall'Ocse-DAC per valutare le attività ed il coordinamento delle Amministrazioni pubbliche, centrali e locali, responsabili della Cooperazione allo sviluppo dei suoi Stati membri, al quale è stata sottoposta l'Italia nel 2013. Le principali osservazioni ("*Key Impressions*") sono esplicitate in un *Draft Report* elaborato nel febbraio 2014.

[59] La legge prevedeva un organico fino a 150 esperti, ridotti ora a 46, distribuiti fra Amministrazione centrale e rete estera.

[60] Valori determinati dal decreto ministeriale 29 novembre 2011 n. 223.

[61] Le somme sono state assegnate e gestite dai Capi Missione territorialmente competenti in qualità di funzionari delegati alla spesa, ai sensi del d.P.R. n. 54 del 1 febbraio 2010, e della legge n. 149 del 13 agosto 2010.

[62] Capitolo 3755, pg 2 " Contributi ad organizzazioni internazionali, a stati esteri e ad Enti pubblici e privati italiani e stranieri nel quadro della partecipazione italiana ad iniziative umanitarie e di pace in sede internazionale".

TAVOLA 17

COOPERAZIONE ECONOMICA E RELAZIONI INTERNAZIONALI (PROGRAMMA 4)

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Totali	Pagato totale	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	11.076	9.287	9.287	0	1.789
di cui imposte pagate sulla produzione	681	513	513	0	167
Consumi intermedi	916	904	1.012	291	17
Trasferimenti di parte corrente	33.149	31.390	29.082	18.571	2.612
di cui alle amministrazioni pubbliche	2.282	2.249	2.249	0	33
Altre uscite correnti	1	1	1	0	0
SPESE CORRENTI	**45.142**	**41.581**	**39.381**	**18.862**	**4.418**
Investimenti fissi lordi	3	3	3	0	0
Trasferimenti in c/capitale	170	170	170	0	0
di cui alle Amministrazione pubbliche	170	170	170	0	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**173**	**173**	**173**	**0**	**0**
SPESE FINALI	**45.315**	**41.754**	**39.554**	**18.862**	**4.418**
SPESE COMPLESSIVE	**45.315**	**41.754**	**39.554**	**18.862**	**4.418**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le attività svolte dalla DGMO sono declinate anche nel 2014 nel rafforzamento dei rapporti dell'Italia con Paesi dell'America Latina e dei Caraibi, al fine di promuovere la sicurezza e i diritti, la cooperazione politica e la promozione della pace, nonché nel rafforzamento della cooperazione bilaterale con l'Africa Sub-Sahariana, per consolidare il ruolo e della presenza italiana nella suddetta regione e nel promuovere il dialogo con i paesi dell'Asia al fine di sedimentare il ruolo di *leadership* dell'Italia.

Fra le attività di rilievo diplomatiche intraprese nel 2014, la DG ha rappresentato di aver promosso nei Paesi dell'America Latina e dei Caraibi rapporti, relazioni e visite ufficiali, di aver organizzato specifici corsi di formazione per operatori stranieri, e di aver erogato contributi finalizzati a progetti nell'ambito ESCA[63]. Nell'ambito della promozione della sicurezza e della pace regionale, fra l'altro, l'azione diplomatica italiana ha permesso di mettere all'ordine del giorno di Bruxelles la questione del sostegno europeo al processo di pace fra Governo della Colombia e Forze Armate Rivoluzionarie della Colombia (FARC) e la richiesta di istituzione di un *trust fund* europeo (accordo che permette al disponente di creare dei benefici attraverso un fondo fiduciario verso un altro individuo o soggetto) a sostegno del processo.

Per quanto concerne l'Africa Sub-Sahariana, il 2014 ha registrato il consolidamento del ruolo e della presenza Italiana nella regione, anche grazie ai numerosi scambi di visite a livello politico anche con nuove forme di collaborazione in ambito securitario, e confermato il proprio sostegno all'Organizzazione sub-regionale del Corno d'Africa (IGAD), anche attraverso contributi mirati alla mediazione per il Sud Sudan[64].

[63] L'internazionalizzazione e l'aggravarsi del fenomeno ha indotto i paesi membri del SICA (Sistema d'Integrazione Centroamericano) a dotarsi, nel 2007, di una Strategia di Sicurezza regionale (l'ESCA, *Estrategia de Seguridad* Centroamericana) per una collaborazione stabile tra i Paesi dell'area nella prevenzione della violenza e nel contrasto alle organizzazioni criminali.

[64] E' stato inoltre confermato il tradizionale impegno italiano per la stabilizzazione della Somalia, attraverso uno stretto coordinamento Esteri-Difesa e uno specifico sostegno alla riconciliazione nelle aree meridionali. In un'ottica di contenimento della pressione migratoria è ripreso il dialogo con le Autorità eritree al fine di incoraggiare riforme

Con i Paesi dell'Asia, le relazioni ed accordi bilaterali hanno mirato sia a incentivare rapporti economici sia a sostegno di aree di crisi; in sede multilaterale si è dato impulso congiuntamente a Francia, Germania e Regno Unito allo sviluppo del dialogo transatlantico UE-USA sull'Asia-Pacifico e definizione di principi guida della collaborazione euro-americana in Asia.

Altra tipologia di iniziative si segnala in generale in ambito economico-finanziario, in cui è proseguita sia la collaborazione con la Banca d'Italia (e la sua rete estera degli Addetti finanziari presso le Ambasciate), sia le sinergie con il MEF quale contributo del MAECI alla formazione della posizione italiana nelle Istituzioni finanziarie internazionali. In ambito ONU ed UE in materia di sanzioni economiche, il dicastero ha concorso all'attuazione dei regimi sanzionatori internazionali.

Ed ancora, in tema di Rimesse, in ambito G 20 si è puntualizzato l'obiettivo di riduzione del costo medio globale di trasferimento al 5 per cento. L'Italia si è fatta inoltre promotrice nell'ambito G7 di una proposta tesa all'azzeramento dei costi delle rimesse in occasione di emergenze umanitarie.

In ambito Ocse l'Italia ha continuato nel corso del 2014 a sostenere un rafforzamento del ruolo di coordinamento e "*global standard setter*" dell'Organizzazione (in particolare, cooperazione fiscale, trasparenza, lotta alla corruzione e investimenti).

Particolare tematica, di sicura rilevanza economica in termini di PIL, occupazione ed export, ha riguardato la tutela dei diritti di proprietà intellettuale[65]. Al riguardo l'Italia è uscita dalla "*watch list*" in cui veniva collocata da 25 anni, per valutazione unilaterale degli Stati Uniti, in ragione delle criticità riscontrate nel campo della tutela dei diritti di proprietà intellettuale; e ciò anche in ragione dei contenuti innovativi del regolamento dell'Autorità Garante per le Comunicazioni (AGCOM) volto a contrastare il fenomeno della pirateria digitale sulla rete internet e delle relative modalità di attuazione.

La DGMO ha altresì partecipato sia all'Assemblea Generale OMPI[66], sia ai Comitati che si occupano di diritto d'autore e di risorse genetiche, conoscenze tradizionali e folklore.

Altri sono stati gli interventi di coordinamento, iniziativa diplomatica, elementi progettuali ed organizzativi si sono svolti nel campo spaziale, marittimo, dell'aviazione, del commercio internazionale, del turismo, delle telecomunicazioni.

Le iniziative assunte per assicurare un ruolo di *governance* economica e finanziaria dell'Italia nella soluzione dei problemi globali, da declinare nelle tre dimensioni ambientale, economica e sociale hanno riguardato le problematiche complesse, relative allo sviluppo ed all'energia sostenibile, alle fonti rinnovabili ed all'energia nucleare, con partecipazione a lavori multilaterali ed contributi alla elaborazione di specifici *dossier*.

Infine, nell'ambito della cooperazione economica estera, il completamento della cancellazione del debito estero[67] dei paesi più poveri, nonché la ristrutturazione di quelli a medio-basso reddito rappresentavano l'obiettivo strategico per il 2014.

L'esposizione di tali Paesi è sia verso il Fondo Rotativo per la Cooperazione allo Sviluppo[68], attraverso il quale vengono erogati crediti di aiuto definiti in ambito Ocse bilaterali, sia verso SACE, i cui crediti sono garantiti dallo Stato. La tavola riassume la situazione creditoria dell'Italia al 2014, per un totale di 6,5 miliardi.

---

in senso democratico del regime. L'Italia ha contribuito agli sforzi internazionali per il ripristino di condizioni di sicurezza nella fascia del Sahel e della Nigeria del nord.

[65] Nell'ambito dei negoziati multilaterali per la conclusione o la revisione di trattati condotti in seno all'Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale (OMPI), la DGMO ha contribuito ad elaborare - in raccordo con le Amministrazioni competenti per materia - posizioni negoziali idonee a tutelare adeguatamente gli interessi nazionali.

[66] OMPI: Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale.

[67] Il debito estero sovrano è detenuto dai Paesi in via di sviluppo e dai Paesi emergenti verso l'Italia.

[68] Legge n. 227 del 1977, articolo 26.

TAVOLA 18

DEBITO ESTERO

(in milioni)

Situazione al 31 dicembre 2014	Crediti di aiuto Fondo Rotativo	Crediti commerciali (SACE)
DEBITO ESTERO IN LINEA CAPITALE	2.440	2.630
di cui possibile cancellazione HIPC	*202*	*517*
di cui accordi di trattamento del debito già finalizzati	*338*	
di cui arretrati dovuti	*459*	*1.460*
INTERESSI	445	1.000
Totale	**2.880**	**3.630**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero

Per quanto riguarda i crediti di aiuto, il debito estero verso l'Italia, alla data del 31 dicembre 2014, ammonta complessivamente a circa 2,44 miliardi di euro in linea capitale, cui si aggiungono circa 445 milioni di euro di interessi dovuti dai Paesi beneficiari a vario titolo. In tale contesto, gli arretrati effettivamente dovuti all'Italia ammontano a circa 459 milioni di euro in linea capitale, oltre ai relativi interessi, in quanto non onorati alle scadenze previste. Della sorte capitale, circa 338 milioni saranno trattati in ambito di accordi di trattamento del debito, mentre ulteriori 202 milioni di euro afferenti la quota capitale sono relativi a crediti verso Paesi eleggibili all'iniziativa *Heavily Indebted Poor Country* (HIPC) cioè che potrebbero beneficiare, in futuro e nell'ambito di tale iniziativa, di trattamento di cancellazione debitoria.

I crediti commerciali sovrani sono assicurati da SACE e garantiti dallo Stato Italiano: il debito estero alla data del 31 dicembre 2014 ammonta complessivamente a circa 2,63 miliardi di euro in linea capitale, cui si aggiungono circa 1 miliardo di euro di interessi di ritardo. Per quanto riguarda la parte capitale, oltre 1,46 miliardi di euro sono in arretrato in quanto non onorati alle scadenze previste. Circa 517 milioni di euro della quota capitale sono relativi a crediti verso Paesi eleggibili all'iniziativa HIPC che non hanno ancora beneficiato della cancellazione finale del debito.

Nel triennio 2012-2014 sono stati conclusi accordi bilaterali di trattamento del debito (cancellazioni, conversioni, ristrutturazioni) per complessivi 663 milioni, di cui 471,6 milioni nel 2014 (parte da fondo rotativo e parte da SACE) con l'Argentina[69].

Promozione della pace e sicurezza internazionale (programma 6)

Il programma denominato "Promozione della pace e sicurezza internazionale" è finanziato, per 499 milioni, dal 25,7 per cento delle risorse della missione 4 e ne rappresenta il secondo programma per impatto finanziario. Gli stanziamenti si rilevano inferiori al 2013, per ogni categoria economica. Il 95 per cento dello stanziamento definitivo è rappresentato da trasferimenti di parte corrente, anche esso di poco inferiore all'esercizio 2013.

[69] L'Italia ha firmato l'Accordo bilaterale con l'Argentina, in data 19 gennaio 2015, attuativo della Dichiarazione congiunta conclusa al Club di Parigi il 29 maggio 2014 volta a regolare sia il ripagamento completo del debito sovrano arretrato, maturato a seguito del default del 2001, dalla Repubblica Argentina, sia la ripresa dei pagamenti correnti nei confronti dei governi dei Paesi creditori appartenenti al Club di Parigi.

TAVOLA 19

PROMOZIONE DELLA PACE E SICUREZZA INTERNAZIONALE (PROGRAMMA 6)

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Totali	Pagato totale	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	11.248	9.956	9.956	0	1.292
di cui imposte pagate sulla produzione	692	545	545	0	147
Consumi intermedi	1.023	1.002	928	248	22
Trasferimenti di parte corrente	475.937	471.093	472.012	7.843	7.216
Altre uscite correnti	0	0	0	0	0
SPESE CORRENTI	**488.207**	**482.050**	**482.895**	**8.091**	**8.529**
Investimenti fissi lordi	4	4	4	0	0
Trasferimenti in c/capitale	11.647	11.647	11.647	0	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**11.652**	**11.652**	**11.652**	**0**	**0**
SPESE FINALI	**499.859**	**493.701**	**494.547**	**8.091**	**8.529**
SPESE COMPLESSIVE	**499.859**	**493.701**	**494.547**	**8.091**	**8.529**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le quote maggiori dei trasferimenti di parte corrente sono relative ai contributi obbligatori agli organismi internazionali[70], con impegni totali per 447 milioni.

L'attività del 2014 si è estrinsecata soprattutto in relazioni diplomatiche, tese a promuovere le relazioni bilaterali di natura politica, economica, culturale con i Paesi extra UE. Numerosi incontri bilaterali (soprattutto con la Libia[71], ma anche con l'Algeria, il Marocco e la Tunisia), assiduo impegno nel processo di pace israelo-palestinese, iniziative diplomatiche per rafforzare le relazioni con l'Egitto, con l'Iran[72], l'Iraq[73]. Per quanto riguarda l'Europa orientale, nel corso del 2014, attenzione prioritaria ha riguardato la crisi ucraina[74]; altre tematiche sono state oggetto di attenzione, quali il campo delle adozioni (Bielorussia), l'approvvigionamento energetico (Caucaso). Ed ancora in Asia centrale, per sostenere strutturate prospettive di diversificazione del partenariato economico. Inoltre, per ciò che riguarda i Paesi del Nord America nel corso del 2014, l'Amministrazione ha svolto attività di supporto per negoziazione e/o firma e/o ratifica di n.10 accordi bilaterali e multilaterali e per la preparazione e la partecipazione italiana e di n. 24 riunioni e coordinamenti su dossier specifici. Infine, fra le attività svolte nel 2014, tese a contribuire al processo di sviluppo e rafforzamento della Politica di sicurezza e difesa UE, in particolare volte alla stabilizzazione dell'Afghanistan, l'Italia ha continuato a contribuire alla missione EUPOL Afghanistan, fornendo anche personale distaccato presso l'ufficio del Rappresentante Speciale UE per l'Afghanistan. Inoltre, ha proseguito il proprio contributo alle missioni EUPOL COPPS attiva nei Territori palestinesi, ed EUBAM Libia attraverso il distacco di altro personale amministrativo.

Integrazione europea (programma 7)

L'obiettivo prioritario perseguito dall'Italia nel corso del 2014, durante il semestre di Presidenza del Consiglio UE, nell'ambito della Politica Europea di Vicinato (PEV), è stato quello di rafforzare il ruolo dell'UE come attore globale ed assicurare stabilità nel Vicinato. Da

[70] Capitolo 3393.

[71] E' stata organizzata la Conferenza Ministeriale di sostegno internazionale alla Libia (6 marzo 2014), con la partecipazione di oltre quaranta delegazioni di Stati e OO.II. coinvolte nella stabilizzazione del Paese.

[72] Approfondimento delle relazioni bilaterali sul piano politico, culturale, giuridico ed ambientale.

[73] L'improvviso aggravamento della crisi a seguito dell'offensiva di Daesh (ISIS) ha portato in estate alla costituzione di una coalizione internazionale, a cui l'Italia contribuisce sia sul piano umanitario che militare.

[74] In un contesto di "*damage limitation*" il MAECI ha riferito che ha sostenuto il dialogo politico con Mosca, assicurando al contempo la prosecuzione dei tavoli di lavoro congiunti tematici in settori non controversi e incentivando forme di cooperazione orizzontale con il coinvolgimento della società civile.

un lato la crisi ucraina ha richiamato l'attenzione europea verso la dimensione orientale della PEV, dall'altro è continuato l'impegno anche finanziario sempre prioritario verso la dimensione meridionale della PEV, con l'obiettivo di promuovere il consolidamento di democrazie "sane" e di crescita economica in tale area e di gestire la mobilità da tali zone.

La Presidenza italiana del Consiglio UE, conclusasi il 31 dicembre scorso, ha posto tra le priorità il tema dell'approfondimento del dialogo con i Paesi terzi di origine e transito dei flussi migratori, in un'ottica di crescente sensibilizzazione dell'UE all'area del Mediterraneo.

Di notevole rilievo, è divenuta operativa dal 1 novembre 2014.

La programmazione 2014-2020 dello strumento finanziario dell'UE per il "Vicinato ENI" (European Neighbourhood Instrument) ha visto confermata la centralità del Mediterraneo nell'allocazione delle risorse: si è avviato il nuovo Programma ENI MED CBC 2014/2020, di cui l'Italia è Autorità di Gestione.

In materia di sicurezza, il Consiglio Giustizia e Affari Interni nel dicembre 2014, sotto Presidenza italiana, ha adottato le linee-guida per l'attuazione della Strategia UE di contrasto alla radicalizzazione e al reclutamento nelle file del terrorismo.

In tema di iniziative assunte per favorire il processo di allargamento dell'UE l'azione italiana si è focalizzata sia sull'obiettivo di garantire un adeguato riconoscimento dei progressi registrati dai Paesi candidati e potenziali tali, sia su quello di incoraggiare tali Paesi a proseguire nei loro sforzi per realizzare le riforme interne necessarie per il necessario adeguamento all'*acquis* comunitario[75] e per superare le criticità presenti.

In tema di integrazione finanziaria dal novembre 2014 è operativo il meccanismo unico di supervisione bancaria ("Single Supervisory Mechanism" -SSM) ed è proseguita la fase di attuazione del secondo pilastro dell'unione bancaria, il meccanismo unico di risoluzione bancaria ("Single Resolution Mechanism" - SRM).

Il programma assorbe il 4 per cento circa degli stanziamenti definitivi della missione 4, per 82,7 milioni. Sono stati impegnati 68,6 milioni, l'86 per cento dei quali per trasferimenti di parte corrente. Nel 2014 in particolare si segnalano i contributi erogati per 2,96 milioni[76], per le finalità del programma in esame. Nel 2014 sono stati impegnati 3,9 milioni per i contributi obbligatori ad organismi internazionali. Come noto ai sensi della legge n. 180 del 1992 "Partecipazione Italiana ad iniziative di pace ed umanitarie in sede internazionale" gestionale sono erogati contributi direttamente dal MAECI a Organismi internazionali, Stati esteri e a Enti pubblici e privati italiani e stranieri aventi finalità di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e di attuazione di iniziative umanitarie e di tutela dei diritti umani. I contributi a soggetti privati sono a progetto, perciò i fondi non sono soggetti a rendicontazione (impegnato nel 2014 per 2 milioni). I beneficiari sono tuttavia tenuti a trasmettere una relazione sintetica di fine progetto, propedeutica alla possibilità di ottenere un'ulteriore contributo nei successivi esercizi finanziari[77].

Italiani nel mondo e politiche migratorie (programma 8)

Il programma "Italiani nel mondo e politiche migratorie" è destinatario del 2,3 per cento delle risorse definitive stanziate nella missione 4 del MAECI, per un totale di 44,4 milioni. Gli impegni totali assommano a 43 milioni.

Nell'ambito delle iniziative rivolte agli italiani all'estero, le note integrative al bilancio indicavano, fra le priorità dell'esercizio, l'impegno dell'amministrazione a promuovere, sviluppare e coordinare le attività rivolte ai connazionali, valorizzando i servizi consolari,

---

[75] L'"*acquis* comunitario": diritti ed obblighi che vincolano l'insieme degli Stati membri nel contesto dell'Unione europea.

[76] Fra i maggiori trasferimenti del 2014: UNDP - Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo; Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE); Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM/IOM); Istituto Internazionale di Diritto Umanitario di Sanremo (IIDU); Convenzione Italia-Svizzera per la pesca nelle acque italo-svizzere; Accordi Osimo - legge n. 960 del 1982; Iniziativa Centro Europea – InCE; Trust Fund BERS, finanziato dal Decreto Missioni Internazionali; Fondi destinati alle Associazioni degli Esuli.

[77] Cap. 4547 e 4548.

sostenendo le organizzazioni internazionali, concorrendo a completare la realizzazione del VISA Information System(VIS), nonché curare le elezioni dei Comitati degli Italiani all'estero (COMITES).

Il Ministero ha in primo luogo sensibilizzato le sedi estere al fine di proseguire nell'opera di razionalizzazione delle spese di funzionamento, muovendo da una riduzione del 17 per cento delle risorse assegnate agli uffici all'estero rispetto all'anno precedente. Si è avuta anche una contrazione delle spese dell'11per cento.

Particolare attenzione è stata dedicata ai COMITES, ai quali nel 2014 sono stati erogati contributi per circa 1,3 milioni. Detti contributi sono trasferiti sulla base di una rendicontazione del COMITES[78].

L'art. 1, comma 323, della legge n. 190 del 23 dicembre 2014, ha disposto il rinvio al 17 aprile 2015 delle elezioni per il rinnovo dei COMITES[79].

Le attività, che comprendono tutti i servizi agli Italiani all'Estero, hanno riguardato rilascio di passaporti e carte d'identità, l'utilizzo di strumenti informatici per la trattazione delle pratiche di cittadinanza per matrimonio e servizio alle dipendenze dello Stato reso anche all'estero[80].

Sul fronte passaporti è stata impiegata la figura del "funzionario itinerante". Nel corso del 2014 è stato avviato, in via sperimentale, un progetto volto ad estendere le potenzialità del funzionario itinerante e superare le difficoltà comunque insite anche in tale modalità operativa[81]. Anche per le carte di identità l'Amministrazione riferisce che si è intensificato il numero di connazionali iscritti AIRE[82], che ha comportato un aumento considerevole delle richieste di rilascio delle carte di identità. A tal fine è stato avviato un progetto pilota presso alcune Sedi che vede il coinvolgimento dei corrispondenti consolari. Infine, per quanto riguarda la trattazione delle pratiche di cittadinanza, è proseguita l'estensione a tutta la Rete diplomatico-consolare del Sistema automatizzato per la Concessione della Cittadinanza (SICITT).

Altra attività svolta, riconducibile al programma in oggetto ha riguardato i visti[83], che nel 2014, sono stati circa 2,2 milioni (+4,2 per cento rispetto al 2013), con connessi maggiori introiti.

Per offrire un servizio adeguato, l'Amministrazione ricorre frequentemente alla collaborazione di fornitori esterni di servizi (c.d. *outsourcing*) che offrono servizi di *"front office"*: accolgono il pubblico in spazi esterni ai consolati, raccolgono le domande, trasmettono la documentazione alle sedi, incassano le percezioni consolari e restituiscono loro i passaporti. In attuazione del decreto-legge "Destinazione Italia"[84], nel 2014 il MAECI si è fatto promotore di alcune iniziative: il nuovo visto *"start up"*, per investitori che intendano creare in Italia una nuova impresa "innovativa". Proprio in tale ambito il Ministero ha sottolineato l'importanza strategica della formazione[85] degli operatori nel settore visti, non demandabile alla SNA.

---

[78] La completezza e rispondenza ai parametri è affidata al Titolare della Sede di riferimento del Comitato stesso, che l'attesta con un parere di congruità. La DGIT ne verifica la rispondenza formale e sostanziale ai requisiti e, ove ve ne siano i presupposti, valuta l'assegnazione per l'esercizio finanziario sulla base della disponibilità finanziaria e di valutazioni complessive di organizzazione della rete.

[79] Indette per il 19 dicembre 2014, e la proroga al 18 marzo 2015 del termine utile per fare pervenire agli Uffici consolari la richiesta di iscrizione all'elenco elettorale per l'esercizio del diritto di voto per le elezioni dei COMITES, svoltesi il 17 aprile 2015 per 101 COMITES in 38 paesi.

[80] E' stata monitorata l'adozione dei libretti di passaporto dotati del nuovo microprocessore PACE v2, a partire dal 1° gennaio 2015.

[81] Tale progetto (Regno Unito e Spagna) prevede che anche i Consoli onorari vengano dotati della postazione di funzionario itinerante per procedere alla captazione dei dati biometrici dei connazionali richiedenti il passaporto.

[82] Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero.

[83] Il visto è necessario, quale forma di controllo preventivo all'entrata dello straniero in territorio italiano (e nell'area Schengen), per garantire la conformità all'ordine pubblico e alla sicurezza nazionale e per prevenire l'immigrazione illegale.

[84] DL n. 145 del 2014.

[85] Nel 2014 è stato avviato un ambizioso programma di formazione decentrata - interamente finanziato dall'UE - che prevede l'addestramento di circa 100 i responsabili degli uffici visti all'estero.

Infine il sostegno agli organismi internazionali in tale ambito di intervento ha contemplato il trasferimento di risorse, illustrate sinteticamente nella tavola seguente, per un totale di più di 23 milioni, quasi tutti di natura obbligatoria.

TAVOLA 20

CONTRIBUTI AD ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI – 2014

(in migliaia)

Organizzazione	Obbligatori (erogati da DGIT)	Volontari (erogati da DGCS)
OIL - Organizzazione internazionale del lavoro	13.681	
IOM/OIM - Organizzazione internazionale per le migrazioni	1.657	300
CIF-OIL - Centro internazionale di formazione dell' OIL	7.850	1.700
Totale	**23.118**	**2.000**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero

Promozione del sistema Paese (programma 9)

L'obiettivo primario, nel quadro della "diplomazia della crescita", indicato nella nota integrativa alla legge di bilancio per l'anno 2014, è quello di "proseguire nell'attività di fornire un adeguato sostegno alle iniziative d'internazionalizzazione delle imprese italiane e del sistema produttivo italiano, mediante il rafforzamento delle politiche in materia di attrazione degli investimenti, favorendo i flussi commerciali e l'investimento, valorizzando le nostre eccellenze industriali e scientifiche, soprattutto in vista del processo di preparazione dell'Expo 2015", in particolare nei settori di rilievo, quali la ricerca scientifica e le nuove tecnologie, ma anche nella costante diffusione della cultura e della lingua italiana all'estero.

Il programma assorbe l'8 per cento dello stanziamento definitivo della missione 4, con 162,4 milioni, importo di poco inferiore allo stanziamento definitivo dello scorso esercizio. La quota maggiore di spesa è assorbita da redditi di lavoro dipendente in termini di stanziamento definitivo, mentre in termini di impegno prevalgono i trasferimenti di parte corrente; le due categorie assorbono ciascuna quasi la metà della spesa corrente del programma.

TAVOLA 21

PROMOZIONE DEL SISTEMA PAESE (PROGRAMMA 9)

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Totali	Pagato totale	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	82.014	64.980	65.477	1.932	16.890
di cui imposte pagate sulla produzione	988	642	645	0	346
Consumi intermedi	5.189	5.120	4.807	1.651	71
Trasferimenti di parte corrente	74.999	73.172	72.920	4.253	1.892
di cui alle amministrazioni pubbliche	13.117	13.117	13.160	0	0
Altre uscite correnti	204	81	72	9	123
SPESE CORRENTI	**162.406**	**143.353**	**143.275**	**7.845**	**18.975**
Investimenti fissi lordi	7	7	7	0	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**7**	**7**	**7**	**0**	**0**
SPESE FINALI	**162.413**	**143.360**	**143.283**	**7.845**	**18.975**
SPESE COMPLESSIVE	**162.413**	**143.360**	**143.283**	**7.845**	**18.975**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'obiettivo primario di internazionalizzazione del sistema paese è perseguito a diversi livelli.

La strategia complessiva può sintetizzarsi in una "promozione sistemica", per superare ogni episodicità delle iniziative, con riflessi di lungo periodo. I contenuti operativi sono intervenuti in ambito culturale, scientifico ed industriale, ma anche nei rapporti con le

autonomie territoriali. In tale ottica sono state intensificate le presenze in paesi emergenti (sud est asiatico); sono state coordinate le reti diplomatico consolari ed i soggetti impegnati all'estero (scuole, addetti scientifici missioni archeologiche, etc...)[86]. Con riguardo alle scuole all'estero, il Ministero sottolinea di aver fatto fronte, non senza difficoltà, all'impatto della riduzione del contingente del personale scolastico in servizio all'estero di circa il 40 per cento, nell'arco di un triennio, ai sensi del DL n. 95 del 2012; analogamente, con riguardo alla rete delle sedi estere, per la chiusura di 6 tra Istituti e Sezioni.

La progressiva riduzione delle risorse ha interessato il programma, che nel medio periodo (2007-2013)[87] ha subito percentualmente importanti decurtazioni: -29,5 per cento per gli Istituti Italiani di Cultura; -51,14 per cento per i contributi alle scuole paritarie; -47,4 per cento per quelli alle cattedre di italiano presso università e scuole straniere; -50,5 per cento per i finanziamenti ai progetti di cooperazione scientifica. Nel 2014 sono intervenuti ulteriori tagli su numerosi capitoli non obbligatori gestiti dalla Direzione generale competente. L'attività di assistenza all'estero delle imprese italiane nel 2014 è stata espletata nell'ambito di un costante raccordo con associazioni di categoria, gruppi industriali e finanziari nazionali, piccole e medie imprese che intendono espandere la propria attività all'estero, e di un coordinamento sia con la rete degli addetti commerciali applicati alle Ambasciate, sia soprattutto con Istituzioni ed Enti[88] attraverso la "Cabina di Regia per l'Italia internazionale", curando programmi, progetti e rapporti[89].

Per la promozione della cultura, della scienza e della lingua italiana all'estero, intesa, in particolare, come valorizzazione e divulgazione del patrimonio Italiano storico-artistico, archeologico ed etnografico, ma anche naturalistico, il Ministero opera per mezzo della rete degli Istituti Italiani di Cultura (IIC) all'estero, ma anche attraverso la partecipazione alle Organizzazioni specializzate del gruppo ONU (Uff. VI) ed il co-finanziamento di missioni di ricerca archeologica ed etno-antropologica italiane[90]. A livello centrale ha operato attraverso la conservazione e la valorizzazione del patrimonio storico-artistico della Farnesina.

In ordine alla cooperazione scientifico-tecnologica nel 2014, il quadro dei Protocolli è stato ulteriormente ampliato dai nuovi accordi bilaterali con la Svezia, il Messico e il Sudafrica. Numerose le attività già avviate[91] fra l'altro nel campo delle scienze di base, biologia/medicina, delle ricerche sulle nuove fonti energetiche e sul trattamento degli idrocarburi, del ramo elettronica/informatica/robotica, ingegneria spaziale e il telerilevamento.

Inoltre, il Ministero ha coordinato e co-finanziato progetti per scambi giovanili e scambi di docenti e ricercatori. Infine, con riferimento al coordinamento delle attività di promozione economico-commerciale delle Regioni[92], il Ministero richiede alle Regioni i rispettivi piani annuali per renderli più organici anche in base all'azione d'orientamento della nostra rete

---

[86] Finanziate 173 missioni archeologiche, e 200 progetti scientifici tra "grande rilevanza" e mobilità dei ricercatori; erogate 5.234 mensilità di borse di studio, oltre 1.000 eventi culturali realizzati dalla rete degli Istituti di Cultura all'estero.

[87] Dati Ministero.

[88] Fra i molti: MISE, Agenzia ICE, Unioncamere, Università.

[89] L'implementazione della piattaforma infoMercatiEsteri; lo sviluppo della piattaforma ExTender - sistema informativo su gare d'appalto internazionali e grandi progetti; la pubblicazione di 13 newsletter "Diplomazia Economica Italiana" con notizie economiche ed approfondimenti provenienti dalla rete diplomatico-consolare e dirette ad oltre 5.000 utilizzatori.

[90] Nel 2014 sono state presentate 197 richieste da parte di Atenei e Centri di eccellenza. I contributi sono stati assegnati a 173 iniziative, per un totale di 675.472 euro (cap. 2619/6), a cui si sono aggiunti 148.000 euro stanziati dal decreto missioni 2014 per la Libia.

[91] Nell'ambito dei Protocolli già operativi, l'Unità per la Cooperazione Scientifica e Tecnologica ha co-finanziato, in corso d'anno, 76 progetti di ricerca di "grande rilevanza", per un totale di 1,5 milioni di euro, nonché 125 iniziative di mobilità di ricercatori Italiani all'estero e stranieri in Italia (100.000 euro circa complessivamente). In entrambi i casi i contributi vengono assegnati a seguito di bandi pubblici.

[92] Al fine di implementare forme strutturate di collaborazione MAECI-MISE-Regioni in data 11 dicembre 2014, è stato presentato, in seno al "Tavolo permanente" previsto dall'art. 5 dell'Intesa Governo Regioni 244/CSR del 18 dicembre 2008 in materia di rapporti internazionali, un documento preparatorio prodromico alla stesura del futuro programma.

diplomatica all'estero: diverse Regioni sono attive nella promozione all'estero delle proprie imprese, appoggiandosi alle Associazioni di Connazionali espatriati ma a volte dispongono di proprie sedi permanenti, che potrebbero essere strutturalmente unificate alle sedi estere del ministero in un'ottica di risparmio, pur nella diversificazione del livello delle funzioni.

Da ultimo occorre segnalare che l'Italia ha confermato il proprio impegno in ambito UNESCO: per quanto attiene ai contributi obbligatori, figura al settimo posto tra i finanziatori ordinari dell'Organizzazione. Sommando il contributo obbligatorio (11,9 milioni di euro) a quelli volontari (25,8 milioni di euro), l'Italia si colloca al secondo posto come maggior contribuente globale al bilancio UNESCO[93].

Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari (programma 12) Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese (programma 13)

I due programmi presentano uno stanziamento definitivo nel 2014 rispettivamente di 96 milioni e di 570,2 milioni.

TAVOLA 22

PRESENZA DELLO STATO ALL'ESTERO TRAMITE LE STRUTTURE DIPLOMATICO-CONSOLARI (PROGRAMMA 12)

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Totali	Pagato totale	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	1.714	1.706	1.706	0	8
di cui imposte pagate sulla produzione	105	97	97	0	8
Consumi intermedi	84.853	85.037	78.956	7.802	36
SPESE CORRENTI	**86.567**	**86.743**	**80.662**	**7.802**	**45**
Investimenti fissi lordi	9.617	9.663	9.390	1.349	1.407
SPESE IN CONTO CAPITALE	**9.617**	**9.663**	**9.390**	**1.349**	**1.407**
SPESE FINALI	**96.184**	**96.406**	**90.052**	**9.151**	**1.452**
SPESE COMPLESSIVE	**96.184**	**96.406**	**90.052**	**9.151**	**1.452**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 23

RAPPRESENTANZA ALL'ESTERO E SERVIZI AI CITTADINI E ALLE IMPRESE (PROGRAMMA 13)

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Totali	Pagato totale	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	563.896	523.027	523.210	4.063	41.968
di cui imposte pagate sulla produzione	5.522	1.238	1.238	0	4.284
Consumi intermedi	6.357	4.995	8.194	7.306	226
SPESE CORRENTI	**570.253**	**528.022**	**531.404**	**11.369**	**42.194**
SPESE FINALI	**570.253**	**528.022**	**531.404**	**11.369**	**42.194**
SPESE COMPLESSIVE	**570.253**	**528.022**	**531.404**	**11.369**	**42.194**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[93] Nel computo figurano anche i contributi DGSP al "Fondo del Patrimonio Mondiale", al World Water Assessment Programme (WWAP), al "Fondo per la salvaguardia del Patrimonio Culturale Immateriale", alla sede UNESCO di Venezia (BRESCE), nonché le somme versate, su sue dotazioni, dalla DGCS.

Il programma 13 destina in termini economici il 90 per cento delle risorse assegnate ed impegnate per "redditi di lavoro dipendente", mentre di converso nel programma 12, l'80 per cento è impegnato per "consumi intermedi".

La presenza dello Stato tramite la rete diplomatica e la rappresentanza all'estero ed i servizi ai cittadini sono stati declinati, anche con le problematiche e i riflessi di spesa, nel capitolo di analisi della struttura organizzativa, cui si fa rinvio.

Occorre da ultimo riferire sinteticamente in ordine alla "Unità di Crisi", per il rilievo delle funzioni svolte.

Le attività dell'Unità di Crisi, si dividono in attività ordinarie e attività di gestione delle crisi e interventi di soccorso, e la stessa opera nell'ambito della Segreteria generale.

Tra le attività di maggiore rilievo si riscontra la gestione dei due siti internet dell'Unità di Crisi, www.viaggiaresicuri.it (in collaborazione con l'Automobile Club d'Italia rinnovando la Convenzione in essere[94]) e www.dovesiamonelmondo.it che contengono informazioni rilevanti per la sicurezza degli italiani che si recano all'estero.

Vi è inoltre una attività peculiare svolta dal personale dell'Unità di Crisi, in collaborazione con gli uffici diplomatico-consolari nel mondo, di studio e monitoraggio delle situazioni di crisi nel mondo e di preparazione di piani di evacuazione e intervento in risposta alle possibili emergenze.

Numerosi gli eventi per i quali l'Unità di Crisi è intervenuta nel 2014[95].

Lo stanziamento di bilancio ordinario dell'Unità di crisi presenta una progressiva riduzione rispetto agli anni precedenti, attestandosi per il 2014 a 1,27 milioni, mentre le dotazioni finali, pari a 21,67 milioni, risultando in aumento rispetto agli anni precedenti. In considerazione degli oneri necessari a far fronte alle emergenze determinatesi nel 2014, l'Unità di crisi ha fatto ricorso ai Fondi stanziati dai decreti-legge di proroga delle missioni internazionali di pace. Le spese per la tutela interessi italiani e sicurezza dei connazionali all'estero in emergenza (cap. 1156) sono notevolmente aumentate dal 2012, da 12 milioni di stanziamento definitivo a 21,6 milioni nel 2014. Gli impegni totali dell'esercizio ammontano a 16,7 milioni.

---

[94] Convenzione l'ACI assicura l'attività di manutenzione e aggiornamento del software e l'erogazione in ASP (Application Service Provider) dei servizi per la registrazione vocale al sito www.dovesiamonelmondo.it (euro 230.000, IVA esclusa).

[95] A titolo esemplificativo si riportano il rapimento di connazionali in Siria, Libia, Yemen, Camerun e Venezuela, crisi politica in Egitto ed in Ucraina dove si è registrata l'uccisione di un giornalista italiano; il rimpatrio sanitario di connazionale affetto da Ebola; il Naufragio della Norman Atlantic.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica: *1.1. Ruolo e funzioni del Ministero; 1.2. Programmazione strategica e finanziaria*

2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi; 2.2. Gli Organismi vigilati; 2.3 Le misure adottate in materia di anticorruzione e di promozione della trasparenza*

3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Le risorse finanziarie assegnate; 3.2. Le misure di contenimento della spesa; 3.3. La gestione delle spese; 3.4. I residui passivi; 3.5. Le criticità emerse dall'esame del rendiconto; 3.6. La gestione delle entrate extra-tributarie*

4. Missioni e Programmi: *4.1. La missione: Istruzione scolastica:* 4.1.1. I Programmi: "Istruzione prescolastica", "Istruzione primaria", "Istruzione secondaria di primo e di secondo grado"; 4.1.2. Il programma "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica"; 4.1.3. Il programma: "Iniziative per lo sviluppo del sistema di istruzione scolastica e per il diritto allo studio"; 4.1.4. Il programma: "Istruzione post secondaria, degli adulti, e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale". *4.2. La missione: Istruzione universitaria:* 4.2.1. Il nuovo assetto della *governance* e la riforma del sistema contabile degli atenei; 4.2.2. Le risorse finanziarie trasferite agli atenei; 4.2.3. Gli interventi in materia di offerta formativa; 4.2.4. Gli interventi a favore degli studenti. *4.3. La missione: Ricerca e innovazione:* 4.3.1. La riorganizzazione della politica di settore; 4.3.2. Le risorse finanziarie destinate alle attività di ricerca nel 2014; 4.3.3. Le risorse provenienti dalla Comunità europea

Considerazioni di sintesi

Le priorità politiche indicate nei documenti di programmazione per il 2014 si inseriscono in un contesto economico e finanziario di rilevante complessità che richiede una difficile sintesi tra l'avvio di misure espansive e un migliore utilizzo delle risorse disponibili, anche alla luce delle criticità evidenziate dall'andamento dei principali indicatori in materia di istruzione e ricerca, definiti nell'ambito della Strategia Europa 2020.

Le linee strategiche indirizzate al settore scolastico si sono concentrate su obiettivi aventi ad oggetto l'ammodernamento dell'intero sistema, cui si affiancano interventi precisi volti a potenziare l'offerta formativa e le competenze del personale della scuola.

Le linee di indirizzo per l'Università pongono, invece, l'accento sulla piena operatività del nuovo sistema di finanziamento, sui percorsi di internazionalizzazione del sistema di formazione superiore e sulla promozione del diritto allo studio, mentre più orientate a misure di sviluppo e crescita appaiono le linee di indirizzo per la ricerca.

Una particolare attenzione è stata, inoltre, rivolta alla riorganizzazione della struttura amministrativa concretizzatasi nell'entrata in vigore del nuovo regolamento di organizzazione

che, nel realizzare una significativa riduzione degli uffici, ha rimodulato la struttura centrale in coerenza con gli obiettivi di rilancio del settore assegnati al ministero nelle recenti misure legislative.

L'analisi finanziaria del bilancio del MIUR ha evidenziato previsioni definitive pari 52,8 miliardi leggermente inferiori a quelle del precedente esercizio.

Rilevanti sono risultate le misure di contenimento disposte dal DL n. 95 del 2012 e dal successivo DL n. 66 del 2014 che hanno inciso, non solo sulle spese per l'acquisto di beni e servizi, ma anche sulle risorse destinate alla ricerca e all'offerta formativa nonché sui trasferimenti ordinari alle università e agli enti di ricerca.

Le difficoltà nel consolidamento degli obiettivi di contenimento della spesa e razionalizzazione del settore (art. 64 del DL n. 112 del 2008 e successive modificazioni) e le maggiori occorrenze per il pagamento delle supplenze brevi si riflettono sull'andamento dei Programmi relativi al funzionamento del sistema scolastico i cui stanziamenti iniziali, quasi interamente destinati a spese per il personale, registrano una consistente crescita nel corso della gestione. Al termine dell'esercizio si registra , rispetto al 2013, una leggera crescita degli impegni di competenza ed una contenuta flessione degli impegni lordi e dei pagamenti totali; minore rilevanza riveste di conseguenza il fenomeno delle eccedenze di spesa.

Malgrado i tagli definiti nelle manovre finanziarie degli ultimi esercizi, le spese impegnate per i consumi intermedi (pari, tuttavia, al solo 2 per cento delle spese complessive del Ministero) si attestano su un valore leggermente superiore, in termini di impegni, ai risultati del precedente esercizio.

Consistente appare la quota dei consumi intermedi ascrivibile alla missione "Istruzione scolastica", in crescita, rispetto al 2013, in termini di impegni ma in flessione in termini di pagamenti il cui andamento si riflette sulla esposizione debitoria delle Istituzioni scolastiche.

Il conto dei residui mostra un importo a fine esercizio 2014 pari a 3.573,9 milioni (erano 3.792 milioni nel 2013), dei quali più di un terzo nell'ambito della missione "Ricerca e innovazione" ove consistente, anche nel 2014, appare la quota dei residui di stanziamento.

Quanto agli elementi di criticità, nettamente inferiori rispetto al passato risultano le eccedenze di spesa (397,6 milioni) mentre continua a destare preoccupazione la situazione debitoria del Ministero e delle Istituzioni scolastiche.

Passando all'esame delle politiche declinate nelle missioni e nei programmi affidati al Ministero, si rileva, nel settore dell'istruzione scolastica, la difficoltà nel mantenimento degli obiettivi di riduzione della spesa, riconducibile, quasi interamente, alla crescita del numero dei docenti di sostegno.

Quanto al personale in servizio, a fronte di un leggero incremento del personale docente e una flessione del personale tecnico amministrativo, si è registrata nell'anno scolastico 2014-2015, un'ulteriore crescita del personale a tempo determinato che rende necessario proseguire in una coerente politica di assunzioni e immissioni in ruolo.

In tale direzione il recente d.d.l. (atto Senato n. 1934/2015) ha previsto, per l'anno scolastico 2015/2016, un piano straordinario di assunzioni del quale occorre valutare attentamente la sostenibilità alla luce dell'ampia deroga prevista alle facoltà assunzionali e al consistente numero delle ricostruzioni di carriera pregresse e future.

Quanto agli interventi per l'edilizia scolastica, a fronte del progressivo completamento dei piani precedenti, segna un rallentamento l'avvio degli interventi finanziati con le nuove risorse, mentre raggiunge i livelli prefissati di spesa la gestione delle risorse comunitarie.

La pluralità degli attori e delle fonti di finanziamento conferma la necessità di una semplificazione della normativa esistente, un coordinamento unitario degli interventi e una reale conoscenza dello stato degli edifici scolastici in ordine al quale, tuttavia, il "Sistema nazionale delle Anagrafi dell'edilizia scolastica SNAES" risulta appena avviato.

Di rilievo appaiono infine gli interventi diretti al contrasto della dispersione scolastica tra cui l'avvio sperimentale di un "Programma di didattica integrativa" e gli interventi finanziati con le risorse comunitarie.

Le misure avviate in materia di istruzione universitaria si collocano nell'ambito della legge n. 240 del 2010 in ordine alla quale risulta, ad oggi, sostanzialmente completato il quadro dei provvedimenti amministrativi e legislativi di attuazione.

In tale ottica appare diffusamente consolidato il nuovo modello di *governance* del sistema universitario e il rispetto dei principi di natura contabile, tra cui l'adozione di un bilancio unico e l'introduzione della contabilità economico patrimoniale.

Di particolare rilievo risulta il nuovo finanziamento del sistema universitario, nel cui ambito si registra la crescita del Fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO) e l'adozione di criteri di ripartizione dello stesso fondati sul costo *standard* e su parametri commisurati alla qualità della didattica e della ricerca.

In relazione alle politiche volte a garantire il diritto allo studio appare, invece, ancora in ritardo il completamento del quadro normativo concernente i nuovi strumenti previsti nel d.lgs. n. 68 del 2012.

Un forte ritardo si rileva anche nell'avvio della "Fondazione per il merito" di cui all'art. 9 del DL n. 70 del 2011, che richiede un'attenta riflessione in ordine all'attuale interesse nel proseguire nell'iniziativa, le cui risorse continuano ad essere destinate ad obiettivi di diversa natura.

Quanto, infine, alla missione "Ricerca e innovazione", si segnala la predisposizione del nuovo Programma Nazionale della Ricerca - PNR e un significativo processo di semplificazione e incentivazione degli investimenti volto ad allineare i programmi nazionali alle politiche europee.

Resta, peraltro, ancora problematico il sistema di finanziamento in relazione alla progressiva riduzione dei finanziamenti statali che, unita al ritardo nella ripartizione delle risorse, non ha consentito l'avvio di nuovi progetti ma solo la gestione di progetti approvati negli anni precedenti, accentuando la difficoltà della gestione delle risorse in conto residui.

La gestione delle risorse provenienti dalla Comunità europea, riconducibili al PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013, segna il completamento della fase di programmazione cui corrisponde un'ulteriore crescita della percentuale di realizzazione che si ferma al 59,4 per cento (era del 54,9 per cento nel precedente esercizio), più avanzata nell'ambito degli interventi avviati in attuazione del bando per il sostegno di progetti di ricerca industriale e dei progetti per lo sviluppo di *"smart cities and communities"*, il cui stato di avanzamento segna una forte ripresa rispetto al precedente esercizio.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

1.1. Ruolo e funzioni del Ministero

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è responsabile dell'istruzione nelle scuole di ogni ordine e grado, statali e 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, proprio nelle difficili condizioni dell'economia, maggiori sforzi per dare al Paese una dotazione di capitale umano adeguata ad una moderna economia.

La piena attuazione dei percorsi definiti per l'istruzione, la formazione, la ricerca e l'innovazione tecnologica, sia pure in un'ottica di mantenimento degli equilibri di finanza pubblica, rappresenta infatti, come da ultimo ribadito nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2015, la leva più solida di cui un Governo dispone per raggiungere obiettivi di coesione sociale e sviluppo economico.

Rispondono a tali obiettivi le misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca approvate nel corso dell'esercizio 2013 con il DL n. 69 del 2013 (convertito dalla legge n. 98 del 2013) ed integrate, successivamente, con il DL n. 104 del 2013 (convertito dalla legge n. 128 del 2013)[1].

Ulteriori e più ambiziosi interventi sono infine previsti nel recente d.d.l. (atto Senato n. 1934/2015 "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti") che, in primo luogo, dà il via libera ad un Piano straordinario di assunzioni di oltre 100.000 docenti per il 2015/2016 per coprire le cattedre vacanti e creare l'organico dell'autonomia, assorbendo, per ora solo in parte, le graduatorie ad esaurimento e tornando, per il futuro, ad assumere per concorso.

Nel d.d.l. è previsto, inoltre, il potenziamento delle competenze linguistiche e l'introduzione di alcune materie (arte, musica, diritto, economia, discipline motorie), lo sviluppo delle competenze digitali degli studenti e un incremento dell'alternanza scuola-lavoro (almeno 400 ore nell'ultimo triennio dei tecnici e dei professionali e 200 in quello dei licei).

Sul piano organizzativo sono previsti maggiori strumenti e poteri, attribuiti ai dirigenti scolastici, per gestire risorse umane, tecnologiche e finanziarie; l'introduzione di una *Card* per l'aggiornamento dei docenti; l'istituzione di un *bonus* per valorizzare i docenti; l'istituzione di un Portale unico dei dati della scuola con la pubblicazione di tutti i dati relativi al sistema di istruzione (bilanci delle scuole, anagrafe dell'edilizia, piani dell'offerta formativa, dati dell'osservatorio tecnologico, *curricula* degli insegnanti, incarichi di docenza).

Il quadro ordinamentale sopra descritto evidenzia una ancor più significativa valenza alla luce dell'evoluzione della spesa pubblica sostenuta nell'ambito della ricerca[2] e nel confronto con gli obiettivi in materia di istruzione, definiti nell'ambito della Strategia Europa 2020[3].

---

[1] Con il primo atto (c.d. "Decreto del fare") il Governo ha introdotto alcune misure che mirano ad innovare le università e gli Enti di ricerca, sia facilitando nuove assunzioni, sia prevedendo nuovi strumenti per garantire il diritto allo studio (Piano nazionale per il sostegno al merito e alla mobilità degli studenti), sia semplificando il sistema di finanziamento delle università e le procedure di valutazione del sistema universitario che rappresentano i cardini di una vera autonomia universitaria. Vengono inoltre previsti interventi straordinari, a carico delle risorse del Fondo per le agevolazioni alla ricerca, diretti al sostegno e allo sviluppo delle attività di ricerca fondamentale e industriale; attività indispensabili per uno sviluppo strutturale dell'economia e per recuperare di competitività per l'intero Paese. Nella stessa direzione si muove il successivo decreto-legge (cd. "L'istruzione riparte") contenente ulteriori disposizioni per le università (nuove risorse per il diritto allo studio e per il funzionamento degli atenei) ed un significativo pacchetto di misure per il rilancio dell'istruzione che mirano a potenziare l'offerta formativa, prevenire la dispersione scolastica, facilitare la ristrutturazione delle scuole e dare continuità al servizio scolastico, favorire un ottimale dimensionamento delle scuole, incrementando l'organico degli insegnanti di sostegno e prevedendo, in esito ad una specifica sessione negoziale, un piano triennale per l'assunzione di personale docente e amministrativo per gli anni 2014-2016.

[2] In termini di rapporto tra spesa per ricerca e sviluppo e Pil, l'Italia, con un indice dell'1,26 per cento stimato nel 2013 (in leggera diminuzione rispetto al precedente esercizio, stimato nell'1,27 per cento), si mantiene ancora lontana sia dall'obiettivo comune dei Paesi europei all'interno della strategia Europa 2020 (3 per cento) che dalla media europea (2,01 per cento), attestandosi su un valore inferiore anche al livello prudenziale del *target* italiano della spesa in ricerca e sviluppo, che fissava un obiettivo al 2020 dell'1,53 per cento del Pil e un obiettivo di medio termine dell'1,40 per cento. Tra i Paesi che investono di più la Finlandia (3,31 per cento) e la Svezia (3,3 per cento), seguono la Danimarca (3,06 per cento) e la Germania (2,85 per cento).

[3] Particolarmente distanti dalla media europea si presenta anche l'incidenza sul Pil della spesa per istruzione e formazione nonché il valore dei principali indicatori di Europa 2020 relativi al settore dell'istruzione. Il tasso di abbandono scolastico (definito come percentuale della popolazione di età 18-24 anni che possiede al massimo un titolo di studio di scuola media inferiore e non risulta essere nell'anno occupata in corsi di istruzione o formazione-livello Isced 0-2 dal 2014) è pari, nel 2014, al 15 per cento (dato provvisorio) a fronte del 16,8 per cento del 2013 e al 17,3 per cento del 2012, evidenziando un *trend* che sancisce un consolidamento verso l'obiettivo, fissato per l'Italia, del 16 per cento nel 2020. Il dato 2014 risulta comunque ancora distante da quello definito dalla media dei paesi europei pari a 11,1 per cento e soprattutto dal 10 per cento quale target europeo. Anche nell'ambito dell'istruzione terziaria, assimilabile, tenuto conto dei diversi livelli Isced, all'istruzione universitaria, la quota di popolazione nella fascia di età 30-34 anni che ha conseguito un titolo di studio universitario risulta in crescente aumento, passando dal 19,9 per cento nel 2010 al 23,9 (dato provvisorio) nel 2014 (era 22,5 per cento nel 2013). L'obiettivo intermedio è fissato al 26 per cento, quello europeo finale al 40 per cento. La media europea al 2014 è comunque pari al 37,9 per cento.

1.2. Programmazione strategica e finanziaria

Le priorità politiche e gli indirizzi strategici indicati nei documenti di programmazione per il 2014 si inseriscono quindi in un contesto economico e finanziario di rilevante complessità che richiede una difficile sintesi tra l'avvio delle misure espansive e un migliore utilizzo delle risorse disponibili attraverso azioni di razionalizzazione della spesa.

Le linee strategiche indirizzate al settore scolastico, accanto al mantenimento dei risultati di contenimento e razionalizzazione realizzati nei precedenti esercizi, si sono concentrate, in primo luogo, su obiettivi aventi ad oggetto l'ammodernamento dell'intero sistema scolastico incentrati, in particolare, sull'innovazione digitale nella scuola e su interventi di edilizia scolastica e messa in sicurezza delle scuole.

Sotto tale ultimo profilo, la priorità politica concerne l'attuazione del piano di edilizia scolastica per la messa in sicurezza dei circa 43.000 edifici scolastici nonché per la costruzione di nuove scuole attraverso la piena operatività del "Fondo unico per l'edilizia scolastica" (istituito dalla legge n. 179 del 2012) e la possibilità per le Regioni di stipulare mutui trentennali con la BEI, con la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa e con la Società Cassa Depositi e Prestiti S.p.A..

A questo sforzo straordinario sull'edilizia scolastica si aggiungono interventi volti a potenziare l'offerta formativa e le competenze del personale della scuola attraverso: l'entrata a regime del sistema di valutazione come strumento di supporto alla gestione delle Istituzioni scolastiche; il potenziamento dell'istruzione tecnico-professionale al fine di valorizzare la cultura tecnico-scientifica nel quadro degli obiettivi indicati dall'Unione europea; il raccordo dei sistemi di istruzione e di formazione con il mondo del lavoro e dell'impresa; il rafforzamento dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche anche attraverso la promozione di un organico funzionale all'attività didattica, educativa e amministrativa.

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 alla semplificazione dei rapporti con il Ministero ed alla piena operatività del nuovo sistema di finanziamento, orientato al merito e agli equilibri di bilancio.

In attuazione della legge di riforma dell'università l'obiettivo è rivolto quindi al consolidamento dei nuovi modelli di *governance* del sistema universitario e dei meccanismi di valutazione, alla promozione della cultura della semplificazione e della trasparenza, all'incentivazione e all'autofinanziamento che, tenendo conto delle diverse vocazioni e collocazioni territoriali, consenta una maggior apertura degli atenei a collaborazioni con Istituzioni pubbliche e private.

Una particolare attenzione viene, inoltre, riservata ai percorsi di internazionalizzazione del sistema di formazione superiore – al fine di consentire agli atenei di collaborare e competere nel sistema di istruzione superiore europeo – e alla promozione del diritto allo studio universitario attraverso un sistema integrato di politiche a sostegno degli studenti.

Più orientate alle misure di sviluppo e crescita appaiono le linee di indirizzo per la ricerca che mirano alla creazione di un Sistema nazionale della ricerca attraverso un governo unico del processo e una coesione delle politiche che dovranno trovare la propria sintesi nel nuovo Piano Nazionale della Ricerca (PNR).

Si confermano, inoltre, gli obiettivi di semplificazione e incentivazione degli investimenti nel nuovo quadro normativo delineato nel DL n. 83 del 2012 (convertito dalla legge n. 124 del 2012) e nel DL n. 69 del 2013 (convertito dalla legge n. 98 del 9 agosto 2013), attraverso iniziative volte a sostenere la ricerca industriale (*startup* innovative e sostegno alle imprese) ed a ottimizzare l'utilizzo di Fondi europei nel quadro della nuova strategia di Europa 2020.

Una particolare attenzione è stata rivolta, in sede di definizione delle priorità politiche, 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 tale direzione si inserisce l'obiettivo di proseguire nel processo di razionalizzazione dell'organizzazione interna centrale e periferica, perseguendo politiche rivolte a migliorare l'efficienza gestionale secondo canoni di trasparenza, semplificazione e dematerializzazione dei processi in attuazione del piano previsto dal DL n. 95 del 2012 (convertito dalla legge n. 135 del 2012).

Minore è stato invece il contributo del NAVS (Nucleo di Analisi e Valutazione della Spesa) che, nel 2014, non si è riunito in considerazione delle esigenze legate alla ristrutturazione delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato (in conseguenza delle riorganizzazioni delle Amministrazioni) e dell'attività svolta dai gruppi di lavoro istituti dal Commissario straordinario per la *spending review*.

Nonostante l'assenza di un programma di lavoro, in continuità con quanto svolto negli anni precedenti, il Nucleo ha comunque proseguito nell'aggiornamento del *set* di indicatori di risultato e di contesto dei Programmi di spesa del Ministero, 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 e quindi di migliorare il contenuto delle note integrative allegate al bilancio.

Le priorità politiche trovano espressione nella Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione e negli obiettivi ed indicatori per la misurazione e la valutazione contenuti nel "Piano per la *performance*" adottato ai sensi dell'art. 15, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 150 del 2009[4].

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. 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, in passato, più da esigenze di immediata riduzione delle dotazioni organiche, che da una logica di razionalizzazione.

L'attuale struttura consegue all'ultimo processo di razionalizzazione disposto dall'articolo 2, del DL n. 95 del 2012 convertito dalla legge n. 135 del 2012, che ha imposto a tutte le Amministrazioni dello Stato un'ulteriore riduzione complessiva delle dotazioni organiche (dPCM del 22 gennaio 2013).

In linea con la nuova dotazione, nel corso dell'anno 2014 è entrato in vigore il dPCM n. 98 dell'11 febbraio, contenente il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Il regolamento[5], che ha introdotto una significativa riduzione degli uffici del Ministero, ha, in primo luogo, accorpato le competenze delle precedenti Direzioni generali

[4] Nell'ambito degli stanziamenti per la missione "Istruzione scolastica", emerge, in primo luogo, la rilevante quota delle risorse destinate alle scuole statali (40,3 miliardi, pari al 97,7 per cento) e alle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale dell'istruzione (494,2 milioni). Gli obiettivi strategici, espressione delle priorità politiche, possono fruire di circa 471 milioni dei quali circa 1,6 milioni destinati alla Scuola digitale (2,8 milioni nel 2012) e 20 milioni per l'ammodernamento e la razionalizzazione del patrimonio immobiliare scolastico (da trasferire alle Amministrazioni locali), cui si aggiungono 8,8 milioni stanziati nei programmi relativi a ciascun ordine di scuola. Nell'ambito delle risorse stanziate per lo sviluppo del sistema di istruzione scolastica e per il diritto allo studio: 6,6 milioni sono destinati alla valorizzazione del merito e alla formazione del personale della scuola, 3,7 milioni alla riorganizzazione di tutti i gradi e ordini di scuola e 3,2 milioni alla lotta alla dispersione scolastica (cui contribuiscono anche le risorse provenienti dai Fondi comunitari). Gli stanziamenti destinati alla missione "Istruzione universitaria" (7,9 miliardi) si riconducono per il 91 per cento a trasferimenti a favore delle università, mentre alla razionalizzazione e sviluppo del sistema AFAM sono assegnati 435,7 milioni e 237,7 milioni si riferiscono agli interventi per il diritto allo studio. La missione "Ricerca e innovazione" prevede risorse per 1,9 miliardi in ordine ai quali si segnala l'aumento dei finanziamenti per la ricerca scientifica e tecnologica applicata e un leggero aumento negli stanziamenti nella ricerca di base (assorbiti, peraltro, per oltre l'88 per cento dal Fondo per il finanziamento degli Enti di ricerca) e nella ricerca per la didattica.

[5] La Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni pubbliche, nell'ammettere al visto il provvedimento, ha richiamato l'applicazione della disciplina di carattere generale che

dell'Amministrazione centrale (che passano da 12 a 9), istituendone 3 nuove e consentendone una distribuzione più razionale nell'ambito dei Dipartimenti nonché una operatività coerente con gli obiettivi di rilancio del settore assegnati al Ministero dalle recenti misure legislative[6].

La struttura periferica ha invece conservato la dimensione regionale, attribuendo tuttavia quattro Direzioni regionali alla responsabilità di un dirigente di livello non generale in relazione alla popolazione studentesca della relativa Regione (USR Basilicata, USR Friuli Venezia-Giulia, USR Molise e USR Umbria).

Nel complesso sono stati eliminati 7 posti di livello dirigenziale generale (la cui dotazione organica passa da 34 a 27 unità), 131 posti di livello dirigenziale non generale (la cui dotazione organica passa da 544 a 413 unità); 1.056 posti nell'ambito delle aree funzionali (ove la dotazione organica passa da 7.034 a 5.978 unità).

Sono stati inoltre predisposti i decreti di riorganizzazione degli uffici dirigenziali di seconda fascia per gli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione nonché un *software* per consentire un avviso collettivo di disponibilità dei posti di funzione dirigenziale, che consente di rispettare i principi di pubblicità e trasparenza nel conferimento degli incarichi.

Le modifiche intervenute hanno, peraltro, inciso in modo poco significativo sulla composizione e sull'evoluzione del personale del Ministero che evidenzia, anche nell'esercizio in esame, una significativa scopertura, in particolare degli uffici periferici, destinata ad aumentare nel giro di pochi anni[7], stante l'elevata età media del personale in servizio[8].

Appare pertanto necessario un ulteriore sforzo organizzativo, volto alla definizione di un organico del personale distinto tra uffici centrali e uffici decentrati 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.

Al riguardo, l'Amministrazione ha già previsto di intervenire attraverso la ripartizione dell'organico tra uffici centrali e periferici del Ministero.

Per gli uffici periferici è stata elaborata un'ipotesi di ripartizione che tiene conto di parametri oggettivi quali il numero di alunni, il personale docente e ATA, le Istituzioni scolastiche e i Comuni presenti sul territorio interessato; per gli uffici centrali, è invece allo studio un'ipotesi di ripartizione dell'organico fondata sui carichi di lavoro.

---

governa il procedimento relativo all'attribuzione degli incarichi dirigenziali ed ha precisato il perimetro dei compiti, funzioni e poteri attribuiti ai dirigenti preposti alle strutture periferiche (Deliberazione n. 12/2014).

[6] La nuova Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione (Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione); la nuova Direzione per la programmazione, il coordinamento e il finanziamento delle Istituzioni della formazione superiore (Dipartimento per la formazione superiore e per la ricerca); la nuova Direzione per gli interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei fondi strutturali e per l'innovazione digitale.

[7] Al fine di porre immediato rimedio alla scopertura in organico, sono stati incentivati i "comandi" in ingresso di personale proveniente da altri Ministeri, in particolare quello della Difesa.

[8] Il Ministero stima nel prossimo triennio non meno di 500 collocamenti a riposo, soprattutto negli uffici dell'Amministrazione periferica.

TAVOLA 1

SITUAZIONE DEL PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2014

	Uffici centrali			Uffici periferici		
	organico	Personale in servizio		organico	Personale in servizio	
		A tempo indeterminato	A tempo determinato		A tempo indeterminato	A tempo determinato
Uffici dirigenziali I fascia	13	11	1	14	14	
Uffici dirigenziali II fascia	81	63	2	141	88	
Uffici dirigenziali II fascia tecnici – ispettivi	30	17		161	64	1
Totale Uffici dirigenziali	**124**	**91**	**3**	**316**	**166**	**1**
Area III *	2.490	529		2.490	1234	
Area II *	3.144	375		3.144	1885	
Area I *	344	49		344	188	
Totale personale Aree	**5.978**	**953**		**5.978**	**3307**	

** I provvedimenti normativi (d.P.R. 98/2014 e dPCM 22/01/2013) riportano un organico di Amministrazione non distinto tra periferia e centrale*

Fonte: MIUR.

2.2. Gli Organismi vigilati

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 Organismi 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.

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, è attualmente impegnata a svolgere la sua attività di valutazione dei risultati delle attività degli atenei e degli Enti di ricerca, nonché dell'efficacia e dell'efficienza dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione alle attività di ricerca e innovazione.

La Fondazione per il merito - prevista dall'art. 9 del DL n. 70 del 2011 (convertito dalla legge n. 106 del 2011) e istituita nell'ottobre 2012 - non risulta invece ancora operativa[9].

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[10], che assorbono più di due terzi delle risorse annualmente assegnate, nell'ambito della missione "Ricerca", ai programmi di competenza del MIUR.

[9] La Fondazione per il merito è stata oggetto di analisi da parte della Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: deliberazione n. 19 del 2013.

[10] 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. -

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.

In tale direzione il finanziamento previsto per il 2014, pari a 1.754,8 milioni (-0,8 per cento rispetto al precedente esercizio), che è stato ripartito solo al termine dell'esercizio tra gli Enti, ha assicurato una quota premiale pari al 7 per cento (circa 99,4 milioni).

Tale quota è stata attribuita, per una parte (70 per cento), sulla base dei risultati della valutazione della qualità della ricerca condotti dall'ANVUR aggiornati al 2014 e basata non solo sui prodotti attesi ma anche sulle attività legate al c.d. terzo settore, e, per una parte minore (30 per cento), sulla base di specifici programmi e progetti, anche congiunti, proposti dagli Enti finanziati dal MIUR a decorrere dal 2011.

Una quota rilevante dei finanziamenti si riconduce, inoltre, ad importi a destinazione vincolata per: a) i "progetti bandiera", inseriti nella programmazione nazionale della ricerca ed in fase di conclusione e i progetti di ricerca ritenuti di particolare interesse nell'ambito delle scelte strategiche e degli indirizzi della ricerca impartiti dal MIUR (circa 67 milioni)[11]; assegnazioni straordinarie (30,3 milioni); finanziamenti per attività internazionali (87 milioni) e finanziamenti previsti da leggi speciali (14 milioni).

Al netto di tali voci, resta comunque consistente la quota del Fondo destinata alla corresponsione dei contributi ordinari (circa 1.440,1 milioni, dei quali oltre il 60 per cento per le retribuzioni del personale) che, in un ottica di *spending review* andrebbe prevalentemente finalizzata alla *mission* dei singoli Enti attraverso un contenimento delle spese di mero funzionamento della struttura a favore di una quota maggiore dedicata alla progettualità.

Rispondono a tale obiettivo - accanto all'estensione agli Enti di ricerca delle misure di contenimento delle spese per l'acquisto di beni e servizi - gli interventi volti ad accrescere in Italia il numero dei giovani ricercatori esclusi, in parte, dalle politiche di contenimento.

L'evoluzione del personale degli Enti evidenzia lo sforzo volto a riequilibrare la consistenza delle dotazioni, privilegiando il peso delle risorse umane dedicate direttamente all'attività di ricerca che, in crescita nel triennio malgrado le cessazioni, rappresenta, nel 2014, oltre il 56 per cento del personale (era il 50 per cento nel 2013).

L'evoluzione del personale di supporto tecnico e amministrativo ha subìto, invece, un rallentamento negli ultimi esercizi (-2 per cento), ampliando comunque la percentuale della categoria con competenza tecnica, che raggiunge il 70 per cento del complesso.

I dati di struttura evidenziano peraltro una forte disomogeneità; a fronte infatti di pochi Enti di grandi dimensioni (CNR, INFN, INAF) sussistono Enti di piccole dimensioni (con un numero di dipendenti che oscilla tra i 500 e i 100 addetti) ed Enti di piccolissime dimensioni (con un numero di dipendenti che oscilla tra i 45 e le 2 unità di personale, spesso solo amministrativo, e un utilizzo di risorse statali pari a meno del 3 per cento del Fondo Ordinario degli Enti di ricerca-FOE) che ne suggerisce una razionalizzazione, anche al fine di ottenere economie di scala.

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.

[11] E' stato al riguardo costituito un Comitato chiamato a valutare l'andamento e lo stato di attuazione dei progetti, sulla cui base verranno erogati i finanziamenti ai progetti valutati positivamente.

2.3. Le misure adottate in materia di anticorruzione e di promozione della trasparenza

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 "Amministrazione Trasparente" ed ha nominato - con d.m. del 24 gennaio 2014 – il Responsabile della trasparenza.

Gran parte delle attività svolte dal Ministero nell'anno 2014 in materia di prevenzione della corruzione è stata dedicata all'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza, provvedendo ad aggiornare il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016 (dal 2014 confluito nel PTPC) e a pubblicare i dati previsti entro i tempi prescritti, rendendo gradualmente disponibili *online* anche dati non obbligatori (le risorse finanziarie erogate, a titolo di trasferimento ordinario, alle Istituzioni universitarie e agli Enti di ricerca).

Gli Uffici scolastici regionali, titolari di autonomi siti *web*, hanno anch'essi proceduto all'implementazione delle rispettive sezioni *web* "Amministrazione Trasparente" e al caricamento dei dati e delle informazioni di competenza dei medesimi uffici.

Il nuovo PTTI (Programma triennale trasparenza e integrità), in linea con le indicazioni del PTPC (Piano triennale prevenzione corruzione), ha inoltre delineato l'organizzazione del servizio dedicato ad accogliere e dare risposta alle istanze di accesso civico. In questa prima fase di applicazione dell'istituto, l'Amministrazione ha evidenziato la tendenza da parte degli istanti a richiedere l'accesso civico a particolari tipologie di dati/documenti/informazioni, tesi a verificare interessi giuridici peculiari (ad esempio, connessi a procedure concorsuali/procedimenti ispettivi/selezioni), secondo lo schema dell'accesso documentale di cui alla legge n. 241 del 1990.

In tali casi gli utenti sono stati indirizzati verso l'esercizio dell'accesso ai documenti nei confronti del responsabile del procedimento amministrativo, non essendo gli atti richiesti compresi nelle tipologie a pubblicazione obbligatoria e diffondibili *online* (come ad esempio nel caso di accesso civico a relazioni ispettive o a elaborati relativi a prove concorsuali).

Il primo anno di applicazione dell'istituto dell'accesso civico ha fatto emergere, dunque, la necessità di mettere in campo azioni più incisive dirette ad informare la collettività sulle potenzialità del nuovo strumento che, chiarendone la reale funzione, portino ad un pieno e consapevole esercizio di tale fondamentale diritto.

Ulteriori adempimenti del piano di prevenzione della corruzione prevedevano la predisposizione del Codice di comportamento dei dipendenti del MIUR (adottato con il d.m. 30 giugno 2014, n. 525); la disciplina delle situazioni di conflitto di interessi e l'istituzione del Registro delle astensioni per conflitto di interesse (attuata solo in parte dalle strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione); l'adozione di specifiche direttive in ordine ai criteri generali in materia di conferimento di incarichi extra-istituzionali (adottata in ritardo) e di incarichi di revisore dei conti in rappresentanza del MIUR (rinviata alla formazione presso la Direzione generale per le risorse umane e finanziarie del Registro nazionale degli aspiranti revisori dei conti).

Risultano, inoltre, attuate le disposizioni sulla formazione delle Commissioni interne per la selezione del personale e la scelta del contraente (assenza di cause di incompatibilità, rotazione nella composizione delle Commissioni), la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (non risultano effettuate denunce), l'inserimento nei bandi gara o nelle lettere di invito delle clausole sul rispetto dei patti d'integrità (attuato solo in parte).

Resta peraltro in una situazione di incertezza l'applicazione della normativa anticorruzione alle istituzioni scolastiche ed educative a causa di dubbi interpretativi tempestivamente prospettati alle autorità competenti e che sinora non hanno ricevuto alcuna risposta temporalmente calibrata con la dichiarata perentorietà dei termini per l'adozione del piano.

3. Analisi finanziarie e contabili

Le principali voci del bilancio del MIUR sono riassunte nel seguente prospetto che ne mostra le differenze con il precedente esercizio.

TAVOLA 2

(in migliaia)

Missione	Programma	Stanziamenti iniziali di competenza		Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
004.L'Italia in Europa e nel mondo	Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	127.196	165.697	167.339	166.521	166.325	164.350	165.477	164.891	3.084	2.503
	Cooperazione in materia culturale	7.518	7.509	7.591	7.141	7.308	6.978	6.571	6.082	2.555	3.297
017.Ricerca e innovazione	Ricerca scientifica e tecnologica applicata	1.629	3.439	618.545	141.810	618.875	141.925	148.632	188.930	581.396	534.390
	Ricerca scientifica e tecnologica di base	1.905.869	1.907.806	2.006.665	1.938.205	2.006.627	1.938.170	2.114.853	1.890.358	651.636	755.032
	Ricerca per la didattica	1.615	1.636	1.615	1.636	1.613	1.624	178	980	2.251	2.257
022.Istruzione scolastica	Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	71.441	105.523	73.494	297.356	58.496	285.827	61.235	260.289	174.715	168.169
	Istruzione prescolastica	6.120.117	5.187.355	6.283.973	5.349.066	4.965.242	5.086.051	4.933.828	5.045.687	42.325	82.614
	Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	44.582	48.480	41.276	40.568	40.282	40.285	29.240	36.424	12.987	15.757
	Istituzioni scolastiche non statali	502.235	494.169	499.193	469.998	498.693	465.847	254.597	477.603	244.096	232.063
	Istruzione primaria	11.542.625	12.651.482	11.873.689	12.895.594	13.155.880	12.952.661	13.207.575	12.860.525	35.653	125.871
	Istruzione secondaria di primo grado	8.706.210	8.810.354	8.886.630	8.971.784	9.174.201	9.090.262	9.173.397	9.065.452	40.872	64.384
	Istruzione secondaria di secondo grado	13.769.642	13.803.477	14.221.096	14.220.492	14.314.829	14.165.218	14.336.811	14.079.764	100.047	181.143
	Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale	15.580	15.759	15.521	14.694	14.067	14.557	14.647	14.013	309	853
	Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione	173.389	160.139	219.127	180.381	218.722	188.541	206.814	192.614	21.752	16.124
023.Istruzione universitaria	Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	216.997	237.452	215.174	237.691	213.616	236.522	240.187	346.213	195.710	81.733
	Istituti di alta cultura	433.985	435.741	442.246	455.794	444.621	448.373	444.636	437.075	87	11.342
	Sistema universitario e formazione post-universitaria	7.129.053	7.177.470	7.134.251	7.189.471	7.126.469	7.187.043	7.120.910	7.111.553	831.527	896.747
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	13.926	13.525	14.248	13.262	13.376	12.875	12.774	12.814	913	947
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	34.469	35.521	35.724	37.023	37.771	36.288	41.076	34.108	6.828	8.918
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	322.882	212.129	288.889	188.558	288.479	188.558	180.311	128.115	843.635	389.758
	TOTALE	**51.140.964**	**51.474.663**	**53.046.287**	**52.817.046**	**53.365.494**	**52.651.958**	**52.693.750**	**52.353.493**	**3.792.380**	**3.573.904**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.1. Le risorse finanziarie assegnate

Lo stato di previsione del MIUR evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 51.474 milioni (in crescita dello 0,7 per cento rispetto al 2013), che raggiungono i 52.817 milioni in sede di previsioni definitive (53.046 milioni nel 2013; -0,4 per cento). Gli stanziamenti definitivi di cassa, pari a 54.667,7 milioni, mostrano invece una crescita di circa un punto percentuale rispetto al 2013 (54.085,8 milioni).

L'andamento risulta disomogeneo tra le diverse missioni: segna infatti una spiccata diminuzione lo stanziamento definitivo relativo alla missione "Ricerca e innovazione" che, nel precedente esercizio, risentiva della rilevante quota di reiscrizioni per il pagamento di residui perenti, mentre registrano un incremento gli stanziamenti definitivi della missione "Istruzione scolastica" - in relazione al difficile consolidamento delle misure di razionalizzazione attuate negli esercizi pregressi, conseguente alla necessità di finanziare la maggiore spesa per supplenze del personale docente dovuta al transito dei docenti inidonei nell'area ATA e all'aumento dei posti di docente di sostegno attivati nell'anno scolastico 2013/2014 - e della missione "Istruzione universitaria" in relazione alle nuove risorse stanziate nel 2014 per il Fondo di finanziamento ordinario delle università e per il diritto allo studio.

Di rilievo anche la flessione degli stanziamenti relativi ai "Fondi da ripartire" (-34 per cento) nel cui ambito si segnala la riduzione del "Fondo unico di Amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e l'efficienza dei servizi istituzionali" (in applicazione dell'art. 9, comma 2-*bis*, del DL n. 78 del 2010); la riduzione del "Fondo per la valorizzazione dell'istruzione scolastica, dell'Università e dell'AFAM" (conseguente al CCNL di attuazione dell'art. 4, comma 70, della legge n. 183 del 2011 in materia di indennità da corrispondere alle reggenze dei Direttori dei servizi generali e amministrativi - DSGA -, ai sensi dell'art. 19, comma 5, del DL n. 98 del 2011); la riduzione delle risorse stanziate per le iniziative dirette alla valorizzazione e lo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola.

Il rapporto tra stanziamenti iniziali e definitivi registrato nel 2014 non evidenzia scostamenti di rilievo nell'ambito della missione "Istruzione universitaria" - in relazione alla raggiunta stabilità delle risorse per il finanziamento degli atenei -, mentre segna un incremento nella missione "Ricerca e innovazione" - che risente, anche nel 2014, delle nuove reiscrizioni per il pagamento dei residui perenti - e nella missione "Istruzione scolastica" in relazione alle somme assegnate in sede di assestamento (oltre 1,2 miliardi) per il personale scolastico e l'edilizia scolastica.

3.2. Le misure di contenimento della spesa

L'esercizio 2014 risente, in primo luogo, delle misure di contenimento disposte dall'art. 1, comma 21 del DL n. 95 del 2012 che hanno previsto una riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi delle Amministrazioni centrali dello Stato, i cui importi, pari a 13,5 milioni, si concentrano sulle spese per gestione del sistema informativo (4,6 milioni) e sul Fondo da ripartire per sopravvenute maggiori esigenze per consumi intermedi (2,8 milioni); consistenti si presentano anche i tagli operati sugli stanziamenti destinati all'acquisto di beni e servizi, iscritti nella missione "Istruzione scolastica".

Ulteriori riduzioni, sempre in forza del medesimo decreto-legge, si riconducono alle misure di contenimento indicate dal Ministero (204,3 milioni in termini di saldo netto da finanziare) che, nell'ambito delle spese rimodulabili, hanno inciso in particolare sulle spese di locazione (6 milioni), sul FIRST - Fondo per la ricerca scientifica e tecnologica (ridotto di 20 milioni); sul Fondo di finanziamento ordinario delle università – FFO (ridotto di 5,4 milioni) e sul Fondo da ripartire per la valorizzazione dell'istruzione scolastica, universitaria e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica – AFAM (ridotto di 119,4 milioni). Le riduzioni sulle spese non rimodulabili, pari a 52,9 milioni, si concentrano invece sul Fondo disponibile per l'offerta formativa del settore scolastico (ridotto di 35,5 milioni), già fortemente inciso in attuazione dei CCNL aventi ad oggetto la concessione al personale della scuola degli scatti di anzianità relativi al 2011 e al 2012.

Sempre nell'ambito del DL n. 95 del 2012, si confermano le misure di contenimento nei confronti degli Enti di ricerca le cui risorse, in attuazione dell'art. 8, si contraggono anche nel 2014 di circa 51,2 milioni.

Incidono, infine, sull'esercizio 2014, le misure disposte dal decreto-legge n. 66 del 2014 per un ammontare pari a poco meno di 38 milioni, dei quali 31,5 milioni a carico del FFO delle università e del FOE degli Enti di ricerca e 6,2 milioni concentrati, a seguito delle compensazioni disposte con d.m., nelle spese per la formazione e l'aggiornamento del personale della scuola.

Per quanto concerne le voci di spesa sostenute nel 2014 dall'Amministrazione soggette a specifici vincoli legislativi, si rileva, - come confermato dal competente Ufficio centrale del bilancio -, il rispetto dei limiti previsti; ampio è risultato, peraltro, l'ammontare delle spese escluse dal tetto. Ciò si è verificato, in particolare, nell'ambito delle spese di formazione ove, a fronte di un limite di 8,9 milioni, la parte eccedente ha raggiunto i 536,6 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 (6,2 milioni), delle spese per mobili e arredi (68.492 euro) e nell'ambito delle spese per studi e consulenze (1,8 milioni), in quanto relative a capitoli promiscui destinati ad accogliere anche spese diverse da quelle indicate dalla norma (ad es. spese per la predisposizione dei test di ingresso alle scuole di specializzazione in medicina, spese relative a Fondi per attività di supporto alla programmazione, interventi per la promozione di iniziative di cooperazione scientifica e culturale).

3.3. La gestione delle spese

La struttura contabile del consuntivo 2014 non si discosta significativamente da quella del precedente esercizio. A decorrere dall'esercizio 2015 sono state invece accolte alcune proposte formulate dal NAVS relative alla rimodulazione dell'articolazione del bilancio, dettate dall'esigenza di razionalizzare e accorpare missioni e programmi, tenendo conto delle specifiche competenze dell'Amministrazione.

Le modifiche apportate hanno determinato l'eliminazione della missione "L'Italia in Europa e nel mondo" e la nuova articolazione della missione "Ricerca e innovazione" in un solo programma, anche alla luce della esiguità delle risorse finanziarie iscritte da alcuni anni in bilancio per la ricerca applicata.

Non risulta invece recepita la proposta di accorpare i quattro Programmi relativi ai quattro ordini di istruzione, in due Programmi (istruzione del I e del II ciclo) e di sopprimere la missione "Fondi da ripartire".

Il consuntivo, che registra indici coerenti con la natura delle relative spese, mostra impegni pari a 52,6 miliardi (53,4 nel 2013) e pagamenti pari a 52,3 miliardi (52,7 miliardi nel 2013), con un'incidenza sul volume del bilancio dello Stato pari a circa il 7 per cento.

Si registra, in particolare, una leggera flessione nell'ambito della missione "Istruzione scolastica", nella missione "L'Italia in Europa e nel mondo" e nella missione "Ricerca e innovazione" e una leggera crescita nella missione "Istruzione universitaria".

In direzione inversa l'andamento dei pagamenti, che registra una flessione nell'ambito di tutte le missioni intestate al Ministero con l'esclusione della missione "Istruzione universitaria".

L'analisi economica del consuntivo evidenzia una lieve diminuzione dei redditi da lavoro dipendente sia sul fronte degli impegni (nel 2014 sono 38,7 milioni, mentre nel 2013 erano 39 milioni) che nell'ambito dei pagamenti (nel 2014 38,6 milioni, nel 2013 39,1 milioni) riconducibile in gran parte alla missione "Istruzione scolastica" che rappresenta, sostanzialmente, l'intero comparto scuola.

Malgrado i consistenti tagli definiti nelle manovre finanziarie degli ultimi esercizi, le spese impegnate per i consumi intermedi (pari, tuttavia, al solo 2 per cento delle spese complessive del Ministero) si attestano invece su un valore leggermente superiore, mentre in termini di pagamenti, si registra una lieve diminuzione (1,2 per cento) rispetto al 2013.

Consistente appare la quota dei consumi intermedi ascrivibile alla missione "Istruzione scolastica" in crescita, rispetto al 2013, in termini di impegni ma in flessione in termini di pagamenti il cui andamento si riflette sulla esposizione debitoria delle Istituzioni scolastiche.

Aumentano, in particolare, le somme impegnate sul Fondo per il finanziamento delle Istituzioni scolastiche (nel cui ambito confluiscono dall'esercizio 2013 le risorse previste dalla legge n. 440 del 1997, una quota parte pari a 15,7 milioni dei Fondi destinati all'attuazione del piano programmatico di cui alla legge n. 53 del 2003, e le somme provenienti dall'autorizzazione di spesa di cui al comma 634 della medesima legge n. 296 del 2006), cui corrispondono pagamenti nettamente inferiori a quelli del precedente esercizio.

Profonde sono state, peraltro, nel 2014 le riduzioni operate a carico del Fondo per l'ampliamento dell'offerta formativa in quanto destinate: ad una specifica sessione negoziale finalizzata al riconoscimento di un emolumento *una tantum* per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario (decreto-legge n. 3 del 2014 convertito dalla legge n. 41 del 2014) nonché al finanziamento per l'acquisto dei servizi di pulizia e ausiliari nelle scuole nei territori nei quali non è attiva la convenzione Consip (decreto-legge n. 16 del 2014, convertito dalla legge n. 68 del 2014).

In diminuzione sono risultate le spese per i consumi intermedi nell'ambito delle altre missioni che, tuttavia, assorbono circa il 4,4 per cento degli stanziamenti.

Quanto alle spese in conto capitale il consuntivo registra, sia in termini di impegni sia 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) le cui risorse, non impegnate, sono state interamente trasportate all'esercizio successivo.

3.4. I residui passivi

Il conto dei residui mostra un importo a fine esercizio 2014 pari a 3,6 miliardi (erano 3,8 miliardi nel 2013), dei quali circa due terzi di nuova formazione e poco meno di un terzo i stanziamento.

L'analisi per missione evidenzia una leggera flessione nella missione "Istruzione universitaria" (989,8 milioni) e un aumento più consistente nella missione "Istruzione scolastica" (886,9 milioni) e meno accentuato nella missione "Ricerca e innovazione" (1,3 miliardi) nel cui ambito si riscontra, anche nel 2014, una significativa quota di residui di stanziamento.

Un rilevante decremento si rinviene, infine, nella missione "Fondi da ripartire" che registra residui pari a 389,7 milioni (843,6 nel precedente esercizio).

Sotto il profilo economico, consistente appare anche nel 2014 l'ammontare dei residui passivi riferiti alle spese correnti in particolare per i redditi di lavoro dipendente (401,2 milioni; erano 708,4 milioni nel 2013) e per i consumi intermedi (470,6 milioni; erano 241,5 milioni nel 2013) che, accanto all'ammontare dei debiti fuori bilancio, offrono un più completo quadro dell'esposizione debitoria verso terzi.

Notevole appare, inoltre, anche nel 2014 l'importo 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[12], riconducendosi piuttosto alla complessità dell'iter burocratico.

[12] Nell'ambito dei trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche, pari a oltre 1.038,5 milioni si dimezzano i residui relativi alle iniziative dirette alla valorizzazione e allo sviluppo professionale della carriere del personale della scuola; crescono, invece, i residui relativi al Fondo di finanziamento ordinario delle università in relazione alla lentezza del procedimento di riparto delle risorse (il decreto è stato adottato solo a fine esercizio). Nell'ambito dei trasferimenti in conto capitale alle Amministrazioni pubbliche si registra una lieve crescita dei residui del Fondo ordinario per gli Enti ed Istituti di ricerca (anche in tal caso il decreto di riparto è intervento a fine esercizio), un

Degna di nota è, infine, anche nell'esercizio 2014 la quota dei residui nella categoria "Contributi agli investimenti" (801,4 milioni dei quali 642,1 di nuova formazione) e nella categoria "Contributi agli investimenti alle imprese" (223,8 milioni di cui 88,8 milioni di nuova formazione), nel cui ambito la quota più rilevante si riconduce alla ricerca industriale e di base in relazione alla procedura di ammissione, valutazione ed erogazione dei finanziamenti che coinvolge più soggetti (Comitato, esperto scientifico, Istituti di credito) in ordine alla validità dei progetti.

Aumentano ancora anche gli "Altri trasferimenti in conto capitale" quasi interamente dovuti alle somme imputate sul capitolo concernente il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per la ricerca scientifica, trasferiti nel 2013 e non ancora smaltiti.

Il fenomeno della perenzione dei residui, sia pur in diminuzione, si presenta cospicuo anche nel 2014.

L'ammontare totale di residui perenti registrati nel conto del patrimonio raggiunge i 3 miliardi (dei quali 22,3 milioni di nuova formazione), nel cui ambito più consistenti si presentano i residui perenti di parte capitale (2,5 miliardi) concentrati nei capitoli del Fondo per gli investimenti in ricerca.

3.5. Le criticità emerse dall'esame del rendiconto

Le eccedenze e le economie di spesa. Dai dati 2014 sono state rilevate eccedenze di spesa, in termini di competenza, per euro 397,6 milioni, cui corrispondono economie per euro 530,8, registrandosi una economia pari a 133,3 milioni.

Il fenomeno delle eccedenze, che nel MIUR si concentra nei capitoli relativi alle competenze fisse del personale, ha registrato nel 2014 una netta riduzione (circa il 79 per cento rispetto al 2013).

I capitoli maggiormente interessati, che incidono per circa il 60 per cento del complesso, si riferiscono agli stipendi del personale di ruolo della scuola primaria e agli stipendi e relative ritenute previdenziali a carico dello Stato per gli insegnanti di religione della scuola secondaria di primo grado.

Tali eccedenze derivano soprattutto dalla difficoltà di calibrare gli stanziamenti di bilancio per ogni singolo programma - in quanto la struttura organizzativa scolastica, articolata in Istituti comprensivi, non coincide con l'attuale struttura del bilancio che prevede, viceversa, quattro programmi diversi (pre-scolastica, primaria, secondaria di primo grado e secondaria di secondo grado) - nonché dalla complessità nel distribuire il personale di sostegno tra i diversi ordini di scuole.

La situazione debitoria del Ministero e delle Istituzioni scolastiche. Nell'analisi della formazione dei debiti fuori bilancio particolare attenzione richiede l'esame di tutte quelle spese che garantiscono il funzionamento dell'Amministrazione e delle istituzioni scolastiche (fitti passivi, canoni, utenze, servizi) per le quali è possibile la formazione di debiti pregressi connessi al mancato pagamento di quote dell'esercizio precedente, il cui ammontare può determinare incertezza influenzando la trasparenza dei conti e causando la sottostima dell'andamento previsto delle spese future.

A fronte di 44,2 milioni di debiti pregressi finanziati dal MEF nel precedente esercizio, il debito comunicato dal MIUR nel 2014 in attuazione dell'art. 36 del DL n. 66 del 2014 ammonta a 9,9 milioni mentre le risorse finanziarie assegnate dal MEF a copertura si attestano a complessivi 9,1 milioni (pagati per circa il 71 per cento).

Rilevante appare anche l'esposizione debitoria nei confronti della Tesoreria dello Stato che, al 31 dicembre 2014, risulta pari a 30,2 milioni, in crescita rispetto all'esercizio precedente

---

valore ancora elevato dei residui relativi al Fondo per l'edilizia scolastica e l'intera quota delle somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale riassegnate nel 2013; nettamente inferiori rispetto al passato esercizio risultano, infine, i residui concernenti il Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (65,6 milioni).

malgrado il prelevamento dal Fondo di riserva per spese obbligatorie e d'ordine di oltre 12,5 milioni.

La parte più cospicua dei suddetti debiti rimasti insoluti attiene a quelli provenienti da spese per liti, pari al 74 per cento del totale, nel cui ambito la parte più ingente si riferisce alle spese sostenute dagli USR. Con riferimento invece alle spese per interessi, pari a circa il 25 per cento del totale, la quasi totalità dei debiti rimasti insoluti al dicembre 2014 è afferente agli Uffici centrali.

La gestione delle contabilità speciali. Elementi di criticità si rinvengono, infine, nella gestione delle giacenze delle contabilità speciali intestate agli USR che, in attuazione dell'articolo 7, comma 39 della legge n. 135 del 2012, a decorrere dal 1° gennaio 2013, non sono state più alimentate con l'obbligo di versare le somme disponibili alla stessa data all'entrata del bilancio dello Stato in misura pari a 100 milioni per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, e la restante parte nell'anno 2016.

La norma prevedeva, inoltre, la riassegnazione di tali somme ai capitoli relativi alle spese di funzionamento delle scuole, iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

La gestione delle giacenze, sostanzialmente congelate dal 2013, ha invece evidenziato una quota rilevante di ordini portati in pagamento nell'esercizio 2013 (240,9 milioni), seguiti da pagamenti nettamente inferiori anche nel 2014 (41,3 milioni) dei quali solo una quota parte è stata versata in entrata (29,8 milioni). Anche le attuali giacenze relative al 2015 scontano ordini già pagati e pignoramenti prenotati che ne riducono le disponibilità a soli 17,8 milioni.

3.6. La gestione delle entrate extra-tributarie

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.

Le uniche eccezioni concernono la nuova istituzione del capitolo 2411 in cui affluiscono, ai sensi dell'art. 15, comma 3, del DL n. 90 del 2014, i versamenti relativi ai diritti di segreteria per la partecipazione alle prove di ammissione alle scuole di specializzazione in medicina di cui all'art. 36, comma 1, del d.lgs. n. 368 del 1999, che vanno riassegnate al MIUR per la copertura delle spese di gestione delle prove, e la soppressione del capitolo 3625, relativo ai versamenti delle gestioni fuori bilancio di cui all'art. 93, comma 8, legge n. 289 del 2002 che ora affluiscono al nuovo piano gestionale (art. 5) del capitolo 3550.

4. Missioni e programmi

4.1. La missione: Istruzione scolastica

La relazione - in coerenza con le linee strategiche indirizzate al settore scolastico - si concentra sugli obiettivi aventi ad oggetto il mantenimento dei risultati di contenimento e razionalizzazione realizzati nei precedenti esercizi (anche alla luce delle iniziative programmate nel recente d.d.l. (atto senato 1934/2015) e l'ammodernamento dell'intero sistema scolastico incentrato, in particolare, sugli interventi di edilizia scolastica e messa in sicurezza delle scuole.

Ulteriori analisi hanno inoltre ad oggetto gli interventi diretti a potenziare l'offerta formativa e le competenze del personale della scuola soffermandosi, in particolare, sull'entrata a regime del sistema di valutazione, sul raccordo dei sistemi di istruzione e di formazione con il mondo del lavoro e dell'impresa e sulle azioni di orientamento scolastico e professionale al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica.

4.1.1. I Programmi: "Istruzione prescolastica", "Istruzione primaria", "Istruzione secondaria di primo e di secondo grado"

Le difficoltà nel consolidamento degli obiettivi di contenimento della spesa e razionalizzazione del settore (64 del DL n. 112 del 2008 e successive modificazioni[13]) e le maggiori occorrenze per il pagamento delle supplenze brevi si riflettono sull'andamento dei Programmi relativi al funzionamento del sistema scolastico (istruzione prescolastica, istruzione primaria, istruzione secondaria di primo e di secondo grado) i cui stanziamenti iniziali, quasi interamente destinati a spese per il personale, registrano una consistente crescita nel corso della gestione, evidenziando al termine dell'esercizio una leggera crescita degli impegni di competenza e una contenuta flessione degli impegni lordi e dei pagamenti totali; minore rilevanza riveste di conseguenza il fenomeno delle eccedenze di spesa.

A fronte della progressiva attuazione della revisione degli ordinamenti scolastici, non evidenziano sensibili miglioramenti i risultati concernenti la riorganizzazione della rete scolastica[14].

Dopo la battuta di arresto conseguente alle decisioni della Corte Costituzionale sulle disposizioni di razionalizzazione della rete[15] sono, infatti, rimasti in vigore i previgenti procedimenti di dimensionamento, cui si sono sovrapposte, a decorrere dall'anno scolastico 2012-2013,le disposizioni di contenimento dettate dalla legge n. 111 del 2011 e dalla legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012)[16].

Per l'anno scolastico 2013-2014 le Istituzioni scolastiche sono risultate in totale 8.640 (comprensive di n. 14 Istituzioni scolastiche Regione Friuli - Venezia Giulia - lingua slovena), di cui 587 sottodimensionate, mentre nell'anno scolastico successivo sono scese a 8.513 (comprensive di n. 14 Istituzioni scolastiche Regione Friuli - Venezia Giulia - lingua slovena e 56 Centri Permanenti per l'Istruzione degli Adulti attivati dall'a.s. 2014/2015), di cui 473 sottodimensionate.

La materia è stata nuovamente affrontata nel decreto-legge n. 104 del 2013 in base al quale, a decorrere dall'a.s. 2014/2015, veniva demandata ad un 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, la definizione dei criteri per l'individuazione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei Direttori dei servizi generali ed amministrativi, nonché per la sua distribuzione tra le Regioni.

Tale accordo tuttavia non è stato ancora raggiunto, atteso il mancato assenso del MEF-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato in ordine al numero delle autonomie scolastiche definito in sede di Conferenza e alla previsione, contenuta nella bozza dell'Intesa sul dimensionamento, dell'espressa abrogazione dei commi 5 e 5-*bis* del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito con modificazioni, nella legge n. 111 del 2011.

---

[13] Gli interventi di razionalizzazione sono contenuti in un Piano programmatico e si sono nel tempo tradotti 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.

[14] 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.

[15] Cfr. Corte costituzionale sentenze n. 200 del 2009 e n. 147 del 2012.

[16] Alle Istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità, ridotto fino a 400 per le Istituzioni site nelle piccole isole e nei Comuni montani, non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato. Le stesse sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre Istituzioni scolastiche autonome (art. 19, comma 5, DL n. 98 del 2011 convertito con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011). Alle stesse, inoltre, non può essere assegnato in via esclusiva un posto di Direttore dei servizi generali ed amministrativi (DSGA).

Nell'attesa di un nuovo accordo, il dimensionamento della rete scolastica per l'a.s. 2014/2015, avviato sulla base dei piani adottati dalle Regioni, ha comunque evidenziato la soppressione di n. 121 Istituzioni di cui 71 scuole di primo grado e 50 scuole di II grado.

Difficile è risultato anche conseguire l'obiettivo di consolidare i risparmi derivanti dal contenimento degli organici del personale docente e amministrativo (realizzati, peraltro solo in parte, nel triennio 2009/10 – 2011/2012)[17] ai sensi dell'art. 19, comma 7, del DL n. 98 del 2011, in base al quale, a decorrere dall'anno scolastico 2012/2013, le dotazioni organiche del personale docente, educativo ed ATA non dovevano superare la consistenza di quelle relative all'anno scolastico 2011/2012, assicurando, in ogni caso, la quota di economie lorde di spesa previste per il bilancio dello Stato.

Alla chiusura dell'anno scolastico si è rilevato infatti, al pari dei precedenti esercizi, un nuovo incremento dei posti in organico di fatto riconducibile, quasi interamente, alla crescita dei docenti di sostegno, che non ha consentito, anche nell'a.s. 2014/2015 il rispetto delle disposizioni di cui al DL n. 98 del 2011 con evidenti riflessi finanziari in termini di maggiori spese.

Per quanto concerne i posti curriculari è stato evidenziato uno scostamento di 2.278 posti rispetto all'obiettivo dell'organico di fatto da ascrivere soprattutto alla necessità di garantire il rispetto dei criteri relativi ai parametri inerenti la formazione delle classi.

Per quanto concerne, invece, i posti di sostegno – il cui organico risultava stabilizzato dalle disposizioni della Legge finanziaria per il 2008, poi dichiarate incostituzionali dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2010 – lo sforamento dei posti autorizzati sia nell'a.s. 2013/2014 (8.915) che nell'a.s. 2014/2015 (7.457 posti) si riconduce all'esigenza di garantire la formazione di tutti i posti in deroga scaturenti dalla integrale applicazione delle diagnosi funzionali che ne certificano la gravità.

Nell'ambito del personale tecnico-amministrativo, sono stati istituiti, su richiesta dei Direttori regionali, ulteriori 1.103 posti nell'organico di fatto[18], 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 346 unità[19] (malgrado l'istituzione di un numero complessivo di 56 centri provinciali per l'istruzione degli adulti) per la cui utilizzazione è stata adottata la circolare n. 41 del 2014.

Quanto al personale in servizio, l'andamento del *turn-over* ha evidenziato un leggero incremento del personale docente di ruolo (669.973 unità) e una flessione del personale tecnico-amministrativo (187.641 unità) che ha prodotto, anche nell'anno scolastico 2014-2015, un'ulteriore crescita del personale a tempo determinato al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi (136.948 unità).

Una corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative richiederebbe pertanto una coerente politica di immissioni in ruolo, anche alla luce dei ritardi in ordine alle immissioni in ruolo da concorso (6.504 docenti nell'a.s. 2014-2015) e della 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[20].

---

[17] 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).

[18] Il profilo professionale che ha maggiormente inciso nell'incremento del contingente è stato, al pari degli altri anni, quello del collaboratore scolastico la cui figura, che tende a garantire le condizioni di sicurezza e di vigilanza degli alunni e dei locali, risulta necessaria in ragione del frazionamento della rete (42.770 plessi e succursali) e della compresenza, nella medesima scuola, di più unità di personale inidoneo.

[19] Erano 528 nel precedente anno scolastico.

[20] Dalla situazione delle graduatorie al termine del 2014 emerge, al completamento delle operazioni di assunzione effettuate per l'anno scolastico 2013/2014, una consistenza numerica in progressiva diminuzione (-18 per cento rispetto all'anno precedente) che tuttavia registra ancora 134.184 docenti in attesa della cattedra.

In tale direzione il piano triennale di assunzioni per gli anni 2014-2017 previsto dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2013, n.104[21] è ormai da ritenersi superato dalle misure previste nel recente d.d.l. (atto Senato n. 1934/2015) e dalle future misure straordinarie di assunzioni del personale docente, dettate anche dalla recente decisione della Corte di Giustizia in merito al personale a tempo determinato.

Il d.d.l. ha previsto, per l'anno scolastico 2015/2016, un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale docente per circa 100.000 unità in relazione all'istituzione nell'organico di 50.000 posti per il potenziamento dell'offerta formativa, unito ad altri 50.000 posti già esistenti e vacanti a seguito delle cessazioni.

Si tratta di un progetto ambizioso, del quale occorre valutare attentamente la sostenibilità alla luce dell'ampia deroga prevista alle facoltà assunzionali e al consistente numero delle ricostruzioni di carriera pregresse e future (con il riconoscimento degli arretrati relativi agli scatti di anzianità maturati nel servizio prestato a tempo "determinato").

Tali politiche dirette a garantire continuità nell'erogazione del servizio scolastico ed educativo e ad evitare nel contempo la formazione di nuovo precariato, vanno, inoltre, 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.

Strettamente collegato agli obiettivi di razionalizzazione del sistema si presenta l'avvio di un regime 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.

A partire dall'anno scolastico 2014/2015, tutte le scuole del sistema nazionale di istruzione (statali e paritarie) sono state coinvolte in un percorso, di durata triennale, volto all'avvio e alla successiva messa a regime di tutto il procedimento di valutazione con un approccio tuttavia graduale che ha previsto per l'anno scolastico 2014-2015 l'avvio dei percorsi di autovalutazione[22], rinviando agli a.s. successivi la valutazione esterna di un campione significativo di scuole, l'individuazione delle azioni di miglioramento e l'introduzione di forme di rendicontazione sociale.

Quanto, invece, alla valutazione della dirigenza scolastica, in ordine alla quale nessun avvio operativo si registra nel 2014, l'INVALSI ha provveduto a definire un sistema di indicatori che presta attenzione alle priorità e ai traguardi di lungo periodo della scuola, individuati attraverso il rapporto di autovalutazione, e alle aree di miglioramento organizzativo e gestionale delle Istituzioni scolastiche direttamente riconducibili all'operato del dirigente scolastico.

4.1.2. Il programma: "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica"

Nelle linee di attività assegnate al programma – per il quale risultano stanziati 297,4 milioni (73,5 milioni nel 2013), cui corrispondono impegni lordi pari a 285,8 milioni e pagamenti totali pari a 260,3 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, attesa la mancata attuazione del Piano nazionale di edilizia scolastica di cui all'articolo 53, comma 1, decreto-legge n. 5 del 2012, in carenza di

---

[21] Il MEF, in data 28 luglio 2014, aveva trasmesso al Dipartimento per la funzione pubblica parere favorevole all'ulteriore corso dell'Atto di indirizzo in vista della prescritta sessione negoziale.

[22] Il Rapporto di autovalutazione è articolato in 5 sezioni con l'individuazione di 49 indicatori correlati a 3 diverse aree (Contesto, Esiti e Processi) attraverso i quali le scuole possono rappresentare la propria realtà organizzativa, gestionale e didattica, individuare i propri punti di forza e debolezza, mettendoli anche a confronto con dati nazionali e internazionali, e, non da ultimo, elaborare le strategie per rafforzare nel tempo la propria azione educativa

specifiche linee di finanziamento, si riconducono in primo luogo al Fondo unico per l'edilizia scolastica (cap.7105) sul quale, ai sensi dell'art.11, comma 4-*sexies*, del DL n. 179 del 2012 (convertito dalla legge n. 221 del 2012), dovevano confluire tutte le risorse iscritte nel bilancio dello Stato destinate a finanziare interventi di edilizia scolastica.

Nell'esercizio in esame risultano iscritti per competenza 20 milioni di euro, di cui all'articolo 2, comma 276, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, relativi agli interventi per l'adeguamento sismico degli edifici scolastici la cui procedura di assegnazione risulta di competenza della Protezione civile (precedentemente allocata nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze); 150 milioni relativi agli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici di cui all'articolo 18, commi 8-*ter* e ss., del decreto-legge n. 69 del 2013, c.d. "Decreto del fare"; residui pari ad 1,35 milioni da destinare al Comune di Casal di Principe (CE) per l'attuazione dei piani di edilizia scolastica formulati ai sensi dell'articolo 11, commi 4-*bis* e seguenti, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 e pari a 36,8 milioni provenienti dalla procedura relativa ai Fondi immobiliari di cui all'articolo 53 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5[23].

Le risorse di provenienza dalla Protezione civile non sono state impegnate nel corso del 2014, perché la gestione delle stesse e la relativa assegnazione dovevano essere concertate con apposito decreto tra il MIUR e il Dipartimento della Protezione civile, mentre in attuazione del c.d. "Decreto del fare" le Regioni hanno approvato graduatorie regionali con progetti esecutivi e immediatamente cantierabili[24] utilizzando circa il 53 per cento dello stanziamento.

I residui relativi al Comune di Casale di Principe (CE) si prevede saranno erogati nel corso del 2015, sulla base di un decreto direttoriale che disciplinerà le modalità di erogazione del contributo, mentre la maggior parte dei residui di cui all'articolo 53 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (nel 2014 risultano impegnati solo 5 milioni) sono allo stato andati in economia.

Le ulteriori risorse previste dal decreto-legge n. 104 del 2013 (art. 10) pari a 40 milioni di euro quale contributo alle Regioni per oneri di ammortamento dei mutui stipulati dalle stesse per interventi di edilizia scolastica saranno iscritte in bilancio a decorrere dall'anno 2015. La procedura, che ora si estende anche agli alloggi e alle residenze per studenti universitari, prevede l'adozione di un decreto interministeriale (MEF, MIUR e MIT) a valle del quale le Regioni dovevano presentare la propria programmazione in materia di edilizia e gli Enti locali aggiudicare gli interventi entro il 30 settembre 2015.

Sempre in materia di edilizia scolastica restano ancora rilevanti le risorse allocate in altri capitoli dello stato di previsione del MIUR tra cui, in particolare, le assegnazioni dirette del Ministero per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole (Decreto direttoriale 10 ottobre 2013 n. 267). Si tratta di disponibilità che ogni anno l'Amministrazione, sulla base delle risorse economiche disponibili, destina ad una serie di interventi volti a migliorare il patrimonio immobiliare dello Stato destinato alle scuole ed all'attività didattica.

---

[23] Nelle more dell'istituzione del Fondo unico per l'edilizia scolastica il MIUR ha emesso la Direttiva 26 marzo 2013, relativa all'utilizzo di circa 38 milioni (ridotti successivamente a 36,8 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).

[24] Sono risultati ammessi al finanziamento 692 interventi su tutto il territorio nazionale. Gli Enti locali beneficiari hanno dovuto procedere agli affidamenti dei lavori attraverso apposite procedure di gara entro il 30 aprile 2014 (fatta eccezione per le Regioni che avevano un contenzioso in atto – Campania e Puglia). Allo stato risultano conclusi n. 420 interventi su 662 monitorati (non risultano monitorati gli interventi della Campania, per la quale, in considerazione del contenzioso giurisdizionale, il termine per gli affidamenti è stato prorogato). In particolare, su 150 milioni stanziati: 80 milioni risultano impegnati nel 2014 e 58,7 milioni risultano liquidati al 31 dicembre 2014 mentre 16,8 milioni risultano quali economie di gara destinate allo scorrimento delle graduatorie così come previsto dal dettato normativo. Le ulteriori risorse non impegnate nel 2014, ai sensi dell'articolo 6, comma 5, del decreto-legge n. 192 del 2014 (c.d. "proroga termini"), saranno impegnate e liquidate nel corso del 2015 sulla base degli stati di avanzamento dei lavori e a favore di quegli Enti locali che al 31 dicembre 2014 non avevano completato i lavori.

Nell'anno 2014, l'Amministrazione ha avuto a disposizione l'importo complessivo di 10,2 milioni di cui 8,8 iscritto sui capitoli di bilancio 7545, 7625, 7645 e 7785, denominati "Spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale in materia di sicurezza nelle scuole" e 1,4 milioni iscritti sul capitolo 7110 "Fondo da ripartire a favore delle Istituzioni scolastiche per l'attuazione della normativa sull'igiene e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro". Tale importo complessivo è servito ad attuare interventi finalizzati alla sicurezza nei luoghi di lavoro ed in particolare alla bonifica dell'amianto, o ad adeguare la sicurezza o l'idoneità igienico sanitaria, o al superamento delle barriere architettoniche per il conseguimento del certificato di agibilità[25].

Altre risorse sono state destinate ad interventi su edifici scolastici danneggiati o resi inagibili dal sisma del 20 e 29 maggio 2012 (DL n.74 del 6 giugno 2012 art. 5, commi 1 e 1-*bis*)[26]; le relative somme, impegnate al termine del 2013, sono state erogate nel corso del 2014 in favore delle Regioni interessate. Ulteriori 5 milioni di euro sono stati più di recente (art. 1, comma 152, della legge n. 190 del 2014) destinati alla Regione Sardegna per interventi di edilizia scolastica a favore degli Enti locali colpiti dagli eventi alluvionali del 2013.

Vanno infine ricordate le risorse previste nella legge n. 147 del 2013 (Legge di stabilità 2014 - Fondi Presidenza Consiglio) e gli interventi finanziati dalla Comunità Europea e dal Fondo di sviluppo e coesione 2007-2013.

Quanto alla prime – pari all'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche – l'Amministrazione ha comunicato che le stesse sono in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che gestisce la procedura di selezione degli interventi ai fini dell'ammissione al finanziamento (il MIUR ha designato propri rappresentanti all'interno della Commissione di valutazione).

In relazione ai Fondi comunitari[27], l'Amministrazione ha reso noto che entro il 2013 sono stati assunti tutti gli impegni di spesa previsti dal Programma Operativo Nazionale e che, nell'anno 2014 si è dato seguito all'attuazione degli stessi, raggiungendo i livelli di spesa fissati al 31 dicembre 2014.

Complessivamente sono stati approvati n. 633 piani per un importo pari a 242,6 milioni di euro. I progetti sono finalizzati alla messa in sicurezza e al miglioramento degli edifici scolastici per garantire il risparmio energetico, l'attrattività, l'accessibilità degli edifici e per promuovere le attività sportive, artistiche e ricreative.

Tanto ciò premesso, la pluralità degli attori e delle fonti di finanziamento, che emerge dalla sia pur sintetica rassegna, conferma la necessità di una semplificazione della normativa esistente e di un coordinamento unitario degli interventi cui risponde la recente istituzione di una Direzione generale a ciò dedicata che dovrebbe consentire, nel rispetto delle specifiche competenze dello Stato e delle autonomie territoriali, una più efficace programmazione degli interventi affidati ad una molteplicità di centri decisionali.

---

[25] Con la Direttiva n. 5 del 9/04/2014 è stato disposto il cofinanziamento degli interventi di cui alle istanze pervenute dagli Enti locali in relazione al DDG n. 267 del 10/10/2013 che non era stato possibile accogliere nel 2013 a seguito dell'esaurirsi delle risorse disponibili nel medesimo esercizio finanziario, secondo l'ordine temporale di presentazione delle istanze medesime. Con DDG n. 332 del 10 dicembre 2014 sono stati assegnati alle scuole, e verranno poi corrisposti agli EE.LL. a fine lavori, 10,2 milioni destinati ad interventi sulle sedi scolastiche, proposti da 75 dei predetti Enti, di cui 52 Comuni (con riferimento al primo grado di istruzione – infanzia, primaria e secondaria di primo grado) e 23 Province (per l'istruzione di secondo grado); il tutto con un investimento complessivo di 22 milioni di cui 11,6 milioni finanziati dagli stessi EE.LL..

[26] Alla realizzazione dei predetti interventi è stata destinata sia una quota pari al 60 per cento dello stanziamento di cui all'articolo 53, comma 5, lettera a), del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, (art.5, comma 1, lett. a), che una quota pari al 60 per cento delle risorse assegnate al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per la costruzione di nuovi edifici scolastici, di cui alla tabella 5 della delibera n. 6 del 2012 del CIPE, del 20 gennaio 2012, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 14 aprile 2012 (art.5, comma 1, lettera b).

[27] Il MIUR e l'Autorità di Gestione del Programma Operativo Nazionale PON "Ambienti per l'Apprendimento" (cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale FESR) gestiscono gli interventi finanziati dalla Comunità Europea e dal Fondo di Sviluppo e Coesione 2007-2013.

Ciò, tuttavia, presuppone una 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 fino ad ora ancora inattuata.

Al fine di riavviare il processo di costituzione ed aggiornamento dell'Anagrafe, il 6 febbraio 2014 è stato siglato in sede di Conferenza Unificata l'Accordo, denominato "Sistema nazionale delle Anagrafi dell'edilizia scolastica SNAES" che prevede una architettura mirata a soddisfare le esigenze informative delle varie Amministrazioni e a salvaguardare gli investimenti già effettuati per la realizzazione di un sistema di Anagrafe dell'edilizia scolastica (già quasi tutte le Regioni, infatti, sono dotate di una propria Anagrafe).

Attualmente il MIUR ha definito con gli Enti locali il tracciato condiviso per la raccolta delle informazioni dell'Anagrafe e ad inizio del mese di dicembre 2014 è stata avviata la raccolta dei dati da parte di tutte le Regioni che si sono dichiarate pronte ad inviare le informazioni, secondo lo *standard* concordato (in questa prima fase non sarà possibile censire le informazioni relative a sei Regioni: Lazio, Sicilia, Basilicata, Molise, Campania e Sardegna, in quanto le stesse sono in fase di approntamento del nodo regionale).

4.1.3. 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 40,6 milioni (41,3 milioni nel 2013) impegnato principalmente in spese per il personale e gestione delle strutture. Di rilievo appaiono le disponibilità dirette alla realizzazione delle sezioni sperimentali aggregate alla scuola per l'infanzia - sezioni primavera (11,9 milioni) e le risorse (2,2 milioni) assegnate alla prosecuzione degli studi di studenti meritevoli.

Tra le linee di attività facenti capo al programma si inseriscono, inoltre, gli interventi di orientamento e di 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.

Nel corso del 2014, a seguito di apposito bando che ha portato alla selezione delle scuole, sono stati assegnati 15 milioni di euro per progetti contro la dispersione scolastica ed è stato erogato un acconto pari al 25 per cento dei costi (contro il 50 per cento definito dal d.m. di attuazione); i progetti sono biennali e termineranno presumibilmente nel dicembre 2015.

Alla dispersione scolastica sono inoltre destinate le risorse comunitarie relative al Programma Operativo Nazionale (PON) "Competenze per lo sviluppo", nel cui ambito gli interventi finanziati comprendono azioni di orientamento finalizzate a stimolare, tra i ragazzi che si avviano alla scuola secondaria superiore, una scelta consapevole e progetti volti a favorire il successo scolastico nelle scuole del I ciclo ed in quelle del II ciclo. Ulteriori azioni contro l'abbandono scolastico rientrano nell'azione relativa allo sviluppo e al miglioramento delle competenze chiave degli studenti cui afferiscono anche altre tipologie di percorsi - dalla comunicazione in lingua italiana o in lingua straniera, allo sviluppo delle competenze digitali, matematiche e scientifiche - che mirano al consolidamento, all'approfondimento ed allo sviluppo della preparazione degli studenti.

Sotto il profilo finanziario le risorse sono state completamente impegnate, con un intervento aggiuntivo in *overbooking* al fine di garantire il raggiungimento dei livelli finali di spesa, raggiungendo per ogni anno di programmazione il livello di spesa previsto dai Regolamenti Comunitari e dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) (a fronte di un programma pari a 1.485,9 milioni, ne risultano impegnati 1.628,7, mentre le spese certificate ammontano a 1.212,8 milioni).

Nel contesto delle iniziative promosse dalla Commissione europea per l'accelerazione della spesa, il MIUR ha assunto inoltre la veste di Organismo Intermedio (OI) nella gestione di

azioni a valere sui Programmi Operativi Regionali (POR) delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, al fine di dare impulso alla spesa e al contempo, di realizzare interventi utili ai territori e pienamente coerenti con le finalità della Programmazione 2007-2013 (le relative risorse, programmate per 676,5 milioni, sono state impegnate per 659,5 milioni cui corrisponde una spesa certificata di 506 milioni).

L'impatto positivo dell'utilizzazione dei Fondi strutturali è riscontrabile anche con gli ultimi dati ISTAT disponibili, concernenti gli indicatori del sistema scolastico nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza nonché con gli esiti delle ultime prove internazionali relative agli apprendimenti degli studenti nell'ambito del Progetto OCSE PISA[28].

4.1.4. Il programma: "Istruzione post secondaria, degli adulti, e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale".

Il programma, cui sono assegnati 14,7 milioni di euro (15,5 nel 2013), 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.

Ulteriori risorse sono stanziate per l'avvio di un programma sperimentale per lo svolgimento di periodi di formazione in azienda per gli studenti delle classi quarte e quinte degli Istituti secondari superiori, attraverso la stipula di contratti di apprendistato per il triennio 2014-2016 in attuazione dell'articolo 8-*bis* del DL n. 104 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2013, n. 128.

Ai fini dell'applicabilità delle disposizioni dell'art. 8-*bis*, all'attuale normativa prevista per l'apprendistato "di alta formazione e ricerca", di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 167 del 2011, per gli studenti del quarto anno degli Istituti secondari superiori, la legge, 16 maggio 2014 n.78 (di conversione del DL n. 34 del 2014) ha previsto all'art. 2, comma 2-*bis*, la riduzione dei previsti limiti di età per tale tipologia di apprendistato ai soli fini della sperimentazione.

Il successivo decreto interministeriale del 17 giugno 2014, n. 473 ha definito le modalità applicative del programma sperimentale e nell'anno scolastico 2014-15 ha preso avvio la sperimentazione con un programma realizzato attraverso un Protocollo d'Intesa tra MIUR - Regioni Campania, Emilia Romagna, Lazio, Piemonte, Puglia, Toscana e Veneto e i relativi U.S.R. e il Gruppo ENEL.

4.2. La missione: Istruzione universitaria

Gli interventi in materia di istruzione universitaria appaiono coerenti con gli obiettivi definiti nei documenti di programmazione del Ministero e si collocano nel quadro normativo definito nella legge n. 240 del 2010, in ordine alla quale risulta ad oggi sostanzialmente completato il quadro dei provvedimenti amministrativi e legislativi di attuazione.

In tale ottica la relazione si sofferma sul grado di consolidamento dei nuovi modelli di *governance* del sistema universitario e del rispetto dei principi di natura contabile tra cui, in primo luogo, lo stato di attuazione del bilancio unico e l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale.

Una particolare attenzione viene inoltre riservata all'operatività del nuovo sistema di finanziamento orientato al merito, agli equilibri di bilancio e alla promozione del diritto allo studio universitario che, attraverso un sistema integrato di politiche a sostegno degli studenti,

[28] Il tasso di abbandono prematuro dei giovani è diminuito dal 28,7 per cento al 21,8 per cento; il tasso di abbandono alla fine del II anno delle secondarie superiori è diminuito dal 4,8 per cento al 2,6 per cento; il tasso di scolarizzazione superiore è aumentato dal 67,4 per cento al 74,6 per cento; il tasso di partecipazione nell'istruzione secondaria superiore nelle Regioni Convergenza è passato dal 91,8 per cento al 94,2 per cento in controtendenza con le Regioni del nord che registrano un tasso inferiore; il tasso di partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente è aumentato dal 4,6 per cento al 5,3 per cento; sono migliorate le dotazioni tecnologiche delle Istituzioni scolastiche e il relativo rapporto *computer*/allievi (da di 1/33 a 1/8); sono migliorati i livelli di competenza in lettura e in matematica degli studenti.

rappresenta, come definito nel DEF, un dovere ed un interesse dello Stato teso a perseguire la crescita economica e l'aumento della competitività del nostro sistema.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno inoltre inserito nella programmazione dei controlli e delle analisi per l'anno 2015 (delibera n. 14 del 2014) l'avvio di un nuovo referto sul Sistema universitario, previsto dall'art. 5, comma 21, della legge n. 537 del 1993, al fine di offrire un quadro complessivo degli aspetti finanziari della gestione delle università, coinvolte anche nei generali obiettivi di razionalizzazione, contenimento e riqualificazione della spesa pubblica.

4.2.1. Il nuovo assetto della *governance* e la riforma del sistema contabile degli atenei

In applicazione della riforma prevista dalla legge n. 240 del 2010 tutte le università statali (66), entro i termini previsti dalla legge, hanno provveduto a modificare i propri statuti secondo i criteri direttivi in materia di *governance* e di organizzazione delle proprie attività istituzionali. E' rimasto fuori da tale processo di riforma solo l'Istituto Italiano di Scienze Umane (SUM) di Firenze che dal 2013, attraverso un processo di fusione, è confluito nella Scuola Normale Superiore di Pisa.

In particolare, i nuovi statuti universitari contengono i principi fondamentali della riforma e ne recepiscono l'impostazione di fondo con riferimento, in primo luogo, al nuovo assetto della *governance* improntata al principio di "equilibrio" tra gli organi di ateneo.

Nuovo risulta inoltre il principio di semplificazione e conseguente snellimento dell'articolazione interna dell'ateneo attraverso la riorganizzazione delle attività didattiche e della ricerca secondo la "logica dipartimentale" (passaggio dalla Facoltà al Dipartimento).

Altra novità sostanziale e strategica della legge è, infine, la redazione del bilancio unico secondo i principi della contabilità economico patrimoniale (art. 5 della legge n. 240 del 2010).

La revisione della disciplina concernente la contabilità è stata introdotta con l'intenzione di garantire maggiore coerenza con la programmazione triennale di ateneo e maggiore trasparenza ed omogeneità nonché di consentire l'individuazione dell'esatta condizione patrimoniale dell'ateneo e dell'andamento complessivo della gestione.

L'attuazione della norma di delega è tuttavia intervenuta nel 2012 (decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 18), mentre criteri per la classificazione delle spese delle università per Missioni e Programmi ed i principi contabili e schemi di bilancio in contabilità economico-patrimoniale sono stati approvati solo nel 2014 (d.m. n. 19 e 21 del 2014) con la necessità di prorogare di un anno il termine assegnato agli atenei per l'attuazione della normativa (1 gennaio 2015).

Attualmente tutti i 66 atenei statali hanno adottato il bilancio unico, di cui 61 in contabilità economica e 5 ancora in contabilità finanziaria (Bologna, Milano, Milano Bicocca, Roma-Foro Italico e Bari)

Gli atenei che hanno, inoltre, adeguato il regolamento di amministrazione e contabilità con approvazione del MIUR, sono 33, mentre per 8 atenei è ancora in corso il procedimento di approvazione; sono, invece, 25 gli atenei in ritardo nell'adeguamento alla nuova normativa.

4.2.2. Le risorse finanziarie trasferite agli atenei

Nel corso del 2014, la quota di risorse provenienti dal bilancio dello Stato trasferite agli atenei si iscrive interamente nella missione "Istruzione universitaria" e registra una crescita, in termini di stanziamenti definitivi, di circa l'1,2 per cento (7,9 miliardi; erano 7,8 nel 2013) cui corrisponde un analogo incremento in termini di impegni.

Crescono gli stanziamenti e gli impegni in entrambi i programmi riferiti al sistema universitario: "Diritto allo studio" (da 215,2 nel 2013 a 237,7 milioni nel 2014) e "Sistema universitario e formazione post-universitaria" (da 7,1 a 7,2 miliardi nel 2014).

Un'analisi, più dettagliata, dei capitoli di spesa dedicati al finanziamento del sistema universitario registra, in particolare, la crescita del Fondo di finanziamento ordinario delle

università (FFO) che, dopo la flessione registrata negli ultimi due anni, si stabilizza assestandosi sui valori dei precedenti esercizi (oltre 7 miliardi)[29].

Di particolare rilievo risultano le recenti disposizioni in materia di università e ricerca (DL n. 69 del 2013 e legge di stabilità per il 2014) che, accanto alla esclusione delle risorse del FFO dai tagli lineari, 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, superando il sistema delle integrazioni *una tantum*[30].

Restano, peraltro, ancora in vigore le normative che hanno fino ad oggi ulteriormente prosciugato il FFO per il finanziamento di finalità estranee al settore dell'istruzione o che hanno assegnato parte delle risorse a specifiche destinazioni[31].

Non concorrono, infine, ad incrementare la quota base da distribuire ai singoli atenei le risorse del Fondo stanziate per impegni precedentemente assunti in attuazione di accordi di programma (63 milioni) e gli interventi specifici previsti da disposizioni legislative (interventi in favore dell'ANVUR per lo svolgimento delle attività istituzionali di valutazione, risorse assegnate alle università a fini perequativi in forza dell'art. 11, comma 1 della legge n. 240 del 2010, risorse stanziate per la chiamata di professori di seconda fascia).

In sede di ripartizione del FFO 2014 sono state introdotte alcune novità significative volte ad accelerare e al tempo stesso incrementare la quota delle risorse da assegnare sulla base di criteri di premialità.

Nel 2014 il sistema di finanziamento delle università statali italiane è stato, in primo luogo, caratterizzato dall'introduzione del costo *standard* per studente in corso come parametro di riferimento per l'attribuzione di circa il 15 per cento del FFO complessivo.

Con questo passaggio, in attuazione dell'art. 8 del decreto legislativo n. 49 del 2012, si completa una parte significativa della legge n. 240 del 2010, atteso che, con la determinazione del costo *standard* si è raggiunto l'obiettivo di individuare un criterio oggettivo per la ripartizione di una quota del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) diversa dalla quota premiale garantendo, inoltre, una maggior equità calcolata tenendo conto del servizio di cui fruiscono gli studenti nonché del contesto economico e territoriale in cui ha sede l'università[32].

Sempre in riferimento al FFO, particolare rilievo assumono le disposizioni che prevedono, a decorrere dal 2009, una quota sempre maggiore del Fondo 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 ed è destinata ad evolversi anche negli esercizi futuri alla luce delle disposizioni della Legge di stabilità per il 2015 che, accanto alla riduzione di una misura pari all'incremento di efficienza atteso nell'acquisto di beni e servizi, ha previsto un nuovo incremento delle risorse del FFO da destinare alla quota premiale (150 milioni).

Nel 2014 la quota premiale (1.215 milioni di euro, pari al 18 per cento delle risorse disponibili) è stata assegnata alle università per il 70 per cento sulla base dei risultati conseguiti

---

[29] Le disposizioni di semplificazione del sistema di finanziamento, introdotte dal DL n. 69 del 2014, hanno conglobato nel FFO, a decorrere dal 2014, le risorse provenienti 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.

[30] Cd. "scudo fiscale" (400 milioni per il 2010); legge di stabilità 2011 (800 milioni vincolati alla realizzazione del piano straordinario di assunzioni del personale docente in attuazione della recente legge n. 240 del 2010); Legge di stabilità 2012 (400 milioni *una tantum* solo in minima parte confluiti nel FFO).

[31] Consorzi universitari, risorse per gli inabili, incentivi per la mobilità dei docenti, programma per i giovani ricercatori, risorse per le chiamate dirette.

[32] Il principio del costo *standard* intende premiare quegli atenei che forniscono servizi adeguati alle rispettive platee studentesche, capaci di contenere il numero dei fuori-corso e che, al tempo stesso, presentano i requisiti di sostenibilità dal punto di vista della docenza e del personale tecnico-amministrativo adeguati.

nella valutazione della qualità della ricerca (VQR 2004-2010 effettuata per la prima volta dall'ANVUR nel 2013); per il 20 per cento in base alla valutazione delle politiche di reclutamento (considerando la produzione scientifica dei soggetti reclutati da ciascun Ateneo nel periodo 2004-2010) e per il 10 per cento sui risultati della didattica, con specifico riferimento alla componente internazionale[33].

Si tratta di indicatori che, pur continuando a variare di anno in anno, proseguono nella direzione di scongiurare comportamenti impropri da parte degli atenei e ad allinearsi agli obiettivi, definiti nel DEF, volti ad accrescere il livello di internazionalizzazione del sistema educativo e della ricerca, ancora inferiore rispetto alla media europea.

La stabilizzazione del FFO, alla luce delle richiamate disposizioni della Legge di stabilità per il 2015, è destinata a riflettersi anche sui nuovi indicatori di sostenibilità finanziaria[34] che guidano le politiche di sviluppo degli atenei, definite nel decreto legislativo n. 49 del 2012, e sull'indicatore di sostenibilità economica e finanziaria[35] derivante dai precedenti (introdotto dal decreto ministeriale 30 gennaio 2013, n. 47), che invece condiziona l'autorizzazione all'apertura di nuovi corsi di studio.

Gli indicatori rilevano, in media, una maggiore solidità economica per le università del nord, seguite da quelle del centro e del mezzogiorno.

Numerosi sono comunque gli atenei che si collocano nel 2013 sopra il valore-soglia dell'80 per cento per l'indicatore di spesa per il personale (11 atenei cui se ne aggiungono 3 con valori superiori al 78 per cento) e sotto il valore soglia pari ad 1 (10) per l'indicatore di sostenibilità economica e finanziaria. Crescono inoltre le università che superano, anche in misura consistente, il limite del 15 per cento per l'indicatore di indebitamento (5).

Ciò naturalmente incide sulle politiche del personale degli atenei e sul necessario ricambio generazionale che può fruire al 31 dicembre 2013 di 1.172,3 punti organico (di cui solo 27,3 da recuperare, in quanto utilizzati in eccesso), cui si aggiungono 498,6 punti organico relativi al piano straordinario per la chiamata di professori di seconda fascia.

In attesa della copertura del 100 per cento del *turn-over* (2018) la Legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) ha introdotto ulteriori misure volte a favorire il ricambio generazionale delle università[36].

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

---

[33] Nell'ambito di tale quota sono stati individuati quattro indicatori in relazione: al numero degli studenti in mobilità ERASMUS in ingresso e in uscita, al numero dei crediti formativi conseguiti all'estero dagli studenti iscritti entro la durata normale del corso di studi e al numero dei laureati dell'anno solare 2013 entro la durata normale del corso di studi che hanno acquisito almeno 9 crediti formativi all'estero.

[34] Gli indicatori prevedono il rispetto di un limite massimo delle spese per il personale (che, rapportate alla somma di tutti i contributi statali di finanziamento e alla tasse, sopratasse e contributi universitari riscossi, non possono superare l'80 per cento) e di un limite massimo di indebitamento (che, calcolato rapportando l'onere complessivo di ammortamento annuo, al netto dei contributi statali per investimento ed edilizia, alla somma di tutti i contributi statali di finanziamento e alle tasse, sopratasse e contributi universitari riscossi, non può superare il 15 per cento).

[35] Se ISEF ≤ 1 può essere presentata domanda di accreditamento di un nuovo corso di studio.

[36] La possibilità per le università virtuose di poter riutilizzare per intero i punti-organico liberatisi per cessazione dei contratti di ricercatori di 'tipo A (articolo 1, comma 346), la possibilità per il triennio 2015-2017 di poter fissare il numero delle assunzioni dei professori ordinari rispetto a quelle di ricercatore di 'tipo B' in un rapporto di 2 a 1, con un incentivo finanziario alle assunzioni dei ricercatori pari a 5 milioni per ciascuno dei tre anni, corrispondenti approssimativamente al numero di 80 ricercatori di 'tipo B' in più all'anno (commi 347 e 348 del medesimo articolo 1 della Legge di stabilità 2015), la proroga di tutti i punti-organico disponibili sia da *turn-over*, dal 2009 a oggi, sia per il piano straordinario degli associati (decreto-legge "Mille-proroghe" n. 192 del 2014), la ripartizione dei punti-organico per il triennio 2015-2017 in modo da garantire a tutte le università con i parametri di bilancio in ordine almeno il 30 per cento del rispettivo *turn-over*. Ulteriore aspetto da sottolineare si riconduce alla possibilità per gli atenei virtuosi di poter destinare eventuali utili, su progetti di ricerca certificati (inclusi contratti conto terzi) al finanziamento di contratti a tempo determinato per ricercatori di cui all'articolo 24, comma 3, lettera a) della legge n. 240 del 2010 (cosiddetti ricercatori di 'tipo A').

degli atenei individuando 3 livelli di attenzione sui bilanci: criticità finanziaria, dissesto finanziario e commissariamento.

Attualmente sono quattro gli atenei che evidenziano nel 2013 un disavanzo di amministrazione, in parte riconducibile alla revisione e al riaccertamento dei residui attivi e passivi conseguente al passaggio alla contabilità economico-patrimoniale.

Tema, questo, che, coinvolgendo nuove modalità di registrazione in bilancio di impegni già assunti, meriterebbe un diffuso livello di attenzione da parte degli organi di controllo.

Ancora in tema di finanziamenti ministeriali, significativo appare infine 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 2014 l'utilizzo di risorse attinte al Fondo di finanziamento ordinario (27,1 milioni cui si aggiungono ulteriori 4,8 milioni relativi ad accordi di programma stipulati negli anni 2009-2010); soluzione che, pur avendo fino ad ora sempre assicurato la copertura delle obbligazioni, inevitabilmente irrigidisce ulteriormente il FFO con possibili ricadute negative sulla gestione corrente.

4.2.3. Gli interventi in materia di offerta formativa

A fronte di una domanda di formazione in progressiva flessione, 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[37].

Una nuova flessione è seguita 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 che ha introdotto la verifica, a decorrere dall'a.a. 2013-2014, del possesso da parte degli atenei di idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi e di qualificazione dei docenti[38].

Nell'a.a. 2014/2015 si evidenzia, per i corsi di studio inseriti nella Banca dati dell'offerta formativa dei corsi di laurea e di laurea magistrale, una riduzione pari all'1,44 per cento rispetto all'anno accademico precedente. A fronte della sensibile contrazione realizzata negli anni precedenti, l'attuale offerta formativa appare sostanzialmente stabile nell'ultimo triennio, raggiungendo livelli comparabili con quelli precedenti la realizzazione dell'autonomia didattica.

Il numero dei corsi è passato da 5.587 nell'a.a. 2008/2009 a 4.597 nell'a.a. 2014/2015, con una riduzione di circa 1000 corsi pari al 17,7 per cento.

Sottolinea l'Amministrazione che le politiche attuali di accreditamento non sono finalizzate esclusivamente a determinare una mera riduzione del numero dei corsi ma mirano

[37] D.m. n. 50 del 2010.

[38] In attuazione del d.lgs. n. 19 del 2012, 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 a decorrere dall'anno accademico 2013/14 (d.m. n. 47 del 2013 e d.m. n. 1059 del 2013).

soprattutto a migliorare la qualità dell'offerta formativa esistente, secondo gli *standard* internazionali definiti negli *"European standard and guidelines for quality assurance" dall'European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA).

Gli attuali indici di accreditamento presentano, peraltro, coefficienti 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) che, alla luce del mantenimento delle politiche restrittive del *turn-over*, rischiano di contrarre ulteriormente i corsi attivati ovvero di estendere il numero chiuso per limitare l'accesso all'università.

L'introduzione del sistema di accreditamento ha determinato una sensibile contrazione anche del numero di sedi decentrate e del numero di corsi attivati in tali sedi, in un'ottica volta alla verifica del possesso e del mantenimento di *standard* qualitativi idonei a garantire studenti e famiglie.

Con l'introduzione del sistema di autovalutazione e assicurazione della qualità (d.lgs. n. 19 del 2012 e d.m. 47 del 2013) sono state, infatti, attuate più rigorose misure di accreditamento per i corsi di studio attivati in tali sedi, che pertanto vengono mantenute dagli atenei solo se relative a consolidati poli didattici o se giustificati da particolari percorsi formativi in collaborazione con imprese o Enti di ricerca.

Nell'a.a. 2014/15 il numero delle sedi decentrate è diminuito di circa il 20 per cento rispetto all'a.a. 2012/2013, passando da 121 a 97; minore è invece risultata la contrazione dei corsi tenuti nelle stesse, che scende del 13 per cento.

Sempre in tema di offerta formativa va infine ricordato il regolamento recante le modalità di accreditamento anche delle sedi e dei corsi di dottorato (d.m. 8 febbraio 2013, n. 45 adottato in attuazione dell'art. 19, comma 1, della legge n. 240 del 2010), che prevede l'intervento di un decreto ministeriale, su conforme parere dell'ANVUR, adottato in base al possesso di alcuni requisiti minimi[39].

Ciò ha comportato a decorrere dall'a.a. 2014/2015 una razionalizzazione dei corsi, che sono diminuiti nel giro di due anni di circa il 44 per cento, passando da 1.570 corsi nell'a.a. 2012-2013 a 897 nell'a.a. 2014-2015.

4.2.4. Gli interventi a favore degli studenti

Gli interventi pubblici su questo versante 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 allo studio nell'istruzione universitaria" che segna, in termini di stanziamenti, un incremento rispetto al precedente esercizio di circa 22,5 milioni (237,7 milioni nel 2014 a fronte dei 215,2 del 2013).

La legge n. 240 del 2010 ha profondamente innovato la disciplina del diritto allo studio universitario, attribuendo al Governo una specifica delega, attuata con il d.lgs. n. 68 del 2012.

In applicazione del citato atto normativo è stata, tuttavia, soltanto avviata la definizione dello schema di decreto ministeriale finalizzato a determinare i requisiti di eleggibilità per il diritto allo studio universitario, mentre non sono stati ancora definiti i livelli essenziali delle prestazioni afferenti al diritto allo studio universitario (di seguito LEP).

[39] La presenza di un collegio del dottorato composto da almeno sedici docenti, di cui non più di un quarto ricercatori, appartenenti ai macro-settori coerenti con gli obiettivi formativi del corso; il possesso, da parte dei membri del collegio, di documentati risultati di ricerca di livello internazionale negli ambiti disciplinari del corso; la disponibilità di un numero medio di almeno sei borse di studio per corso di dottorato attivato, fermo restando che per il singolo ciclo di dottorato tale disponibilità non può essere inferiore a quattro; la disponibilità di congrui e stabili finanziamenti per la sostenibilità del corso; la disponibilità di specifiche e qualificate strutture operative e scientifiche per l'attività di studio e di ricerca dei dottorandi; la previsione di attività, anche in comune tra più dottorati, di formazione disciplinare e interdisciplinare e di perfezionamento linguistico e informatico.

L'*iter* per l'approvazione di uno schema di decreto - predisposto dal MIUR di concerto con il MEF - 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.

Le borse di studio e i prestiti d'onore sono ancora finanziati principalmente dallo Stato attraverso il Fondo Integrativo (istituito dalla legge n. 390 del 1991), cui si aggiungono le risorse provenienti 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.

Dopo il picco dell'anno 2009 (dovuto a stanziamenti aggiuntivi), nell'esercizio 2014, solo grazie alle integrazioni provenienti dalla più recente normativa (DL n. 104 del 2013 e la Legge di stabilità per il 2014) le risorse hanno raggiunto i 162,6 milioni di euro.

Quanto all'efficacia degli interventi così finanziati, si rileva che gli studenti risultati idonei che, per indisponibilità di risorse, non hanno ottenuto i benefici sono ancora in numero elevato.

Nell'anno accademico 2013-2014 (cioè l'anno accademico di riferimento per il riparto 2014) gli studenti idonei risultano essere pari a 179.284 rispetto ai 133.117 studenti beneficiari, con una percentuale di soddisfazione pari al 74,25 per cento (nell'a.a. 2012-2013 la percentuale era pari al 79,8 per cento).

In mancanza della definizione dei costi e dei fabbisogni *standard*, elevata si mantiene anche la sperequazione tra le varie Regioni e tra i servizi da esse erogati in relazione al differente contributo versato (che varia dai 17milioni della Emilia-Romagna agli 81 mila euro della Campania) nonché alle differenze "dimensionali" connesse alle diverse realtà territoriali.

Accanto alle risorse per le borse di studio, sono destinate agli studenti meritevoli anche le disponibilità di cui al "Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti", cui attinge il recente Piano nazionale per il sostegno al merito e alla mobilità degli studenti capaci, meritevoli e privi di mezzi (art. 56 del DL n. 69 del 2013).

In attuazione dello stesso è stata introdotta una nuova tipologia di borsa di studio, cumulabile con i precedenti benefici, destinata agli studenti che abbiano conseguito risultati scolastici eccellenti e si vogliano iscrivere nell'a.a. 2013-2014 ad un'università italiana che abbia sede in una Regione diversa da quella di residenza.

Con il d.m. 4 settembre 2013, n. 75, è stato emanato il relativo bando e si è poi provveduto ad erogare in favore degli atenei le prime due (2013 e 2014) delle tre annualità previste.

Quanto al finanziamento del Fondo si segnala l'utilizzo di parte delle risorse (5 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 7 milioni per l'anno 2015) stanziate nel Fondo per il merito (introdotto dall'art. 4 della legge 30 dicembre 2010, n. 240) atteso che, attualmente la Fondazione per il merito di cui all'art. 9 del DL 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106, non è ancora operante.

Il forte ritardo nell'avvio della citata Fondazione - che aveva il compito di gestire un Fondo destinato a promuovere l'eccellenza e il merito fra gli studenti dei corsi di laurea e laurea magistrale - richiede un'attenta riflessione in ordine all'attuale interesse a proseguire nell'iniziativa, le cui risorse continuano ad essere destinate ad interventi di diversa natura.

Il diritto allo studio si esplica, infine, attraverso l'attività dei 14 Collegi universitari legalmente riconosciuti e delle 3 Residenze universitarie statali che beneficiano del contributo dello Stato, il cui andamento, in brusca flessione negli ultimi esercizi (i contributi stanziati in bilancio per il 2013 ammontavano a 13,2 milioni a fronte dei 22,2 milioni dell'esercizio precedente) segna una crescita nel 2014 (16,6 milioni) in relazione a uno specifico finanziamento espressamente riservato ai Collegi ai sensi dell'art.1, comma 258 della legge di stabilità per il 2014 (5 milioni).

A seguito degli interventi di cofinanziamento previsti dalla legge n. 338 del 2000, sono stati messi già a disposizione degli studenti universitari quasi 20.000 posti alloggio, di cui circa 9.000 derivanti da interventi di recupero, ristrutturazione, restauro e risanamento e circa 11.000 di nuova realizzazione (nuove edificazioni, ampliamenti ed acquisti).

4.3. La Missione: Ricerca e innovazione

In coerenza con le priorità politiche in materia di ricerca e innovazione, le misure avviate per raggiungere il *target* comunitario miravano alla realizzazione di un "Sistema nazionale della ricerca" attraverso un governo unico del processo ed una semplificazione e incentivazione degli investimenti che consentisse un allineamento dei programmi nazionali alle politiche europee.

Ulteriori obiettivi avevano ad oggetto iniziative volte a sostenere progetti di ricerca industriale (*startup* innovative e sostegno alle imprese) e ad ottimizzare l'utilizzo dei Fondi nazionali ed europei nel quadro della nuova strategia di Europa 2020.

4.3.1. La riorganizzazione della politica di settore

La riorganizzazione della politica di settore si snoda attraverso il recupero della programmazione strategica, l'efficacia nella definizione degli interventi e la semplificazione degli strumenti di finanziamento.

Sotto il primo profilo, nel febbraio del 2014 è stato presentato il nuovo Programma Nazionale della Ricerca (PNR) 2014-2020, che definisce l'architettura strategica della ricerca italiana, del quale l'Amministrazione prevede in tempi brevi l'avvio dell'*iter* di approvazione.

Il nuovo strumento rappresenta la cornice entro la quale si sviluppa la programmazione della ricerca e riveste un ruolo ampio di coordinamento verticale (integrando le politiche di ricerca definite a livello europeo e internazionale, con il contesto nazionale e le iniziative e i territori delle Regioni) e orizzontale (definendo obiettivi e modalità di intervento che valgono per tutte le Amministrazioni pubbliche che adottano piani in materia di ricerca).

Propone inoltre scelte precise finalizzate a sei fondamentali obiettivi che coinvolgono: a) il coordinamento e l'integrazione di risorse nazionali ed europee; b) il rafforzamento del capitale umano valorizzando talenti e promuovendo la mobilità; c) il sostegno selettivo alle infrastrutture di ricerca che ne riduca la cronica frammentazione ed elimini le inutili duplicazioni; d) la stabile collaborazione tra pubblico e privato ; e) l'efficienza e la qualità della spesa attraverso il potenziamento delle informazioni e delle valutazioni; f) il sostegno specifico per il Mezzogiorno.

Il Piano ha nuovamente sottolineato l'importanza e la centralità della programmazione nel settore della ricerca e il ruolo decisivo di una *governance*, strutturata in un Comitato-guida presieduto dal MIUR, specifici Comitati di programma per ciascuno dei programmi in cui si articola il PNR e una struttura permanente di dialogo tecnico con le Regioni.

In relazione al processo di semplificazione, ampio è stato, inoltre, lo sforzo in tema di 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.

La disciplina normativa del sistema di sostegno alla ricerca industriale e sviluppo sperimentale è stata, in particolare, investita da numerose modifiche che hanno consentito il superamento dell'originario sistema risalente al 1999 (d.lgs. n. 297 del 1999 e d.m. n. 593 del 2000), ma la cui attuazione resta ancora condizionata dall'approvazione del PNR attualmente in fase di predisposizione.

Le norme di semplificazione concernenti la ricerca fondamentale[40] sono, invece, già state applicate nei nuovi bandi ed è già possibile riscontrarne gli effetti positivi, come emerge dalla progressiva contrazione delle somme cadute in perenzione.

[40] 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).

4.3.2. Le risorse finanziarie destinate alle attività di ricerca nel 2014

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 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 2014 ammontano a oltre 3 miliardi di euro (erano 3,7 miliardi nel 2013), dei quali il 66,5 per cento viene erogato dal MIUR; seguono per dimensione le risorse gestite dai Ministeri della salute, dell'economia e delle finanze e dell'ambiente; le risorse previste nel bilancio dei beni culturali, essenzialmente dedicate alle attività di restauro, raggiungono, appena l'1,2 per cento degli stanziamenti.

Le somme gestite dal MIUR si iscrivono nel programma "Ricerca scientifica e tecnologica applicata" (141,8 milioni a fronte dei 618,5 milioni del 2013) e nel programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base"(con uno stanziamento di 1,9 miliardi, in leggera riduzione rispetto ai 2 miliardi del 2013); in lieve aumento le risorse stanziate nel programma "Ricerca per la didattica" (1,6 milioni), 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 si riconnette al Fondo per gli investimenti della ricerca scientifica e tecnologica destinati al FAR che, a fronte di appena 3,4 milioni in sede di previsionale, registra un significativo incremento delle previsioni assestate, gran parte delle quali destinate tuttavia al pagamento dei residui passivi perenti di conto capitale.

La riduzione delle disponibilità 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 riprogrammazione delle somme rinvenienti da minori utilizzi e/o economie sui progetti di ricerca industriale, limitando le erogazioni, nel 2014, a progetti approvati negli anni precedenti per un ammontare di circa 85 milioni, a fronte dei quali si rilevano tuttavia oltre 74 milioni di finanziamenti revocati[41].

Non risultano, inoltre, ancora attuate le recenti misure in materia di ricerca dettate dal DL n. 69 del 2013 - atteso che gli interventi devono essere definiti nell'ambito del nuovo PNR il cui *iter* è ancora in corso -, né si registra l'avvio di ulteriori strumenti di sostegno agli investimenti in ricerca del mondo produttivo in mancanza di nuove risorse stanziate nel FIRST per il triennio 2014-2016[42].

Quanto agli stanziamenti del programma destinato alla "ricerca di base", una parte rilevante è assorbita dal Fondo di funzionamento degli Enti di ricerca - FOE (che rappresenta oltre il 90 per cento delle risorse assegnate al programma) e dai contributi dello Stato per la ricerca scientifica (pari a circa 43,6 milioni).

Un'ulteriore flessione registra la quota destinata al Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST) che, nel 2014, fruisce di soli 62,6 milioni (erano 63,1 milioni nel 2013 ma oltre 369,8 milioni nel 2009).

---

[41] Le principali cause di revoca si riferiscono a: morosità dei soggetti beneficiari; procedure concorsuali che hanno interessato i soggetti beneficiari delle agevolazioni; rinuncia da parte dei soggetti beneficiari alla prosecuzione delle attività progettuali; mancata conclusione delle attività progettuali.

[42] 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. 106 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).

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*.

Le risorse disponibili sono state quindi ripartite con il decreto interministeriale n. 6 dell'8 gennaio 2015, prevedendo un incremento sia della percentuale di risorse (oltre il valore minimo del 15 per cento) destinata al finanziamento di interventi presentati nel quadro di programmi dell'Unione europea o di accordi internazionali (finalizzata a garantire una maggiore copertura rispetto alle esigenze di partecipazione nazionale ai bandi europei), sia della dotazione finanziaria riservata nel riparto FIRST dell'anno 2013 al bando SIR 2014 destinato ai giovani ricercatori (5 milioni), al fine di assicurare una maggiore copertura rispetto all'elevato numero di proposte pervenute (n. 5250).

I restanti 43 milioni (pari al 69 per cento delle risorse disponibili) sono stati destinati al finanziamento di interventi di supporto alla ricerca fondamentale nell'ambito degli atenei e degli Enti di ricerca pubblici afferenti al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Il notevole ritardo con il quale è stato approvato il citato provvedimento consentirà solo con un anno di ritardo la possibilità di assumere i relativi impegni di spesa sui Fondi preventivamente conservati in bilancio per l'anno 2015 quali residui di lettera F e suggerisce di programmare i nuovi interventi usufruendo anche delle risorse stanziate per il 2015 al fine di produrre una maggiore massa attiva.

Resta quindi 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 31.12.2014 risulta pari a 161,5 milioni di euro, cui si aggiungono ulteriori 62,58 milioni della competenza 2014 mantenuti in bilancio nel 2015 quali residui di lettera F.

Ammontano inoltre a circa 58 milioni i residui 2014 per i quali è stata richiesta al MEF la proroga dei termini di perenzione.

Critico appare inoltre l'andamento dei residui perenti. A fronte di uno *stock* di residui perenti pari 1,9 miliardi (di cui 1,8 per ricerca applicata e 93,4 milioni per la ricerca di base), nel 2014 sono state effettuate richieste di reiscrizioni in bilancio di residui perenti relativi ai due capitoli 7245 e 7320 per un importo di 107,1 milioni a fronte dei quali sono state accordate reiscrizioni in bilancio per 101,2 milioni di euro.

Problematico resta peraltro anche lo smaltimento dell'ammontare delle reiscrizioni. I relativi pagamenti fanno, infatti, registrare un indice non particolarmente rilevante (57 per cento) contribuendo alla crescita dei residui passivi, cui si aggiungono gli oltre 468,7 milioni di reiscrizioni destinati all'alimentazione della Contabilità speciale intestata al FAR, provenienti dal 2013 e non pagati anche nell'esercizio in esame.

4.3.3. Le risorse provenienti dalla Comunità europea

Il quadro complessivo sull'attuazione del PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013, rivolto alle quattro Regioni della Convergenza segna, al termine del 2014, il completamento della fase di programmazione, cui corrisponde una percentuale di realizzazione che si ferma al 59,4 per cento (era il 54,9 per cento nel precedente esercizio).

Nell'ambito dell'Asse I – Sostegno ai mutamenti strutturali, si segnala in particolare l'avanzamento dei progetti di ricerca e formazione (306 progetti), la cui spesa certificata rappresenta oltre il 66 per cento degli impegni e i progetti di Sviluppo/Potenziamento di

Distretti ad Alta Tecnologia e Laboratori Pubblico-Privati (100 progetti), le cui spese certificate segnano il 47 per cento degli impegni. Più avanzato risulta lo stato di attuazione dei 92 progetti di potenziamento strutturale, le cui spese certificate raggiungono l'82 per cento degli impegni mentre continuano a segnare un certo ritardo i progetti "a cavallo" con la precedente Programmazione 2000-2006 e quelli di "prima fase" (selezionati ed avviati prima dell'adozione dei Criteri di Selezione delle operazioni da parte del Comitato di Sorveglianza del PON R&C del 7 maggio 2008) con una spesa certificata di circa il 18 per cento.

Minore risulta la percentuale anche 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, tuttavia, una forte ripresa rispetto al precedente esercizio con un ammontare di spese certificate pari al 64 per cento (era il 15,6 per cento nel 2013) 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.

I progetti finanziati nell'asse III - Assistenza tecnica e attività di accompagnamento - segnano, infine, un incremento dello stato di avanzamento (con il 68 per cento di spesa certificata).

In considerazione del netto ritardo intervenuto nell'utilizzo dei Fondi comunitari, con conseguenti gravi rischi di disimpegno delle risorse comunitarie, il MIUR ha proceduto nel 2014 ad una nuova manovra di riprogrammazione del PON R&C, con un innalzamento della dotazione complessiva del PAC - MIUR a 922,13 milioni dei quali risultano impegnati 270 milioni e 86 pagati.

L'articolazione programmatica del PAC si indirizza, in primo luogo, nei confronti degli stessi interventi del PON che scontavano ritardi nella tempistica realizzativa (le risorse destinate a "salvaguardia di progetti validi avviati" sono pari a 555 milioni), mentre le altre risorse sono state destinate a "nuovi" interventi con finalità coerenti con quelle del PON, comprendenti tutte le iniziative con caratteristiche di anticipazione delle linee di programmazione 2014-2020, e che comunque prevedono il finanziamento di azioni "prototipali" contraddistinte da nuove modalità di attuazione e realizzazione.

Nella programmazione PAC MIUR (Potenziamento infrastrutture di ricerca pubblica), le risorse ad esse destinate ammontano a complessivi 212 milioni appostati sulle linee Ricerca e Innovazione (106,5 milioni dei quali 101,7 impegnati e 63,7 spesi), Domanda pubblica (100 milioni programmati) e Messaggeri della conoscenza (5,5 milioni dei quali 4,2 impegnati e 3,3 spesi).

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'INTERNO

Considerazioni di sintesi
1. Profili della programmazione strategica e finanziaria
2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. La revisione degli assetti organizzativi del personale civile e la riduzione degli organici; 2.2. Gli organismi vigilati;* 2.2.1. Agenzia Nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati; 2.2.2. Opera Nazionale di assistenza per i Vigili del Fuoco; *2.3. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza*
3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Le misure di contenimento della spesa; 3.2. Dinamica degli stanziamenti;* 3.2.1. Le economie; *3.3. I residui passivi – i residui perenti e le reiscrizioni;* 3.3.1. Le nuove perenzioni relative agli Enti locali; *3.4. La situazione debitoria*
4. Missioni e programmi: *4.1. Analisi finanziaria e principali risultati gestionali;* 4.1.1. Le riassegnazioni; *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. Attività delle Forze di Polizia nel contrasto alla criminalità organizzata; 4.2.3. Sinergie tra le Forze di Polizia; 4.2.4. Politiche di controllo dell'immigrazione – *Mare Nostrum* e *Triton*; 4.2.5. Le relazioni finanziarie con gli Enti locali

Considerazioni di sintesi

L'Amministrazione dell'interno è sempre più impegnata sui due fronti sui quali esprime la propria missione istituzionale: l'ordine e la sicurezza della collettività, alla quale si collega la gestione delle emergenze, da un lato e la *governance* economico-finanziaria degli Enti locali, nel rispetto delle autonomie costituzionalmente riconosciute, dall'altro.

In tale quadro, con una dinamica di bilancio nella quale si conferma un impianto che correla adeguatamente centri di responsabilità e missioni e programmi, ma che presenta limitati margini di manovra, sussiste la difficoltà di rispondere alle esigenze da soddisfare con le risorse finanziarie, umane e strumentali a disposizione, con la persistenza di situazioni debitorie di notevole rilievo e solo in parte ristorate.

La nuova prospettiva, recata dal DL n. 90/2014, con la soppressione delle Province, richiede il tempestivo avvio del processo di razionalizzazione delle Prefetture, al quale è in qualche misura collegato quello degli uffici operativi, soprattutto per quel che attiene alla pubblica sicurezza.

La razionalizzazione delle "Forze di Polizia" costituisce del resto una priorità da gestire nel difficile contemperamento tra il mantenimento del livello della sicurezza, anche in termini di percezione da parte della collettività e una diversa organizzazione sul territorio.

A tal proposito, oltre agli interventi in atto, ma, soprattutto in prospettiva (le modifiche più sensibili si rinvengono presso il Dipartimento dei Vigili del Fuoco) e nella gestione degli immobili, le sperimentazioni sull'adozione del numero unico europeo che più che altro

riguardano attualmente l'utilizzazione di centri comuni di smistamento delle chiamate, devono entrare in una fase più matura e poter disporre di adeguate tecnologie.

La tematica dell'Immigrazione è quanto mai attuale e delicata ed i costi delle operazioni di soccorso sono parzialmente a carico del bilancio del Ministero per le strutture e le risorse professionali impegnate. La missione *Triton* dell'Agenzia *Frontex* - il cui coordinamento nazionale è affidato al Ministero - ha, com'è noto, differenti modalità rispetto a "Mare Nostrum" e ne andrà verificato l'incremento dell'apporto finanziario da parte dell'Unione Europea, così come quello dei navigli e dell'assorbimento delle quote di immigrazione.

Va sottolineato l'impegno dell'Amministrazione nei contesti che la vedono protagonista, oltre che sul piano della sicurezza e dell'emergenza, anche nell'area della *governance* economico-finanziaria degli Enti locali.

La corretta applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata potrà consentire la definitiva cancellazione dei debiti cui non corrispondano obbligazioni giuridicamente perfezionate e l'eliminazione, con successiva reimputazione ad esercizi successivi, di debiti che, pur corrispondendo ad obbligazioni giuridicamente perfezionate e perciò impegnabili, non siano pervenuti a scadenza.

Si auspica che il processo evolutivo prosegua senza eccessivi ammorbidimenti.

La prospettiva, sempre nel contesto degli Enti locali, si arricchisce con il significativo incremento delle unioni per la gestione associata delle funzioni che ha già raggiunto livelli significativi (468 nel 2014) e più di recente, con un sensibile incremento delle fusioni nel 2014 (26, rispetto ad una o due fusioni annue dal 1995 al 2013), grazie alla normativa di agevolazione.

In quest'ultimo caso, a fronte dei benefici che possono derivare alla collettività, sia in termini di minore pressione fiscale, sia per la maggiore quantità e migliore qualità dei servizi, sta la ricerca dell'ottimale compensazione per gli enti, tra le minori entrate e le minori spese.

Può affermarsi, al riguardo, che le "fusioni" appaiano, anche in un'ottica sistematica, ben più decisive delle "unioni", sia dal punto di vista economico che sotto il profilo della razionalizzazione.

1. Profili della programmazione strategica e finanziaria

Le priorità politiche individuate nelle direttive del Ministro per l'azione amministrativa per il 2014 ed il 2015 mantengono un analogo assetto, con una maggiore puntualizzazione per alcune di esse nella direttiva 2015 con la valorizzazione degli strumenti e delle modalità.

Il contrasto alla criminalità interna ed internazionale, viene mirato anche ad una particolare tutela dello sviluppo delle attività economiche ed imprenditoriali. Di rilievo è l'attenzione ad ogni fenomeno terroristico, interno e internazionale e viene collegata alla lotta alla sua radicalizzazione, che va espressa nella capacità di risposta nelle situazioni di crisi. La consapevolezza della globalizzazione del crimine indica l'esigenza di intensificare la cooperazione in ambito europeo ed internazionale per consentire – in una logica di sviluppo degli scambi informativi e di comunicazione tra i vari sistemi di *intelligence* – adeguate strategie di prevenzione e contrasto.

Il fenomeno migratorio costituisce, ovviamente, una priorità sempre più pressante per la forte ripresa degli sbarchi e l'esigenza di un approccio globale al livello europeo viene posta in evidenza per rinvenire strategie più efficaci di quelle finora adottate e, comunque, rispettose dei diritti fondamentali e delle tutele umanitarie. Al riguardo, la direttiva 2015 pone l'accento sull'azione strategico-diplomatica sia al livello bilaterale che multilaterale, per realizzare, da un lato, una politica condivisa da parte dell'Unione Europea e, dall'altro, un'efficace cooperazione con i Paesi terzi di origine o di transito.

Per quanto attiene alle patologie che inficiano la sicurezza sul territorio, tra cui quelle connesse alla dequalificazione dei centri urbani, alla sussistenza di reati diffusi, alla incidentalità sulle strade, allo scadimento delle forme di ordinata convivenza civile, viene ritenuta necessaria

l'individuazione, anche attraverso i Prefetti, di forme più efficaci di integrazione, potenziando nel contempo i livelli di sicurezza urbana, con il coinvolgimento del mondo delle Autonomie.

Le problematiche connesse all'economia, nel perdurare della situazione di crisi, sottolineano l'esigenza di rafforzare, nell'ottica di una forte integrazione interistituzionale, l'attività di assistenza a favore degli Enti locali, nel contesto della modifiche riguardanti la fiscalità locale. La Direttiva 2015 inquadra tali obiettivi nel contesto delle recenti disposizioni sul territorio, con riferimento anche alle unioni e fusioni di comuni.

La ridefinizione degli assetti istituzionali degli Enti locali, per far fronte alle esigenze di riduzione della spesa pubblica e di contenimento del debito pubblico, comporta anche interventi in linea con le più recenti indicazioni della Corte Costituzionale. In tale contesto rilevano le attività orientate a realizzare le funzioni associate per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, nonché ad una migliore interazione con le autonomie locali.

La sussistenza di emergenze ambientali, nonché il grave fenomeno degli infortuni sul lavoro comportano l'adozione di iniziative integrate a tutela della pubblica incolumità e richiedono pertanto una qualificata e coordinata azione di monitoraggio, analisi, prevenzione e soccorso.

Il processo di revisione della spesa costituisce una priorità che rende necessaria la riorganizzazione delle attività per la più efficiente erogazione dei servizi, per l'eliminazione degli sprechi e per la realizzazione di effettive economie di bilancio. Ciò comporta una particolare attenzione ai programmi di spesa.

Nella Direttiva 2015 viene messa in evidenza l'azione svolta per il controllo degli Enti dissestati, deficitari ed in pre-dissesto, nell'ottica di assicurare un efficace controllo della spesa pubblica.

Elementi salienti della programmazione, nell'arco temporale 2014-15, vanno rinvenuti nella costruzione di indicatori ed in una nuova architettura dei processi amministrativi che, da parte dell'OIV, è stata realizzata con una mappatura integrale di detti processi, con particolare attenzione ai diversi livelli e alla loro configurazione informatica.

Dal punto di vista del monitoraggio delle attività, tali operazioni rappresentano una indubbia utilità e, quindi, ci si attendono analisi particolarmente approfondite nel prossimo futuro.

In tale contesto si è provveduto all'aggiornamento degli indicatori associati ai programmi di spesa del Ministero dell'interno. Tale aggiornamento riguarda sia gli indicatori di contesto sia quelli di risultato[1]. Inoltre è stato adottato, a partire dal 2015, un sottoinsieme di indicatori comuni per il monitoraggio dei programmi di spesa 32.2 "Indirizzo politico" e 32.3 "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza".

Va peraltro detto che, non essendo emersi particolari elementi di criticità in termini di coerenza dei programmi con le funzioni istituzionali, non sono stati ritenuti necessari interventi di razionalizzazione del quadro contabile da considerarsi eccezionali rispetto alle ordinarie operazioni di "manutenzione" delle poste di bilancio, svolte annualmente durante l'attività di formazione del bilancio medesimo.

Operazioni di semplificazione e di accorpamento dei programmi hanno riguardato i Dipartimenti. Si cita quello dell'Immigrazione, che ha previsto l'accorpamento in un unico programma "Flussi migratori, garanzia dei diritti, e interventi per lo sviluppo della coesione sociale" di funzioni evidentemente tra loro collegate.

Del resto, aggregazioni funzionali non sono nuove nel Ministero dell'interno, in quanto, a partire dall'esercizio 2011 la quasi totalità degli oneri riferibili alle attività periferiche è stata ricompresa nell'unico programma "Attuazione da parte delle Prefetture-Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'interno sul territorio", facente capo alla medesima unità organizzativa di primo livello – il C.R.A. 6 Politiche del Personale.

---

[1] Per la consultazione degli indicatori si rimanda all'apposita sezione del sito della Ragioneria dello Stato: (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi_e_valutazione_della_Spesa/Indicatori-dei-programmi/2013/).

L'attuale struttura di bilancio si può considerare sostanzialmente conforme con la struttura organizzativa centrale e periferica dell'Amministrazione, pur con la centralizzazione presso il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie di una serie di spese afferenti alle Prefetture-UTG. Scelta questa che, peraltro, consente un miglior governo della spesa.

Non si rilevano particolari evoluzioni nelle analisi del NAVS, il quale è stato soprattutto impegnato nei gruppi di lavoro istituiti ad hoc dal Commissario Straordinario per la spending review.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. La revisione degli assetti organizzativi del personale civile e la riduzione degli organici

Il percorso di riduzione degli organici che ha interessato l'Amministrazione civile dell'Interno (del quale si è trattato nella precedente relazione e che trova la sua maggiore evidenza nell'ambito della carriera prefettizia), aveva portato, fino al 2013, alla soppressione di n. 11 posti di funzione di viceprefetto, di n. 39 posti di viceprefetto aggiunto e di n. 4 posti di dirigente dell'Area 1 di seconda fascia.

La riduzione, presso gli Uffici periferici dell'Amministrazione, dei restanti posti di funzione di viceprefetto (n. 5) e di viceprefetto aggiunto (n. 30), nonché degli uffici di dirigente di seconda fascia dell'Area 1 (n. 24), è stata attuata, per quanto attiene ai posti di funzione della carriera prefettizia, con il d.m. 13 maggio 2014, e, per quanto concerne i posti di funzione dei dirigenti dell'Area I di seconda fascia, con il d.m. 5 agosto 2014.

Tali operazioni sono intervenute in un quadro non modificato di articolazione delle Prefetture. Al riguardo si ribadiscono le osservazioni svolte nelle precedenti relazioni in ordine al non inevitabile collegamento del sistema delle Prefetture con quello delle Province.

La proposta di rideterminazione delle dotazioni organiche, peraltro, secondo quanto previsto dall'art. 21-*bis* della legge n. 114/2014, è stata già formulata, ai fini dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di cui all'art. 2, comma 5, del decreto-legge n. 95/2012.

Va sottolineato come, in tempi più celeri rispetto alle previsioni, con il DL n. 90/2014 sia stata operata la soppressione delle Province, che sta già producendo effetti, sia sulla redistribuzione delle funzioni, sia in termini di ricollocazione del personale ai livelli territoriali.

Le Prefetture, quindi, sono particolarmente coinvolte in un contesto che va molto al di là del disegno originario della riduzione delle Province: viene infatti a saltare il collegamento con le Prefetture, la cui razionalizzazione dovrà inevitabilmente prescinderne.

La complessa operazione, che attiene alle previste riduzioni organiche per le aree nelle quali si distribuiscono le professionalità dell'Amministrazione civile, mira a consistenti risparmi.

In conclusione, dall'attuazione delle previsioni di cui all'art. 2, comma 1, lettere a) e b) del decreto-legge. n. 95/2012, dovrebbe conseguire, a regime, un risparmio totale pari a circa 111 milioni di euro, come riportato nel seguente prospetto riepilogativo.

TAVOLA 1

RIDUZIONE DIRIGENTI DI LIVELLO GENERALE

(in migliaia)

				Riduzione 20%				
Qualifica	**Uffici**	**Costo medio unitario**	**Costo complessivo**	**Riduzione prefetti**	**Risparmio**	**Dotazione organica attuale**	**In servizio al 30/09/2014**	**Dotazione organica rideterminata**
Prefetto	147	215	31.553	29	6.225	147	138	118

TAVOLA 2

RIDUZIONE DIRIGENTI DI LIVELLO NON GENERALE

(in migliaia)

				Riduzione 20%				
Qualifica	**Uffici**	**Costo medio unitario**	**Costo complessivo**	**Riduzione viceprefetti**	**Risparmio**	**Dotazione organica attuale**	**Personale in servizio al 30/09/2014**	**Dotazioni organiche rideterminate**
Viceprefetto (VP)	712	129,5	92.129,5	12	1.553	712	648	700
Viceprefetto aggiunto (VPA)	647	90	58.180,5	280	25.177	852	363	572
Totale VP e VPA	1359	219,5	150.310	292	26.731	1564	1011	1272
Dirigente seconda fascia	221	108,5	23.960	24	2.602	221	161	197
Totale	**1580**		**174.270**	**316**	**29.333**			

TAVOLA 3

RIDUZIONE PERSONALE CONTRATTUALIZZATO

(in migliaia)

				Riduzione 10% della spesa				
Qualifica	**Dotazione organica dPCM 25/06/2012**	**Costo medio di area**	**Costo complessivo**	**Riduzione organico**	**Risparmio**	**Dotazione organica attuale**	**Personale in servizio al 30/09/2014**	**Dotazione organiche rideterminate**
Area terza	9.504	38,5	365.172	1.148	44.109,5	9.504	7.993	8.356
Area seconda	11.858	30	353.487	975	29.065	11.858	10.203	10.883
Area prima	1.399	26	35.891	89	2.283,5	1.399	1.247	1.310
Totale	**22.761**		**754.550**	**2.212**	**75.458**	**22.761**	**19.443**	**20.549**

Fonte: dati Ministero dell'interno

2.2. Gli organismi vigilati

*2.2.*1. Agenzia Nazionale per l'amministrazione dei Beni Sequestrati e Confiscati

Le problematiche inerenti alla gestione ed alla valorizzazione dei beni confiscati sono state trattate diffusamente, in particolare, nella relazione sul rendiconto 2012.

In tale contesto era stato sottolineato come solamente con l'art. 110 e seguenti del c.d. "Codice Antimafia" - d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, entrato in vigore il 13 ottobre 2011 ed i tre successivi regolamenti di funzionamento, del 15 dicembre 2011, la configurazione dell'Agenzia ha assunto una reale definizione.

La logica sottesa all'istituzione dell'Agenzia è, sostanzialmente, quella di avere, da un lato un soggetto in grado di programmare l'utilizzo dei beni e di assicurare una cabina di regia nazionale, con la collaborazione dei cc.dd. "nuclei di supporto" istituiti presso le Prefetture e, dall'altro, di seguire tutto il processo che va dal sequestro, sia pure con compiti solo di consulenza e affiancamento all'Autorità giudiziaria, all'assunzione in carico del bene dopo la confisca di primo grado, alla confisca definitiva ed alla destinazione finale.

Compiti questi che si sono rivelati particolarmente onerosi, soprattutto se rapportati al dimensionamento originario dell'Agenzia, fissato in 30 unità, assetto questo non ritenuto adeguato dalla Corte dei conti (cfr. deliberazione n. 23/2010/G), ed alla dotazione finanziaria, fissata in poco più di 4 milioni di euro annui.

In effetti il rapporto con la "dante causa" Agenzia del Demanio, ben più strutturata ed articolata sul territorio ha mostrato l'esigenza di rafforzare la struttura.

Va, peraltro, precisato che lo stesso d.lgs. n. 159 del 6 settembre 2011 prevedeva deroghe, sia pure limitate e la legge ha, sia pure in parte, recepito le esigenze organizzative dell'Agenzia (introduzione dell'art. 113-*bis* al "codice antimafia", in tema di impiego di una aliquota di personale in aggiunta a quello previsto dalla dotazione organica) ed ha provveduto alla modifica di alcune norme che appesantivano il meccanismo di destinazione dei beni e la loro gestione fino a quel momento.

Sono inoltre da segnalare in termini positivi le modifiche apportate dall'art. 1, comma 189 della legge di stabilità n. 228 del 24 dicembre 2012 in tema di assegnazione diretta di beni mobili confiscati anche iscritti in pubblici registri, agli Enti territoriali ed alle associazioni di volontariato, nonché in merito alla esenzione da imposte tasse o tributi sugli immobili confiscati durante la vigenza dei provvedimenti di sequestro e confisca ed in ogni caso fino alla loro assegnazione o destinazione. Lo stesso comma ha, poi, previsto la possibilità di stipula di convenzioni onerose con società a totale o prevalente capitale pubblico.

Il tema della gestione e della valorizzazione dei beni confiscati è oggetto del disegno di legge (Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti – AS 1687), presentato dal Governo il 20 novembre 2014 per l'esame presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia.

I profili gestionali dell'Agenzia non risultano mutati in termini significativi e va sottolineato che non sono disponibili relazioni recenti sull'attività svolta, né, peraltro, il consuntivo definitivo del 2013. Pertanto l'Amministrazione dell'interno ha fatto riferimento al "progetto di consuntivo" 2013, per i dati gestionali, aggiornando al 31.12.2014 la quantificazione del personale in servizio.

TAVOLA 4

(in migliaia)

Unità di personale	*Di cui: tempo indeterminato*	**Costi totali**	*Di cui: Costo del personale*	*Di cui: a tempo indeterminato*	*Di cui: beni e servizi*	*Di cui: consulenze*	*Di cui convenzioni*	**Importo ricavi totali (valore produzione)**	*Di cui tariffe o altre componenti tariffarie*
85	*1*	**4.978**	*3.536*	*211*	*1.372*	*0*	*0*	**5.405**	*0*

Fonte: dati Ministero dell'interno

2.2.2. Opera Nazionale di Assistenza per i Vigili del Fuoco

Il Consiglio di Amministrazione dell'Ente è stato sciolto con decreto del Prefetto di Roma in data 16 aprile 2014, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39, per incompatibilità dei componenti che detenevano posizioni dirigenziali nell'ambito dell'Amministrazione vigilante. Contestualmente è stato nominato un Commissario Straordinario, con il compito di apportare le necessarie modifiche statutarie per addivenire ad una nuova composizione dell'Organo di amministrazione.

Il nuovo Statuto, perfezionato in data 14 ottobre 2014, prevede un Consiglio di Amministrazione di soli cinque componenti (ai sensi dell'art. 6 comma 5 del decreto-legge n. 78 del 2010) il quale è stato ricostituito in data 18 dicembre 2014 e si è insediato in data 23 dicembre 2014.

Presso la segreteria tecnica dell'Ente sono presenti 21 unità di personale. Le spese per il 2014, relative al funzionamento dell'Ente, sono esposte suddivise per categoria.

TAVOLA 5

(in migliaia)

SPESE DI FUNZIONAMENTO	PRE-CONSUNTIVO 2014
Spese per gli organi dell'Ente (Segretario Generale, Revisori dei Conti)	26
Oneri Personale in servizio presso i Centri (Missioni VV.F.)	247
Acquisto di beni di consumo e servizi (manutenzione ordinaria, straordinaria ecc.)	270
Professionisti (Oneri – compensi)	94
Attività assistenziale (Contributi Personale VV.F. - Gestione Centri di soggiorno)	1.717
Salariati presso i centri di soggiorno	494
Oneri tributari (IRAP – INAIL per VV.F. che prestano servizio presso i centri di soggiorno)	52
Altre spese (Pagamento Avvocatura dello Stato)	7
Totale	**2.907**

Fonte: dati Ministero dell'interno

Si segnala che tale Ente ha un consistente finanziamento pubblico.

2.3. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza

Nell'ambito del Dipartimento per le Politiche del Personale, opera con qualifica di Prefetto un dirigente, che cumula le funzioni di responsabile della trasparenza e di responsabile della prevenzione della corruzione nell'ambito dell'Amministrazione dell'interno nel suo complesso.

In data 31 gennaio 2014 è stato adottato dal Ministero il "Piano triennale della prevenzione della corruzione", sulla base delle linee guida fornite dal "Piano Nazionale Anticorruzione.

Per quanto concerne la trasparenza si è proceduto all'aggiornamento, valido per il triennio 2014/2016, del precedente Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, aggiornamento operato ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 33/2013, che costituisce anche un'integrazione del Piano anticorruzione, adottato in data 31 gennaio 2014.

Il processo di attuazione del Piano si è focalizzato sulle azioni, di seguito, evidenziate:

- revisione del sito istituzionale, ai fini di garantire una completa accessibilità, in linea con il nuovo principio di "trasparenza", alle informazioni concernenti l'organizzazione e le attività dell'Amministrazione. E' stato, infatti, avviato un processo di revisione e semplificazione delle modalità di accesso alle informazioni previste, anche attraverso l'introduzione di una serie di modifiche e miglioramenti tecnici, resisi necessari a seguito delle esigenze via via delineatesi;
- un maggior coordinamento fra uffici centrali e periferici per le attività previste dal programma;
- l'effettuazione di azioni di monitoraggio sull'attuazione del programma triennale, per il quale sono state previste fasi d'implementazione e precisati compiti e responsabilità degli attori coinvolti;
- l'implementazione di misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi. A tal fine, è stata costituita una rete di addetti sia a livello centrale (un referente per ogni Dipartimento) sia a livello periferico (un referente per ogni Prefettura), a partire dalla produzione fino alla pubblicazione degli stessi, in modo da garantire la trasmissione, la raccolta ed il monitoraggio dei dati inseriti nella sezione Amministrazione Trasparente. Analogamente, gli Uffici ed i Reparti territoriali, sia della Polizia di Stato che del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, hanno, a loro volta, provveduto alla nomina ed alla comunicazione dei propri referenti della trasparenza.

Per quanto concerne le richieste di accesso civico, inoltrate per via telematica, secondo la procedura indicata nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale, conforme alle prescrizioni normative ed a quelle dell'ANAC, la maggior parte delle istanze pervenute riguardano richieste d'informazioni sull'iter di provvedimenti relativi alla materia

dell'immigrazione e della cittadinanza, altre coinvolgono competenze di altre Amministrazioni, locali e centrali.

L'uso dello strumento dell'accesso civico ha avuto, finora una minima consistenza (due sole istanze).

Va sottolineato, al riguardo, come sussista una confusione sulla funzione che l'"accesso civico" deve assolvere.

Da parte dell'Amministrazione è stato, infatti, segnalato come l'accesso civico sia inteso alla stessa stregua di un Ufficio Relazioni con il Pubblico, nonostante, sul sito *web*, siano chiaramente indicate le diverse finalità, che sono quelle di consentire l'effettivo intervento del cittadino.

Per quanto attiene, invece, all'evidenza dei casi di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013, sono stati adottati tutti gli atti d'indirizzo necessari a garantire il rispetto delle disposizioni concernenti le dichiarazioni di "inconferibilità e di incompatibilità" di incarichi sia di vertice che per gli incarichi dirigenziali che comportano l'esercizio, in via esclusiva, delle competenze di amministrazione e di gestione.

Sul sito del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, si è dato atto che i dirigenti appartenenti al Corpo stesso hanno reso le citate dichiarazioni.

E' in via di perfezionamento l'acquisizione delle dichiarazioni di inconferibilità e di incompatibilità da parte di tutti i dirigenti della carriera prefettizia e di quelli dell'Area I dell'Amministrazione civile dell'Interno, in modo da consentire, in tempi brevi, la completa pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'Amministrazione dell'interno.

La Polizia di Stato non ha richiesto agli appartenenti dei ruoli direttivi e dirigenziali le dichiarazioni ex d.lgs. n. 39/2013, in considerazione dei possibili limiti all'applicabilità dell'istituto al personale dirigenziale della Polizia di Stato. La questione ha formato anche oggetto di confronto con le altre Forze di Polizia in un incontro nel cui ambito sono state riscontrate perplessità applicative, anche riguardo allo *status* militare del personale dirigenziale di Carabinieri e Guardia di Finanza. Stante l'innovativa portata della normativa di cui trattasi la materia, attesa la rilevanza della stessa e le perplessità in ordine ad una piena applicabilità in relazione alla particolarità dei suoi effetti su ordinamenti come quelli che regolano le Forze di Polizia e la specificità delle relative funzioni, formerà oggetto di apposita, urgente segnalazione, da parte dell'Amministrazione, all'ANAC per il conseguente, opportuno parere.

Suscita, peraltro, perplessità l'affermazione di specificità delle funzioni rispetto al sistema generale, statuito dalla normativa.

Al fine di consentire un'efficace attuazione delle disposizioni relative ai poteri di vigilanza del Responsabile della prevenzione amministrativa della corruzione, l'Amministrazione afferma che provvederà, in fase di aggiornamento del Piano triennale anticorruzione del Ministero dell'interno, all'adozione di misure che agevolino il Responsabile stesso ai fini dell'attuazione dell'art. 15 d.lgs. n. 39/2013, soprattutto riguardo la contestazione diretta all'interessato dell'esistenza o dell'insorgenza di situazioni d'incompatibilità ed inconferibilità.

In fase di prima applicazione del citato d.lgs. n. 39/2013, non sono stati registrati casi di esistenza o insorgenza di situazioni di inconferibilità ed incompatibilità di incarichi.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Le misure di contenimento della spesa

Gli stanziamenti a legislazione vigente dell'esercizio 2014 scontano una serie di tagli previsti da diverse norme e per dodici interventi suddivisi tra tagli lineari, riduzioni di autorizzazioni di spesa ed accantonamenti[2], per un totale di circa 570 milioni di euro a partire dall'applicazione del DL n. 78/2010 fino a quella del DL n. 66/2014.

[2] In dettaglio sono stati attuati:

Un aspetto che tende a riproporsi è quello del sostanziale ribaltamento delle risorse "tagliate" sulle situazioni debitorie. Del resto, la Corte ha ripetutamente sottolineato come livelli di incomprimibilità dovrebbero essere presi in considerazione per diversamente orientare le riduzioni degli stanziamenti, sia al livello previsionale, sia nel corso dell'esercizio.

Ovviamente, le misure di contenimento hanno riguardato sia le spese di funzionamento che quelle di investimento, ma non sempre quest'ultima categoria (la cui compressione in termini di disponibilità determina comunque effetti sulla modernizzazione e la funzionalità di un'amministrazione) riguarda opzioni che possono essere ridimensionate o rinviate senza particolari danni sulla "*mission*" da perseguire, in quanto, in molti casi, "mettono a rischio" adempimenti necessari.

Costituiscono dimostrazioni del genere, almeno in parte, alcuni "tagli" od "accantonamenti" significativi anche sul piano delle dimensioni finanziarie. Ad esempio, nell'anno di riferimento, tutti i capitoli di spesa gestiti dalla Direzione Centrale per i Servizi Demografici, ad eccezione del 1284/1 (spese correnti cat. II) sono stati interessati da tagli e conseguenti riduzioni delle somme effettivamente disponibili, sia in termini di competenza che di cassa; le più rilevanti hanno interessato i seguenti capitoli:

- Capitolo 7015/1 – investimenti - cat. XXI- realizzazione ANPR[3] – accantonamento negativo di 108.128 euro su uno stanziamento iniziale di 500.000 euro;
- Capitolo 7014/1- investimenti - cat. XXI - realizzazione del Documento Digitale Unificato (D.D.U.) - accantonamento negativo di 17.939.972 euro su uno stanziamento iniziale di 82.000.000 euro;
- Capitolo 1286/1 - spese correnti - cat. II - gestione ANPR e assistenza - accantonamento negativo di 281.211 euro su uno stanziamento iniziale di 2.328.770 euro;

I tagli di spesa intervenuti sono stati in parte compensati con le disponibilità di competenza del capitolo 7014 relativo al D.D.U. - a seguito del mancato avvio del progetto - la Direzione Centrale ha messo a disposizione la corrispondente cassa, pari ad effettivi euro 64.060.028,00 (al netto dei tagli di spesa), per le esigenze di tutti gli altri Dipartimenti del Ministero. Conseguentemente, si è proceduto a richiedere al Dipartimento per le politiche del personale le variazioni compensative in diminuzione del capitolo 7014, e in aumento di altri capitoli di costo.

- tagli lineari per 123 milioni di euro, in applicazione del DL n. 78/2010;
- tagli lineari, sulle sole spese rimodulabili di tutta l'Amministrazione, per 110 milioni di euro, in virtù delle disposizioni recate dal DL 138/2011;
- tagli lineari per 3 milioni di euro per le misure recate dall'art. 13, comma 1-*quinquies*, del DL n. 16/2012, con esclusione del Dipartimento dei Vigili del Fuoco e del Dipartimento della Pubblica Sicurezza;
- applicazione della clausola di salvaguardia, prevista dall'art. 2, comma1, del DL 78/2010, in applicazione della sentenza della Corte Costituzionale 223/2012, che ha comportato tagli lineari per 8 milioni di euro;
- applicazione della clausola di salvaguardia prevista dal DL 78/2010, ai fini dell'applicazione del DL 98/2011, art. 16, commi 1-3, con conseguenti tagli lineari apportati in termini di competenza e cassa per un totale di 0,70 milioni di euro;
- riduzioni per 131 milioni apportate agli stanziamenti a legislazione vigente, in applicazione dell'art. 1, comma 21, del DL 95/2012;
- riduzioni di autorizzazioni di spesa per circa 34 milioni in applicazione del DL 102/2013;
- accantonamenti in base alle disposizioni recate dal DL 120/2013 per 37 milioni di euro;
- accantonamenti in base alle disposizioni recate dal DL 35/2013, art. 12, comma 3, lett. b), e commi 4 e 5, per 20,67 milioni di euro;
- accantonamenti in base alle disposizioni recate dalla legge 147 del 27 dicembre 2013, art. 1, comma 428, come modificato dall'articolo 2, comma 1, lettera c), del DL 4/2014 per 30,9 milioni di euro;
- tagli lineari ai consumi intermedi per 21,8 milioni di euro in applicazione dell'articolo 1, comma 439, della legge 147 del 27 dicembre 2013;
- riduzione della spesa e degli acquisti di beni e servizi in applicazione degli articoli 156, comma 1, 50, commi 1, 2 e 3 del DL 66/2014 per circa 49,8 milioni di euro.

[3] Anagrafe Nazionale Popolazione Residente.

Un tal modo di procedere desta perplessità, in primo luogo per l'utilizzazione del capitolo 7014 alla stregua di un fondo da ripartire della missione 33, che distribuisce risorse anche su capitoli diversi da quelli indicati (7015/1 e 1286/1), senza averne le caratteristiche.

Inoltre, da un lato, mette in discussione l'attribuzione di analoghe risorse, destinate al progetto D.D.U. negli esercizi futuri e, dall'altro, crea, per i capitoli ristorati, l'aspettativa di contare su di un'entità di risorse di uguale dimensione, per gli esercizi futuri, in definitiva eludendo i vincoli di spesa.

Tale dinamica gestionale, peraltro, sottolinea la distanza che ancora divide lo Stato dagli Enti territoriali che, dal 2015, attraverso l'applicazione di strumenti quali l'avanzo vincolato e destinato nonché il fondo pluriennale vincolato, devono garantire la copertura di tutti gli impegni già perfezionati in obbligazioni, pluriennali e non, a tutela degli obiettivi preventivati e di una più stringente ottica di "effettiva programmazione di cassa".

3.1.1. Razionalizzazioni logistiche e gestionali

Nel corso del triennio 2012/2014 sono state condotte numerose operazioni di razionalizzazione degli spazi in uso sia agli uffici centrali dell'Amministrazione che alle Prefetture - Uffici territoriali del Governo, che hanno portato economie per complessivi 4.973.982 euro.

Nel corso dell'anno 2014 le operazioni di dismissione hanno comportato un risparmio di complessivi euro 478.267 annui, di cui 87.425 euro per l'Amministrazione centrale, 264.350 euro per la Prefettura - UTG di Bari, 19.335 euro per la Prefettura - UTG di Belluno, 20.300 euro per la Prefettura - UTG di Chieti e 86.856 euro per la Prefettura - UTG di Trapani.

Le iniziative di razionalizzazione per il 2015 dovrebbero consentire risparmi per circa 1,04 milioni annui[4].

In relazione al nuovo piano di razionalizzazione previsto dall'art. 24 del decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89 del 23 giugno 2014, d'intesa con l'Agenzia del demanio presso la quale è stato istituito apposito tavolo tecnico, tutte le Prefetture - Uffici territoriali del Governo sono state invitate ad effettuare presso le Direzioni Regionali della citata Agenzia la verifica dell'eventuale disponibilità di idonei immobili demaniali, alternativi a quelli attualmente condotti in locazione passiva[5].

Si tratta per lo più di situazioni per le quali si rendono tuttavia necessari lavori di ristrutturazione e adeguamento degli immobili demaniali individuati e per i quali, quindi, l'Agenzia del demanio dovrà verificare la possibilità del relativo finanziamento.

Dall'effettiva realizzazione di queste specifiche situazioni potrebbe derivare un risparmio complessivo di circa 2,9 milioni.

La gran parte dei processi di razionalizzazione determinano effetti concreti in un arco di tempo pluriennale ed è importante che vi sia un affidabile quadro programmatico, i cui risultati siano riscontrabili in concreto.

Il Dipartimento dei Vigili del Fuoco ha avviato nel corso del 2014 un processo di sviluppo dell'organizzazione con gli obiettivi di razionalizzare l'impiego delle risorse, di incrementare il livello di funzionalità ed efficienza del dispositivo di soccorso pubblico e di prevenzione incendi, di ridurre le spese. Gli effetti attesi da tale processo, che costituisce obiettivo strategico, si distribuiscono per il triennio 2015-2017.

I capisaldi di detto processo sono contenuti nella direttiva del Capo Dipartimento in data 21 novembre 2014, recante "Indirizzi e linee di azione per la riduzione dei centri di spesa e l'ottimizzazione dei compiti e delle funzioni dei Direttori e delle Direzioni Regionali dei Vigili

---

[4] In particolare: - Prefettura - UTG di Milano: euro 852.733,18; Prefettura - UTG di Napoli: 81.500,00 euro; Prefettura - UTG di Reggio Calabria: 9.218,00 euro; Prefettura - UTG di Vicenza: 96.506,69 euro.

[5] Al momento, sono state individuate ipotesi di trasferimento in immobili demaniali per le seguenti Prefetture - UTG: Caserta, Catanzaro, Firenze, Cremona, Lodi, Salerno e Vibo Valentia.

del Fuoco", che ha previsto l'avvio del progetto di riduzione dei centri di spesa territoriali da 118 a 18, con decorrenza 1° gennaio 2015.

In particolare, alle Direzioni Regionali spettano le funzioni strategiche in materia di indirizzo e coordinamento, nonché di programmazione e gestione finanziaria, mentre ai Comandi Provinciali sono riservati compiti di natura prevalentemente operativa.

Una scelta importante, sotto il profilo gestionale, è quella della Centrale di acquisti unificata, attivata a livello centrale, che dovrebbe assicurare la standardizzazione nell'acquisto di beni e servizi sia a livello centrale che periferico.

Un elemento di cui sarebbe opportuno tener conto in ogni processo di "*spending review*" è la necessità di investire risorse per realizzare un'effettiva razionalizzazione e stimare nel medio periodo il rientro di tali risorse per i benefici economici che tale razionalizzazione ha comportato.

3.2. Dinamica degli stanziamenti

TAVOLA 6[6]

MISSIONI E PROGRAMMI 2013-2014

(in migliaia)

CdR	Missione	Programma	2013		2014	
			Stanz. def. Comp.	Var Es.prec.	Stanz. def. Comp.	Var. Es.prec.
1 GAB	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	31.665	-2,7	30.442	-3,9
2 AIT	002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	Supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio e amministrazione generale sul territorio	2.831	-3,1	2.483	-12,%
	003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	329.326	903,6	268.597	-18,4
		Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli enti locali anche in via perequativa	14.207.149	-11,2	9.725.226	-31,5
		Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali	66.764		38.883	-41,8
3 VVF	008.Soccorso civile	Gestione del sistema nazionale di difesa civile			6.088	
		Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	14.632	91,6	0	-100,0
		Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	2.106.463	5,5	2.152.599	2,2
4 LCI	027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	551.653	18,1	1.161.526	110,6
		Gestione flussi migratori	15.417	5,2	14.382	-6,7
		Rapporti con le confessioni religiose e amministrazione del patrimonio del Fondo Edifici di Culto	6.270	-10,8	5.971	-4,8
5 PS	007.Ordine pubblico e sicurezza	Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	6.063.897	-4,3	6.157.742	1,5
		Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	252.607	-42,2	369.214	46,2
		Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	1.673.745	4,5	1.633.331	-2,4
6 PP	002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio	556.804	-7,9	554.186	-0,5

[6] Legenda Dipartimenti C.d.R.: 1 GAB – Gabinetto del ministro; 2 AIT – Affari interni e territoriali; 3 VVF – Vigili del Fuoco, soccorso pubblico e difesa civile; 4 LCI – Libertà civili e immigrazione; 5 PS – Pubblica sicurezza; 6 PP – Politiche del personale civile, risorse strumentali e finanziarie.

CdR	Missione	Programma	2013		2014	
			Stanz. def. Comp.	Var Es.prec.	Stanz. def. Comp.	Var. Es.prec.
	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	132.157	-25,3	138.694	4,9
	033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	207.069	1095,0	17.238	-91,7
Totale			**26.218.450**	**-5,5**	**22.276.601**	**-15,0**
Totale al netto dei trasferimenti EELL			**12.011.301**	**-2,4**	**12.551.375**	**4,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Una prima notazione riguarda l'incremento che, al netto dei trasferimenti alle autonomie territoriali, presentano gli stanziamenti definitivi del 2014 sul 2013, per il 4,5 per cento, corrispondente a 540 milioni di euro. Le poste incrementali di maggior rilievo, riguardano il programma "Garanzia dei diritti..." dove sono ricomprese le spese per l'accoglienza, per oltre 600 milioni, il servizio permanente dell'Arma dei carabinieri per circa 110 milioni ed il contrasto al crimine per oltre 90 milioni.

Nel rapporto tra i due esercizi i decrementi percentuali di maggior rilievo non corrispondono a dati assoluti di particolare rilevanza. Ne costituiscono esempio l'azzeramento del programma "Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile", per un importo assoluto di 14,6 milioni, ampiamente ribaltato nel programma "Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico" e la diminuzione del 41,8 per cento del programma "Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali", corrispondente a circa 28 milioni di euro; va infine segnalata la diminuzione degli stanziamenti relativi ai Fondi da riassegnare, che torna alla fisiologia e compensa le poste attive.

3.2.1. Le economie

Va sottolineato come l'evidente calo delle economie, perlomeno nella loro entità complessiva, nel triennio 2012-2014, mostri una migliore coerenza con l'affermata scarsità di risorse disponibili, come nel caso del Dipartimento di PS e ciò anche grazie al ricorso degli strumenti di flessibilità.

TAVOLA 7

(in migliaia)

Cdr Spese	Economie totali		
	2012	2013	2014
1 GAB	930	3.021	1.025
2 AIT	272.100	192.321	214.328
3 VVF	54.084	43.114	48.763
4 LCI	21.323	47.732	8.264
5 PS	160.957	142.339	118.894
6 PP	38.725	56.484	13.887
Totale	548.119	485.012	405.162

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 8

(in migliaia)

Cdr Spese	Economie/Maggiori spese cassa		
	2012	2013	2014
1 GAB	1.273	2.398	1.433
2 AIT	1.492.091	2.583.135	307.338
3 VVF	90.793	121.524	95.567
4 LCI	82.210	83.114	235.296
5 PS	420.489	355.495	186.920
6 PP	76.741	253.577	23.532
Totale	2.163.597	3.399.243	850.086

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.3. I residui passivi - i residui perenti e le reiscrizioni

La somma totale dei residui di stanziamento nel 2014, ammonta a quasi 300 milioni, di cui, secondo i dati comunicati dall'Ufficio Centrale di Bilancio, un importo di 88,5 milioni è relativo alla conservazione delle disponibilità relative ai fondi produttività del personale[7].

TAVOLA 9

RESIDUI DI STANZIAMENTO

(in migliaia)

C.d.R.	2010	2011	2012	2013	2014
1 GAB	0	0	0	0	0
2 AIT	1.243	239	29.485	62.939	65.226
3 VVF	39.368	16.305	8.889	13.034	9.164
4 LCI	135.731	12.459	23.929	32.795	37.492
5 PS	120.889	323.937	124.267	135.645	165.608
6 PP	45.859	52.216	17.170	208.984	19.389
Totale	**343.089**	**405.156**	**203.739**	**453.398**	**296.880**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 10

RESIDUI TOTALI

(in migliaia)

C.d.R.	2010	2011	2012	2013	2014
1 GAB	1.266	1.181	417	200	297
2 AIT	804.956	638.810	1.409.033	3.225.012	337.110
3 VVF	265.216	224.294	130.529	144.917	130.698
4 LCI	272.033	106.558	111.066	124.719	258.616
5 PS	996.377	817.104	642.646	640.196	633.900
6 PP	94.458	83.777	48.960	226.268	33.907
Totale	**2.434.307**	**1.871.724**	**2.342.652**	**4.361.313**	**1.394.528**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

A fronte della pur notevole diminuzione dei residui di stanziamento, va rilevata l'apparente riduzione a circa un terzo rispetto al 2013 dei residui totali.

La percezione va, infatti, corretta, in considerazione della concentrazione del fenomeno nel contesto dei trasferimenti agli Enti locali. Neutralizzando tale posta che, nel 2013, aveva circa 2,6[8] miliardi di euro nei residui di competenza relativi ai trasferimenti di parte corrente ad Amministrazioni pubbliche, si rientra nella formazione ordinaria del fenomeno, comunque in leggero calo tendenziale.

Una forte riduzione è avvertibile per i residui totali, in particolare, per il Dipartimento delle politiche del personale che, a parte l'eccezione di 190 milioni[9] di residui di stanziamento 2013, hanno mostrato un miglioramento continuo nel quinquennio.

Per quanto riguarda i residui passivi perenti e quindi tenendo conto delle risultanze del conto del patrimonio, va rilevata una sostanziale diminuzione dello *stock* nell'arco dell'ultimo triennio (circa 1,8 miliardi). Essa è dovuta soprattutto alla parte corrente (1,2 miliardi) che, già nel 2012, scontava gran parte della reiscrizione di residui passivi perenti (1,185 miliardi) per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali (Comuni e Province), a fronte di 2,55 miliardi di economie (per la parte capitale sono state 783 milioni), profilo che viene di seguito approfondito. Tali elementi hanno determinato il drastico ridimensionamento dello *stock* d'inizio anno.

[7] In dettaglio: 0,95 milioni per i VVF, 61,8 milioni per la PS e 17 milioni del Personale civile.

[8] Erano poco più di 600 milioni nel 2012, quasi 450 milioni nel 2011 e quasi 600 nel 2010.

[9] Tra le "Altre uscite correnti", a valere sul capitolo 3009 - Fondo da ripartire per fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri sul territorio nazionale -.

Le reiscrizioni di parte corrente per finanziare i bilanci degli Enti locali sono quindi in seguito scese a poco meno di 400 milioni nel 2013 ed a 187 milioni nello scorso esercizio.

In tale contesto, l'azione combinata della circolare del MEF n. 6 del 27 febbraio 2012[10] e del d.m. del 3 dicembre 2012[11], tendente a riaccertare la fondatezza dei residui passivi, ha consentito, proprio nell'ultimo esercizio, di depurare lo *stock* dei residui perenti e di evidenziare il fisiologico "tasso di erosione"[12] dello *stock* medesimo.

Per quanto attiene alle abnormi economie ordinarie del 2012, la loro motivazione risiede nei peculiari finanziamenti per il ripiano dei conti sospesi per le anticipazioni di Tesoreria a favore degli Enti locali.

In tale anno sono stati infatti stanziati per il C.d.R. AIT fondi in bilancio sui capitoli appositamente istituiti 1353 per spese correnti (pagati interamente i 2,42 miliardi stanziati) e 7027 per spese in conto capitale (pagati 760 milioni su 789 stanziati), somme coincidenti con quanto inviato conseguentemente in economia sul conto del patrimonio (circa 3,18 miliardi).

Un impatto specifico sul livello delle economie va ricondotto all'applicazione dell'art. 49 comma 2 lett. b) e d) DL n. 66/2014[13], che, in un approccio, ancor più stringente, tendente alla verifica dei residui "effettivi", ha portato ad un innalzamento significativo delle economie, a circa 842 milioni, di cui circa 628 milioni (più del 10 per cento dello *stock* all'1 gennaio) attengono alla parte corrente e 214 milioni (poco più del 7 per cento dello *stock* d'inizio anno) a quella in conto capitale. Nel 2012, (al netto della specifica posta di 3,18 miliardi, di cui si è detto) esse ammontavano a 156 milioni.

L'operazione descritta, che ha determinato una più chiara lettura, non solo del bilancio, ma anche del conto del patrimonio, ha prodotto i suoi effetti anche su una migliore *governance* delle risorse disponibili da parte dell'Amministrazione, tanto da ridimensionare in termini significativi le nuove perenzioni, come si può evincere dall'andamento nel triennio 2012-2014 dei residui passivi perenti, sia in termini assoluti sia di quota sullo *stock*.

TAVOLA 11

RESIDUI PASSIVI PERENTI DI PARTE CORRENTE

(in migliaia)

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	10.083.182	140.430	1.206.003	2.573.864	6.443.746
2013	6.443.746	79.706	404.074	4.387	6.114.991
2014	6.114.991	16.555	259.025	633.289	5.239.231

RESIDUI PASSIVI PERENTI DI PARTE CAPITALE

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	4.491.643	35.705	196.267	1.057.772	3.273.310
2013	3.273.310	25.535	282.123	271	3.016.450
2014	3.016.450	16.114	116.007	214.839	2.701.718

RESIDUI PASSIVI PERENTI TOTALI
(PARTE CORRENTE + PARTE CAPITALE)

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	14.574.826	176.135	1.402.269	3.631.636	9.717.055
2013	9.717.055	105.240	686.197	4.658	9.131.441
2014	9.131.441	32.668	375.032	848.128	7.940.949

Fonte: dati Conto del Patrimonio

[10] In applicazione dell'articolo 35 comma 1, lettera a) del decreto-legge n. 1 del 2012, c.c.m. dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 (fonte dati: Conto del patrimonio).

[11] In attuazione dell'art. 35, comma 1, lettera b) del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 (fonte dati: Conto del Patrimonio).

[12] Per tale si intende l'incidenza del totale di reiscrizioni, economie e prescrizioni sullo *stock* d'inizio anno.

[13] Fonte dati: Conto del Patrimonio.

TAVOLA 7

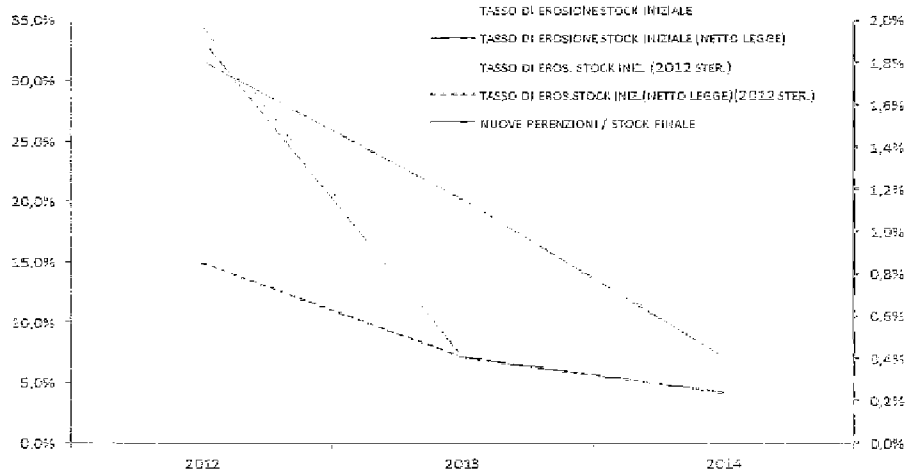
	RP perenti parte corrente			RP perenti parte capitale			RP perenti totali		
Anno	nuove perenzioni / *stock* finale	tasso di erosione *stock* iniziale	tasso di erosione *stock* iniziale (netto legge)	nuove perenzioni / *stock* finale	tasso di erosione *stock* iniziale	tasso di erosione *stock* iniziale (netto legge)	nuove perenzioni / *stock* finale	tasso di erosione *stock* iniziale	tasso di erosione *stock* iniziale (netto legge)
2012	2,2%	37,5%	36,2%	1,1%	27,9%	27,4%	1,8%	34,5%	33,5%
2012*	*2,2%*	*17,7%*	*15,7%*	*1,1%*	*13,2%*	*15,7%*	*1,8%*	*16,3%*	*14,9%*
2013	1,3%	6,3%	6,3%	0,8%	8,6%	8,6%	1,2%	7,1%	7,1%
2014	0,3%	14,6%	4,3%	0,6%	11,0%	3,9%	0,4%	13,4%	4,2%

**sterilizzato dalle eccezionali economie ordinarie.*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Conto del patrimonio

GRAFICO 1

EROSIONE *STOCK* RESIDUI PASSIVI PERENTI TOTALI



Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Conto del Patrimonio

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.

TAVOLA 8

AMMONTARE TOTALE DELLE REISCRIZIONI RICHIESTE ED ASSENTITE

(in migliaia)

	IMPORTO RICHIESTO	IMPORTO ASSENTITO	% COPERTURA
2012	1.435.970	*1.402.269*	97,7
2013	1.125.339	*686.197*	61,0
2014	412.677	*375.032*	90,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati UCB e Conto del patrimonio

I residui perenti reiscritti in bilancio ammontano a circa il 99,3 per cento sulla parte corrente e il 76,4 per cento su quella capitale 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 31 dicembre 2009.

La tavola che segue riporta invece gli effetti del riaccertamento dei residui perenti di cui all'articolo 49 del DL 66/2014 suddivisi per titolo.

TAVOLA 9

(in migliaia)

TITOLO	ECONOMIA ART. 49 LETT. B) DL 66/2014	ECONOMIA ART. 49 LETT. C) DL 66/2014	ECONOMIA ART. 49 LETT. D) DL 66/2014
I	*18.454*	3.344.453	*609.531*
II	*10.380*	2.015.944	*203.970*
Totale	*28.835*	5.360.397	*813.501*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati UCB e Conto del patrimonio

3.3.1. Le nuove perenzioni relative agli Enti locali

Il fenomeno della perenzione delle somme dovute a titolo di trasferimenti erariali spettanti ai Comuni ed alle Province presenta ovviamente connotati diversi rispetto alle normali perenzioni, in quanto legate alle procedure di accertamento. La consistenza, come nel passato, è rilevante ed alla data del 1° gennaio del 2014 ancora non sono state assentite dal MEF richieste per complessivi euro 2.222.877.614, di cui euro 1.807.589.929 per la parte corrente ed euro 415.287.689 per la parte capitale.

TAVOLA 10

(in migliaia)

Tipologia spesa	Comuni	Province	Totale
Parte corrente	0	1.807.590	1.807.590
Parte capitale	180.048	235.240	415.288
Totale	**180.048**	**2.042.830**	**2.222.878**

Fonte: dati Ministero dell'interno

In merito si rappresenta che al fine di smaltire i predetti residui, a decorrere dal 2011, il MEF ha stabilito un piano di rientro che prevede la disponibilità in via amministrativa di risorse finanziarie per un ammontare annuo di complessivi 300 milioni di euro, di cui 200 milioni di euro per la parte corrente e 100 milioni di euro per la parte capitale.

Non va sottovalutato un fenomeno che rischia di alterare l'uniformità per le procedure di trasferimento e che riguarda le richieste di emissione di decreto ingiuntivo, da parte di numerose Province nei confronti dei Ministeri e dell'interno e dell'economia e delle finanze per richiedere il pagamento dei trasferimenti statali dovuti.

I Tribunali aditi hanno infatti riconosciuto i presupposti di sussistenza, liquidità ed esigibilità del credito vantato nei confronti dello Stato.

Pertanto, in sede di riformulazione delle richieste nell'ambito delle risorse stabilite si è data priorità a detti atti giudiziari, per evitare l'accumularsi di interessi di mora e spese di giudizio.

Si segnala che per l'anno 2014, l'ammontare complessivo dei residui perenti riassegnati in bilancio ammontano a 200.000.000 euro per la parte corrente e 100.000.000 di euro per la parte capitale.

Al 31.12.2014 i residui perenti ancora di spettanza degli Enti locali ammontavano a complessivi 1.918.053.844 euro.

TAVOLA 11

(in migliaia)

Tipologia spesa	Comuni	Province	Totale
Parte corrente	0	1.553.260	1.553.260
Parte capitale	178.381	186.413	364.794
Totale	**178.381**	**1.739.673**	**1.918.054**

Fonte: dati Ministero dell'interno

3.4. La situazione debitoria

Le verifiche delle situazioni debitorie pregresse, effettuate dall'UCB, mostrano, a partire dal 2007 e fino al 2012 compreso, un costante aumento dell'ammontare dei debiti, mentre nel 2013 si registra un'inversione di tendenza.

La tavola riportata evidenzia, per il periodo 2007-2013, l'andamento dei debiti rilevati dall'Amministrazione e l'erogazione di fondi da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini del ripiano della massa debitoria.

TAVOLA 17

(in migliaia)

	2007		2008		2009 / 2010		2011		2012			2013	
	Debiti	Ripiano	Debiti	Ripiano	Debiti	Ripiano	Debiti	Ripiano	Debiti	Ripiano	PIANO RIENTRO	Debiti	Ripiano
TOT	708.109	524.522	279.190	267.096	683.079	543.442	887.981	476.782	774.045	207.313	90.452	394.922	312.044
% ripiano		74,1%		95,7%		79,6%		53,7%		26,8%			79,0%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati UCB

In ordine all'ultima rilevazione debitoria disposta *ex lege* con carattere di generalità (decre-legge n. 35/2013), alla luce dei chiarimenti forniti dalle circolari della Ragioneria Generale dello Stato nn. 18 e 27/2013, la massa debitoria rilevata al 31/12/2012 è stata pari a euro 774.045.232, di cui quota parte è stata coperta con fondo di cui all'art. 1, comma 50, della legge n. 266 del 23 dicembre 2005 per un importo pari a euro 207.313.348, mentre una quota pari a euro 90.451.925 è stata oggetto del Piano di rientro ex art. 5, comma 4, del citato DL n. 35, adottato con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, n. M.16113 del 13 agosto 2013.

Rimane rilevante quindi la quota priva di copertura finanziaria, che è stata segnalata nella prevista relazione del Ministro delle Camere, con la sottolineatura in ordine all'impossibilità di adottare un piano di rientro volto a coprire la totalità della differenza tra i debiti rilevati e quelli finanziati a valere sul Fondo di cui all'art. 1, comma 50 della legge n. 266 del 26 dicembre 2005.

Con riferimento al monitoraggio sulla gestione dei pagamenti dei debiti scaduti, a fronte di 207 milioni iscritti in bilancio a decorrere dal mese di maggio 2013, risultavano effettuati pagamenti per euro 202 milioni al 15/10/2014. Per il piano di rientro, invece, alla stessa data risultavano effettuati pagamenti per euro 44,2 milioni.

Una consistente parte dei debiti rilevati e finanziati è ascrivibile ai funzionari delegati, attraverso i quali il Ministero dell'interno esplica le sue attività sul territorio; tra questi, i Comandanti provinciali dei Vigili del Fuoco, i direttori degli Istituti di istruzione della Polizia di Stato ed i direttori degli Autocentri della Polizia di Stato adottano il regime della contabilità ordinaria, mentre i Prefetti quello della contabilità speciale.

Se, nel primo caso, mancano informazioni di dettaglio sui pagamenti effettuati, nel secondo, vi è il rischio di una informazione fuorviante dovuta all'apparente pagamento di un

ammontare corrispondente all'intera apertura di credito messa a disposizione da parte del primario ordinatore della spesa, indipendentemente dal fatto che le somme trasferite al funzionario delegato siano state realmente prelevate dalla contabilità speciale e pagate al credito avente diritto.

Per tale motivo, si è potuto solo effettuare un confronto di massima tra quanto emesso con ordini di accreditamento ai funzionari delegati e quanto dichiarato dagli stessi in sede di monitoraggio, non essendo in possesso delle reali e definitive informazioni relative ai pagamenti. Al contrario, invece, è stato possibile verificare puntualmente i pagamenti effettuati dalle sedi centrali del Ministero dell'interno.

Da ultimo si precisa che, 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 27 dicembre 2002.

Tra le partite debitorie, giova segnalare che particolarmente significativa è l'esposizione debitoria su due capitoli in particolare.

Da un lato, il capitolo 2358/1, con cui vengono pagate le rette per la spedalità degli stranieri irregolari, non ricomprese fino al 2014 nel SSN e quindi rimaste in capo allo Stato centrale, per il quale, dall'ultima rilevazione, risultava un debito verso le depositerie di euro 115.446.470.

Al riguardo, il DL 66/2014 all'art. 36, comma 1, proprio al fine di consentire il pagamento dei debiti nei confronti delle ASL. Le risorse sono state appostate sul suddetto capitolo con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 40812 del 30/5/2014, interamente impegnate e sono state già accreditate per la maggior parte alle Prefetture, competenti per i suddetti pagamenti.

Per i debiti verso le depositerie, area di non scarso rilievo, la legge di bilancio per il 2015 e per il triennio 2015/2017 (legge n. 191 del 23 dicembre 2014) ha stanziato su un nuovo capitolo (n. 2952) specifiche risorse destinate all'estinzione di tali debiti pari a euro 22 milioni per il 2015 e euro 32 milioni per gli anni successivi.

4. Missioni e programmi

4.1. Analisi finanziaria e principali risultati gestionali

Per quanto attiene alla dinamica di bilancio complessiva, si confermano le caratteristiche di un bilancio che, anche nella sostanziale corrispondenza dei Centri di responsabilità con le missioni, genera residui abbastanza limitati, nell'ordine del 6,3 per cento sugli impegni totali.

Si segnala come siano molto diminuiti, pur tenendo conto di un decremento di stanziamenti definitivi per circa 4 miliardi, anche i residui afferenti ai trasferimenti alle autonomie territoriali, che passano dai 3,2 miliardi del 2013 ai 340 milioni del 2014.

Per quanto attiene ai pagamenti sulla competenza, essi sono tendenzialmente, nell'ordine del 90 per cento ed è ancor più rilevante il dato dei pagamenti sui residui che, già al livello globale, mostra come i pagamenti sui residui pregressi raggiungano il 92 per cento.

Rimane quindi, sulla scorta delle analisi precedenti sulle situazioni debitorie, la constatazione che l'attenzione vada mantenuta sulle stesse, anche in considerazione dei minimi margini che il bilancio presenta e che ha determinato l'esigenza, in questo primo semestre, di consistenti variazioni per le esigenze della pubblica sicurezza.

TAVOLA 18

(in migliaia)

Missione	Esercizio	Residui definitivi iniziali	Stanziamenti iniziali di competenza	Variazioni stanz competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni Totali	Stanziamenti def di cassa	Pagato competenza	Pagato residui	Residui finali
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	2013	15.942	522.486	37.149	559.635	515.665	572.412	514.104	10.747	3.800
	2014	3.800	474.615	82.054	556.669	547.155	559.290	540.402	3.739	6.567
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	2013	1.421.412	7.774.122	6.829.116	14.603.238	14.458.443	15.190.614	11.840.520	767.255	3.224.851
	2014	3.237.925	9.500.351	532.354	10.032.705	9.830.899	13.026.568	9.651.279	3.068.139	337.076
007.Ordine pubblico e sicurezza	2013	869.498	7.490.665	499.584	7.990.249	8.112.881	8.435.821	7.398.190	682.136	640.196
	2014	800.196	7.825.299	334.988	8.160.287	8.195.866	8.394.609	7.562.583	645.107	633.900
008.Soccorso civile	2013	131.679	1.770.735	350.361	2.121.096	2.080.258	2.186.948	1.968.022	97.402	144.917
	2014	144.917	1.835.930	322.757	2.158.687	2.117.875	2.225.440	2.007.401	122.472	130.698
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2013	118.864	386.286	187.055	573.341	529.421	602.868	438.251	81.503	124.719
	2014	154.719	418.106	763.773	1.181.879	1.200.117	1.305.017	921.263	148.458	258.616
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2013	20.083	130.745	33.077	163.822	150.736	171.901	143.518	12.327	16.634
	2014	16.634	128.482	40.654	169.136	165.426	176.699	157.665	12.148	10.620
033.Fondi da ripartire	2013	16.893	64.612	142.457	207.069	16.893	209.548	0	16.893	206.196
	2014	16.196	54.198	-36.960	17.238	16.383	19.502	187	16.196	17.051
Totale	**2013**	**2.594.372**	**18.139.651**	**8.078.799**	**26.218.450**	**25.864.298**	**27.370.113**	**22.302.606**	**1.668.264**	**4.361.313**
	2014	**4.374.387**	**20.236.980**	**2.039.620**	**22.276.601**	**22.073.722**	**25.707.125**	**20.840.781**	**4.016.259**	**1.394.528**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.1.1. Le riassegnazioni

Le riassegnazioni di entrate alla spesa costituiscono un fenomeno piuttosto rilevante per il Ministero dell'interno, in considerazione di una serie di attività svolte dall'Amministrazione e finanziate, tra l'altro, con tale meccanismo, sulla base di specifiche norme. Con riferimento all'utilizzo delle somme riassegnate, si riportano 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 missione, programma e C.d.R. beneficiari di somme versate in entrata.

La totalità delle somme riassegnate ammonta a circa 615 milioni di euro, di cui 576,6 in applicazione di norme diverse, 10,4 per la gestione del Cedolino Unico e 28,8 in relazione a finanziamenti da parte dell'Unione Europea.

TAVOLA 19

(in migliaia)

RIASSEGNAZIONI TOTALI ALLA SPESA DALL'ENTRATA GENERICHE – 2014

C.d.R.	Cassa
2 AIT	157.811
3 VVF	259.242
4 LCI	123.349
5 PS	34.012
6 PP	2.179
Totale	576.592

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati UCB

TAVOLA 20

(in migliaia)

RIASSEGNAZIONI TOTALI ALLA SPESA DALL'ENTRATA

C.d.R.	Cassa
1 GAB	640
2 AIT	159.926
3 VVF	260.269
4 LCI	123.850
5 PS	54.216
6 PP	17.012
Totale	615.914

TAVOLA 21

(*in migliaia*)

RIASSEGNAZIONI ALLA SPESA DALL'ENTRATA EFFETTUATE IN APPLICAZIONE DELLE PROCEDURE DEL CEDOLINO UNICO – 2014

C.d.R.	Cassa
1 GAB	640
2 AIT	2.115
3 VVF	1.027
4 LCI	366
5 PS	10.366
6 PP	14.352
Totale	28.865

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati UCB

TAVOLA 22

(*in migliaia*)

RIASSEGNAZIONI ALLA SPESA DALL'ENTRATA EFFETTUATE A SEGUITO DI FINANZIAMENTI DA PARTE DELL'UE – 2014

C.d.R.	Cassa
2 AIT	0,5
4 LCI	136
5 PS	9.838
6 PP	482
Totale	10.457

Con riferimento all'utilizzo del fondo previsto dall'art. 2, comma 616, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007, di cui al cap. 3005/1, nel corso del 2014 sono stati effettuati due riparti per un importo complessivo di 11.074.029 euro. La tabella che segue riporta l'elenco dei C.d.R. che ne hanno beneficiato.

TAVOLA 23

(*in migliaia*)

Fondo	Riparto fondo	C.d.R.
Riassegnazioni	riass. cassa	
(6 PP - cap. 3005)		
-11.074	4.178,50	2 AIT
	6.858	5 PS
	37,5	6 PP (cap. 2920)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati UCB

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"

Il Fondo, gestito da CONSAP per conto del Ministero dell'interno, è chiamato a risarcire le vittime dei reati di tipo mafioso che si siano costituite parte civile nei procedimenti penali intentati nei confronti degli autori dei reati, a concedere indennizzi a favore delle vittime dell'estorsione esercenti un'attività economico-imprenditoriale e ad erogare un mutuo decennale senza interessi a favore delle vittime di usura, esercenti un'attività comunque economica.

Com'è noto, l'art. 2, comma 6-*sexies*, della legge n. 10 del 26 febbraio 2011 (di conversione del DL 225/2010) 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, all'adozione di un regolamento che lo disciplini. Con d.P.R. del 19 febbraio 2014 n. 60 è stato approvato il regolamento attuativo della suddetta legge di unificazione.

Nella precedente relazione sono state approfondite le caratteristiche e sottolineata l'esigenza di rivedere il sistema del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, per le diverse modalità di intervento che discendono dai due originari diversi Fondi dedicati alle vittime della mafia, da un lato, e dell'estorsione e dell'usura, dall'altro.

Mentre nel primo caso i contributi sono a fondo perduto, nel secondo, a parte il caso dei danni diretti, essi si concretizzano nella sostanziale concessione di mutui.

A tutto il 30/11/2014 sono stati decretati benefici per complessivi 50,4 milioni di euro.

In particolare:

- 31,5 milioni in favore delle vittime della mafia;
- 9,3 milioni in favore delle vittime dell'estorsione;
- 9,6 milioni in favore delle vittime dell'usura.

Le "sofferenze" particolarmente elevate, per quanto attiene alla concessione dei mutui, (nel 2013, a fronte di 10 milioni di crediti concessi si registravano solo 20.000 euro di rimborsi) risultano solo apparentemente attenuate, in quanto al febbraio 2015 quasi l'82 per cento dei mutuatari risulta moroso: il rapporto tra l'importo delle rate inevase e le rate scadute si assesta su circa l'86 per cento.

La mancata restituzione di gran parte dei crediti indica come la strada seguita non sia la più efficace anche per le difficoltà incontrate nella precedente attività imprenditoriale, da parte degli stessi soggetti, tanto da condurli a ricorrere agli usurai.

Il Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, nella relazione sull'attività 2014, ha richiamato le osservazioni della Corte sul rendiconto 2013, condividendole ed individuando due possibili opzioni, da inserire in apposite modifiche dell'art.14 della legge n. 108 del 7 marzo 1996:

- la prima orientata a mantenere il mutuo con il supporto di un soggetto qualificato da affiancare al beneficiario nella gestione economica. Si tratterebbe in sostanza di un tutoraggio, cui subordinare le successive erogazioni;
- la seconda modificherebbe l'intervento a contributo a fondo perduto con i medesimi supporti.

Si prende atto quindi della condivisione delle posizioni espresse dalla Corte che conservano la loro piena attualità, ma, al tempo stesso, della perdurante esigenza di modificare l'attuale sistema.

4.2.2. Attività delle Forze di Polizia nel contrasto alla criminalità organizzata.

Pur essendo i dati attinenti al settore della criminalità organizzata[14] e all'andamento della delittuosità ancora in fase di consolidamento, è interessante il *focus* in una materia, sulla quale ci si è soffermati nella precedente Relazione con riferimento all'attività dell'Agenzia nazionale sui beni confiscati e che, nel presente contesto, mira a sottolineare gli effetti concreti dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata.

[14] Le organizzazioni criminali considerate sono: camorra, criminalità pugliese, cosa nostra, 'ndrangheta. altre o.c..

TAVOLA 12

(in migliaia)

	Beni immobili		Beni mobili registrati		Beni mobili				Totale beni	Totale valore
							Di cui aziende			
	Numero	Valore	Numero	Valore	Numero	Valore	Numero	Valore		
Beni sequestrati 2014	7.397	2.593.441	3.168	58.928	6.188	4.634.818	1.073	3.681.949	16.753	7.287.188
Beni confiscati 2014	2.378	457.483	943	67.787	1.542	891.308	257	810.160	4.863	1.416.578
Beni sequestrati 2015 (al 4/5/2015)	764	178.900	271	6.865	789	52.841	110	38.306	1.824	238.607
Beni confiscati 2015 (al 4/5/2015)	494	45.668	27	585	135	50.582	19	46.880	656	96.835

Fonte: dati Ministero dell'interno

La quantificazione, in termini di valore, dei beni sequestrati e confiscati, ferma restando la provvisorietà del dato, relativo al 2015, che si riferisce ai primi quattro mesi, consente di percepire la decisa diminuzione nel 2015 rispetto al 2014; proiettando, infatti, su base annuale tali ultimi dati, con un *progress* costante, si raggiungerebbe solo un decimo del valore 2014.

A prescindere da tale considerazione e tenendo conto che i risultati dipendono dalle operazioni e, per i confiscati, dai tempi e dagli esiti dei procedimenti giudiziari, rimane in piedi la questione delle destinazioni dei beni confiscati, che pone tuttora problemi rilevanti in ordine all'onerosità della gestione ed alla carenza di effettivi ritorni economici.

4.2.3. Sinergie tra le Forze di Polizia

Nel quadro delle iniziative volte alla razionalizzazione e all'ottimizzazione della dislocazione dei presidi territoriali delle Forze di Polizia a competenza generale è in corso di elaborazione una rivisitazione dell'assetto organizzativo che tenga conto dell'esigenza di fondo connessa ad un ridimensionamento della spesa e della contestuale presenza sul territorio delle componenti in questione, ma che mantenga un dispositivo operativo idoneo a fronteggiare le emergenze e in grado di corrispondere costantemente alle istanze di sicurezza provenienti dalla collettività.

Più che altro, si è in presenza di una diversa articolazione che riguarda soprattutto l'Arma dei Carabinieri. Andrà verificato in che termini verrà realizzato un reale ridimensionamento delle strutture ed una loro migliore funzionalità senza comprometterne la presenza sul territorio ed evitando un fenomeno ascensionale dei livelli di titolarità[15].

E' interessante verificare quali passi avanti siano stati compiuti, in risposta all'esigenza di razionalizzazione degli interventi che dovrebbero contare su un unico numero di risposta alle chiamate di emergenza in grado di evitare la sovrapposizione tra le Forze di Polizia.

Tale profilo evoca, da un lato, il cosiddetto "Numero unico europeo" e, dall'altro, sistemi di comunicazione integrati.

Va detto che si è ancora prevalentemente in fasi sperimentali che comunque non sono ancora mirate in pieno a detto obiettivo, perseguendo opzioni differenziate e quelle che vengono definite "soluzioni-ponte" che mantengono i tradizionali numeri di riferimento convogliando le chiamate in sedi comuni di smistamento.

Pertanto la situazione di avanzamento del servizio di Numerazione Unica di Emergenza "112", sul territorio nazionale è la seguente:

- nella provincia di Salerno è attivo, dal 2008, un modello sperimentale che prevede il confluire delle chiamate rivolte al 112 e 113 in una centrale telefonica, che poi automaticamente le ripartisce tra Polizia di Stato ed Arma dei Carabinieri in base alla prossimità e, comunque, al 50 per cento;

[15] Le misure applicative, finora attivate, riguardano, per la Polizia di Stato, la soppressione di un Posto di Polizia, mentre per l'Arma dei Carabinieri 7 Compagnie sono state trasformate in Tenenze, 8 Stazioni elevate a Tenenze e 8 Stazioni soppresse, il 1° Battaglione "Piemonte" è stato elevato a Reggimento.

- sul resto del territorio è in atto la c.d. "Soluzione ponte", che prevede per l'Arma dei Carabinieri una copertura totale con possibilità di localizzazione e identificazione del chiamante attraverso il concentratore installato presso il CED interforze, nonché trasferimento delle chiamate verso il 113, 115 o 118. Tale soluzione è stata adottata anche tenuto conto della procedura d'infrazione n. 2006/2114 della Commissione Europea;
- la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri hanno proceduto alla digitalizzazione e alla predisposizione tecnologica delle centrali e sale operative di 43 Province (individuate nel 2011) nell'ambito del modello "NUE 2009 integrato", che sarebbe un'estensione del progetto adottato a Salerno. Tale modello, che individua come PSAP *Public-Safety Answering Point* di 1° livello la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri, consente sempre la localizzazione e l'identificazione del chiamante ed il trasferimento della chiamata, in fonia e della scheda contatto, al 115 e 118. Tale modello ha visto l'avvio nel luglio del 2014 nelle Province di Biella e Rimini a cui seguiranno le altre, fino alla completa realizzazione nelle 43 Province, a decorrere dal dicembre p.v.;
- in Lombardia è funzionante il c.d. modello "*Call Center* Laico"[16], così come già avviene in diversi Paesi europei in ottemperanza alla Direttiva CE n. 2002/22/CE, a Varese dal 2010, con copertura (dal 2012) anche sulle Province di Como, Lecco, Monza Brianza e Bergamo ed a Milano dal 3 dicembre 2013. Inoltre, il 16 dicembre 2014 è stato avviato un *call center* a Brescia, ma solo per la numerazione di emergenza 118, il *call center* dovrebbe essere completamente operativo entro l'estate 2015. In questo modello un PSAP di 1° livello è assicurato da operatori non appartenenti alle Forze di Polizia, che ricevuta la chiamata, individuano il PSAP di 2° livello competente e trasferiscono la chiamata in fonia e la scheda contatto per la successiva trattazione dell'evento.

Come si vede, la situazione mostra una realizzazione molto parziale ed "a macchia di leopardo" che vede nel PSAP di 1° livello due opzioni: quella prevalente della postazione istituzionale e quella (definita laica) e sperimentata in Lombardia che sostanzialmente esternalizza la funzione di prima risposta.

Al riguardo, in considerazione della concentrazione delle chiamate ad un unico centro di prima risposta, finalità da perseguire anche nelle more dell'istituzione del "numero unico", un elemento fondamentale è quello della professionalità degli addetti sui quali incombe l'onere di percepire correttamente la richiesta ed attivare conseguentemente, l'operatore più adeguato.

4.2.4. Politiche di controllo dell'Immigrazione - *Mare Nostrum* e *Triton*

Nel quadro della sorveglianza delle frontiere esterne dell'UE e del pattugliamento marittimo del mar Mediterraneo, nel corso del 2014, sono emersi i nuovi scenari operativi legati alla nuova operazione congiunta, denominata *Triton*[17] e gestita dall'Agenzia *Frontex*, distinta da quella di *Mare Nostrum*, di cui sono state definite le coordinate geografiche, gli assetti necessari, le finalità operative e i relativi costi.

---

[16] Il modello del *Call Center* Laico scelto da Regione Lombardia si basa sulla distinzione tra Centrale di primo livello (*Public Safety Answering Point* o PSAP1) che riceve tutte le chiamate di emergenza, e Centrali di secondo livello (PSAP 2) che ne assumono la gestione operativa.
Gli operatori del *Call Center* Laico classificano il tipo di emergenza, raccolgono in automatico tutte le informazioni rilevanti (localizzazione della chiamata e identificazione del chiamante) e le inoltrano alle Centrali operative delle Amministrazioni competenti per la risoluzione dell'emergenza (Pubblica Sicurezza, Arma dei Carabinieri, Vigili del Fuoco ed Emergenza Sanitaria).

[17] L'operazione *Triton* vede un ampio coinvolgimento degli Stati membri, pari a 24 Paesi, oltre l'Italia: Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda (solo *Triton* 2015), Islanda, Lettonia (solo *Triton* 2014), Lussemburgo (solo *Triton* 2014), Malta, Olanda, Norvegia (solo *Triton* 2015), Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca (solo *Triton* 2014), Romania, Slovenia, Svezia, Svizzera, Spagna e Regno Unito.
La cooperazione con altre Agenzie, Istituzioni e Organizzazioni internazionali vede il coinvolgimento di EASO, EFCA, EMSA, EUROPOL,FRA, UNHCR, IOM, EEAS – in relazione alla CSPD – *Common Security and Defence Policy* "EUBAM LYB", mentre quali Paesi Terzi dovrebbero partecipare l'Albania, la Turchia e l'Egitto.

L'operazione è stata avviata il 1° novembre 2014 ed è stata suddivisa in due fasi: *Triton* 2014, dal 1° novembre a 2014 al 31 gennaio 2015, e *Triton* 2015 dal 1° febbraio 2015 al 31 dicembre 2015. Attualmente (si cita la fondamentale approvazione dell' "Agenda europea sulla migrazione", presentata dalla Commissione il 13 maggio scorso) si sta ridefinendo l'approccio complessivo, sia finanziario sia operativo, con un rafforzato apporto dei navigli di altri Paesi europei.

L'operazione *Mare Nostrum*, è stata sostituita dal "Dispositivo di sorveglianza e sicurezza marittima" che, a sua volta, è cessato il 31 dicembre 2014. Nell'arco temporale di coesistenza, le operazioni ad esclusiva egida italiana e l'operazione *Frontex* "*Triton* 2014" si sono svolte in aree di pattugliamento marittimo del Mediterraneo centrale che, quantunque contigue, erano nettamente separate tra loro.

Per garantire un coordinamento unico del dispositivo di pattugliamento dispiegato nel Mediterraneo Centrale e nello Ionio e per recuperare risorse da destinare soprattutto al pattugliamento di tratti di mare interessati dagli arrivi di imbarcazioni con migranti a bordo, l'operazione *Triton* ha assorbito le aree operative delle operazioni Hermes e Aeneas, che erano già state peraltro riunificate nell'estensione dell'operazione *Hermes* fino al 31 ottobre 2014.

L'operazione *Triton*, che vede la partecipazione di numerosi Stati membri dell'UE, è coordinata dal Centro di Coordinamento internazionale (ICC), istituito a Pratica di Mare presso il Comando aeronavale della Guardia di Finanza, e nel quale sono presenti rappresentanti di *Frontex* e degli Stati membri che partecipano all'operazione, un *intelligence officer* della citata Direzione Centrale e ufficiali di collegamento delle diverse Amministrazioni italiane che partecipano all'operazione, con funzioni di coordinamento e scambio informativo con *Frontex*. Analogamente e per le stesse finalità, presso il Centro di Coordinamento di *Mare Nostrum* e del "Dispositivo di sorveglianza e sicurezza marittima" della Marina Militare, è stata assicurata la presenza di un ufficiale di collegamento dell'Agenzia per la durata delle operazioni.

L'operazione *Triton* è svolta sotto il coordinamento del Ministero dell'Interno con il coinvolgimento della Guardia di Finanza, dei Carabinieri, della Marina Militare e della Capitaneria di Porto.

La spesa per *Triton* 2014 è stata pari a euro 8.210.000, mentre per *Triton* 2015 gli stanziamenti previsti in euro 6.000.000 fino a settembre, appaiono decisamente insufficienti rispetto ai circa 3.000.000 di euro stimati mensilmente per i quali esiste una prospettiva di rimodulazione.

L'operazione vede il diretto coinvolgimento di Malta che, oltre a contribuire al dispositivo, ha anche il compito specifico di evitare il riutilizzo delle imbarcazioni lasciate alla deriva per la successiva distruzione. Tale azione è peraltro legata alla definizione di un'azione comunitaria di cui beneficerebbe Malta.

E' rilevante la presenza, a bordo delle navi della Marina Militare italiana, del personale della Polizia di Stato (Uffici Immigrazione delle Questure, *Task-Force*, Polizia Scientifica). Va quindi considerato che i costi relativi sono a carico del bilancio dell'Interno.

In relazione al *budget* complessivo a disposizione dell'Agenzia, l'Italia, a fronte dell'impiego di personale e mezzi, riceve un rimborso per un importo di circa 1.400.000 euro/mese. Nello specifico la quota di cui beneficia il Ministero dell'Interno è di circa 130.000 euro/mese. Sono consistenti peraltro le anticipazioni a carico del bilancio dell'Interno.

4.2.5. Le relazioni finanziarie con gli Enti locali

Un profilo di rilievo che è stato oggetto di attenzione nella precedente relazione è costituito dai tempi tecnici di assegnazione delle risorse agli Enti locali, che implica una rilevanza anche sulla situazione dei residui perenti.

Nella recente Conferenza Stato-Città del 19 febbraio 2015, sono stati definiti i criteri di riparto del recupero dei residui perenti di parte corrente e di parte capitale, con l'obiettivo di

ridurne i tempi e di porre rimedio alle situazioni di maggiore sofferenza, stabilendo i criteri di assegnazione sia per la parte corrente che per quella in conto capitale[18].

Di particolare rilevanza è l'esigenza di garantire tempi ridotti per le assegnazioni finanziarie dovute a Province, Comuni e Città Metropolitane delle somme relative ai residui perenti iscritti nel bilancio del Ministero dell'interno, assicurando l'esaurimento del processo di pagamento dei residui per l'anno 2015 entro il mese di maggio 2015, e per i residui dell'anno 2016, entro il mese di febbraio 2016.

A tal proposito la problematica approfondita anche nella Relazione sul Rendiconto 2013 e che attiene alla tempistica del trasferimento delle risorse proprie (riassegnazioni) agli Enti locali, pur trovando con recenti provvedimenti un miglioramento della procedura di riaccertamento dei residui passivi perenti[19] con il conseguimento di tempi maggiormente ravvicinati dei predetti trasferimenti, impatta con l'applicazione agli Enti stessi della contabilità finanziaria potenziata.

A partire dal 2015 sarebbe auspicabile poter contare sul flusso di cassa necessario per far fronte, di volta in volta, al puntuale adempimento delle obbligazioni.

Ovviamente, ove non si verificassero tali condizioni si ripeterebbe il fenomeno, già registrato per i trasferimenti relativi a risorse proprie, dell'esigenza di ricorrere ad anticipazioni da parte del sistema bancario, incrementando quindi le posizioni debitorie.

Appare evidente quindi che costituirà un elemento fondamentale la concreta velocizzazione, da parte della Ragioneria Generale dello Stato, della riassegnazione delle risorse.

La governance *degli Enti locali per la finanza pubblica*

In relazione al processo di armonizzazione dei sistemi contabili finalizzato alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, attraverso i principi posti dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche, dettate dal decreto legislativo n. 126/2014 di coordinamento della finanza pubblica, sono determinanti le linee d'indirizzo del Dipartimento in ordine alle principali innovazioni che coinvolgono non solo gli aspetti contabili, ma anche le modifiche sostanziali introdotte al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 in materia di ordinamento degli Enti locali.

La circolare attuativa terrà conto, in particolare, degli indirizzi forniti dalla Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie - al fine di evitare il formarsi di comportamenti disomogenei degli Enti locali e non rispondenti ai principi di trasparenza ed attendibilità dei dati.

Gli effetti del nuovo ordinamento contabile riguarderanno i termini di scadenza per l'approvazione del Bilancio di previsione, del Documento unico di programmazione, del Bilancio consolidato con i bilanci delle partecipate ed Enti strumentali, e per l'adozione delle

---

[18] 1. Criterio di assegnazione residui di parte corrente
Assegnazione prioritaria ai decreti ingiuntivi ed alle citazioni in giudizio, nonché ai Comuni e Province in situazioni di dissesto e predissesto; Assegnazione integrale nel 2015 per importi inferiori a 6,5 milioni; assegnazione alle Città metropolitane di un importo pari alla metà dei residui di parte corrente per ciascuna annualità 2015-16; assegnazione alla Provincia di Napoli come da richiesta (spalmatura su 5 anni dal 2016); assegnazioni agli altri Enti in ordine cronologico di richiesta.
2. Criterio di assegnazione residui di parte capitale
Assegnazione prioritaria ai decreti ingiuntivi ed alle citazioni in giudizio, nonché ai Comuni e Province in situazioni di dissesto e predissesto; assegnazione alle Città -metropolitane di un importo pari alla metà dei residui di parte capitale per ciascuna annualità 2015-16; assegnazione a Roma Capitale di un importo pari a 45 milioni nel 2015 e il restante dovuto (circa 75 mln.) nel 2016; assegnazione alla Provincia di Napoli come da richiesta (erogazione dell'intera quota nel 2015); assegnazioni agli altri Enti in ordine cronologico.
3. Criterio di assegnazione per città metropolitana di Napoli secondo richiesta.
Assegnazione alla Città metropolitana di Napoli, secondo piano di rientro concordato in 5 anni.

[19] Accordo sui residui perenti iscritti nel bilancio del Ministero dell'interno per assegnazioni finanziarie dovute a Province, Comuni e Città Metropolitane, (Conferenza Stato - Città ed Autonomie locali del 19 febbraio 2015).

misure di salvaguardia degli equilibri di bilancio tenuto conto dei margini di cassa, nonché per l'attuazione del nuovo sistema dei controlli interni e di regolarità tecnica-amministrativa.

Importante sarà il ruolo rivestito dal ricostituendo Osservatorio sulla finanza locale - previsto dall'art. 154 del TUEL –, che ha il compito di promuovere la corretta applicazione dei principi contabili introdotti dal decreto legislativo 118/2011, d'intesa con la Commissione per l'armonizzazione degli Enti territoriali istituita presso il MEF ai sensi del comma 1, dell'art. 3-*bis* del cennato decreto legislativo.

Il nuovo processo prevede l'avvio di una fase immediata di riaccertamento dei residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015, con l'applicazione del principio della c.d. competenza finanziaria potenziata, mentre la disciplina del Piano dei conti integrato (ispirata a criteri comuni di contabilizzazione che valgano anche per l'area Stato) potrà consentire il monitoraggio dei conti pubblici in forma omogenea con l'obiettivo di raccordare i conti delle Amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali.

Significativa è la parte della riforma che prevede l'estensione del carattere autorizzatorio proprio del bilancio annuale al bilancio di previsione finanziario pluriennale, per le susseguenti implicazioni gestionali[20].

Il nuovo istituto normativo della "competenza finanziaria potenziata" impone, infatti, agli Enti locali, a decorrere dall'anno 2015, di iscrivere negli schemi di bilancio il fondo per la copertura degli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti denominato "fondo pluriennale vincolato".

Il periodo di sperimentazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio è stato inizialmente condotto da 12 Province e 68 Comuni.

Di questi, 6 sono stati esclusi dalla sperimentazione con d.m. 13 luglio 2012; 14 hanno rinunciato alla sperimentazione nel corso del 2013 ed un nuovo comune è subentrato nello stesso anno.

Nella prima fase le difficoltà di applicazione del nuovo sistema di contabilità pubblica ha scoraggiato molti enti locali che hanno evitato l'anticipata applicazione delle nuova normativa.

Neppure i benefici accordati dalla legislazione dettata per gli Enti sperimentatori, quali l'alleggerimento del patto di stabilità, la deroga ai limiti previsti per la spesa del personale, sono stati sufficienti ad incentivare l'anticipata applicazione della citata riforma.

Solo con l'entrata in vigore dell'art. 9 del DL n. 102/2013, che ha procrastinato il periodo di sperimentazione, si è potuta registrare l'estensione ad altri enti: ad oggi si contano 23 Province, 373 Comuni e 5 unioni di Comuni.

La nuova disciplina restituisce alla contabilità quella funzione conoscitiva che la caratterizza, anche se richiede, soprattutto per gli Enti locali, una particolare attenzione alla gestione delle risorse vincolate confluenti nel risultato di amministrazione.

La corretta applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata potrà consentire la definitiva cancellazione dei debiti cui non corrispondano obbligazioni giuridicamente perfezionate e l'eliminazione, con successiva reimputazione ad esercizi successivi, di debiti che, pur corrispondendo ad obbligazioni giuridicamente perfezionate e perciò impegnabili, non siano pervenuti a scadenza.

Si auspica che il processo evolutivo prosegua senza eccessivi ammorbidimenti.

---

[20] Con la nuova metodologia contabile gli stanziamenti di entrata e di spesa degli esercizi 2015, 2016 e 2017 dovranno consentire la re-imputazione dei residui attivi e passivi cancellati e l'aggiornamento degli stanziamenti riguardanti il fondo pluriennale vincolato.
La copertura finanziaria delle spese re-impegnate cui non corrispondono entrate riaccertate nel medesimo esercizio è costituita dal fondo pluriennale vincolato, salvi i casi di disavanzo tecnico.
Analogamente i bilanci degli Enti locali in sede di formazione dovranno essere caratterizzati dall'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 in occasione del finanziamento del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Procedure di riequilibrio finanziario pluriennale degli Enti locali

Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli Enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, con l'art. 3, comma 1, lettera r), ha inserito, nel Titolo VIII – Enti locali deficitari o dissestati – del d.lgs. 267 del 18 agosto 2000, 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 a quelle previste dagli artt. 242 e 244 dello stesso TUEL, di Enti in condizioni strutturalmente deficitarie ed Enti in situazioni di dissesto finanziario.

Va detto che la procedura di riequilibrio introdotta dal decreto-legge n. 174/2012 ha dovuto scontare l'esiguità delle risorse del Fondo di solidarietà comunale –FSC che non si sono quindi rivelate utili ai fini, appunto, del piano di riequilibrio.

Procedure di dissesto finanziario

Com'è noto l'adozione dei piani di riequilibrio introdotti dal DL n. 174/2012, prevede la particolare procedura del "dissesto guidato", in caso di "gravi e reiterati inadempimenti" alle prescrizioni del piano approvato, che sostanzialmente impone agli amministratori di adempiere a tali prescrizioni entro un termine di 30 giorni, trascorsi i quali inutilmente, viene dichiarato il dissesto da parte dell'Ente stesso.

La possibilità di adottare e gestire un piano di riequilibrio è del resto nell'ottica della maggiore responsabilizzazione dell'ente e dei suoi amministratori.

Ben diversa è la logica perseguita dalla normativa sul dissesto che risale al DL n. 66/1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 144 del 24 aprile 1989, ampiamente modificata e trasfusa nel TUEL ed è caratterizzata dal "commissariamento" dell'ente, il cui organo deve comunque presentare e far approvare un'ipotesi di bilancio che garantisca l'effettivo riequilibrio.

Le unioni e le fusioni dei Comuni

Di rilievo è l'evoluzione del cosiddetto "associazionismo intercomunale", ed in particolare delle unioni dei Comuni (468 nel 2014).

I finanziamenti statali, a legislazione stabile, a favore delle forme associative (fusioni - unioni di Comuni – Comunità montane) dall'anno 2012, si compongono di due stanziamenti distinti per un importo totale pari ad euro 11.878.508:

- euro 1.549.370, destinati a incentivare la fusione e l'unione di Comuni (ai sensi dell'articolo 1, comma 164, lettera d) della legge n. 662 del 23 dicembre 1996;
- euro 10.329.138, destinati a incentivare l'esercizio associato delle funzioni svolte da Unioni di Comuni e da Comunità montane (ai sensi dell'articolo 53, comma 10 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000).

Per l'anno 2014, come si è detto, la legge di stabilità 2014 ha previsto un consistente incremento delle dotazioni finanziarie (30 milioni per le unioni e 30 milioni per le fusioni) sempre a valere sul FSC.

Con l'Intesa del 10 aprile 2014, si è proceduto ad un primo riparto delle risorse disponibili, pari a 40,3 milioni, attribuendole direttamente, per euro 23,3 a 12 Regioni: Liguria, Lazio, Abruzzo, Umbria, Campania, Emilia Romagna, Piemonte, Sicilia, Toscana, Veneto, Calabria e Sardegna (v. tavola 25).

TAVOLA 13

REGIONE	SOMME ATTRIBUITE
ABRUZZO	324.240,56
CALABRIA	31.368,94
CAMPANIA	499.644,63
EMILIA ROMAGNA	6.582.246,83
LAZIO	1.105.281,04
LIGURIA	804.371,72
PIEMONTE	3.315.973,10
SARDEGNA	4.774.202,73
SICILIA	1.774.283,65
TOSCANA	3.735.860,94
UMBRIA	180.459,90
VENETO	3.240.801,32
TOTALE	**26.368.735,36**

Fonte: dati Ministero dell'interno

Per quanto attiene, più in particolare, alle "fusioni" la ratio delle stesse corrisponde in pieno ad una logica, non solo di razionalizzazione, ma soprattutto di sostenibilità di oneri finanziari troppo elevati rispetto alle risorse disponibili e, comunque di un maggior margine di manovra per la soddisfazione delle esigenze della collettività amministrata.

E' possibile quindi formulare alcune considerazioni che tengono conto che elementi fondamentali di un processo di razionalizzazione mediante fusione sono le economie di scala di più significative dimensioni ed un più adeguato rapporto tra dipendenti e cittadini.

Per quanto fin dalla legge n. 142 dell'8 giugno 1990 si siano viste con favore le fusioni tra Comuni, per raggiungere la soglia di 5.000 abitanti, negli anni successivi non si sono rinvenuti risultati degni di nota: finché, nel 2012, con il decreto-legge n. 95 sulla *Spending Review* sono stati previsti ulteriori incentivi finanziari, rispetto alla normativa precedente, che vengono a consolidarsi con la legge di stabilità 2014 – legge n. 147 del 27 dicembre 2013, che prevede finanziamenti articolati fino al 2016 a valere sul Fondo di Solidarietà Comunale.

A fronte del dato 2011 di una sola fusione (peraltro dal 1995 non si erano avute più di 2 fusioni all'anno), nel 2014 le fusioni sono 26. La media regionale delle unità interessate da ogni fusione non supera comunque il numero di 3 che, in pratica, è rinvenibile nella sola Emilia Romagna.

Si tratta quindi di un processo ancora marginale nel quale la valutazione dei risparmi è in prospettiva e si fonda essenzialmente sulle unità di personale che vanno a diminuire.

Ferma restando l'esigenza di una verifica "sul campo" dell'operatività degli incentivi, può evidenziarsi come i benefici per la collettività possano aumentare in seguito ad un processo di razionalizzazione che dia luogo ad una minore pressione fiscale, ovvero ad un miglioramento della quantità e della qualità dei servizi resi.

Al tempo stesso, la possibile riduzione delle entrate tributarie, potrebbe non essere compensata, per l'Ente, da una corrispondente riduzione delle spese.

Va sottolineata - dando per acquisito che l'accorpamento debba essere reale e non "di facciata" - l'esigenza di disporre di un periodo "medio" di osservazione, in quanto qualsiasi processo di razionalizzazione comporta costi sensibili nel primo periodo di applicazione.

Può affermarsi, conclusivamente, che le "fusioni" appaiano, anche in un'ottica sistematica, ben più decisive delle "unioni", sia dal punto di vista economico che sotto il profilo della razionalizzazione.

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

Considerazioni di sintesi
1. Ruolo del Ministero e programmazione strategica
2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. La revisione degli assetti organizzativi e la riduzione degli organici; 2.2. Gli organismi collegiali; 2.3. Gli organismi vigilati; 2.4. ISPRA e SOGESID S.p.A.:* 2.4.1. L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA); 2.4.2. La Società per Azioni SOGESID; *2.5. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza*
3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. La programmazione finanziaria; 3.2. La gestione delle spese; 3.3. I residui passivi perenti, le reiscrizioni e le prescrizioni; 3.4. La situazione debitoria*
4. Missioni e programmi: analisi finanziaria e principali risultati gestionali

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 prevenzione del rischio idro-geologico, la protezione e conservazione della biodiversità, al fine di mantenere la qualità dell'ambiente in termini di conservazione e gestione delle risorse naturali, nonché lo smaltimento dei rifiuti e il risanamento dei siti inquinati, attività tutte, e particolarmente lo smaltimento dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati, di grandissima attualità, con implicazioni di forte impatto sociale ed economico.

Il particolare interesse per la materia ha trovato espressione in recenti interventi normativi.

Con dPCM del 27 maggio 2014 è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio la struttura di missione, che, ai sensi dell'art. 7, comma 9, del DL n. 133 del 2014, opera di concerto con il MATTM ed il MISE nelle attività pianificatorie, istruttorie e di ripartizione delle risorse finanziarie, finalizzate alla realizzazione degli interventi urgenti in materia di dissesto idrogeologico, di difesa e messa in sicurezza del suolo, di sviluppo delle infrastrutture idriche, assicurando la funzione di coordinamento tra i diversi livelli di governo (centrale e periferico), gli Enti pubblici nazionali e territoriali e gli altri soggetti aventi natura pubblica e/o privata, per un più razionale ed efficace utilizzo delle risorse.

Nel maggio di quest'anno è stato, poi, approvato il d.d.l. 1345-B, che introduce nel codice penale un nuovo titolo dedicato ai "Delitti contro l'ambiente" (Libro II, Titolo VI-*bis*, artt. 452-*bis*-452-*terdecies*), all'interno del quale sono previste cinque figure di reati ambientali: inquinamento ambientale; disastro ambientale; traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività; impedimento del controllo; omessa bonifica.

La consapevolezza del "valore ambiente", come bene assoluto e primario, e del ruolo centrale che il Ministero è destinato a svolgere nei prossimi decenni, anche con riferimento al rilievo internazionale delle problematiche gestite, trova rispondenza negli stanziamenti definitivi dell'esercizio 2014, pari a circa 895 milioni, in aumento rispetto sia al 2013 (+35,7 per cento), che rispetto all'intero quadriennio precedente (2010-2013). Anche la missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", che da sola assorbe l'86,4 per cento di tutto lo stanziamento del Ministero, presenta stanziamenti definitivi per il 2014 in aumento rispetto al 2013 (circa il 44 per cento in più).

Con riferimento alla fase della gestione della spesa, rispetto al 2013 aumenta l'ammontare degli impegni totali (+6,3 per cento), ma diminuisce quello dei pagamenti totali (-10,2 per cento).

Si registra un incremento della spesa corrente, sia sul lato degli impegni (+17,4 per cento) che dei pagamenti (+3,9 per cento), mentre c'è una flessione sul versante della spesa in conto capitale (impegni totali -5 per cento; pagato totale -23,5 per cento).

Rispetto al 2013 il valore dei residui totali registra una crescita del 23,8 per cento; il fenomeno di perenzione amministrativa comporta nel 2014 l'iscrizione nel Conto del patrimonio di circa 152 milioni, di cui circa 148 afferenti a residui passivi di parte capitale.

Elemento di novità è rappresentato dall'adozione del dPCM 10 luglio 2014 n. 142, contenente il *"Regolamento di organizzazione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Organismo indipendente di valutazione della performance e degli Uffici di diretta collaborazione"*.

In assenza di un ruolo tecnico interno al Ministero, molte delle funzioni istituzionali vengono svolte in maniera strutturale attraverso l'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e la società *in house* SOGESID S.p.A..

Una prima analisi, in termini di consolidato di costo del personale, retribuzioni medie ed incidenza del costo del personale sul costo di produzione, tra Enti vigilati (ISPRA e SOGESID S.p.A.) e Ministero, evidenzia che il costo complessivo del "settore Ambiente" viene sostenuto per oltre il 50 per cento attraverso organismi esterni al Ministero.

Pertanto, il dato contabile iscritto nel bilancio MATTM per la voce "spesa di personale" non è rappresentativo della reale esposizione finanziaria, così come non appare significativo il dato di spesa per "studi e consulenze", che nel 2014 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.

L'esposizione debitoria del MATTM ammonta complessivamente a circa 16,5 milioni di cui circa 2,5 milioni di euro per l'esercizio 2014 e circa 14 milioni di euro per l'esercizio 2013 e precedenti. L'analisi effettuata evidenzia tipologie di debiti fuori bilancio con causali ripetute negli anni, che, pertanto, non presentano più il carattere della imprevedibilità.

Con riferimento alle principali tematiche gestionali, in base alla rilevazione effettuata dal Ministero, relative agli anni 2013 e precedenti, non risultano raggiunti gli obiettivi fissati dal decreto legislativo n. 152 del 2006 e dalla legge 27 dicembre 2006 (il 65 per cento per il 2012; il 60 per cento per il 2011) in materia di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, pur registrandosi nel 2013 una contrazione nella produzione di rifiuti rispetto all'anno precedente ed un aumento della raccolta differenziata. La situazione è oggetto di controllo da parte del Ministero, anche perché molte delle procedure di infrazione aperte dalla Commissione Europea nei confronti dell'Italia ineriscono al tema della gestione e smaltimento dei rifiuti in discarica.

Dal monitoraggio effettuato circa i trasferimenti a carico del Ministero in materia di dissesto idrogeologico, emerge che il MATTM dal 2010 ad oggi ha erogato circa 700 milioni sugli 833 dovuti, mentre si registrano significativi ritardi nel trasferimento delle risorse da parte delle Regioni, da attribuirsi ai vincoli derivanti dalle singole leggi regionali nonché alla necessità di programmare i trasferimenti nel rispetto del patto di stabilità, il che ha comportato

sensibili rallentamenti nell'attuazione degli interventi previsti negli Accordi di programma stipulati.

1. Ruolo del Ministero e programmazione strategica

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. 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.

La Direttiva generale 2014 sull'attività amministrativa e sulla gestione ha posto l'accento sulla necessità di attuare le politiche europee attraverso lo sviluppo di una maggiore coerenza fra l'azione di governo centrale e regionale, assicurando unitarietà alla pianificazione ed alla realizzazione della politica ambientale. In questo quadro di riferimento indica, tra le priorità, il potenziamento delle iniziative in materia di rifiuti e bonifiche dei siti inquinati, nonché la messa in sicurezza del territorio attraverso gli strumenti della prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico.

Il particolare interesse per la materia ha trovato espressione in recenti interventi normativi.

Con dPCM del 27 maggio 2014 è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio la struttura di missione, che, ai sensi dell'art. 7, comma 9, del DL n. 133 del 2014, opera di concerto con il MATTM ed il MISE nelle attività pianificatorie, istruttorie e di ripartizione delle risorse finanziarie, finalizzate alla realizzazione degli interventi urgenti in materia di dissesto idrogeologico, di difesa e messa in sicurezza del suolo, di sviluppo delle infrastrutture idriche, assicurando la funzione di coordinamento tra i diversi livelli di governo (centrale e periferico), gli Enti pubblici nazionali e territoriali e gli altri soggetti aventi natura pubblica e/o privata, per un più razionale ed efficace utilizzo delle risorse.

In data 19 maggio 2015 è stato approvato il d.d.l. 1345-B, che introduce nel codice penale un nuovo titolo dedicato ai "Delitti contro l'ambiente" (Libro II, Titolo VI-*bis*, artt. 452 *bis* 452-*terdecies*), all'interno del quale sono previste cinque figure di reati ambientali: inquinamento ambientale; disastro ambientale; traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività; impedimento del controllo; omessa bonifica.

2. Analisi della struttura organizzativa

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

Il dPCM 22 gennaio 2013 ha recepito la proposta di rideterminazione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di cui al DL 6 luglio 2012, n. 95 convertito, con modificazioni, dalla legge 135 del 2012, che prevedeva una riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e non generale in misura non inferiore al 20 per cento di quelli esistenti ed una riduzione dell'organico del personale non dirigenziale in misura non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico.

Gli effetti delle misure di riduzione e di razionalizzazione degli assetti organizzativi, assunte nel 2013, hanno portato, nel corso dell'anno 2014, all'adozione del dPCM 10 luglio 2014, n. 142, contenente il *"Regolamento di organizzazione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Organismo indipendente di valutazione della performance e degli Uffici di diretta collaborazione"*. Sulla base di tale regolamento, che conferma l'entità delle dotazioni organiche rimodulate con il predetto dPCM del 2013, è stato emanato il decreto ministeriale n. 8 del 19/01/2015 relativo alla definizione dettagliata delle divisioni di livello non generale.

Non disponendo il Ministero di sedi periferiche, la tavola che segue espone la situazione del personale riferita alla struttura centrale, che presenta un grado di copertura per gli uffici dirigenziali del 76 per cento e per il personale del comparto del 94 per cento.

TAVOLA 1

SITUAZIONE DEL PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2014

Qualifiche	Organico	Personale in servizio			
		A tempo indeterminato	A tempo determinato	Totale	% Copertura
Uffici dirigenziali I fascia	8	4	4*	8	100
Uffici dirigenziali II fascia	33	20**	3	23	70
Uffici dirigenziali II fascia tecnici – ispettivi					-
Totale Uffici dirigenziali	**41**	**24**	**7**	**31**	**76**
Area III	336	315		315	94
Area II	219	207		207	95
Area I	4	4		4	100
Totale personale Aree	**559**	**526**		**526**	**94**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MATTM

*1 dirigente I fascia ex art. 19, comma 5-*bis* d.lgs. 165/2001 proveniente da altra Amministrazione; 2 dirigenti di II fascia con incarico di I fascia ai sensi ex art. 19, comma 4 del d.lgs. n. 165/2001; 1 dirigente di II fascia con incarico di I fascia fuori ruolo all'ISPRA.

** non sono compresi un dirigente in esonero, due in fuori ruolo di cui uno con incarico di I fascia all'ISPRA e due titolari di un incarico di I fascia al Ministero.

Con riferimento al sistema dei controlli interni, permangono criticità già evidenziate nello scorso esercizio dall'OIV, tra le quali particolare rilevanza assume l'assenza di un sistema informativo e informatico a supporto del ciclo della *performance* e della sua integrazione con il processo di programmazione economico finanziaria, con il controllo di gestione e con il sistema di gestione del personale, il che impedisce lo svolgimento di una periodica e regolare attività di monitoraggio delle spese e di rilevazione degli scostamenti.

Criticità che inevitabilmente incidono sul processo di valutazione dei dirigenti. Infatti, sulla base di quanto comunicato dall'OIV si rileva che gli obiettivi individuali assegnati ai dirigenti coincidono con gli obiettivi operativi relativi alla *performance* organizzativa del Ministero[1], mentre per il personale non dirigente la valutazione individuale è ricondotta alla valutazione della *performance* organizzativa del personale dirigente di I e II fascia, senza alcun riferimento attuativo alla valutazione dei comportamenti e delle competenze.

Come già evidenziato nella precedente relazione, in assenza di un ruolo tecnico interno al Ministero, molte delle funzioni istituzionali vengono svolte in maniera strutturale attraverso ISPRA e SOGESID S.p.A.[2].

[1] Per i dirigenti di I e II fascia la valutazione della *performance* individuale 2014 è tra il 97 ed il 100.

[2] 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..."*.; Corte dei conti Sezione Controllo Enti - deliberazione n. 43/2014 del 20 maggio 2014 - Relazione sulla gestione finanziaria della SOGESID S.p.A. per l'esercizio 2012: *"...L'impiego di personale della SOGESID direttamente presso le strutture del Ministero può prestarsi ad essere utilizzato come mezzo elusivo dei vincoli di assunzione di personale e delle limitazioni e delle condizioni per il conferimento di incarichi per prestazioni di servizi.."*; Corte dei conti Sezione Controllo Enti - deliberazione n. 24/2015 del 24 marzo 2015 - Relazione sulla gestione finanziaria della SOGESID S.p.A. per l'esercizio 2013: *"..Ancora nel 2013 si deve porre in evidenza il*

Il dato di spesa di personale iscritto nel bilancio del Ministero, non è, pertanto, rappresentativo della reale esposizione finanziaria dell'Amministrazione[3]; eguali considerazioni possono svolgersi per il dato di spesa impegnata in bilancio per la voce "studi e consulenze", che per l'anno 2014 è pari a zero.

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.

2.2. Gli organismi 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, comma 1, primo periodo, in materia di gratuità, in via generale ed automatica, della partecipazione agli organi collegiali (rimanendo, comunque, valido il vincolo posto dall'art. 61 del 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 per la valutazione d'impatto strategica (VAS) e per la valutazione di impatto ambientale (VIA) 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[4].

La particolare disciplina normativa trova la sua giustificazione nella circostanza che le predette Commissioni, per esplicita previsione normativa, devono operare "senza oneri a carico del bilancio dello Stato".

I dati di consuntivo evidenziano, però, che nell'esercizio 2014 le somme riassegnate al capitolo di entrata 2592/07, pari a circa 2,5 milioni, non riescono a coprire le spese della Commissione VIA-VAS[5], pari a circa 4,7 milioni di euro, anche a causa del meccanismo di retribuzione previsto[6] per i componenti (compenso fisso annuo), cui si aggiungono le spese di missione e di funzionamento, anche indirette[7], dell'Organo.

---

fenomeno dell'impiego di personale della SOGESID presso il Ministero i cui costi sono coperti dai corrispettivi delle relative convenzioni per attività cui il predetto Dicastero dovrebbe far fronte con il proprio organico..."

[3] Cfr. il successivo paragrafo 3.

[4] L'art. 5, comma 2-*bis*, del DL N. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, ha recato la seguente interpretazione autentica: «2-bis. *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 2-bis, 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.

[5] Ai sensi dell'art. 9, comma 7, d.P.R. n. 90 del 2007, il costo della commissione VIA-VAS è a carico dei soggetti richiedenti la valutazione ambientale (mediante il versamento di una quota pari allo 0,5 per mille del valore delle opere da realizzare).

[6] I compensi dei Commissari sono quantificati in base al d.m. GAB/DEC/2008/153. L'importo è decurtato del 10 per cento ai sensi dell'articolo 6, comma 3 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

[7] Nell'esercizio 2014 il Ministero ha iscritto in bilancio impegni a favore di SOGESID S.p.A. a titolo di assistenza specialistica alla Commissione VIA-VAS per euro 566.526.

Tale modalità operativa ha determinato già nell'esercizio precedente l'insorgere di debiti fuori bilancio[8], mentre risultano da impegnare nell'esercizio 2015 ancora 1,6 milioni circa per oneri ed emolumenti di competenza 2014 .

Di seguito si riporta un quadro di dettaglio relativo ai costi dei singoli organi collegiali attivi per il 2014.

TAVOLA 2

ORGANI COLLEGIALI

(in migliaia)

Organo collegiale	Numero componenti	Compenso complessivo dell'organo	Totale Spesa dell'organismo
VIA-VAS	48	3.757	4.699
ECOLABEL-COAUDIT	13	167	178
AIA-IPPC	23	263	416
CITES	18	0	3

Fonte: MATTM

2.3. Gli organismi vigilati

Il Ministero dell'ambiente non dispone di strutture periferiche, mentre non risulta concluso il riordino degli Enti vigilati.

In particolare, resta 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 del 2006. Ad oggi le Autorità di distretto non risultano ancora costituite, tanto che, con disposizioni successive[9], è stato necessario prorogare l'operatività delle cessate Autorità di bacino di rilievo nazionale.

Con riferimento al riordino degli Enti Parco[10] - in applicazione del d.P.R. n. 73 del 16 aprile 2013, con il quale è stato ridotto il numero dei componenti del Consiglio Direttivo ed eliminata la corresponsione del gettone di presenza – in data 29 dicembre 2014 sono stati nominati i Consigli Direttivi dell'Ente Parco Appennino Tosco-Emiliano, Gran Sasso e Monti della Laga, Val Grande, Majella, Circeo, Foreste Casentinesi Monte Falterona Campigna, Arcipelago Toscano ed Appennino lucano - Val d'Agri - Lagonegrese.

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 473 unità. Entro sei mesi dall'adozione del citato dPCM, le Amministrazioni interessate avrebbero dovuto adottare i regolamenti di organizzazione, secondo i rispettivi ordinamenti, ma ad oggi le procedure di approvazione di detti regolamenti non risultano concluse.

---

[8] Cfr. il successivo paragrafo 3.4.

[9] 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 n. 183 del 1989 fino alla data di entrata in vigore del dPCM di cui all'art. 63, comma 2 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006; poi, l'art. 1, commi 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, 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.

[10] Sull'argomento la Corte dei conti-Sezione controllo Enti ha più volte rilevato (cfr. da ultimo SCE/111/2014/RGES, Relazione Ente Parco nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni - Es. 2013; SCE/120/2013/RGES, Relazione Ente Parco nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni - Es. 2012: SCE/16/2014/RGES, Relazione Ente Parco nazionale Alta Murgia - Ess. 2011-2012) che, ad oltre venti anni dall'emanazione della legge n. 394 del 6 dicembre 1991, 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.

2.4. ISPRA e SOGESID S.p.A.

Il Ministero si avvale, per lo svolgimento dei compiti e delle attività tecnico scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, dell'Istituto Superiore 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 MATTM.

Un primo quadro d'assieme[11] dei due organismi evidenzia come i relativi costi di produzione risultano coperti ampiamente dai "contributi" erogati dallo Stato[12], mostrando, quindi, un alto livello di dipendenza finanziaria. Se si considera, infatti, il triennio 2012-2014, tali contributi sono in media pari a circa 102 milioni di euro, a fronte dei quali i costi di produzione risultano coperti, in media, per oltre il 70 per cento.

TAVOLA 3

ENTI ESTERNI ALLA AMMINISTRAZIONE: RISORSE STATALI E COSTO DI PRODUZIONE

(in migliaia)

Settore di intervento Ambiente	Media dei pagamenti del triennio 2012-2014	Costo della produzione	Indice % di copertura
ISPRA	91.794	119.924	76,5
SOGESID S.p.A.	11.045	25.954.	42,6
Totale settore	102.839	145.878	70,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e dati forniti dalle Amministrazioni

Il confronto tra i costi degli organismi e i costi del MATTM (desunti dal *budget*) fa emergere che il costo complessivo del "settore Ambiente" viene sostenuto per oltre il 50 per cento da organismi esterni al Ministero[13].

TAVOLA 4

COSTO DI PRODUZIONE E COSTO TOTALE DEI SERVIZI

(in migliaia)

Settore di intervento Ambiente	Enti	Ministero	Costo totale	Indice % del costo produzione Enti sul Totale
	Costo della produzione	Costi propri		
	145.878	131.692	277.570	52,6
Totale complessivo	**102.839**	**145.878**	**277.570**	**52,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni e sul *budget* economico del MATTM

Infine, il confronto tra organismi vigilati e Ministero in termini di Costo del personale, retribuzioni medie e incidenza del Costo del personale sul costo di produzione, conferma la notevole incidenza dei due organismi sulle attività svolte in favore del Settore ambiente.

Si è potuto analizzare il solo dato relativo alle consulenze esterne di SOGESID S.p.A. (che, di fatto, integrano il costo del personale della società stessa[14]) e non anche quelle di ISPRA, dato dichiarato dal MATTM "non ricavabile".

---

[11] Le tavole che seguono riprendono l'analisi effettuata dalle Sezioni Riunite nel "Rapporto 2015 sul coordinamento della Finanza Pubblica".

[12] Si tratta di pagamenti sia di competenza che sui residui derivanti per circa 90,8 milioni dal Ministero dell'ambiente e circa 485 mila euro da altri Ministeri (Ministero delle politiche agricole e forestali e Ministero degli affari esteri).

[13] Trattasi di dato calcolato per approssimazione, in quanto in minima percentuale SOGESID S.p.A. svolge attività anche per altri soggetti pubblici.

[14] Deliberazione n. 24/2015 del 24 marzo 2015 - Relazione sulla gestione finanziaria della SOGESID S.p.A. per l'esercizio 2013: *"Il largo uso (circa il 30 per cento del valore della produzione) dei contratti di consulenze e collaborazioni esterne si spiega con il tipo di attività che rende necessario il ricorso della società ad apposite professionalità per l'adempimento delle commesse di volta in volta affidate. I costi di questo genere di incarichi sono coperti dai corrispettivi dei contratti e delle convenzioni stipulati con i soggetti istituzionali con i quali collabora.."*; Corte dei conti Sezione Controllo Enti - deliberazione n. 43/2014 del 20 maggio 2014 - Relazione sulla gestione finanziaria della SOGESID S.p.A. per l'esercizio 2012: *"Il largo uso dei contratti di lavoro autonomo è di regola giustificato dalla necessità della società di dotarsi di apposite professionalità per l'adempimento delle commesse di volta in volta affidate.."*.

TAVOLA 5

PERSONALE NEGLI ENTI ESTERNI E NEI MINISTERI: CONSISTENZA, COSTO E RETRIBUZIONE MEDIA

Settori di intervento Ambiente	Dati riferibili agli Enti					Dati riferiti ai Ministeri vigilanti				
	(in migliaia)				Incidenza % Costo del personale sul Costo di produzione	(in migliaia)				Incidenza % Costo del personale sui Costi propri
	Costo della produzione	*di cui costo del personale*	Numero unità di personale	Retribuzione media		Costi propri	Costo del personale	Anni persona	Retribuzione media	
I.S.P.R.A.	119.924	74.383	1.306	56,95	62,0	131.692	57.720	987	58	44
SOGESID	25.954	8.688	137	63,00	33,5					
consulenze		7.480								
Totale	**145.878**	**90.551**	**1.443**	**119,95**	**62,7**					

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni e *budget* economico del MATTM

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[15].

Lo Statuto dell'ISPRA è stato approvato in data 27 novembre 2013, mentre, come comunicato dall'Amministrazione, nell'esercizio 2014 non è stata emanata la prevista Convenzione triennale[16] tra il Ministero e l'Istituto, con la quale sono individuate le eventuali ulteriori attività, non incompatibili con i servizi ordinari, che ISPRA è chiamata a svolgere, nonché le risorse allo scopo disponibili.

La tavola che segue illustra l'aumento dell'ammontare del contributo ordinario erogato ad ISPRA, che per il 2014 è pari a circa 85 milioni, cui vanno aggiunti circa 4 milioni di euro

[15] L'articolo 2, comma 6, del dPCM 10 giugno 2014, n. 142, recante il *Regolamento di organizzazione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare*, dispone che il Ministro si avvale dell'ISPRA per i compiti istituzionali e le attività tecnico-scientifiche e di controllo ambientale di interesse nazionale. In particolare, l'articolo 3, comma 1, lettera k) prevede che il Segretario generale del Ministero coadiuva il Ministro nella redazione delle direttive generali all'ISPRA per il perseguimento dei compiti istituzionali, nonché, con la collaborazione della Direzione per gli Affari Generali e del personale, nell'esercizio della vigilanza sull'ISPRA.

[16] 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 2014, dal momento che la convenzione non è stata stipulata.

impegnati nel medesimo esercizio, in forza di contratti o convenzioni stipulati dai diversi Centri di Responsabilità del Ministero, di cui le somme a residuo 2015 ammontano a circa 1,9 milioni.

TAVOLA 6

CONTRIBUTO ORDINARIO ISPRA ANNI 2009/2014

(in migliaia)

ANNO	Contributo ordinario	Var % es. -1
2009	90.161	
2010	86.020	-4,6
2011	83.292	-3,2
2012	84.213	1,1
2013[17]	80.435	-4,5
2014	85.229	6,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MATTM

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* del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) e del Ministero delle infrastrutture (MIT).

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).

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 S.p.A. 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).

Con decreto 22 gennaio 2015, n. 13 il Ministro dell'ambiente ha esercitato il suo potere d'indirizzo nei confronti della Società per l'anno 2015, approvando la suddetta direttiva, che prevede le priorità politiche, gli ambiti d'intervento, le modalità di monitoraggio e controllo ed i costi di riferimento per le prestazioni rese.

Si rileva che le materie oggetto della direttiva appaiono in gran parte sovrapponibili ai compiti istituzionali del MATTM, pur se in essa si fa riferimento allo svolgimento di funzioni strumentali e di supporto.

Con riguardo all'aspetto finanziario, nell'esercizio 2014 le somme impegnate a favore di SOGESID per lo svolgimento di attività di supporto ed assistenza specialistica sono state pari a 7,86 milioni di euro, quasi interamente portate a residuo 2015.

Nel 2015 è stata anche sottoscritta, per la prima volta, una Convenzione quadro[18] con SOGESID S.p.A., al fine di realizzare una programmazione delle linee di attività affidate.

---

[17] A fine 2013, in applicazione dell'art. 2 *bis* *"Intervento urgente per l'efficacia dell'azione ispettiva ambientale"* del DL 4 giugno 2013, n. 61 *"Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale", è* stato istituito sullo stato di previsione del Dicastero sul cap. 3623 un nuovo piano gestionale (pg. 3) denominato *"Contributo all'ISPRA in favore del personale con qualifica di ispettore ambientale"*. Il contributo - pari a 90.000 euro annui per il triennio 2013-2015 - è a favore del personale dell'Istituto avente la qualifica di ispettore ambientale.

[18] Che prevede, tra l'altro, verifiche trimestrali sullo stato di attuazione delle iniziative in corso.

2.5. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza

L'Amministrazione ha comunicato che nel corso dell'anno 2014 ha provveduto all'approvazione del primo Piano triennale per la prevenzione della corruzione e del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità (d.m. 192 del 27 giugno 2014), concentrando l'attenzione su alcune misure di carattere generale, relative all'approvazione e la pubblicazione del Codice di Comportamento dei dipendenti del Ministero; alla richiesta della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità, incompatibilità e situazioni di conflitto di interessi a tutti coloro che sono titolari di incarichi (comprendendo in questa categoria sia i dipendenti, sia i collaboratori/consulenti/esperti); alla firma del patto di integrità che diviene parte integrante dei contratti sottoscritti dal Ministero; alla formazione finalizzata; allo sviluppo della sezione "Amministrazione trasparente" nel sito istituzionale, mentre l'aspetto delle verifiche delle dichiarazioni costituirà oggetto della programmazione 2015.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. La programmazione finanziaria

Dai dati trasmessi dall'UCB emerge il rispetto dei limiti stabiliti dalla normativa in materia di contenimento della spesa (DL 78 del 2010; DL 95 del 2012; DL 66 del 2014), mentre come chiarito al paragrafo 2.1., il dato della voce di spesa "studi e consulenze", che risulta pari a zero, non appare significativo, stante il collegamento funzionale con SOGESID S.p.A. ed ISPRA.

Dall'esame dei dati contabili emerge che per la prima volta dal 2010 cresce lo stanziamento iniziale e definitivo di competenza del MATTM.

TAVOLA 7

ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Esercizio	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	var % def. es.-1	var. % (def-iniz.)
2010	737.765	1.013.160	-30,9	37,3
2011	554.182	876.073	-13,5	58,1
2012	434.544	658.448	-24,8	51,5
2013	468.161	659.189	0,1	40,8
2014	580.520	894.756	35,7	54,1

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'esame della struttura del bilancio 2014 del Ministero dell'ambiente evidenzia che la missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" assorbe l'86,4 per cento di tutto lo stanziamento del Ministero.

In particolare, tre programmi di spesa (18.5 "Sviluppo sostenibile", 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 il 76,9 per cento del totale degli stanziamenti definitivi.

TAVOLA 8

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONI - PROGRAMMI

(in migliaia)

Missione	Programma		Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	% prg su tot. stanz.iniz.	% prg su tot. stanz.def.
017. Ricerca e innovazione	03	Ricerca in materia ambientale	87.135	88.316	15,0	9,9
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	03	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	9.797	38.282	1,7	4,3
	05	Sviluppo sostenibile	55.462	231.437	9,6	25,9
	08	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	19.520	21.901	3,4	2,4
	11	Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale	13.525	24.929	2,3	2,8
	12	Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche	211.099	287.605	36,4	32,1
	13	Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino	148.458	169.281	25,6	18,9
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	02	Indirizzo politico	10.425	11.337	1,8	1,3
	03	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	8.955	11.425	1,5	1,3
033. Fondi da ripartire	01	Fondi da assegnare	16.143	10.242	2,8	1,1
Totale			**580.520**	**894.756**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dalla tavola emerge che, nell'ambito della missione 18, l'aumento percentuale più rilevante rispetto agli stanziamenti iniziali si registra nel programma 5 "Sviluppo sostenibile", a causa di riassegnazione al capitolo di spesa 8411 "Fondo da assegnare per interventi nazionali di riduzione delle emissioni climalteranti e la promozione delle fonti energetiche alternative, l'efficientamento energetico degli edifici e dei processi produttivi, la mobilità sostenibile ed ogni altro intervento di adattamento ai cambiamenti climatici compresa la ricerca scientifica", dei proventi derivanti dalle aste delle quote di emissione per gli impianti fissi, ai sensi dell'art. 19 d.lgs. 30/2013[19].

Con riferimento alle categorie di spesa, le variazioni in aumento più significative rispetto all'esercizio precedente hanno riguardato:

- "Consumi intermedi", per i quali la variazione è pari al 39,7 per cento. L'aumento è riferito, in particolare, al programma 13 (C.d.R. 2) - capitolo 1644[20] (euro 56.416.835,00), finalizzato all'attuazione della cd. "direttiva europea sulla strategia marina" (2008/56/CE);

[19] Vedi successivo paragrafo 3.2. della relazione.

[20] Denominato "*spese per il servizio di protezione dell'ambiente marino, per il noleggio di mezzi nautici, aeromobili, mezzi di trasporto e di rimorchio ai fini del controllo e dell'intervento relativi alla prevenzione e alla lotta dell'inquinamento del mare, nonché per la valorizzazione della tutela del mare e delle sue risorse ivi compresa la salvaguardia dei mammiferi marini e delle specie marine protette nel mediterraneo*".

- "Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni", con una variazione in aumento pari al 210,9 per cento: in particolare, il significativo aumento è da attribuirsi al soprarichiamato capitolo 8411. Tra gli altri capitoli che determinano il rilevato incremento si segnala il capitolo 7082[21], che nel 2014 viene inserito nella categoria XXI (nel 2013 era inserito nella categoria XXII – Contributi agli investimenti - con uno stanziamento definitivo di circa 9,2 milioni);

TAVOLA 9

STANZIAMENTI DEFINITIVI PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in migliaia)

	Categoria di Spesa	Stanziamenti definitivi di competenza	% sul totale	var. % su eserc.-1
01	Redditi da lavoro dipendente	71.768	8,0	3,1
02	Consumi intermedi	135.613	15,2	39,7
03	Imposte pagate sulla produzione	4.645	0,5	1,0
04	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	155.977	17,4	10,4
06	Trasferimenti correnti a imprese	5.636	0,6	0,0
07	Trasferimenti correnti a estero	11.488	1,3	92,9
09	Interessi passivi e redditi da capitale	3.310	0,4	-8,5
12	Altre uscite correnti	8.854	1,0	-1,1
21	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	227.287	25,4	210,9
22	Contributi agli investimenti	218.757	24,4	20,3
23	Contributi agli investimenti ad imprese	0	0,0	
26	Altri trasferimenti in conto capitale	41.582	4,6	-28,2
31	Acquisizioni di attivita' finanziarie	0	0,0	
61	Rimborso passivita' finanziarie	9.841	1,1	3,2
	Totale	**894.756**	**100,0**	**35,7**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Analizzando la finalizzazione degli stanziamenti definitivi, pari a 895 milioni circa, si osserva che la parte dei trasferimenti, sia correnti che in conto capitale, costituisce il 48,4 per cento dell'intero stanziamento del Ministero.

I redditi da lavoro dipendente (categoria I) incidono per l'8 per cento sul totale degli stanziamenti del Ministero, quota in diminuzione rispetto al dato 2013 (11,3) pur essendo aumentato del 3 per cento in valore assoluto, mentre i consumi intermedi assorbono il 15,2 per cento del totale (erano pari al 14,7 per cento nel 2013), con un incremento in valore assoluto del 39,7 per cento rispetto all'esercizio precedente.

I dati esposti nella tavola successiva evidenziano l'andamento nel quadriennio 2011-2014 delle categorie economiche che hanno registrato nel 2014 gli incrementi più significativi.

In particolare, il dato della categoria II - consumi intermedi – ha superato i valori del 2011, e il dato della categoria XXI- investimenti fissi lordi - è più che triplicato rispetto alla media del triennio precedente.

[21] Cfr. la successiva tavola 11.

STANZIAMENTO DEFINITIVO PER CATEGORIE ECONOMICHE 02 E 21
QUOTE E ANDAMENTO 2011-2014

TAVOLA 10

(in migliaia)

Cat.	Stanziamenti definitivi di competenza				Percentuale sul totale degli stanziamenti				Var. eserc.-1			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
02	130.452	96.690	97.104	135.613	14,9	14,7	14,7	15,2	-9,0	-25,9	0,4	39,7
21	65.465	59.374	73.106	227.287	7,5	9,0	11,1	25,4	-56,7	-9,3	23,1	210,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Di seguito, nel dettaglio per capitoli della categoria XXI, sono rilevate le voci che hanno determinato tale incremento:

TAVOLA 11

(in migliaia)

	Capitolo di Spesa		Stanziamenti definitivi di competenza	
			2013	2014
Categoria 21	7082*	realizzazione degli interventi previsti da accordi di programma tra stato e Regioni attinenti alle attività a rischio di incidente rilevante, da programmi regionali di tutela ambientale, dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, da programmi di difesa del mare e delle riserve marine statali, dai programmi attuativi degli impegni assunti nella conferenza di Kyoto, dal piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue, nonché' da accordi e contratti di programma attinenti al ciclo di gestione dei rifiuti		14.847
	8411	fondo da assegnare per interventi nazionali di riduzione delle emissioni climalteranti e la promozione delle fonti energetiche alternative, l'efficientamento energetico degli edifici e dei processi produttivi, la mobilità sostenibile ed ogni altro intervento di adattamento ai cambiamenti climatici compresa la ricerca scientifica		149.250
	8461	sviluppo della progettazione di interventi ambientali e promozione di figure professionali	75	664
	8552	spese per la realizzazione di interventi urgenti per la protezione del fenomeno dell'erosione delle coste del Tirreno meridionale ricadenti nel Parco nazionale del Cilento Valle di Diano		4.811
Totale			**75**	**169.573**

*Si ricorda che nel 2013 tale capitolo era attribuito alla categoria XXII – Contributi agli investimenti con uno stanziamento definitivo di circa 9,2 milioni.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.2. La gestione delle spese

Passando all'esame delle spese secondo la classificazione economica, si registra l'incremento del dato della spesa corrente (impegni totali +17,4 per cento; pagamenti totali +3,9 per cento; residui finali +41,5 per cento), mentre diminuiscono gli impegni totali (-5 per cento) ed i pagamenti totali (-23,5 per cento) di parte capitale, con un aumento dei residui finali pari al 20,4 per cento.

Analizzando l'andamento della spesa per le categorie che hanno registrato i maggiori aumenti degli stanziamenti definitivi, si rileva che nella categoria dei consumi intermedi

crescono gli impegni totali (+41,1 per cento), i pagamenti totali (+5,2 per cento), ed i residui finali (+48,4 per cento); nella categoria degli investimenti fissi lordi crescono gli impegni totali (+4,7 per cento), i pagamenti totali (+79,4 per cento), mentre i residui finali sono più che triplicati.

TAVOLA 12

I RISULTATI FINANZIARI DELLA GESTIONE
PER CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA - ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in migliaia)

Categorie di spesa - Titoli spesa	Impegni Totali		Pagato totale		Residui finali	
	2013	**2014**	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**
Redditi di lavoro dipendente	66.833	66.798	68.009	67.459	1.098	599
di cui imposte pagate sulla produzione	3.904	3.844	3.881	3.904	60	1
Consumi intermedi	94.226	132.945	103.567	108.903	40.467	60.037
Trasferimenti di parte corrente	152.890	169.758	148.818	168.113	11.298	13.324
di cui alle amministrazioni pubbliche	141.090	154.967	137.005	151.105	8.915	13.159
Altre uscite correnti	4.470	4.454	14.548	3.599	27	882
di cui interessi passivi	3.618	3.310	3.618	3.310	0	0
SPESE CORRENTI	318.419	373.955	334.941	348.074	52.890	74.844
Investimenti fissi lordi	71.764	75.160	52.488	94.156	60.700	204.911
Trasferimenti in c/capitale	239.812	220.906	311.864	184.516	211.556	122.832
di cui alle Amministrazione pubbliche	181.889	179.335	252.647	140.991	208.632	122.691
Altre spese in conto capitale	0		0		0	
SPESE IN CONTO CAPITALE	311.575	296.066	364.351	278.672	272.256	327.743
SPESE FINALI	629.994	670.021	699.293	626.746	325.146	402.587
Rimborso passività finanziarie	9.533	9.841	9.533	9.841	0	0
SPESE COMPLESSIVE	639.526	679.862	708.825	636.587	325.146	402.587

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.3. I residui passivi, perenti, le reiscrizioni e le prescrizioni

Il valore dei residui totali è pari a 402,6 milioni, in crescita del 23,8 per cento rispetto al 2013, ma ciò che risalta è il forte incremento dei residui di stanziamento di competenza, più che decuplicati.

TAVOLA 13

RESIDUI PASSIVI PER CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in migliaia)

Categorie di spesa - Titoli spesa	Esercizio	Residui Iniziali*	Residui Totali (31/12)	Residui Propri	*di cui: comp.*	Residui di Stanz.	*di cui: comp.*
Redditi di lavoro dipendente	2013	2.570	1.098	1.098	*459*	0	*0*
	2014	1.098	599	599	*427*	0	*0*
di cui imposte pagate sulla produzione	2013	69	60	60	*24*	0	*0*
	2014	60	1	1	*0*	0	*0*
Consumi intermedi	2013	58.480	40.467	40.467	*26.591*	0	*0*
	2014	40.029	60.037	59.610	*53.408*	428	*428*
Trasferimenti di parte corrente	2013	11.110	11.298	11.298	*5.795*	0	*0*
	2014	11.737	13.324	13.324	*12.483*	0	*0*
di cui alle amministrazioni pubbliche	2013	6.995	8.915	8.915	*5.795*	0	*0*
	2014	9.353	13.159	13.159	*12.317*	0	*0*
Altre uscite correnti	2013	18.466	27	27	*27*	0	*0*
	2014	27	882	882	*880*	0	*0*
di cui interessi passivi	2013	0	0	0	*0*	0	*0*
	2014	0	0	0	*0*	0	*0*
SPESE CORRENTI	2013	90.625	52.890	52.890	*32.872*	0	*0*
	2014	52.890	74.844	74.416	*67.198*	428	*428*
Investimenti fissi lordi	2013	53.140	60.700	48.086	*28.012*	12.614	*11.814*
	2014	116.811	204.911	40.827	*26.160*	164.084	*164.084*
Trasferimenti in c/capitale	2013	352.458	211.556	211.413	*37.454*	142	*142*
	2014	155.445	122.832	88.004	*68.062*	34.828	*34.828*
di cui alle Amministrazione pubbliche	2013	348.240	208.632	208.490	*35.620*	142	*142*
	2014	152.521	122.691	87.863	*68.020*	34.828	*34.828*
Altre spese in conto capitale	2013	0	0	0	*0*	0	*0*
SPESE IN CONTO CAPITALE	2013	405.598	272.256	259.500	*65.465*	12.756	*11.956*
	2014	272.256	327.743	128.831	*94.222*	198.912	*198.912*
SPESE FINALI	2013	496.223	325.146	312.390	*98.338*	12.756	*11.956*
	2014	325.146	402.587	203.247	*161.420*	199.340	*199.340*
Rimborso passività finanziarie	2013	0	0	0	*0*	0	*0*
	2014	0	0	0	*0*	0	*0*
SPESE COMPLESSIVE	2013	496.223	325.146	312.390	*98.338*	12.756	*11.956*
	2014	325.146	402.587	203.247	*161.420*	199.340	*199.340*

* Comprensivi delle variazioni in conto residui
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La conservazione più rilevante relativa ai residui di stanziamento per l'esercizio finanziario 2014 è riconducibile alla natura di Fondo assunta dal già richiamato cap. 8411[22] (i cui stanziamenti potranno essere disponibili a valere per il bilancio 2015[23]) ed alla riassegnazione delle entrate, effettuata dal MEF nell'ultimo trimestre del 2014.

La tavola 14 indica i residui colpiti dalla perenzione amministrativa dal 2012 al 2014, inerenti per la quasi totalità al titolo II.

E' evidente che la riduzione del tempo di conservazione dei residui nel conto del bilancio incide massimamente sulle spese di parte capitale, collegate a procedure amministrative più lunghe e complesse.

[22] Cfr. il precedente paragrafo 3.1.
[23] Come segnalato dall'UCB.

TAVOLA 14

RESIDUI PASSIVI PERENTI DI PARTE CORRENTE

(in migliaia)

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	238.974	4.802	2.268	214.718	26.790
2013	26.790	17.598	5.182	747	38.459
2014	38.459	4.313	2.298	6.728	33.745

RESIDUI PASSIVI PERENTI DI PARTE CAPITALE

(in migliaia)

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	1.394.073	172.340	93.440	226.361	1.246.612
2013	1.246.612	74.150	146.577	5.337	1.168.848
2014	1.168.848	147.955	77.450	29.511	1.209.841

RESIDUI PASSIVI PERENTI TOTALI
(PARTE CORRENTE + PARTE CAPITALE)

(in migliaia)

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	1.633.047	177.142	95.708	441.079	1.273.402
2013	1.273.402	91.747	151.759	6.083	1.207.307
2014	1.207.307	152.267	79.748	36.240	1.243.586

Fonte: Conto del patrimonio

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, distinte per categoria economica.

TAVOLA 15

REISCRIZIONI DI RESIDUI PASSIVI PERENTI 2014

(in migliaia)

Categorie	Importo richiesto	Importo assentito
2	2.263	1.825
4	472	472
12	1	1
21	28.139	20.120
22	18.455	15.748
26	43.675	41.582
Totale	**93.005**	**79.748**

Fonte: dati UCB

Come comunicato dall'UCB, i residui perenti reiscritti in bilancio ammontano a circa l'85,7 per cento delle richieste di reiscrizione formulate dall'Amministrazione; per la quota restante, il mancato accoglimento delle istanze non è dipeso 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.

In base alle lettere a) e d) del comma 2 dell'art. 49 del DL n. 66 del 2014, a seguito delle

operazioni di riaccertamento dei residui passivi, il Ministero dell'ambiente ha individuato residui passivi propri da eliminare per un ammontare complessivo di euro 8.546.772[24].

Per quanto concerne i residui passivi perenti inscritti nel Conto del patrimonio, per effetto delle disposizioni recate dal citato art. 49, comma 2, lett. b), c) e d) del DL n. 66, sono state accertate le seguenti economie:

ECONOMIE ACCERTATE SU PERENTI

TAVOLA 16

(in migliaia)

	Titolo 1	Titolo 2
Economie patrimoniali effettuate ai sensi del decreto-legge n. 66/2014, art. 49, comma 2, lettera b)	3.422	14.536
Economie patrimoniali effettuate ai sensi del decreto-legge n. 66/2014, art. 49, comma 2, lettera d)	139	5.540
Economie patrimoniali effettuate ai sensi della circolare n. 6 del 27 febbraio 2012		27
TOTALE	**3.561**	**20.103**
	23.664	

Fonte: Conto del patrimonio

3.4. La situazione debitoria

Ai sensi dell'articolo 36 del DL n. 66 del 2014, recante *"Misure per la competitività e la giustizia sociale"*, e dell'apposita circolare MEF n. 18 del 5 giugno 2014, il Ministero ha rappresentato al MEF una situazione debitoria pari a circa 18 milioni di euro.

Successivamente alla ricognizione effettuata ai sensi del DL n. 66 del 2014, i vari C.d.R. hanno segnalato ulteriori debiti inerenti l'esercizio (oltre a rettificare i debiti già segnalati nella predetta ricognizione), per un totale di debiti non ripianati al 31.12.2014 - pari ad euro 14.320.389 per gli esercizi 2013 e precedenti - ed euro 2.543.680 per l'esercizio 2014.

Gli importi più rilevanti dei debiti non ripianati risultano essere le anticipazioni di tesoreria dei provveditorati delle OO.PP. (euro 8.115.051), disposte per interventi di sistemazione idraulica deliberati in via d'urgenza dai Provveditorati interregionali ed un debito (euro 4.725.548) nei confronti dell'ICE, per attività programmate nell'ambito di accordi finalizzati a realizzare politiche ambientali internazionali[25].

Le restanti causali di debito, come nell'esercizio precedente, sono connesse a contributi obbligatori derivanti dall'adesione a Convenzioni internazionali in materia ambientale, a somme dovute per la commissione VIA-VAS[26], a spese di funzionamento del Ministero ed a rimborsi per il funzionamento del Comando Carabinieri per la Tutela dell'ambiente.

Come già rilevato nella precedente relazione, per quelle tipologie il cui ammontare risulta consolidato in bilancio, appare necessario operare un'attenta programmazione delle dotazioni finanziarie e/o una riduzione delle spese comprimibili, al fine di evitare l'insorgenza di situazioni debitorie per cause negli anni reiterate e, quindi, preventivabili.

---

[24] Di questi, nel mese di settembre 2014 sono stati versati in entrata (sul cap. 3488, art. 8) euro 8.314.472, ai fini dell'assegnazione all'apposito Fondo, previsto dallo stesso art. 49 citato; la differenza, pari ad euro 232.300,34 è data da:

- euro 225.000, indicati dall'Amministrazione tra le somme da eliminare, ma, invece, pagati all'avente diritto nel luglio del 2014, ossia prima che si effettuassero i versamenti in entrata;
- euro 7.300,34, non versati in entrata per effetto di una insufficiente disponibilità di cassa.

[25] Per tale posizione debitoria l'Amministrazione ha comunicato che sono in corso verifiche amministrative.

[26] Cfr. il paragrafo 2.2.

4. Missioni e programmi: analisi finanziaria e principali risultati gestionali

Rispetto all'esercizio precedente aumentano limitatamente gli impegni totali (+6,3 per cento), mentre diminuiscono i pagamenti totali (-10,2 per cento). Tale andamento trova conferma anche per la missione 18 "viluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", quella più significativa che, di fatto, delinea l'andamento del MATTM.

TAVOLA 17

ANDAMENTO DELLA GESTIONE PER MISSIONE

(in migliaia)

Missione	Impegni Totali		Pagato totale		Residui finali		Economie totali	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
017.Ricerca e innovazione	90.562	88.161	90.422	88.382	513	188	145	178
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	526.752	569.590	596.040	525.252	321.627	399.439	110.073	170.452
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	19.765	19.575	19.916	20.417	3.006	2.960	3.509	2.558
033.Fondi da ripartire	2.447	2.535	2.447	2.535	0	0	8.096	7.707
Totale	**639.526**	**679.862**	**708.825**	**636.587**	**325.146**	**402.587**	**121.823**	**180.895**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nell'ambito delle disponibilità di bilancio 2014, le economie di competenza sono pari a circa 21 milioni, di cui 9,3 milioni riguardano la categoria economica "Reddito da lavoro dipendente" e "Imposte pagate alla produzione": trattandosi di spese stanziate su capitoli classificati come oneri inderogabili non sono possibili variazioni compensative. I restanti 8 milioni circa sono riferiti al capitolo di bilancio 3822, la cui movimentazione è collegata alla riassegnazione delle risorse su altri capitoli di spese ai sensi dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007.

Le economie su residui ammontano a circa 160 milioni.

TAVOLA 18

DETTAGLIO ECONOMIE

(in migliaia)

Missione	2014			
	Economie/Maggiori Spese di competenza	Economie/Maggiori Spese sui residui	Economie totali	Economie di cassa
017. Ricerca e innovazione	154	23	178	239
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	11.025	159.427	170.452	343.248
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.256	135	2.558	3.143
033. Fondi da ripartire	7.707	0	7.707	7.707
Totale	**21.142**	**159.586**	**180.895**	**354.337**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nell'ambito della missione 18, qui di seguito si descrive l'andamento gestionale di tematiche di assoluto rilievo, tutte rientranti tra le competenze della Direzione generale per la

tutela del territorio e delle risorse idriche[27], quali le politiche di riduzione della produzione e pericolosità dei rifiuti e di incentivazione della raccolta differenziata, le problematiche connesse al sistema SISTRI, l'attività svolta dal MATTM in tema di bonifiche e mitigazione del rischio idrogeologico.

Con riferimento alla problematica dei rifiuti urbani, la rilevazione effettuata dal Ministero, relativa agli anni 2013 e precedenti, evidenzia una contrazione nella produzione di rifiuti rispetto al 2011[28] ed un aumento della raccolta differenziata, che nel 2013 si è attestata al 42,3 per cento della produzione totale dei rifiuti urbani, in crescita rispetto al 2011, anno in cui tale percentuale si attestava al 37,8 per cento. Non risultano, tuttavia, raggiunti gli obiettivi fissati dal decreto legislativo n. 152 del 2006 e dalla legge 27 dicembre 2006 (il 65 per cento per il 2012; il 60 per cento per il 2011).

Alta resta la percentuale di rifiuti urbani avviati allo smaltimento in discarica (il dato 2011 fornito è pari al 42,1 per cento dei rifiuti prodotti) e ciò determina un maggiore livello di tasse o tariffe collegate al servizio, in quanto, nel campione di Comuni preso in esame dal Ministero su base nazionale, i costi di gestione 2012 dei rifiuti indifferenziati e delle raccolte differenziate sono risultati, rispettivamente, pari a 62,30 euro e a 42,18 euro per abitante per anno.

La situazione è oggetto di monitoraggio continuo, anche perché molte delle procedure di infrazione[29] aperte dalla Commissione Europea nei confronti dell'Italia ineriscono al tema della gestione e smaltimento dei rifiuti in discarica.

Altro settore di rilievo di competenza della Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche (oggi della Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento) è la gestione

---

[27] Con il dPCM 10 luglio 2014 n. 142 e d.m. 19 gennaio 2015 n. 8 le competenze della Direzione dal 2015 sono state suddivise tra due nuove Direzioni generali, la Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento e la Direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque.

[28] Con una produzione che, nel corso 2013, si attesta a poco meno di 30 milioni di tonnellate, facendo registrare una riduzione di quasi 400.000 tonnellate rispetto al 2012. Tale contrazione, che fa seguito a cali già registrati nel 2011 e 2012, porta a una riduzione complessiva di circa 2,9 milioni di tonnellate rispetto al 2010, con un dato *pro capite* 2013 pari a 487 chili per abitante per anno, pur rilevandosi valori disomogenei per macro-area (Nord 489 chili; Centro 549 chili; Sud 448 chili).

[29] Una prima procedura di infrazione, aperta sulla base di un rapporto del Corpo forestale dello Stato relativo ai siti in cui venivano abbandonati rifiuti ed a discariche dismesse (cd. "discariche abusive"), si è conclusa nel 2007 con una condanna per lo Stato Italiano. A seguito di ciò, il Ministero dell'ambiente ha creato un sistema di monitoraggio con accertamento dei dati regionali relativi alla bonifica dei siti oggetto della procedura e rispetto ai 5.297 siti inizialmente segnalati, gli aggiornamenti trasmessi alla Commissione europea hanno evidenziato progressivi miglioramenti nell'avanzata degli *iter* di ripristino. L'ultimo aggiornamento trasmesso a dicembre 2012 riportava che il numero di discariche da ripristinare era diminuito a 212 siti, la maggior parte dei quali con interventi in corso. Con ricorso del 16 aprile 2013, la Commissione europea ha deferito lo Stato Italiano innanzi alla Corte di giustizia per la non esecuzione della prima sentenza di condanna, contestando ancora la presenza di 218 discariche abusive e chiedendo la condanna al pagamento di un'ammenda forfettaria – la cosiddetta multa – di circa 56 milioni di euro e di un'ammenda giornaliera di oltre 250.000 euro per ogni giorno successivo all'eventuale seconda condanna, fino alla risoluzione definitiva del caso, che ammonterebbe a oltre 93 milioni di euro all'anno.

Una successiva procedura di infrazione, che ha riguardato la gestione dei rifiuti in Campania, si è conclusa nell'aprile 2010 con la condanna dello Stato Italiano per non aver creato nella regione Campania una rete integrata di gestione dei rifiuti urbani. Il *Piano regionale di gestione dei rifiuti*, che prevede la costruzione degli impianti per la corretta gestione dei rifiuti urbani dal *2016*, pubblicato a gennaio 2012, ed il programma attuativo per la gestione dei rifiuti in Campania nel periodo transitorio (2012-2016) presenta ad oggi significativi ritardi del cronoprogramma attuativo, tanto che, in data 14 gennaio 2014, la Commissione europea ha nuovamente deferito lo Stato italiano innanzi alla Corte di giustizia per mancata esecuzione della sentenza 2010 e ha notificato un ulteriore ricorso, con il rischio in caso di condanna di pesantissime sanzioni pecuniarie calcolate in circa 228 milioni di euro a carico dello Stato.

Per quanto riguarda la procedura di infrazione relativa alla gestione dei rifiuti della Regione Lazio, essa riguardava inizialmente soltanto la discarica di Malagrotta ed è stata, poi, estesa ad altre discariche di rifiuti urbani del Lazio dalla Commissione europea, con il parere motivato notificato il 1° giugno 2012 e il ricorso del 13 giugno 2013. La principale contestazione riguarda il rispetto dell'articolo 6 della direttiva n. 98/2008 sui rifiuti, che dispone che gli Stati membri debbono provvedere affinché solo rifiuti adeguatamente trattati vengano conferiti in discarica. Con la sentenza del 15 ottobre 2014 la Corte di giustizia ha condannato l'Italia per non aver garantito che la totalità dei rifiuti urbani conferiti nelle discariche del sub-ATO di Roma, ad esclusione di quelle di Cecchina e di quelle del sub-ATO di Latina, fossero sottoposti a un idoneo trattamento ai sensi della normativa comunitaria sui rifiuti.

del Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI). Il sistema, sorto nel 2009, è finalizzato a consentire la tracciabilità in tempo reale di tutta la filiera del trasporto dei rifiuti speciali a livello nazionale e dei rifiuti urbani per la Regione Campania, soprattutto nella fase finale di smaltimento, attraverso l'utilizzo di sistemi elettronici in grado di dare visibilità al flusso in entrata ed in uscita dei mezzi di trasporto dalle discariche.

L'entrata in funzione del sistema è stata negli anni più volte differita[30] (da ultimo con l'art. 52 del DL n. 83 del 2012, allo scopo di procedere a verifiche amministrative e funzionali) sino allo scorso 30 giugno 2013. Infine, sulla base dei riscontri effettuati dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID - ex Digit PA) [31] sul sistema informatico (cd. sistema ICT), con il d.m. del 20 marzo 2013 l'Amministrazione ha individuato modalità di avvio differenziate del SISTRI, rapportate alle dimensioni dell'azienda ed alla natura del rifiuto gestito.

Gli oneri derivanti dalla costituzione e dal funzionamento del sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), ad oggi pari a 293.910.420 euro, (di cui risultano pagati euro 55.325.026[32]) secondo la normativa trovano copertura nei contributi posti a carico dei soggetti di cui al comma 3 dell'art. 189 del d.lgs. n. 152/2006[33].

Venendo, poi, ai procedimenti di messa in sicurezza e bonifica delle aree ricomprese nel perimetro dei 40 Siti di Interesse Nazionale, l'Amministrazione ha comunicato che nel corso del 2014 è proseguita l'attività diretta alla stipula di nuovi Accordi di Programma e Accordi di Programma Quadro in tema di bonifica ed alla rimodulazione degli Accordi/Atti Integrativi già sottoscritti, finanziati con risorse già stanziate negli anni precedenti al 2014[34].

---

[30] Ciò ha determinato l'istaurazione di numerosi giudizi civili, promossi per la richiesta di risarcimento dei danni per illegittimo versamento contributi Sistri, giudizi che vedono il Ministero come parte convenuta. Il Ministero ha comunicato, altresì, l'esistenza di procedimenti penali (che lo vedono parte lesa) a carico di soggetti terzi per ipotesi di reato riguardanti associazione a delinquere, di cui all'articolo 416 del codice penale, organizzata al fine di emettere fatture ed utilizzare documenti relativi ad operazioni inesistenti, finte consulenze, fatture per operazioni inesistenti per circa 40 milioni di euro, creazione di fondi occulti.

[31] Con nota del 21 gennaio 2014, l'Agenzia per l'Italia Digitale ha trasmesso il Rapporto n. 2 sulla Verifica del funzionamento del sistema per la tracciabilità dei rifiuti – SISTRI, evidenziando alcune criticità emerse, soprattutto per quanto riguarda la "Georeferenziazione dei veicoli adibiti al trasporto dei rifiuti pericolosi " *laddove viene rilevato in particolare che "....le Black box, pur essendo dotate di SIM che le collega alla rete mobile (prerequisito per l'installazione), usano tale collegamento a soli scopi diagnostici, perché il traffico è a carico dell'utente. I percorsi effettuati vengono trasferiti off-line con il dispositivo USB e pertanto, in tali condizioni di uso, il sistema non consente di conoscere la posizione attuale del mezzo, disattendendo uno degli scopi principali del progetto. La tracciabilità in tempo reale dei rifiuti richiede che la B/B trasmetta continuamente la propria posizione al sistema: ciò implica che il traffico dati mobile generato debba essere a carico di SISTRI (ovvero che il servizio di geo-localizzazione in tempo reale del mezzo debba essere offerto gratuitamente)".*
Le ulteriori verifiche condotte da AgID a seguito dei chiarimenti di Selex, hanno spiegato che "le funzioni che SISTRI mette a disposizione degli utenti non comprendono la geo-localizzazione in tempo reale del mezzo, che, in accordo con le previsioni contrattuali, è invece fornita esclusivamente alle autorità di controllo". A seguito di una complessa istruttoria avviata sin dal luglio 2012, l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture (ora ANAC), in data 10.4.2014 ha emesso la Delibera n. 10, sul procedimento istruttorio n. 1996/2012, avente ad oggetto il servizio di realizzazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), secondo cui *"l'affidamento del progetto SISTRI non sia conforme all'art. 17, comma 1, del Codice dei contratti pubblici nella versione vigente al tempo dell'affidamento stesso e prima della modifica apportata a tale disposizione ad opera dell'art. 33, comma 3, del d.lgs. 208/2011 (in vigore al 15.1.2012), nei limiti e secondo le motivazioni espresse nella parte in diritto"*. Sulla questione l'Amministrazione ha richiesto all'Avvocatura dello Stato un parere, reso con nota del 27 novembre 2014 secondo il quale la delibera n. 10/2014 dell'AVCP *"non determina, in assenza di una specifica norma di legge in tal senso, la invalidità del contratto stipulato tra il MATTM e la Società Selex e del successivo atto aggiuntivo"*. Il Ministero ha quindi corrisposto alla Selex gli importi congruiti dall'Agid, nel limite quantitativo dei contributi riassegnati, fatti salvi gli esiti dell'eventuale rinegoziazione di cui al comma 9 dell'art. 11 del DL 101/2013.

[32] Dalla documentazione contabile trasmessa si rileva che prestazioni per euro 192.273.718 risultano oggetto di contestazione da parte del Ministero.

[33] Sul punto si rileva che la definizione dei procedimenti pendenti in sede civile (con sentenza passata in giudicato ovvero con l'espletamento di tutti i gradi di giudizio) di cui alla nota 29 con l'accoglimento delle domande potrebbe comportare oneri ulteriori a carico del bilancio MATTM.

[34] Sono stati stipulati n. 10 Accordi con le Regioni, gli Enti locali territorialmente competenti e le altre Amministrazioni centrali interessate, finalizzati alla realizzazione di interventi di messa in sicurezza e bonifica, la cui copertura finanziaria è stata assicurata da risorse statali, regionali e locali.

Al Ministero spetta poi l'attività di monitoraggio del "Programma Nazionale di bonifica e ripristino ambientale", di cui al d.m. 18 settembre 2001 n. 468, degli Accordi di Programma (AdP) e degli Accordi di Programma Quadro (APQ), attuata mediante l'analisi di apposite schede di rilevazione dello stato di avanzamento degli interventi nei siti di bonifica, oltre che di aggiornamento dei dati amministrativo-finanziari in termini di impegni e spese da parte degli Enti territoriali coinvolti/sottoscrittori[35].

Anche gli interventi del Dicastero in materia di dissesto idrogeologico vengono gestiti attraverso lo strumento degli Accordi di Programma, che individuano e finanziano interventi urgenti[36] per la messa in sicurezza della popolazione e del territorio e coinvolgono le Autorità di bacino ed il Dipartimento della Protezione Civile[37].

Con riferimento allo sforzo finanziario gli accordi sottoscritti dal 2010 hanno finanziato oltre 1600 interventi, suddivisi in ulteriori stralci funzionali, per un valore pari ad euro 2.117.391.556,18, di cui oltre 1284 milioni sono a carico delle Regioni[38], mentre circa 833 milioni[39]sono a carico del MATTM, che al 2015 ha erogato circa 700 milioni[40].

Il legislatore, con l'art. 1, comma 111 della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), ha previsto un processo di rimodulazione degli Accordi di programma sottoscritti e non cantierati al 31 dicembre 2013, prevedendo la possibilità di revoca e rifinalizzazione delle risorse giacenti nelle contabilità speciali per progetti di mitigazione del rischio idrogeologico immediatamente cantierabili. Con la legge di conversione 27 febbraio 2015, n. 11 del DL 31 dicembre 2014, n. 192 all'art. 9, comma 2, il termine del 31 dicembre 2013 è stato prorogato al

---

[35] I criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria a carico dei soggetti autori dell'inquinamento ambientale sono stabiliti dalla direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale e dalla Parte Sesta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.
L'attuazione della normativa comunitaria e nazionale in materia di danno ambientale rende difficilmente sostenibile una richiesta di risarcimento del danno ambientale effettuata sulla base di una mera quantificazione economica, considerata la preferenza accordata al risarcimento in forma specifica, che dovrebbe assicurare l'effettiva riparazione delle risorse ambientali danneggiate. Tuttavia, qualora detta riparazione a cura del responsabile risulti in tutto o in parte omessa, è consentita la determinazione dei costi delle attività necessarie a conseguirne la completa e corretta attuazione e, quindi, la possibilità di agire nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti. Per tali valutazioni il Ministero si serve di ISPRA e del Corpo Forestale dello Stato.

[36] Per ogni Regione, al fine di accelerare l'azione amministrativa, sono stati nominati, con dPCM i Commissari straordinari delegati all'attuazione degli interventi (articolo 17 del decreto-legge n. 195 del 2009, convertito dalla legge n. 26 del 2010), oggi sostituiti, in attuazione del DL n. 91/2014 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 art. 10, dai Presidenti delle Regioni, relativamente al territorio di competenza.

[37]"Criticità sistemiche" sono state evidenziate dalla Corte dei conti nella relazione *"Piani strategici nazionali e Programmi di interventi urgenti per la riduzione del rischio idrogeologico del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare"*, approvata con deliberazione 1/2015/G della Sezione di controllo sulla gestione per le Amministrazioni dello Stato, in cui si legge: *"Un contesto decisionale ed operativo caratterizzato dal coinvolgimento di più soggetti pubblici, spesso tra loro non dialoganti e/o in contrapposizione gestioni commissariali, uffici regionali, Amministrazioni centrali; ..un quadro continuamente mutevole di risorse finanziarie disponibili ed una programmazione che comunque non si iscrive in un disegno*
strategico di opere strutturali, ma risulta frammentata in una molteplicità di interventi che sono in parte conseguenziali a situazioni emergenziali ed in parte lasciano supporre la preferenza per criteri di scelta basati prevalentemente sulla concertazione tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti (Regioni, Enti locali, Stato) piuttosto che sugli esiti delle analisi del sistema di telerilevamento;.... La dilatazione dei tempi di attuazione degli interventi sia per la programmazione attivata nel decennio 1998-2008, sia per gli Accordi di programma 2010-2011 è inconciliabile con l'urgenza di provvedere, presupposto dell'istituzione di Commissari straordinari. In particolare per gli Accordi di programma su un totale di 1621 interventi una parte significativa (207) risulta tuttora "da avviare o dati non comunicati", mentre risultano conclusi solo 317 interventi ..".

[38] Nella quota sono da considerare anche i finanziamenti relativi alla delibera CIPE n. 8/2012 che vengono direttamente erogati dal MEF sui bilanci regionali.

[39] Nella quota sono da considerare anche i finanziamenti relativi alla delibera CIPE n. 6/2012 di cui il MATTM è responsabile del relativo programma.

[40] Con riferimento alla quota di finanziamento a carico delle Regioni, da una ricognizione condotta dal Ministero, risultano trasferiti sulle contabilità speciali dei Commissari (oggi dei Presidenti) complessivamente per tutte le Regioni firmatarie degli Accordi solo 291 milioni di euro, a fronte degli oltre 1284 milioni destinati in Accordo dalle stesse Regioni. Tali ritardi nel trasferimento delle risorse, che per le Regioni sono da attribuirsi ai vincoli derivanti dalle singole leggi regionali nonché alla necessità di programmare i trasferimenti nel rispetto del patto di stabilità, hanno comportato sensibili rallentamenti nell'attuazione degli interventi previsti negli Accordi in questione.

30 giugno 2015.

Inoltre, l'art. 7, comma 3, del DL n. 133 del 2014, convertito dalla legge n. 164 del 2014, ha previsto che, previo parere positivo delle Autorità di bacino, si procedesse alla revoca degli interventi compresi nei finanziamenti concessi dal MATTM dal 1999 al 2008 che non avessero raggiunto la fase di pubblicazione del bando di gara al 30 settembre 2014[41].

L'attività ha portato ad individuare la possibilità di revoca per n. 8 interventi per un importo corrispettivo di circa 4,7 milioni di euro, rispetto ad un valore stimato iniziale di oltre 200 milioni di euro riferiti a n. 169 interventi che - dai dati del sistema di monitoraggio MATTM - ISPRA *Rendis*[42] risultavano non avviati.

Dall'attività di verifica effettuata dal Ministero, sono emersi ritardi nella realizzazione degli interventi dovuti ad una molteplicità di fattori, che vanno dalla scarsa capacità di spesa degli Enti attuatori, alle difficoltà di effettuare la progettazione per interventi di una certa complessità, alle controversie che insorgono per l'affidamento degli appalti o per gli eventuali espropri, ai ritardi nel rilascio dei prescritti pareri e, non da ultimo, ai vincoli derivanti dal Patto di stabilità.

---

[41] Il Ministero ha comunicato che:

- su n. 48 interventi le Autorità di bacino non hanno rilasciato parere; su n. 59 interventi le Autorità di bacino hanno rilasciato parere contrario;
- su n. 54 interventi mancano i presupposti per procedere alla revoca.

Il Ministero ha altresì chiarito che nonostante la consistenza degli interventi in ritardo di attuazione o non avviati, non si sono verificate da parte delle Amministrazioni beneficiarie richieste di ulteriori risorse necessarie per procedere all'aggiornamento del quadro economico e del relativo capitolato e computo metrico estimativo; gli eventuali maggiori costi, che si sarebbero potuti ammortizzare con i ribassi d'asta, considerati alla luce dello sviluppo delle progettazioni esecutive, sono stati presumibilmente valutati dagli Uffici competenti.

[42] La già citata relazione *"Piani strategici nazionali e Programmi di interventi urgenti per la riduzione del rischio idrogeologico del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare"*, deliberazione 1/2015/G, ha evidenziato, tra l'altro, un non efficiente sistema di controllo e monitoraggio, oltre ad una *"frammentazione del sistema di rilevamento dei dati, distribuito tra più banche dati in parte tra loro sovrapposte e non dialoganti, determina spesso risultati incompleti e non attendibili"*.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica: *1.1. Il ruolo e le funzioni del ministero; 1.2. La programmazione strategica e finanziaria*

2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. La revisione degli assetti organizzativi e la riduzione degli organici; 2.2. Gli organismi vigilati; 2.3. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza*

3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Le risorse finanziarie assegnate; 3.2. Le misure di contenimento della spesa; 3.3. La gestione delle spese; 3.4. I residui passivi; 3.5. La situazione debitoria; 3.6. La gestione delle entrate extratributarie*

4. Missioni e programmi: *4.1. Missione 13 "Diritto alla mobilità"; 4.2. Missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica"; 4.3. Aggiornamento del Programma di Infrastrutture Strategiche (PIS); 4.3.1. L'Allegato al DEF 2015 e il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP); 4.3.2. L'evoluzione delle opere inserite nel Programma delle Infrastrutture Strategiche*

Considerazioni di sintesi

Il forte incremento che ha avuto la spesa in conto capitale statale negli anni 2013-2014 è stata effetto delle "acquisizioni di attività finanziarie" a seguito dell'istituzione del Fondo per i pagamenti dei debiti della PA. Al netto di tale categoria, l'incidenza della spesa in conto capitale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) sul totale appare cresciuta e decisamente significativa (14,7 per cento nel 2013 e 16,4 per cento nel 2014). Partendo da questa considerazione e tenuto conto delle funzioni che la normativa vigente attribuisce al MIT, appare del tutto evidente il ruolo strategico che lo stesso è chiamato a rivestire sul versante delle politiche mirate alla crescita e allo sviluppo, ridefinendo scenari caratterizzati dalla lunga crisi economica che ha interessato il Paese. E' per questo che i più significativi provvedimenti normativi adottati nel 2014 prevedono un coinvolgimento di primo piano del Ministero, e ciò particolarmente in materia di: definizione dei costi standard per il trasporto pubblico locale (TPL), piattaforma logistica digitale (legge di stabilità 2014), monitoraggio delle infrastrutture strategiche (DL n. 66/2014), misure per l'emergenza abitativa (DL n. 47/2014), figure commissariali in materia di opere pubbliche (DL n. 73/2014), finanziamento di opere pubbliche, concessioni autostradali, trasporto aereo, piano strategico della portualità e logistica, contributi per l'autotrasporto e tracciabilità dei movimenti finanziari (DL n. 133/2014 "sblocca Italia").

Inoltre, il Ministero è direttamente interessato alla riforma costituzionale attualmente in corso (AS 1429), che prevede anche una ulteriore modifica del Titolo V della Costituzione, ed al recepimento delle nuove direttive comunitarie in materia di appalti, concessioni e servizi

(A.S. 1678), con la stesura di un nuovo Codice Appalti, che potrà riguardare anche aspetti organizzativi e gestionali del Ministero, con riferimento all'attività contrattuale e negoziale[1].

L'ultima delle otto raccomandazioni inviate all'Italia dal Consiglio Europeo sul Programma Nazionale di Riforma 2014, prevedeva di "garantire la pronta e piena operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti entro settembre 2014; potenziare la gestione portuale e i collegamenti tra i porti e l'entroterra". Il primo dei punti raccomandati può dirsi realizzato in quanto, insediata a settembre 2013, l'Autorità di regolazione dei trasporti ha cominciato la propria attività a gennaio 2014 e può ritenersi ormai avviata un'attività di regolazione sostanzialmente in tutti i settori trasportistici. Il 16 luglio 2014 l'Autorità ha presentato la prima relazione annuale al Parlamento in cui si è dato conto delle cinque aree prioritarie di indagine: diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, ferrovie, aeroporti, TPL, autostrade. Nel 2015 verrà avviata anche la trattazione delle materie «Porti» e «Trasporti marittimi».

Proprio il potenziamento dei porti e dei collegamenti con l'entroterra rappresenta il secondo dei punti raccomandati. Fortissima è l'attenzione dell'UE sulla questione "porti" e l'adozione del piano strategico nazionale della portualità e della logistica costituisce raccomandazione esplicita anche nel 2015, insieme alla piena operatività dell'Agenzia per la coesione territoriale.

Al riguardo, il MIT ha, per ora, assunto l'impegno (nel Programma Nazionale di Riforma 2015) di adottare il Piano strategico nazionale della portualità e logistica, migliorando l'accessibilità intermodale ai nodi portuali e interportuali, sia con riguardo alle infrastrutture di lunga percorrenza che di ultimo miglio, sia rendendo più efficace la *governance* portuale semplificando la rete delle Autorità portuali e valorizzando gli organismi di governo dei porti. Sotto questo profilo, dovrà essere accelerato l'*iter* di riforma della *governance* degli Enti di gestione dei porti con la trasformazione delle Autorità portuali in Enti non confinati dal perimetro regionale, ma operanti in maniera integrata con le aree comprese nelle reti TEN-T europee.

Nel settore dei trasporti, vanno risolte anche altre criticità.

Tra l'altro, deve ancora concludersi l'*iter* di definizione del nuovo Piano degli aeroporti interamente rimodulato nel 2014, assicurando la razionalizzazione e l'efficientamento del settore, l'integrazione e la specializzazione degli aeroporti, il rafforzamento dell'accessibilità intermodale degli scali, garantendo al contempo, quale condizione di esistenza e permanenza, l'equilibrio economico-finanziario e la solvibilità.

In materia di strade e autostrade, sono in corso le procedure di proroga delle concessioni autostradali per le quali è stata chiesta l'applicazione di quanto previsto nell'art. 5 del DL n. 133/2014, la cui coerenza con l'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza dovrà essere valutata dall'UE.

In materia ferroviaria, solo recentemente (18 maggio 2015) è stato approvato il contratto di programma investimenti 2012-2016 di RFI, che avrebbe dovuto avere un forte impulso attraverso l'art. 1, comma 10 del DL n. 133/2014. La vicenda porta alla luce l'annosa problematica del ritardo tra programmazione e realizzazione delle opere, i cui effetti generano implicazioni soprattutto in termini di modifiche sostanziali tra le condizioni economico finanziarie esistenti all'atto della programmazione e quelle sopravvenute in sede realizzativa.

Nel settore delle infrastrutture strategiche, l'Allegato Infrastrutture, di cui alla "legge-obiettivo" n. 443 del 2001, non risulta essere espressione di un sistema di monitoraggio integrato ed efficiente e, soprattutto, aggiornato ai valori dei dati gestiti direttamente da altre banche dati. In particolare, il monitoraggio 2014 effettuato dal Servizio studi della Camera dei deputati (ormai giunto alla nona edizione) riferisce di un perimetro di opere più ampio di quello compreso nell'Allegato infrastrutture 2014, come più elevate risultano le risorse necessarie ed il fabbisogno ancora da coprire. Dal monitoraggio della Camera emerge, infatti, che le risorse disponibili sono pari a 171 milioni di euro a fronte di un fabbisogno ancora da coprire pari a

[1] Approfondimenti sul punto sono contenuti nel recentissimo Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2015.

circa 213 milioni di euro, mentre dall'Allegato infrastrutture 2014 risulta che le disponibilità ammontano a circa 121 milioni di euro rispetto a un fabbisogno di 114 milioni di euro.

Peraltro, il perimetro delle opere è stato radicalmente ridimensionato nell'ultimo aggiornamento del Programma delle infrastrutture strategiche allegato al DEF 2015, prevedendo solo venticinque opere prioritarie. Ma c'è anche un altro aspetto essenziale e cioè l'adozione a partire da settembre 2015 del Documento di Pianificazione Pluriennale, introdotto dal d.lgs. n. 228/2011, che dovrà costituire il riferimento principale del perimetro delle opere infrastrutturali rendendo coerenti tutti i piani e programmi di investimenti, e che dovrà rappresentare l'esito di valutazioni ex ante ed ex post circa l'effettiva necessità delle opere individuate.

Sotto il profilo organizzativo, il MIT è stato oggetto del dPCM n. 72 dell'11 febbraio 2014, che ha apportato diverse modifiche alla struttura organizzativa. L'organico dirigenziale "di diritto" è di 234 addetti, a fronte di 215 unità in servizio, mentre quello del personale è di 7.760 addetti, a fronte di 7.675 unità in servizio.

Nel 2014 si è assistito al rallentamento dell'opera di razionalizzazione delle strutture gestionali, né è stato portato a termine il processo di soppressione del Pubblico registro Automobilistico (PRA), originariamente previsto nel d.d.l. di stabilità 2015.

Le analisi finanziarie e contabili danno conto di una dotazione finanziaria iniziale di 13,19 miliardi e definitiva di competenza di 13,76, sostanzialmente allineata a quella del precedente esercizio, che aveva registrato l'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. In forza delle disposizioni di contenimento della spesa, il Ministero ha operato una riduzione complessiva di 597 milioni, comprensiva anche degli specifici tagli previsti dalla normativa del 2014 (112,9 milioni).

Rispetto all'esercizio precedente, si conferma il dato relativo ai significativi trasferimenti di risorse finanziarie a soggetti pubblici e imprese, sia nella parte corrente, sia nella parte capitale. In termini di pagamenti totali, i contributi e trasferimenti di parte corrente raggiungono, infatti, quasi il 40 per cento del totale, quelli disposti in conto capitale oltre il 30 per cento del pagato totale.

I residui passivi crescono più del 13 per cento rispetto a quelli dell'esercizio precedente. Il dato complessivo dei residui infatti passa da 6,23 a più di 7 miliardi.

Lo stock dei debiti fuori bilancio al netto dei pagamenti effettuati negli anni 2013 e 2014, evidenzia un'esposizione elevatissima di 580 milioni, principalmente afferente a consumi intermedi ed a investimenti fissi lordi ed imputabile in gran parte alle strutture periferiche. Sul punto, al fine di contenere il continuo espandersi della massa debitoria, appare assolutamente necessario un attento monitoraggio e controllo da parte dell'Amministrazione centrale sulla gestione periferica, al momento non particolarmente incisivo. Sarebbe, inoltre, opportuno che il Ministero, al fine di fare fronte ad eventuali posizioni di soccombenza, prevedesse in bilancio un adeguato Fondo rischi e oneri.

Risultano pagati complessivamente 121,8 milioni di debiti, pari al solo 18 per cento del totale. I debiti fuori bilancio di nuova formazione superano i 6,5 milioni nel 2013 e nel 2014, tutti di parte corrente e relativi a consumi intermedi, e integralmente ripianati.

In ottemperanza all'art. 41 del DL n. 66/2014, il MIT ha allegato alla Nota integrativa al rendiconto 2014 l'attestazione dei tempi medi di pagamento, indicando un ammontare di transazioni commerciali saldate dopo la scadenza dei termini in 74,8 milioni e un indice di tempestività pari a 79,50 giorni. Tenuto conto che il termine massimo per il pagamento dei debiti commerciali si ridurrà nel 2015 da 90 a 60 giorni, è necessario che il Ministero metta rapidamente in atto le misure previste nell'attestazione per assicurare il rispetto dei termini.

L'ammontare finale dei residui passivi perenti di parte corrente nel conto del patrimonio è pari ad oltre 1,61 miliardi (la consistenza ad inizio esercizio era di 1,87 miliardi), quello dei residui di parte capitale ammonta ad oltre 8,68 miliardi (la loro consistenza ammontava, ad inizio esercizio, a poco più di 9,90 miliardi). Complessivamente, la posta patrimoniale dei residui perenti ammonta a 10,3 miliardi.

Nell'esercizio finanziario 2014 è intervenuta un'operazione straordinaria di riaccertamento dei residui iscritti in bilancio e nel conto del patrimonio, ai sensi dell'art. 49 del DL n. 66/2014, che ha portato alla cancellazione dal Conto del Patrimonio di un ammontare complessivo di residui perenti di 1.197 milioni, di cui 308 per prescrizione e 882 andati in economia. Sono stati eliminati dal bilancio anche 14,7 milioni di residui passivi. Il totale dei residui passivi eliminati dal bilancio ammonta a 460,34 milioni.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

1.1. Il ruolo e le funzioni del ministero

Come anticipato nella Relazione al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2013, con dPCM n. 72 dell'11 febbraio 2014, è stato emanato il nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che ha disposto un complesso *iter* di riordino della struttura organizzativa sia centrale che periferica del dicastero.

Con riguardo al profilo delle competenze, al Ministero sono conferite quelle spettanti allo Stato in materia di reti infrastrutturali e di opere pubbliche, di sistema delle città e delle aree metropolitane, di politiche urbane e di edilizia abitativa, di opere marittime e infrastrutture idrauliche, di trasporti e viabilità. Nello specifico, le aree funzionali nelle quali il Ministero svolge le funzioni, concernono: a) programmazione, finanziamento, realizzazione e gestione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale (incluse le reti elettriche, idrauliche e acquedottistiche) e delle altre opere pubbliche di competenza dello Stato (ad eccezione di quelle in materia di difesa); qualificazione degli esecutori di lavori pubblici; costruzioni nelle zone sismiche; b) edilizia residenziale, con specifico riferimento alle aree urbane; c) navigazione e trasporto marittimo; vigilanza sui porti; demanio marittimo; sicurezza della navigazione e trasporto nelle acque interne; programmazione, previa intesa con le Regioni interessate, del sistema idroviario padano-veneto; aviazione civile e trasporto aereo; d) trasporto terrestre e sicurezza dello stesso, circolazione dei veicoli; sicurezza e regolazione tecnica; e) pianificazione delle reti, della logistica e dei nodi infrastrutturali di interesse nazionale, realizzazione delle opere corrispondenti e valutazione dei relativi interventi; politiche di edilizia concernenti anche il sistema delle città e delle aree metropolitane. Al Ministero sono anche conferite funzioni di monitoraggio, di controllo e di vigilanza sui gestori del trasporto derivanti dalla legge, dalle concessioni e dai contratti di programma o di servizio.

Sommariamente delineato l'ambito delle funzioni, appare evidente il ruolo strategico che il Ministero è chiamato a rivestire sul versante delle politiche mirate alla crescita e allo sviluppo, ridefinendo scenari caratterizzati dalla lunga crisi economica che ha interessato il Paese.

1.2. La programmazione strategica e finanziaria

Coerentemente con le linee programmatiche impartite dal Governo, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha identificato, con direttiva ministeriale n. 472 del 31 dicembre 2013, gli indirizzi generali per l'attività amministrativa e la gestione della struttura ministeriale per il 2014. Direttiva modificata dal decreto ministeriale n. 342 del 31 luglio 2014, al fine di adeguare gli obiettivi strategici ed operativi alla nuova struttura ministeriale come individuata dal dPCM n. 72 dell'11 febbraio 2014.

La direttiva richiama e annovera le linee strategiche già tracciate nell'atto di indirizzo emanato dal Ministro l'8 agosto 2013, in parte modificando e ridefinendo contenuto e priorità degli obiettivi strategici individuati negli esercizi precedenti. Le linee strategiche previste nell'atto di indirizzo sono, infatti, espressamente improntate ad una visione tesa all'ammodernamento del sistema infrastrutturale e trasportistico, delineando un sistema di azioni finalizzate a realizzare il superamento delle emergenze, una migliore definizione delle

scelte strategiche, un nuovo rapporto con l'Unione europea e un nuovo rapporto fra concedente e concessionario nei vari settori di competenza.

Si tratta di una concezione attualizzata alla fase economica recessiva nazionale e internazionale, che concretizza il passaggio da una visione incentrata sulle reti (i grandi archi, i grandi corridoi) a una concezione che focalizza l'attenzione sui nodi (urbani, porti, aeroporti, interporti, ecc.), ovverosia sugli ambiti in cui si compie la massima produzione di valore e in cui si raccordano economia e innovazione tecnologica. Visione confermata anche nell'atto di indirizzo emanato dal Ministro il 15 maggio 2014 di definizione delle priorità politiche per l'anno 2015.

Nello specifico, la direttiva individua le seguenti quattro priorità politiche e le relative aree di intervento, ciascuna delle quali si articola in obiettivi strategici e in diversi obiettivi operativi:

- Priorità politica n. 1: *Sicurezza.* L'attività concerne il miglioramento della sicurezza nelle varie modalità di trasporto, nelle infrastrutture e nei cantieri, nella navigazione e in ambito marittimo, ottimizzando le azioni di vigilanza e controllo delle coste del mare e delle sue risorse, e coinvolge sostanzialmente tutti i Centri di responsabilità del Ministero (C.d.R.). Di rilievo appare il potenziamento della rete stradale, anche attraverso una riforma organica del Codice della strada ispirata ad un'ampia delegificazione, obiettivo cui, invero, il Ministero sta lavorando da tempo.
- Priorità politica n. 2: *Sviluppo delle infrastrutture*. Le linee d'azione della priorità n. 2, come quelle relative alla priorità n. 3, realizzano gran parte della *mission* del Ministero ed interessano il Dipartimento delle Infrastrutture. In visione dinamica, si tratta dell'immediata cantierizzazione e velocizzazione degli interventi infrastrutturali di competenza del Ministero, della revoca di quelli non avviati o in notevole ritardo nell'avanzamento dei lavori, della promozione e coinvolgimento di capitali pubblici e privati nella realizzazione di opere infrastrutturali di interesse pubblico, della rivisitazione della legge-obiettivo, della manutenzione straordinaria delle reti stradali e ferroviarie, dell'avvio di una nuova politica per la città (anche attraverso il rafforzamento del "Piano città" e l'attuazione del programma nazionale di edilizia abitativa "Piano casa"), dell'attuazione del Piano per il Sud. Invero, nella definizione della presente priorità non si percepisce alcuna sostanziale innovazione rispetto al passato, riproducendosi qui i medesimi obiettivi strategici. Più evidente, invece, è il cambiamento all'interno dell'Allegato Infrastrutture al DEF 2015, come si vedrà più avanti.
- Priorità politica n. 3: *Incremento di efficienza del sistema dei trasporti.* Le linee d'azione, anch'esse fulcro dell'attività del MIT, interessano specificamente il Dipartimento dei Trasporti e concernono il rilancio dei traffici portuali, lo sviluppo del trasporto ferroviario, stradale e dell'intermodalità, la regolazione del trasporto aereo, anche attraverso integrazioni e modifiche al Piano nazionale degli aeroporti, il potenziamento, l'estensione e l'ammodernamento del trasporto pubblico locale.
- Priorità politica n. 4: *Impegni riformatori e ammodernamento del Ministero.* Anche qui, le aree di intervento interessano tutti i C.d.R.. Esse riguardano diversi aspetti strategici, quali la revisione dei rapporti tra concedente e concessionario nei settori di competenza, lo snellimento delle procedure amministrative, la promozione dell'impiego di tecnologie digitali, ottimizzando costi ed efficienza dell'azione amministrativa, la valorizzazione delle risorse interne e dell'operatività del lavoro.

A seguito dell'avvenuto processo di riorganizzazione è stata emanata la direttiva n. 377 del 18 settembre 2014, finalizzata alla ridefinizione delle priorità e dei programmi cui deve essere ispirata l'azione amministrativa. In tale scenario, la direttiva prevede linee guida e obiettivi di scopo conseguenti alla rimodulazione del numero e dei compiti degli uffici di livello dirigenziale generale, tanto a livello centrale che periferico.

Con riguardo al settore delle grandi opere strategiche, l'Allegato Infrastrutture costituisce il momento di programmazione e, allo stesso tempo, di sintesi tra le scelte di investimento adottate dal Governo e dal Parlamento e gli indirizzi comunitari.

Negli Allegati degli ultimi anni, la struttura della programmazione è rimasta pressoché invariata fino al 2015: viene attribuita priorità alle opere ritenute *core network* che comprendono, tra le altre, le infrastrutture di rilevanza europea; permane la classificazione "per fase" delle infrastrutture e la localizzazione geografica così come la ripartizione tra costo dell'opera e risorse ancora da reperire. Il quadro delle scelte nel 2014 si è mosso all'interno dei confini tracciati dal Regolamento 1315/2013 che prevede l'individuazione dei corridoi multimodali TEN-T della rete centrale quali strumenti per facilitare la realizzazione coordinata della rete stessa. 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.

L'ultimo Allegato al DEF 2015, al di là del forte ridimensionamento delle opere ritenute prioritarie, ha invece assunto a valore principale la consapevolezza del contributo che gli investimenti nelle infrastrutture possono dare alla crescita, all'occupazione e alla coesione europea. In questo contesto, il MIT ha individuato nel Documento di Pianificazione Pluriennale (DPP), previsto fin dal 2011 (d.lgs. n. 228), lo strumento di pianificazione che, a partire da settembre 2015, includerà e renderà coerenti piani e programmi di investimento per opere pubbliche, sulla base delle linee strategiche e degli strumenti attuativi e finanziari definiti nell'Allegato.

> Va rilevato che l'Allegato al DEF 2015 individua, quali principali strumenti attuativi delle linee programmatiche previste: il nuovo schema del Contratto di programma ANAS, che sarà integrato da un piano quinquennale degli investimenti (delibera CIPE 4/2014); il nuovo Contratto di Programma RFI, quale strumento di pianificazione negoziata tra Stato e gestore dell'infrastruttura ferroviaria; il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, che dovrà assicurare un'evoluzione e specializzazione dei porti e delle aree logistiche retrostanti; il Piano degli aeroporti, volto a promuovere la razionalizzazione e l'efficientamento del settore, tenendo conto della vocazione territoriale, delle potenzialità di crescita e della capacità degli aeroporti di intercettare domanda di traffico.

2. Analisi della struttura organizzativa

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

Con il dPCM n. 72/2014, attuativo delle istanze di revisione della spesa contenute nel DL n. 95/2012, pur permanendo la struttura ministeriale basata su due dipartimenti, le direzioni generali centrali sono state portate da 18 a 16 e le direzioni generali periferiche da 14 a 11. A livello organizzativo le modifiche più importanti hanno riguardato: 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)[2]; l'istituzione della Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali[3].

Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 4 agosto 2014, è stata operata una successiva rimodulazione del numero e dei compiti degli Uffici dirigenziali, sia centrali che periferici.

---

[2] Rimane a tutt'oggi irrisolta la problematica relativa alla nomina del vertice del CSLP, da anni operante in forza di proroghe.

[3] L'istituzione ex novo di quest'ultima Direzione generale tra le strutture dirigenziali di I livello, si inquadra nella vicenda collegata alla mancata istituzione dell'Agenzia per le infrastrutture stradali (già prevista ai sensi dell'art. 36, DL n. 98 del 2011), per decorrenza dei termini richiesti ai sensi del DL 29 dicembre 2011, n. 216, art. 11, comma 5, con la conseguente attribuzione al MIT, a decorrere dal 1° ottobre 2012, dei compiti e delle risorse finanziarie, umane e strumentali relative all'Ispettorato di Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali (IVCA), precedentemente incardinato in ANAS S.p.A..

Relativamente alle strutture di primo livello, il Ministero è articolato, a livello centrale, in due Dipartimenti: a) Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici (Centro di responsabilità amministrativa n. 2); b) Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale (Centro di responsabilità n. 3). Tali Dipartimenti sono articolati a loro volta in complessive 16 Direzioni generali centrali.

Per entrambi i Dipartimenti, il d.m. del 4 agosto 2014, ha previsto l'istituzione di due Uffici di coordinamento, a supporto delle attività trasversali dei Capi del Dipartimento, articolando in divisioni le Direzioni generali sottoposte a ciascun Dipartimento.

A livello decentrato e periferico, il Ministero delle infrastrutture e trasporti è articolato in 11 Direzioni generali periferiche, di cui 7 Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, funzionalmente dipendenti dal Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, e 4 Direzioni generali territoriali, subordinate al Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale. Anche per gli uffici o sezioni di livello dirigenziale non generale in cui sono articolati rispettivamente i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche e le Direzioni generali territoriali, il d.m. 4 agosto 2014 ha provveduto alla loro rimodulazione per numero e funzioni.

Nell'assetto organizzativo del Ministero è incardinato il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto (Centro di responsabilità n. 4)[4]. Questo è organizzato in 55 Capitanerie di porto, 15 delle quali sede di Direzione marittima; 240 Uffici minori, distinti in 51 Uffici circondariali marittimi, 128 Uffici locali marittimi e 61 Delegazioni di spiaggia. L'organico del Corpo è previsto nel Codice dell'ordinamento militare (d.lgs. 66/2010) e consta di 10.534 unità di cui 979 ufficiali e 4.100 sottufficiali.

Operano, inoltre, nell'ambito del MIT, il Consiglio Superiore dei lavori pubblici (ripartito in tre sezioni), la Struttura Tecnica di Missione[5], il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, la Direzione generale per le investigazioni ferroviarie e marittime; il Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori e il Comitato Unico di Garanzia.

Successivamente, con dPCM del 30 settembre 2014, si è inciso nuovamente sugli assetti organizzativi e sulla dotazione organica, intervenendo a proposito del trasferimento dei dipendenti non dirigenziali provenienti dalla Struttura di Vigilanza Concessionarie Autostradali (58 unità per la III Area e di 50 unità per la II Area).

TAVOLA 1

SITUAZIONE DEL PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2014

UFFICI CENTRALI E PERIFERICI

Dirigenti/Aree	Organico	Personale in servizio			
		A tempo indeterminato	Personale MIT titolare di incarico	A tempo determinato	Totale Personale in servizio
Uffici dirigenziali I fascia	39	23	13(*)	1	37
Uffici dirigenziali II fascia	195	171(***)	7(**)		178
Uffici dirigenziali II fascia tecnici – ispettivi	np				
Totale Uffici dirigenziali	**234**	**194**	**20**	**1**	**215**
Area III	2634	2563		2	2565
Area II	4619	4607		2	4609
Area I	507	501			501
Totale personale Aree	**7760**	**7671**	**0**	**4**	**7675**

(*) 13 dirigenti di II fascia con incarico dirigenziale di I fascia;

(**) 7 dipendenti delle Aree che svolgono incarico dirigenziale di II fascia;

(***) dai 171 sono esclusi 8 dirigenti di II fascia che risultano: 1 comandato in altra Amministrazione; 1 con distacco sindacale; 1 sospeso; 5 in aspettativa

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

[4] Ai sensi dell'art. 13, dPCM 11 febbraio 2014, n. 72, il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto dipende funzionalmente dal Ministro e svolge in sede decentrata le attribuzioni previste dal Codice della navigazione e dalle altre leggi speciali, nelle materie di competenza del Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale che esercita il relativo coordinamento funzionale tramite il Comando generale.

[5] Ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. a), dPCM n. 72 del 2014, in base a quanto previsto dall'art. 163 d.lgs. n. 163 del 2006.

In sintesi, al 31 dicembre 2014 l'organico della I Area è di 507 unità, della II Area è di 4.619 unità e per la III Area è di 2.634 unità (per un totale di 7.760 unità). Il personale in servizio è, sempre al 31 dicembre 2014, di 501 unità per la I Area, di 4.609 unità (di cui 2 a tempo determinato) per la II Area, di 2.565 unità (di cui 2 a tempo determinato)[6] per la III Area[7].

L'organico del personale dirigenziale, al 31 dicembre 2014, è, per gli Uffici dirigenziali di I fascia, di 39 unità e di 195 unità per gli Uffici dirigenziali di II fascia, per un totale complessivo di 234 unità. Il personale di ruolo effettivamente titolare di incarico dirigenziale al 31 dicembre 2014 è di 37 unità per gli Uffici dirigenziali di I Fascia e di 178 unità per gli Uffici dirigenziali di II Fascia.

2.2. Gli organismi vigilati

Rinviando a quanto già ampiamente riferito nelle Relazioni 2012 e 2013 in ordine agli aspetti gestionali degli organismi vigilati dal MIT, di seguito si forniscono elementi in merito ai risultati di bilancio ed ai finanziamenti ricevuti a carico del bilancio dello stesso Ministero:

- **Ente nazionale aviazione civile (ENAC).** Ente pubblico non economico, dotato di autonomia regolamentare, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria, sottoposto all'indirizzo, alla vigilanza e al controllo del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti. Svolge funzioni tecniche agendo come unica autorità di regolazione, certificazione e vigilanza nel settore dell'aviazione civile, fatte salve le competenze specifiche di altri Enti aeronautici. L'ENAC, è partecipato interamente dal Ministero dell'economia e delle finanze. I pagamenti complessivi a carico del MIT sono stati nel 2014 di 22,18 milioni contro i 141,87 milioni pagati nel 2013. Ha chiuso in utile i bilanci nell'ultimo triennio 2011-2013, con valori superiori ai 20 milioni di euro;
- **Aero Club Italia (AeCI).** L'Ae.C.I, ente di diritto pubblico, svolge le funzioni previste dal d.P.R. n. 53 del 18 marzo 2013. Non ha ricevuto contributi dal MIT nel 2014. Nel 2013 il bilancio ha chiuso in perdita (493.477 milioni);
- **Ente nazionale assistenza al volo S.p.A. (ENAV).** Ente di diritto privato, ha per oggetto l'esercizio dei servizi di assistenza al volo, dei sistemi e delle attività di sviluppo, produzione, erogazione, vendita ed esportazione dei servizi della navigazione aerea in Italia e all'estero. È partecipato interamente dal MEF (100 per cento). Nel 2014 il MIT ha erogato 30 milioni. Il bilancio 2014 non è stato a tutt'oggi approvato;
- **ANAS S.p.A.** Ente di diritto pubblico economico, partecipato interamente dal MEF. Dal 1° ottobre 2012 il personale e le attività dell'Ispettorato Vigilanza Concessioni autostradali (IVCA) sono stati trasferiti al MIT, in base all'art. 36 del DL n. 98/2011, convertito in legge n. 111 del 2011 e all'art. 11, comma 5, DL n. 216/2011, convertito in legge n. 14/2012. Con la riorganizzazione operata con il dPCM 72/2014, l'IVCA è stato trasformato in Direzione generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali. Nell'anno 2014 sono stati erogati contributi da parte del MEF per 624.019.308 euro e 766.753.690 euro da parte del MIT. Il bilancio 2014 evidenzia un risultato di esercizio pari a 17,6 milioni;
- **Ferrovie dello Stato (FS).** Società per azioni dal 1992, con partecipazione statale totale attraverso il Mef (100 per cento), sotto la vigilanza del Ministero delle infrastrutture e trasporti. Il bilancio di esercizio di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., al 31 dicembre 2014, presenta un risultato netto d'esercizio di 89.212.009 di euro. Nel corso del 2014 risultano contributi a carico del MIT per 198,45 milioni e trasferimenti da parte del MEF per 3.354 milioni, a diverso titolo (obblighi di servizio pubblico, contributi in conto impianti, contratto di programma, ecc.);

[6] L'Amministrazione riferisce che sono state riservate alla III Area 32 unità di personale da assumersi nei ruoli del MIT non appena terminate le procedure concorsuali relative al concorso a 32 posti per ingegneri da destinare alla Direzione generale per le dighe, bandito ai sensi dell'art. 25, comma 6, DL n. 69 del 2013 convertito in legge n. 98 del 2013.

[7] Nel computo sono state considerate soltanto le unità di personale di ruolo del MIT, escludendo quelle in comando, appartenenti ad altre Pubbliche amministrazioni.

- **Rete ferroviaria italiana (RFI).** Rete Ferroviaria Italiana, costituita il 1° luglio 2001 è la società del Gruppo Ferrovie dello Stato cui è attribuito il ruolo pubblico di Gestore dell'Infrastruttura, in materia ferroviaria. Il bilancio al 31 dicembre 2014 non è stato ancora pubblicato. Nel 2014 i contributi diretti a carico del bilancio statale sono stati irrilevanti in quanto la società è destinataria di trasferimenti da parte di Ferrovie dello Stato S.p.A. da cui è detenuta;
- **Agenzia Nazionale per la Sicurezza nelle Ferrovie (ANSF).** L'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, ente di diritto pubblico, ha ricevuto nell'anno 2014 un contributo di 11.880.651 euro dal MIT. Il bilancio 2013 ha chiuso in pareggio;
- **Rete autostrade Mediterranee S.p.A. (RAM).** Società *in house* del MIT, con partecipazione totale del MEF. I contributi a carico del MIT nel 2014 sono stati di 2,5 milioni. Il bilancio 2014 non è stato pubblicato;
- **Lega Navale Italiana:** ente con partecipazione pubblica di scarso rilievo.
- **Autorità Portuali.** Enti di diritto pubblico, la cui disciplina è dettata dalla legge n. 84 del 28 gennaio 1994 che prevede la vigilanza da parte del Ministero delle infrastrutture. Le autorità portuali sono 24. Si rinvia alle relazioni precedenti per approfondimenti sulle specificità della loro nature (Relazione sul rendiconto 2012) e sulle proposte di modifica della loro disciplina, nell'ambito della complessiva riforma dei porti (Relazione sul rendiconto 2013).

Il Ministero delle infrastrutture detiene la proprietà, anche attraverso quote di partecipazione totalitarie nelle seguenti società[8]:
- **Ferrovie Appulo Lucane S.r.l.**. L'esercizio 2014 si è chiuso con un utile netto di 1,68 milioni con un risultato della gestione straordinaria di 64,8 mila euro. Sono stati erogati nel 2014 contributi per investimenti ad imprese pubbliche per 872,6 mila euro.
- **Ferrovia circumetnea.** Ai sensi dell'art. 21, comma 5, DL 98/2011 la Direzione generale TPL esercita funzioni e compiti della gestione governativa. La gestione 2014 si è conclusa con un avanzo di amministrazione di 13,32 milioni. Nel 2014 sono stati erogati contributi per 28,5 milioni.
- **Ferrovia del Sud Est e servizi automobilistici S.r.l.**. Il MIT ha erogato nel 2014 23 milioni. Sono stati erogati contributi di 2 milioni a titolo di ammortamento mutuo e 999 mila per transazioni. Il bilancio 2013 si è concluso con un utile netto di 82.702 e una gestione straordinaria di 7,59 milioni.
- **Gestione governativa navigazione laghi Maggiore, di Garda e di Como.** Tale gestione ha ricevuto nel 2014 dal MIT contributi per 23,97 milioni per spese di esercizio e 3,96 milioni per contratto TPL e spese patrimoniali. L'anno 2013 si è concluso con un avanzo di 3,98 milioni (la gestione straordinaria ha apportato 3,99 milioni).

2.3. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza

Com'è noto, con l'entrata in vigore del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sono state riordinate in un unico corpo normativo le disposizioni riguardanti gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche amministrazioni, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. legge anticorruzione).

In ottemperanza a tali previsioni, il Ministero delle infrastrutture e trasporti ha previsto, nel proprio sito istituzionale, aree dedicate a tutte le informazioni di cui la normativa richiede la pubblicazione.

Con decreto n. 313 del 10 luglio 2014 è stato adottato il Piano triennale di prevenzione della corruzione, come disposto dall'art. 1, comma 8, della legge n. 190 del 2012. Sull'applicazione del Piano vigila il Responsabile della prevenzione della corruzione, come anche i referenti e i dirigenti responsabili di ciascuna struttura.

[8] Il 29 ottobre 2012 è stata deliberata dall'Assemblea dei soci la liquidazione del Centro tipologico nazionale (società consortile per azioni), quota partecipazione Ministero 25 per cento, e in data 16 giugno 2014 si è conclusa la liquidazione.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione individua quattro aree a rischio e specifiche misure di trattamento: area relativa al rilascio di autorizzazioni o esecuzione di adempimenti; area relativa alla scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; area relativa alla gestione di convenzioni e di rapporti contrattuali; area relativa ai processi finalizzati all'acquisizione ed alla progressione del personale. L'Amministrazione riferisce di aver attuato una minuziosa procedura di valutazione del rischio che ha coinvolto il Ministero nella totalità delle sue strutture. Dal 2015, gli uffici identificati come ad alto rischio sono stati inseriti nel Piano della performance per un monitoraggio sull'attuazione delle misure previste (come, ad esempio, la verifica in atto di inconferibilità ed incandidabilità). L'OIV riferisce, però, come non sia stata ancora possibile una stima esauriente dell'efficacia delle misure previste ed, al riguardo, evidenzia talune difficoltà incontrate:

- la non piena collaborazione da parte delle strutture ministeriali per la persistenza di una scarsa cultura sulla prevenzione della corruzione, della legalità e appartenenza;
- l'assenza di criteri relativi alle modalità a garanzia del processo di rotazione dei dirigenti, come previsto dall'art. 1, comma 4, legge 190/2012, nonostante l'Amministrazione abbia effettuato la rotazione dei dirigenti di prima fascia, a seguito della riorganizzazione degli assetti organizzativi;
- la carenza di una struttura operativa a supporto del Responsabile della prevenzione della corruzione che permetta controlli e vigilanza costanti e sistematici sull'attuazione e sul rispetto del Piano;
- la mancanza di risorse finanziare per organizzare attività di formazione.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Le risorse finanziarie assegnate

Le risorse allocate nel 2014 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. Le missioni che costituiscono il "*core*" dell'attività del Ministero sono, senz'altro, la n. 13 "Diritto alla mobilità", la n. 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica" e la n. 19 "Casa e assetto urbanistico", rappresentative delle funzioni e attribuzioni principali di cui il MIT è titolare. Alcune delle restanti missioni possono essere considerate trasversali, investendo più strutture ministeriali (n. 32 - Servizi istituzionali e generali delle PA e n. 33 - Fondi da ripartire), mentre altre prevedono anche programmi gestiti da altri Ministeri: n. 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" (programma 16 "Cooperazione economica, finanziaria e infrastrutturale"); n. 7 "Ordine pubblico e sicurezza" (programma 7 "Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste"); n. 17 "Ricerca e innovazione" (programma 6 "Ricerca nel settore dei trasporti").

Le risorse inizialmente assegnate al Ministero nel 2014 in sede di programmazione ammontano a 13,19 miliardi. A seguito dei provvedimenti di variazione e della reiscrizione dei residui perenti, l'importo iniziale è stato incrementato del 4,34 per cento (572,5 milioni) passando a 13,76 miliardi in termini di stanziamenti definitivi. L'aumento ha riguardato principalmente le spese in conto capitale che dal 45,12 per cento degli stanziamenti iniziali totali, sono salite al 48,56 per cento di quelli definitivi, mentre la spesa corrente si è contratta di 3,4 punti percentuali. Rispetto all'esercizio precedente, gli stanziamenti definitivi presentano sostanzialmente il medesimo valore assoluto, per effetto delle variazioni delle spese correnti (-2,93 per cento) e di quelle in conto capitale (+2,61 per cento).

Nel quinquennio, gli stanziamenti iniziali e definitivi mostrano un andamento fortemente crescente: gli stanziamenti iniziali appaiono quasi raddoppiati e gli stanziamenti definitivi incrementati del 52,74 per cento.

Come già evidenziato nella precedente Relazione, il 2013 presentava una variazione in aumento della spesa corrente molto significativa, mantenuta nel 2014, in forza delle risorse finanziarie allocate sul capitolo 1315 relativo al "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto

ordinario" pari a 4,9 miliardi, che rappresentano quasi il 36 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza complessivi del dicastero

Gli stanziamenti iniziali e definitivi per categoria economica, evidenziano, con riguardo al titolo I della spesa, il maggiore incremento nella categoria dei consumi intermedi (52,34 per cento), mentre il decremento più elevato si riscontra nei trasferimenti correnti che, al netto del TPL, rappresentano l'11 per cento del totale degli stanziamenti definitivi.

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA
ESERCIZI FINANZIARI 2012-2014

(in migliaia)

Classificazione economica	2012				2013				2014			
	Definitivi	inc. %	var. Def.-Iniz.	*var. %*	Definitivi	inc. %	var. Def.-Iniz.	*var. %*	Definitivi	inc. %	var. Def.-Iniz.	*var. %*
Redditi di lavoro dipendente	994.650	11,90	27.644	*2,86*	965.027	10,87	58.144	*6,41*	938.687	10,61	12.941	*1,40*
di cui imposte pagate sulla produzione	57.406	0,69	2.152	*3,89*	56.802	0,64	3.335	*6,24*	56.101	0,63	1.364	*2,49*
Consumi intermedi	382.654	4,58	187.777	*96,36*	251.473	2,83	128.404	*104,34*	251.882	2,85	86.536	*52,34*
Trasferimenti di parte corrente*	1.216.261	14,56	25.909	*2,18*	1.087.923	12,25	247.460	*29,44*	933.106	10,54	-246.406	*-20,89*
*di cui alle amministrazioni pubbliche**	684.526	8,19	15.046	*2,25*	358.242	4,03	49.834	*16,16*	371.795	4,20	52.416	*16,41*
Altre uscite correnti	18.508	0,22	-13.778	*-42,68*	61.990	0,70	5.593	*9,92*	39.932	0,45	-11.918	*-22,99*
di cui interessi passivi	320	0,00	4	*1,15*	925	0,01	608	*192,04*	209	0,00	0	*0,00*
SPESE CORRENTI	**2.612.074**	**31,26**	**227.552**	*9,54*	**2.366.413**	**26,64**	**439.602**	*22,81*	**2.163.608**	**24,45**	**-158.847**	*-6,84*
Investimenti fissi lordi	694.222	8,31	241.951	*53,50*	1.371.134	15,44	504.561	*58,22*	972.162	10,99	156.075	*19,12*
Trasferimenti in c/capitale	5.048.724	60,43	30.400	*0,61*	5.144.389	57,92	559.445	*12,20*	5.713.589	64,57	575.268	*11,20*
di cui alle Amministrazione pubbliche	1.191.560	14,26	342.665	*40,37*	1.467.291	16,52	698.735	*90,92*	2.087.610	23,59	439.518	*26,67*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**5.742.946**	**68,74**	**272.351**	*4,98*	**6.515.524**	**73,36**	**1.064.006**	*19,52*	**6.685.751**	**75,55**	**731.343**	*12,28*
TOTALE	**8.355.020**	**100,00**	**499.903**	*6,36*	**8.881.936**	**100,00**	**1.503.607**	*20,38*	**8.849.359**	**100,00**	**572.497**	*6,92*
*1315 - Fondo nazionale TPL, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario**					*4.929.254*	35,69		*0,00*	*4.918.620*	35,73		*0,00*
SPESE FINALI	**8.355.020**	**100,00**	**499.903**	*6,36*	**13.811.191**	**100,00**	**1.503.607**	*12,22*	**13.767.979**	**100,00**	**572.497**	*4,34*
SPESE COMPLESSIVE	**8.355.020**	**100,00**	**499.903**	*6,36*	**13.811.191**	**100,00**	**1.503.607**	*12,22*	**13.767.979**	**100,00**	**572.497**	*4,34*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Per quanto riguarda il titolo II della spesa, particolarmente incisivo è l'incremento dei trasferimenti in conto capitale, che contengono i trasferimenti a Pubbliche amministrazioni incrementati del 27 per cento. Complessivamente, tale categoria rappresenta il 65 per cento della spesa totale al netto del TPL. Gli investimenti fissi lordi crescono in termini di stanziamento definitivo del 19 per cento; essi rappresentano l'11 per cento del totale della spesa stanziata, sempre al netto del TPL.

Gli stanziamenti definitivi relativi all'ultimo triennio per le spese di personale, per consumi intermedi e per trasferimenti correnti[9] appaiono diminuiti. Gli investimenti fissi lordi mostrano un decremento rispetto al 2013 ma crescono rispetto al 2012.

La programmazione per Centri di responsabilità e per missione evidenzia lo sforzo di mantenere la correlazione tra missioni (e programmi) e un unico centro decisionale, fatta eccezione per le missioni trasversali (32 e 33) e per il programma "09 Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni", attuato interamente dal Consiglio superiore dei lavori pubblici (C.d.R. n. 5), pur appartenendo alla missione 14, di pertinenza del Dipartimento per le Infrastrutture (C.d.R. n. 2)

[9] Si rileva che la categoria trasferimenti correnti nel 2013 conteneva il capitolo 1970 Spese di esercizio per gestioni di servizi di navigazione lacuale. Anticipazioni di spese per provvedimenti di ufficio" (missione: 13 Diritto alla mobilità; programma 9) che nel 2014 è stato classificato nella sotto-categoria "altri servizi" della categoria "consumi intermedi", il suo ammontare 2013 e 2014, in termini di stanziamenti definitivi, era rispettivamente di 24,1 milioni e 23,9 milioni.

Va notato il quasi azzeramento dello stanziamento della missione "L'Italia in Europa e nel mondo"[10] ed il forte incremento dello stanziamento del programma 9 della missione "Infrastrutture pubbliche e logistica" (56 per cento).

Nel 2014, la composizione delle risorse in termini di stanziamenti definitivi appare molto simile a quella del 2013, e significativamente differente rispetto al 2012, anche per l'incidenza determinata dalla nuova spesa per TPL, che ha determinato un potenziamento molto significativo della missione "Diritto alla mobilità" che oggi assorbe il 54,4 per cento delle risorse del dicastero, con correlata riduzione dell'incidenza della missione "Infrastrutture pubbliche e Logistica" (37 per cento), fino al 2012 la più rilevante.

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ E MISSIONE
ESERCIZI FINANZIARI 2012-2014

(in migliaia)

Centro di Responsabilità	Missione	2012				2013				2014			
		Definitivi	inc. %	var. Def.-Iniz.	var. %	Definitivi	inc. %	var. Def.-Iniz.	var. %	Definitivi	inc. %	var. Def. Iniz.	var. %
1. Gabinetto	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	13.661	0,16	855	*6,67*	14.424	0,10	1.575	*12,26*	14.095	0,10	1.332	*10,43*
	Totale	**13.661**	**0,16**	**855**	*6,67*	**14.424**	**0,10**	**1.575**	*12,26*	**14.095**	**0,10**	**1.332**	*10,43*
2. Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	004.L'Italia in Europa e nel mondo	180.000	2,15	0	*0,00*	100.000	0,72	-80.000	*-44,44*	192	0,00	-15.008	*-98,74*
	014.Infrastrutture pubbliche e logistica	3.845.528	46,03	295.735	*8,33*	4.717.705	34,16	921.889	*24,29*	5.084.170	36,93	618.026	*13,84*
	019.Casa e assetto urbanistico	227.873	2,73	40.186	*21,41*	295.270	2,14	178.625	*153,13*	327.439	2,38	73.160	*28,77*
	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	70.539	0,84	18.984	*36,82*	85.935	0,62	41.502	*93,40*	73.807	0,54	10.826	*17,19*
	033.Fondi da ripartire	3.894	0,05	-15.948	*-80,37*	5.583	0,04	-1.091	*-16,35*	3.662	0,03	-2.612	*-41,63*
	Totale	**4.327.835**	**51,80**	**338.957**	*8,50*	**5.204.494**	**37,68**	**1.060.925**	*25,60*	**5.489.270**	**39,87**	**684.392**	*14,24*
3. Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi inf.vi e statistici	013.Diritto alla mobilità	3.251.962	38,92	156.280	*5,05*	7.817.407	56,60	434.282	*5,88*	7.494.812	54,44	-97.242	*-1,28*
	017.Ricerca e innovazione	4.251	0,05	-1	*-0,03*	4.251	0,03	0	*0,00*	4.382	0,03	132	*3,11*
	033.Fondi da ripartire	0	0,00	-25.953	*-100,00*	0	0,00	-50.000	*-100,00*	18	0,00	-45.649	*-99,96*
	Totale	**3.256.213**	**38,97**	**130.326**	*4,17*	**7.821.658**	**56,63**	**384.282**	*5,17*	**7.499.211**	**54,47**	**-142.759**	*-1,87*
4. Capitanerie di porto	007.Ordine pubblico e sicurezza	749.552	8,97	27.992	*3,88*	763.986	5,53	55.729	*7,87*	757.855	5,50	26.838	*3,67*
	Totale	**749.552**	**8,97**	**27.992**	*3,88*	**763.986**	**5,53**	**55.729**	*7,87*	**757.855**	**5,50**	**26.838**	*3,67*
5. Consiglio superiore dei lavori pubblici	014.Infrastrutture pubbliche e logistica	7.758	0,09	1.772	*29,61*	6.629	0,05	1.096	*19,80*	7.548	0,05	2.695	*55,52*
	Totale	**7.758**	**0,09**	**1.772**	*29,61*	**6.629**	**0,05**	**1.096**	*19,80*	**7.548**	**0,05**	**2.695**	*55,52*
Totale complessivo		**8.355.020**	**100,00**	**499.903**	*6,36*	**13.811.191**	**100,00**	**1.503.607**	*12,22*	**13.767.979**	**100,00**	**572.497**	*4,34*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.2. Le misure di contenimento della spesa

Come gli altri Ministeri, anche il MIT, in attuazione di numerose disposizioni restrittive, ha provveduto al contenimento della spesa dell'anno 2014, sia in fase previsionale che in corso della gestione, con una riduzione complessiva pari a 597 milioni[11].

[10] Il capitolo più significativo della missione 4 (cap. 7800 "Spese per la realizzazione in Libia di progetti infrastrutturali di base previsti dall'articolo 8 del Trattato di amicizia, partecipazione e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista") è stato sostanzialmente azzerato nel corso della gestione.

Con riguardo ai titoli, è la spesa in conto capitale quella che ha subito le riduzioni maggiori (411 milioni, pari al 68,9 per cento del totale dei tagli), soprattutto in esito al DL 95/2012, art. 7, comma 12 (182 milioni) ed al DL 4/2014, art. 2, comma 1 lett. c) (78,6 milioni). La spesa corrente è stata, invece, particolarmente incisa dalla legge 138/2011, art. 1, comma 1 (74,6 milioni).

TAVOLA 4

PROVVEDIMENTI DI RIDUZIONE DELLA SPESA

(in migliaia)

Provvedimenti di riduzione della spesa	Riduzioni 2014	Inc. %
TITOLO I - SPESE CORRENTI	**185.643**	**31,09**
DL 78/2010 - art. 2 comma 1	4.459	*0,75*
DL 98/2011 - art. 3 commi 1-3	361	*0,06*
LF 138/2011 - art. 1 comma 1	74.604	*12,49*
DL 16/2012 - art. 13 comma 1-*quinquies*	2.097	*0,35*
DL 95/2012 - art. 1 comma 21	27.859	*4,67*
DL 95/2012 - art. 7 comma 12	10.601	*1,78*
DL 35/2013 - art. 12 comma 3 lett. C	8.509	*1,42*
DL 4/2014 - art. 2, comma 1 lett. C	34.345	*5,75*
DL 66/2014 art. 16 e art. 50	22.808	*3,82*
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	**411.485**	**68,91**
DL 78/2010 - art. 2 comma 1	14.612	*2,45*
DL 98/2011 - art. 3 commi 1-3	2.676	*0,45*
DL 16/2012 - art. 13 comma 1-*quinquies*	12.865	*2,15*
DL 95/2012 - art. 7 comma 12	182.220	*30,52*
DL 35/2013 - art. 12 comma 3 lett. C	54.021	*9,05*
DL 4/2014 - art. 2, comma 1 lett. C	78.635	*13,17*
DL 66/2014 - art. 16 e art. 50	32.094	*5,37*
Totale complessivo	**597.128**	**100,00**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati UCB

I tagli hanno colpito soprattutto le spese di trasferimento, che rappresentano la tipologia più significativa. I tagli sulla spesa in conto capitale hanno riguardato per la maggior parte i contributi agli investimenti e altri trasferimenti in conto capitale[12], mentre, nell'ambito della spesa corrente, hanno colpito in particolare la categoria dei trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche[13]. Le missioni che hanno subito le maggiori riduzioni sono,

[11] DL 78/2010, art. 2, comma 1 (legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122; riduzioni 19 milioni); DL 98/2011, art. 3, commi 1-3 (legge di conversione 15 luglio 2011, n. 111; riduzioni 3 milioni); DL 138/2011, art. 1, comma 1 (manovra finanziaria legge 14 settembre 2011, n. 148; riduzioni 108,9 milioni); DL 16/2012, art. 13, comma 1-*quinquies* (legge di conversione 26 aprile 2012, n. 44; riduzioni 14,9 milioni); DL 95/2012, art. 7, comma 12 e art. 1, comma 21 (legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135; riduzioni 27,8 milioni e 198,8 milioni); DL 35/2013, art. 12, comma 3 lett. c) (legge di conversione 6 giugno 2013, n. 64;riduzioni 62,5 milioni); DL 4/2014, art. 2, comma 1, lett. c) (legge conversione 28 marzo 2014, n. 50; riduzioni 112,9 milioni); DL 66/2014 art. 16 e art. 50 (legge conversione 23 giugno 2014, n. 89; riduzioni 54,9 milioni).

[12] Sono da evidenziare per entità i seguenti capitoli: 7514 "Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico nonché per gli interventi di cui all'articolo 6 della legge 29 novembre 1984, n. 798", missione "Infrastrutture pubbliche e logistica", programma "Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali" (100 milioni); 7403 "Concorso dello stato alla spesa per la realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane", missione "Diritto alla mobilità", programma "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale" (45 milioni).

[13] Capitoli: "1690-Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione", missione "Casa e assetto urbanistico", "programma "Politiche abitative, urbane e territoriali" (12,9 milioni) e "1921-Spese di funzionamento dell'Ente nazionale per l'aviazione civile", missione "Diritto alla mobilità", programma "Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo" (12 milioni).

ovviamente, quelle economicamente più rilevanti, cioè "Diritto alla mobilità" e "Infrastrutture pubbliche e logistica".

TAVOLA 5

CONTENIMENTO DELLA SPESA PER CATEGORIA ECONOMICA E MISSIONI

(in migliaia)

Categoria economica	Casa e assetto urbanistico	Diritto alla mobilità	Fondi da ripartire	Infrastrutture pubbliche e logistica	L'Italia in Europa e nel mondo	Ordine pubblico e sicurezza	Ricerca e innovazione	Servizi istituzionali e generali delle AP
TITOLO I - SPESE CORRENTI	**13.044**	**96.274**	**23.604**	**5.049**		**41.218**	**934**	**5.520**
Altre uscite correnti			20.242					6
Consumi intermedi	81	28.897	3.362	5.048		18.658		5.511
Imposte pagate sulla produzione						1.060		
Poste correttive e compensative		2				230		
Redditi da lavoro dipendente	0	91		0		21.081		3
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private		23						
Trasferimenti correnti a imprese		50.889						
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	12.963	16.372				188	934	
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	**574**	**101.907**		**299.347**	**8**	**9.260**	**0**	**388**
Altri trasferimenti in conto capitale				142.378				
Contributi agli investimenti		52.340		50.127				
Contributi agli investimenti a estero					8			
Contributi agli investimenti ad imprese		29.486		73.659				
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	574	20.081		33.182		9.260	0	388
Totale complessivo	**13.619**	**198.181**	**23.604**	**304.396**	**8**	**50.478**	**934**	**5.909**
Inc. % sul totale delle riduzioni	*2,28*	*33,19*	*3,95*	*50,98*	*0,00*	*8,45*	*0,16*	*0,99*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati UCB

Le specifiche misure di contenimento della spesa previste per il solo anno 2014 sono contenute nel DL n. 4/2014 e nel DL n. 66/2014. In linea con quanto previsto, il Ministero ha operato riduzioni pari a 112,9 milioni, ripartite per il 30,4 per cento sulle spese correnti e per il 69,6 per cento sulle spese in conto capitale.

In applicazione dell'art. 16 e dell'art. 50, commi 1 e 3, del DL n. 66/2014 sono state apportate ulteriori riduzioni complessive degli stanziamenti per 54,9 milioni, ripartite per il 41,54 per cento sulle spese correnti e per il 58,46 per cento sulle spese in conto capitale. Sono state effettuate variazioni compensative che hanno comportato una riduzione complessiva di 71,3 milioni in termini di stanziamenti cassa e di 14,6 milioni in termini di stanziamenti di competenza. Va rilevato che, a fronte dell'espressa disposizione normativa di riduzione della spesa per beni e servizi (art. 50, comma 1 DL n. 66/2014), le variazioni compensative hanno, invece, determinato incrementi nella categoria dei consumi intermedi per 28,2 milioni.

Rispetto a quanto già operato nel 2013, all'interno di una generalizzata azione di revisione della spesa, nel 2014 l'attività del Nucleo di analisi e di valutazione della spesa (NAVS) non ha conseguito sviluppi di rilievo, anche tenuto presente che, stando a quanto rilevato dall'Amministrazione, l'ulteriore riduzione della spesa per consumi intermedi potrebbe compromettere, almeno in alcuni settori (es. Capitanerie di porto), la prestazione di servizi pubblici essenziali e la conseguente formazione di debiti per costi incomprimibili.

Con riguardo alla spesa di personale, il dicastero, attraverso la riorganizzazione effettuata con dPCM 72/2014, ha avviato un processo di razionalizzazione e riduzione per consentire una migliore allocazione delle risorse e articolazione degli uffici territoriali. Dalla rappresentazione seguente emerge che a fronte di una contrazione generale delle spese relative al personale, l'unico C.d.R. che registra un aumento delle risorse stanziate è l'unità Capitanerie di porto (esentata dalle misure di riduzione degli assetti organizzativi previste dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012) cui afferisce il 64 per cento del totale delle spese di

personale. Peraltro, la spesa di personale delle Capitanerie fa registrare economie in misura molto rilevante (circa l'11 per cento del totale), attribuite ad esodi non programmati.

TAVOLA 6

SPESE DI PERSONALE PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in migliaia)

Centro di responsabilità	Stanziamenti definitivi			Economie totali			Residui finali		
	2014	inc. %	var. 2013	2014	inc. %	var. 2013	2014	inc. %	var. 2013
Gabinetto	12.139	1,29	-174	2.451	3,47	287	181	0,27	-783
Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	139.058	14,81	-21.148	12.918	18,31	-3.885	4.173	6,13	-1.159
Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	180.693	19,25	-6.365	10.713	15,19	9.711	705	1,04	-64
Capitanerie di porto	602.500	64,19	2.132	44.451	**63,01**	20.254	62.966	92,54	-3.170
Consiglio superiore dei lavori pubblici	4.296	0,46	-784	15	0,02	12	14	0,02	-6
Totale	**938.687**	**100,00**	**-26.339**	**70.548**	**100,00**	**26.380**	**68.039**	**100,00**	**-5.183**
Inc. % sul Totale Ministero	***6,82***			***10,66***			***0,96***		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Relativamente alla spesa per consumi intermedi, appare interessante quanto fatto presente dal Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale in merito all'impossibilità, come peraltro già evidenziato dal Gruppo di lavoro del MIT[14] per la revisione della spesa pubblica, di procedere ad ulteriore riduzione della spesa che incida sui canoni di locazione e delle connesse spese di gestione per servizi e manutenzioni, per effetto delle clausole contrattuali previste dal disciplinare di assegnazione e dai contratti di locazione stipulati con FIP (Fondo Immobili Pubblici)[15]. Tali spese incidono per il 7 per cento (pari a 18,4 milioni) sui consumi intermedi del Ministero. A tal proposito si rammenta la relazione della Sezione centrale sul controllo della gestione delle Amministrazioni dello Stato "Analisi e risultati delle cartolarizzazioni" di cui alla delibera n. 4 del 31/03/2006 e le "Note integrative e di precisazione al referto sull'indagine sulle cartolarizzazioni richieste dalla Commissione finanze e tesoro del Senato della Repubblica" di cui alla delibera n. 4 del 23/01/2007 in cui la Corte ha sollevato perplessità non solo sull'*iter* procedurale e sulle valutazioni del valore degli immobili, ma anche sulla convenienza economico-finanziaria dell'operazione di dismissione degli immobili del Demanio attraverso FIP ed altri fondi.

In ordine alla razionalizzazione degli spazi e al contenimento dei canoni di locazione si evidenzia anche la delibera n. 2 del 13 marzo 2014 della Sezione centrale di controllo, relativa agli "Adempimenti volti a dare attuazione agli obiettivi di contenimento della spesa

[14] "Proposte per una revisione della spesa pubblica (2014-2016)" presentato dal Commissario per la revisione della spesa nel marzo del 2014 - Rapporti dei gruppi di lavoro.

[15] FIP (Capogruppo Banca Finnat Euramerica SPA) è stato il primo fondo di investimento promosso dalla Repubblica italiana nell'ambito di un più ampio processo di valorizzazione promosso dal MEF (Ministero dell'economia e delle finanze) attraverso il trasferimento/apporto di beni immobili a fondi comuni d'investimento immobiliare. Il 29 dicembre 2004 ("Data di Apporto/Trasferimento"), il FIP è diventato proprietario del Portafoglio, che comprendeva inizialmente 394 immobili ad uso "non residenziale" e generalmente sede di uffici locali di Ministeri, Agenzie Fiscali ed Enti Previdenziali. Gli immobili sono stati trasferiti/apportati tramite specifici decreti del MEF anche di concerto con altri Ministeri. FIP e Agenzia del Demanio hanno stipulato in pari data un contratto di locazione (9+9 rinnovabile automaticamente) e l'Agenzia del Demanio ha a sua volta stipulato con le Pubbliche Amministrazioni utilizzatrici "Disciplinari di Assegnazione" con i quali ha reso disponibile il compendio immobiliare alle singole Pubbliche amministrazioni utilizzatrici. Gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sono integralmente a carico del conduttore (e/o delle PA utilizzatrici) con la sola esclusione di: manutenzione straordinaria strutturale, manutenzione straordinaria sostitutiva di impianti nel loro complesso, messa a norma per normativa post-trasferimento/apporto e messa in sicurezza. L'Agenzia del Demanio ha assunto l'obbligo di rilasciare gli immobili (alla fine della durata contrattuale o in caso di "recesso anticipato") pienamente conformi alla normativa vigente alla data del trasferimento e in buone condizioni di manutenzione.

inerente al fabbisogno allocativo delle Amministrazioni statali (art. 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009)[16].

Al fine di comprendere meglio la composizione della spesa della categoria consumi intermedi che, nonostante i provvedimenti di riduzione (recentemente analizzati da questa Corte anche in sede di controllo successivo[17]), è cresciuta, si propone un'analisi di confronto dei dati di consuntivo 2014 con quelli dell'anno precedente. I consumi intermedi rappresentano circa il 2 per cento degli stanziamenti definitivi. Rispetto all'anno precedente appare ridotta la spesa nella sottocategoria "02 manutenzione ordinaria e riparazioni" e "03 utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia", verosimilmente quale effetto del rilascio degli immobili demaniali avviato nel 2013[18].

TAVOLA 7

ANALISI DELLE SPESE CONSUMI INTERMEDI
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in migliaia)

Categoria economica	Stanziamenti definitivi			Economie totali			Residui finali		
	2014	inc. %	var. 2013	2014	inc. %	var. 2013	2014	inc. %	var. 2013
01. Acquisto di beni	**24.366**	**9,67**	**-6.420**	**1.791**	**7,10**	**-722**	**8.339**	**9,62**	**-65**
01. Beni di consumo	24.183	9,60	-6.489	1.777	7,04	-709	8.242	9,51	-118
02. Pubblicazioni periodiche	183	0,07	69	14	0,06	-13	97	0,11	54
02. Acquisto di servizi effettivi	**227.516**	**90,33**	**6.829**	**23.438**	**92,90**	**2.363**	**78.363**	**90,38**	**815**
01. Noleggi, locazioni e leasing operativo	3.005	1,19	-1.507	1.080	4,28	-261	972	1,12	-1.346
02. Manutenzione ordinaria e riparazioni	61.468	24,40	-7.050	6.388	25,32	-508	35.184	40,58	-3.867
03. Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia	39.784	15,79	-9.056	687	2,72	-74	14.260	16,45	4.161
04. Spese postali e valori bollati	3.308	1,31	-1.614	16	0,07	-25	1.174	1,35	689
05. Corsi di formazione	1.691	0,67	-309	55	0,22	-80	887	1,02	-107
06. Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	1.296	0,51	80	380	1,50	-269	770	0,89	198
07. Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità	34	0,01	-8	8	0,03	-10	4	0,00	-4
08. Commissioni, comitati, consigli	7.643	3,03	-253	2.467	9,78	-2.281	5.709	6,58	3.183
09. Compensi per incarichi continuativi	0	-	-4	0	-	-4	0	-	0
10. Studi, consulenze, indagini	13.107	5,20	1.310	2.134	8,46	-783	5.833	6,73	1.761
13. Indennità di missione e rimborsi spese viaggi	32.966	13,09	703	455	1,80	80	6.452	7,44	-872
14. Altri servizi	44.796	17,78	24.649	9.766	38,71	6.578	7.119	8,21	-2.981
15. Canoni fip	18.417	7,31	-114	1	0,00	1	0	-	0
Totale	**251.882**	**100,00**	**409**	**25.228**	**100,00**	**1.641**	**86.702**	**100,00**	**750**
Inc. % sul Totale Ministero	***1,83***			***3,81***			***1,23***		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[16] Si riportano le conclusioni dell'indagine sull'arco temporale 2010-2012, pag. 46, "Le operazioni poste in essere dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in relazione alle finalità di contenimento e razionalizzazione sistematica degli spazi in uso hanno complessivamente determinato una riduzione delle superfici pari di 3.704 mq ed un risparmio annuo per minori canoni di locazione quantificabile a regime in quasi 60.000 euro. Ad integrazione, si segnala, inoltre, che la realizzazione di tali operazioni ha favorito il conseguimento di ulteriori economie derivanti dalle minori spese di gestione degli immobili, ammontanti a 15.000 euro. Per contro, in taluni casi sono stati sostenuti costi aggiuntivi complessivamente pari ad 162.160 euro, imputabili, rispettivamente, per il 62 per cento agli interventi edilizi effettuati su tre immobili ad uso governativo, di cui uno già in uso, per il 23 per cento, a spese in conto capitale e, infine, per il 15 per cento ai costi di trasloco".

[17] Relazione Sezione centrale del controllo sulla gestione n. 3 del 7/4/2014 "Indagine sull'attuazione delle disposizioni per il contenimento della spesa, di cui all'art. 2, commi 18, 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. Estratto pag. 28. "Nel periodo 2008-2010, a fronte della rilevante parcellizzazione delle spese su diversi C.d.R., e la disomogeneità delle gestioni e relativi monitoraggi di spesa ereditati dai due precedenti distinti ministeri, nonostante gli sforzi compiuti dal Ministero delle infrastrutture e trasporti per rispondere alle richieste istruttorie, non si è pervenuti a risultati che consentissero di ritenere rispettati i tetti di spesa, né di evidenziare la correlazione tra le spese e il valore di ciascun immobile". "Per raggiungere l'obiettivo tante sono le difficoltà esternate dall'Amministrazione, che evidenzia la complessità delle operazioni di rilevazione dei dati per il cospicuo numero di immobili diversamente gestiti sul territorio nazionale". "Questa Sezione centrale di controllo rileva positivamente in generale che dal 2010 si è accresciuto l'impegno del Ministero per la rilevazione dei dati di spesa e l'informatizzazione delle notizie relative agli immobili in uso; resta peraltro, come notato per altri ministeri, il problema dell'aggiornamento in tempi utili dei dati inseriti a sistema specie per quelli riguardanti strutture periferiche".

[18] Vedasi l'approfondimento nella Relazione al rendiconto 2013.

La sottocategoria "10 Studi, consulenze e indagini", che rappresenta il 5,2 per cento dei consumi intermedi, nell'anno 2014 ha avuto un incremento di 1,3 milioni, riconducibili prevalentemente agli incrementi apportati sui capitoli 1096 "Spese per la predisposizione del piano generale di mobilità, il monitoraggio e la valutazione di efficacia degli interventi" (499,8 milioni) e 1233 "Spese per studi, indagini, esperimenti e diffusione della normativa per il miglioramento del traffico stradale, per la propaganda e la prevenzione degli incidenti stradali attuata anche attraverso il centro di coordinamento per la sicurezza stradale, mezzi necessari per l'espletamento dei servizi di prevenzione. Spese per il funzionamento del CCISS - Centro di coordinamento per la sicurezza stradale" (728,7 milioni). Le economie totali risultano abbastanza significative.

3.3. La gestione delle spese

A fronte di stanziamenti definitivi di competenza 2014 pari a 13,7 miliardi, il MIT ha registrato impegni lordi per 13,5 miliardi. I pagamenti totali, pari a 12,19 miliardi, rispetto all'anno 2013 si contraggono sulla spesa corrente (per 409,9 milioni) e incrementano di 542 milioni sulla spesa in conto capitale. Complessivamente si registra un lieve miglioramento della velocità di cassa (91,5 per cento contro il 90,5 per cento del 2013). I residui totali, pari a 7,05 miliardi, aumentano di 819,6 milioni, con un incremento importante nella categoria "Trasferimenti in conto capitale" (+905,6 milioni). Le economie si riducono in quasi tutte le categorie economiche, pur registrando un significativo aumento nei redditi da lavoro dipendente, verosimilmente per la mancata considerazione dei pensionamenti in sede di programmazione.

TAVOLA 8

I RISULTATI DELLA GESTIONE PER CATEGORIE ECONOMICHE
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in migliaia)

Categorie di spesa	Impegni lordi (*)			Pagamenti totali			Residui finali			Economie totali		
	2014	inc. %	var. 2013	2014	inc. %	var. 2013	2014	inc. %	var. 2013	2014	inc. %	var. 2013
Redditi di lavoro dipendente	884.056	6,51	-58.045	885.843	7,26	-39.012	68.039	0,96	-5.183	70.548	10,66	26.380
di cui imposte pagate sulla produzione	50.313	0,37	-4.645	50.010	0,41	-5.118	470	0,01	250	6.435	0,97	3.079
Consumi intermedi	235.502	1,73	-2.506	225.904	1,85	4.908	86.702	1,23	750	25.228	3,81	1.641
Trasferimenti di parte corrente	5.757.470	42,39	-183.465	5.646.120	46,29	-350.023	326.592	4,63	11.286	194.321	29,35	-21.841
di cui alle amministrazioni pubbliche	5.248.010	38,64	3.388	5.136.430	42,11	-148.298	276.590	3,92	18.362	135.623	20,49	-17.372
Altre uscite correnti	39.826	0,29	-20.627	32.570	0,27	-25.819	10.229	0,15	7.213	149	0,02	-1.646
di cui interessi passivi	208	0,00	-717	553	0,00	280	518	0,01	-347	4	0,00	1
SPESE CORRENTI	**6.916.854**	**50,93**	-264.644	**6.790.437**	**55,67**	**-409.947**	**491.561**	**6,97**	**14.066**	**290.246**	**43,84**	**4.533**
Investimenti fissi lordi	968.281	7,13	-401.874	923.855	7,57	22.388	1.033.204	14,65	-100.058	146.650	22,15	-40.798
Trasferimenti in c/capitale	5.696.422	41,94	545.371	4.482.624	36,75	519.867	5.528.496	78,38	905.670	225.090	34,00	-915.767
di cui alle Amministrazione pubbliche	2.078.208	15,30	614.155	1.643.741	13,48	119.121	1.392.542	19,74	387.638	172.274	26,02	-117.409
SPESE IN CONTO CAPITALE	**6.664.703**	**49,07**	**143.497**	**5.406.478**	**44,33**	**542.255**	**6.561.700**	**93,03**	**805.612**	**371.740**	**56,16**	**-956.565**
SPESE FINALI	13.581.557	100,00	-121.147	12.196.916	100,00	132.309	7.053.261	100,00	819.677	661.986	100,00	-952.031
SPESE COMPLESSIVE	**13.581.557**	**100,00**	**-121.147**	**12.196.916**	**100,00**	**132.309**	7.053.261	**100,00**	**819.677**	**661.986**	**100,00**	**-952.031**
Variazione %			***-0,88***			***1,10***			***13,15***			***-58,99***

(*) Gli impegni lordi comprendono gli impegni di competenza e i residui di stanziamento di competenza
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'analisi dei dati finanziari per Centro di responsabilità evidenzia rispetto all'anno precedente un aumento degli impegni lordi solo per il C.d.R. 2 – Dipartimento infrastrutture – con correlato aumento anche dei pagamenti e dei residui passivi, specificamente nella missione di riferimento (14). Le economie totali diminuiscono dappertutto, eccetto che con riferimento alle Capitanerie di porto.

TAVOLA 9

I RISULTATI FINANZIARI PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ E MISSIONE
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in milioni)

Centro di responsabilità	Missione	Impegni lordi			Pagamenti totali			Residui finali			Economie totali		
		2014	var.	var. %	2014	var.	var. %	2014	var.	var. %	2014	var.	var. %
1 Gabinetto	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	12,6	-0,4	-2,97	11,8	-1,1	-8,26	1,4	-0,3	-15,17	2,7	0,2	6,66
	Totale	**12,6**	**-0,4**	**-2,97**	**11,8**	**-1,1**	**-8,26**	**1,4**	**-0,3**	**-15,17**	**2,7**	**0,2**	**6,66**
2 Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	004.L'Italia in Europa e nel mondo	0,2	-99,8	-99,81	4,0	-96,0	-96,03	176,2	-3,8	-2,10	0,0	-183,7	-100,00
	014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.079,1	365,3	7,75	3.966,3	694,9	21,24	5.272,9	941,4	21,73	73,2	-664,4	-90,08
	019.Casa e assetto urbanistico	327,3	31,4	10,60	272,4	9,2	3,48	169,1	-82,8	-32,87	138,0	102,3	*>100,00*
	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	67,8	-5,5	-7,53	69,0	-0,1	-0,15	7,3	-2,3	-24,00	7,1	-6,2	-46,42
	033.Fondi da ripartire	3,7	-1,9	-34,38	3,9	-0,9	-18,29	3,7	-1,1	-22,77	0,9	0,9	*>100,00*
	Totale	**5.478,1**	**289,4**	**5,58**	**4.315,6**	**607,0**	**16,37**	**5.629,2**	**851,4**	**17,82**	**219,2**	**-751,1**	**-77,41**
3 Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	013.Diritto alla mobilità	7.365,1	-381,1	-4,92	7.149,0	-460,0	-6,04	1.288,6	-24,2	-1,84	382,2	-219,8	-36,52
	017.Ricerca e innovazione	4,3	-1,3	-23,02	4,2	-1,4	-25,55	8,6	0,1	1,64	0,1	-0,8	-89,90
	033.Fondi da ripartire	0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	
	Totale	**7.369,5**	**-382,4**	**-4,93**	**7.153,2**	**-461,4**	**-6,06**	**1.297,2**	**-24,1**	**-1,82**	**382,3**	**-220,6**	**-36,59**
4 Capitanerie di porto	007.Ordine pubblico e sicurezza	715,6	-27,7	-3,73	711,0	-11,2	-1,54	124,5	-7,3	-5,51	55,1	19,1	53,22
	Totale	**715,6**	**-27,7**	**-3,73**	**711,0**	**-11,2**	**-1,54**	**124,5**	**-7,3**	**-5,51**	**55,1**	**19,1**	**53,22**
5 Consiglio superiore dei lavori pubblici	014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5,8	0,0	0,42	5,3	-1,1	-17,12	1,1	-0,2	-14,99	2,8	0,4	16,56
	Totale	**5,8**	**0,0**	**0,42**	**5,3**	**-1,1**	**-17,12**	**1,1**	**-0,2**	**-14,99**	**2,8**	**0,4**	**16,56**
Totale		**13.581,6**	**-121,1**	**-0,88**	**12.196,9**	**132,3**	**1,10**	**7.053,3**	**819,7**	**13,15**	**662,0**	**-952,0**	**-58,99**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La gestione finanziaria di sola competenza, confrontata con le risultanze dell'anno precedente, evidenzia minori impegni di spese in conto capitale per il 2,42 per cento, mentre i residui di stanziamento di nuova formazione non differiscono dall'esercizio precedente. Si registra un complessivo miglioramento nella velocità di cassa che passa dal 77,87 per cento al 79,84 per cento, con un parallelo rallentamento della formazione dei residui passivi di competenza, anche se la percentuale degli impegni si riduce.

TAVOLA 10

I RISULTATI DELLA GESTIONE DI COMPETENZA
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in milioni)

Esercizio	Titolo di Spesa	Stanziamento definitivo competenza (a)	Impegni competenza (b)	Pagamenti competenza (e)	Residui passivi competenza (f)	b / a	e / b	f / b
2013	Titolo I - Spese correnti	7.295,67	7.166,41	6.867,70	298,71	98,23	95,83	4,17
	Titolo II - Spese in conto capitale	6.515,52	5.739,49	3.182,17	2.557,32	88,09	55,44	44,56
	Totale	**13.811,19**	**12.905,90**	**10.049,86**	**2.856,03**	**93,45**	**77,87**	**22,13**
2014	Titolo I - Spese correnti	7.082,23	6.912,49	6.570,87	341,62	97,6	95,06	4,94
	Titolo II - Spese in conto capitale	6.685,75	5.681,58	3.484,43	2.197,15	84,98	61,33	38,67
	Totale	**13.767,98**	**12.594,07**	**10.055,30**	**2.538,77**	**91,47**	**79,84**	**20,16**
Variazione totale annuale		-43,21	-311,83	5,43	-317,26			
Variazione totale annuale %		*-0,31*	*-2,42*	*0,05*	*-11,11*			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.4. I residui passivi

I residui passivi iniziali 2014 ammontano a 6,12 milioni[19] mentre quelli finali a poco più di 7 milioni ed attengono prevalentemente alle spese in conto capitale, pari a 6,5 milioni, in aumento rispetto al 2013 del 14 per cento. Essi rappresentano circa il 93,03 per cento del totale dei residui finali.

Complessivamente, si rileva un aumento di 819,67 milioni equivalente al 13,15 per cento, indice evidente di una ridotta capacità di pagamento, soprattutto con riferimento ai pagamenti in conto residui. L'aumento si riscontra sia nei residui propri (provenienti da somme impegnate e non pagate) che nei residui di stanziamento (somme stanziate ma non impegnate) in quanto la distribuzione tra residui propri e residui di stanziamento è rimasta simile all'anno precedente (86 per cento e 14 per cento). I residui di stanziamento sono tutti relativi alla competenza dell'esercizio 2014, in quanto la parte proveniente dall'esercizio precedente è stata, nel 2014, impegnata o andata in economia, essendosi consumati i termini di permanenza in bilancio.

TAVOLA 11

I RESIDUI PASSIVI PER CATEGORIE ECONOMICHE
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in migliaia)

Classificazione economica	2013						2014					
	Iniziali	Finali					Iniziali (*)	Finali				
		Totali	propri	di cui: comp.	di stanziamento	di cui: comp.		Totali	propri	di cui: comp.	di stanziamento	di cui: comp.
Redditi di lavoro dipendente	58.680	73.221	65.529	60.731	7.692	7.692	73.221	68.039	64.376	61.508	3.662	3.662
di cui imposte pagate sulla produzione	668	220	220	167	0	0	409	470	470	385	0	0
Consumi intermedi	79.017	85.952	78.556	61.246	7.396	7.396	85.952	86.702	86.004	74.032	698	698
Trasferimenti di parte corrente	510.434	315.306	315.306	173.895	0	0	315.306	326.592	326.592	196.314	0	0
di cui alle amministrazioni pubbliche	408.454	258.228	258.228	146.256	0	0	258.228	276.590	276.590	163.653	0	0
Altre uscite correnti	1.211	3.016	3.016	2.843	0	0	3.016	10.229	10.229	9.767	0	0
di cui interessi passivi	215	865	865	862	0	0	865	518	518	144	0	0
SPESE CORRENTI	**649.341**	**477.495**	**462.408**	**298.715**	**15.088**	**15.088**	**477.495**	**491.561**	**487.200**	**341.621**	**4.361**	**4.361**
Inc. per cento Totale Residui		*7,66*	*7,42*	*4,79*	*0,24*	*0,24*		*6,97*	*6,91*	*4,84*	*0,06*	*0,06*
Investimenti fissi lordi	851.043	1.133.263	998.792	584.070	134.471	134.443	1.131.558	1.033.204	658.557	100.127	374.647	374.647
Trasferimenti in c/capitale	4.562.410	4.622.826	3.910.620	1.973.249	712.205	647.275	4.519.924	5.528.496	4.920.017	2.097.024	608.479	608.479
di cui alle Amministrazione pubbliche	1.346.029	1.004.904	724.305	303.375	280.599	215.669	1.118.704	1.392.542	1.164.391	626.353	228.151	228.151
SPESE IN CONTO CAPITALE	**5.413.452**	**5.756.089**	**4.909.412**	**2.557.319**	**846.676**	**781.718**	**5.651.482**	**6.561.700**	**5.578.574**	**2.197.151**	**983.126**	**983.126**
Inc. per cento Totale Residui		*92,34*	*78,76*	*41,02*	*13,58*	*12,54*		*93,03*	*79,09*	*31,15*	*13,94*	*13,94*
SPESE FINALI	**6.062.793**	**6.233.584**	**5.371.820**	**2.856.034**	**861.764**	**796.806**	**6.128.978**	**7.053.261**	**6.065.774**	**2.538.772**	**987.487**	**987.487**
SPESE COMPLESSIVE	**6.062.793**	**6.233.584**	**5.371.820**	**2.856.034**	**861.764**	**796.806**	**6.128.978**	**7.053.261**	**6.065.774**	**2.538.772**	**987.487**	**987.487**
Inc. % su Totale residui		*100,00*	*86,18*	*45,82*	*13,82*	*12,78*		*100,00*	*86,00*	*35,99*	*14,00*	*14,00*

(*) I residui iniziali comprendono gli effetti dei decreti di variazione sui residui intervenuti nell'anno 2014
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le categorie economiche dove si registrano i maggiori residui sono quelle dei trasferimenti sia in conto capitale che correnti, oltre che gli investimenti fissi lordi.

[19] Essi non corrispondono ai residui finali 2013 in quanto sono stati ridotti di 104.606.410,00 euro in forza del decreto di variazione DMT n. 85502 del 17 dicembre 2014.

Ai sensi dell'art. 9, comma 12, del DL 150/2013[20] , sono state mantenute in bilancio somme per 1.354 milioni (pari al 22,33 per cento dei residui propri). Il capitolo con la maggiore consistenza di residui prorogati è il 7060 " Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche", che è anche quello che produce la maggior parte dei residui propri.

Nella gestione dei residui si sono rilevate nell'anno 2014 economie per 67,8 milioni (contro 84 milioni dell'anno 2013) e somme andate in perenzione per 392,49 milioni (contro 1,38 miliardi dell'anno precedente).

Nell'esercizio finanziario 2014 è intervenuta un'operazione straordinaria di riaccertamento dei residui iscritti in bilancio e nel conto del patrimonio, che ha portato alla cancellazione dal Conto del Patrimonio di un ammontare complessivo di residui perenti di 1.197 milioni, di cui 308 per prescrizione e 882 andati in economia, con istituzione di nuovi capitoli, come previsto dall'art. 49 del DL 66/2014. In forza di tale norma, sono stati eliminati dal bilancio anche 14,7 milioni di residui passivi.

Come si evince dal prospetto sottostante, l'operazione di riaccertamento effettuata in attuazione del DL 66/2014 ha determinato le più importanti riduzioni dell'ultimo triennio, mandando in economia anche spese di esercizi finanziari molto datati.

Lo stock dei residui passivi perenti nel Conto del Patrimonio al 31 dicembre 2014 si attesta a 10,3 miliardi, con una contrazione del 12,50 per cento rispetto al 2013. Le richieste di reiscrizione in bilancio 2014 delle somme perenti provenienti dal conto del patrimonio sono state di 750 milioni, in gran parte afferenti a spese in conto capitale. Le reiscrizioni effettive sono state per 668 milioni.

TAVOLA 12

RESIDUI PASSIVI PERENTI - CONTO DEL PATRIMONIO
ESERCIZI FINANZIARI 2012-2014

(in milioni)

Anno	Posta patrimoniale	Residui perenti al I gennaio	Nuove perenzioni e sopravvenienze	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	corrente	1.996	119	15	53	2.047
	capitale	8.403	1.443	343	223	9.279
	Totale	*10.399*	*1.561*	*358*	*276*	*11.326*
2013	corrente	2.047	152	75	254	1.870
	capitale	9.279	1.441	763	50	9.908
	Totale	*11.326*	*1.593*	*838*	*304*	*11.778*
2014	corrente	1.870	109	5	357	1.618
	capitale	9.908	283	664	840	8.687
	Totale	**11.778**	**392**	**668**	**1.197**	**10.305**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.5. La situazione debitoria

Il Ministero ha accertato complessivi debiti fuori bilancio per un ammontare di 542 milioni, imputabili per la maggior parte ad uffici territoriali periferici. A questa massa vanno aggiunti 166,7 milioni di anticipazioni di tesoreria non ripianate, attribuibili in parte a cause giurisdizionali dove il Ministero è risultato soccombente[21]. Complessivamente, quindi l'intera massa debitoria ammonta a circa a 708 milioni Sul punto, al fine di contenere il continuo espandersi della massa debitoria, appare assolutamente necessario un attento monitoraggio e

[20] La norma consente di ampliare i termini di conservazione dei residui passivi delle spese in conto capitale.

[21] Tra l'altro, risulta pendente in Cassazione il ricorso del Ministero relativo alla fondatezza della pretesa vantata dal costruttore Edoardo Longarini, che potrebbe confermare la soccombenza del Ministero e l'obbligo di indennizzo superiore a 1 miliardo.

controllo da parte dell'Amministrazione centrale sulla gestione periferica, al momento non particolarmente incisivo. Sarebbe altrettanto opportuno che il Ministero, al fine di fare fronte ad eventuali posizioni di soccombenza, prevedesse in bilancio un adeguato Fondo rischi e oneri.

Sono stati disposti pagamenti per circa 128 milioni, pari al 18 per cento del totale dei debiti. I debiti rimasti ancora da pagare ammontano alla considerevole somma di 580 milioni.

La tabella seguente[22] evidenzia debiti pregressi per 541,86 milioni, debiti di nuova formazione per 6,55 milioni, anticipazioni di tesoreria per speciali ordini di pagare in conto sospeso emessi dalla sede centrale del MIT per 177,42 milioni e debiti rimasti da pagare per 496,59 milioni cui vanno aggiunti 83,5 milioni di anticipazioni di tesoreria 2013 non ripianate.

TAVOLA 13

DEBITI FUORI BILANCIO
SITUAZIONE AL 31 DICEMBRE

(in migliaia)

Tipologia di spesa	Debiti fuori bilancio				Anticipazioni di tesoreria		Debiti non ripianati	
	pregressi		nuova formazione					
	2013 (a)	2014 (b)	2013 (c)	2014 (d)	2013 (e)	2014 (f)	2013 (g)	2014 (h)
Redditi da lavoro dipendente	-	366	-		-	12	-	370
Consumi intermedi	25.999	10.458	6.095	461	67	58	1.114	10.516
Imposte pagate sulla produzione		24						24
Trasferimenti correnti a imprese	209	-	-		-		209	
Poste correttive e compensative	-	-	-		-		-	
Altre uscite correnti	-	12.716	-		10.977	11.020	-	10.259
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	155.515	299.970	-		3.056	61	149.191	296.106
Contributi agli investimenti	212	28.699	-		73.622		-	28.699
Altri trasferimenti in conto capitale		14	-		78.555		-	14
Restituzione quota cofinanziamento Fondo di rotazione (IGRUE)		1.125						91
Totale complessivo	**181.935**	**353.372**	**6.095**	**461**	**166.277**	**11.151**	**150.515**	**346.079**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati UCB

Il DL n. 66/2014 al capo III ha introdotto strumenti per prevenire il formarsi dei ritardi dei pagamenti nelle Pubbliche amministrazioni, che dovrebbero avere un impatto positivo sulla formazione dei debiti e dei residui passivi nei futuri esercizi. In particolare, l'art. 41 prevede che a decorrere dall'esercizio finanziario 2014 venga allegato al bilancio consuntivo un prospetto dei pagamenti che superano il tempo medio previsto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231; la disposizione prevede anche specifiche sanzioni per l'inadempienza.

Il MIT, conformemente a quanto stabilito dal dPCM del 22 settembre 2014, art. 9, comma 8, ha allegato alla Nota integrativa al rendiconto 2014 l'attestazione dei tempi di pagamento stabiliti dall'art. 4 del d.lgs. n. 231/2002, indicando l'ammontare, pari a 74.855.316 euro, delle transazioni commerciali saldate dopo la scadenza dei termini previsti rilevando un indice annuale di tempestività dei pagamenti pari a 79,50 giorni. Tenuto conto che il termine massimo per il pagamento dei debiti commerciali si ridurrà nel 2015 da 90 a 60 giorni, si auspica che il Ministero metta rapidamente in atto le misure previste nella predetta attestazione per assicurare il rispetto dei termini.

[22] La colonna a) corrisponde allo stock di debiti pregressi accertati nel 2013 con riferimento al 2012 e comprende una parte di anticipazioni di tesoreria della periferia. La colonna b) comprende i debiti pregressi per i quali è stata inoltrata istanza nel 2014 con riferimento al 2013, incluse le anticipazioni di tesoreria Amministrazione centrale del 2014 e non ingloba i debiti (non assentiti) rilevati nell'istanza presentata nel 2013. La colonna g) non tiene conto dei debiti di anticipazioni di tesoreria 2013 non ripianati pari a 83.536; la colonna h) comprende, oltre ai debiti non ripianati del 2014 anche le anticipazioni di tesoreria 2014 non ripianate, pari a 10.111. L'UCB ha dichiarato di non conoscere l'intero ammontare dei sospesi di tesoreria emessi dagli Uffici periferici del MIT.

L'eccedenza di pagamenti rispetto alla spesa impegnata nell'anno 2014 ammonta a 15 milioni in conto competenza, ed appare in progressiva riduzione nel tempo (nel 2013 erano di 37,99 milioni), anche in considerazione del più diffuso utilizzo del mandato informatico. Come rilevato nella Relazione precedente, il fenomeno appare principalmente connesso ai pagamenti disposti per il tramite dei ruoli di spesa fissa (RSF). Riferisce l'Amministrazione che il fenomeno 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.

3.6. La gestione delle entrate extra-tributarie

Il MIT ha conseguito entrate extra-tributarie complessive pari a 1,18 miliardi, in netto aumento rispetto al 2013 in cui erano di 855,6 milioni. I Centri di responsabilità cui risultano imputabili sono il Dipartimento infrastrutture, il Dipartimento dei trasporti e le Capitanerie di porto. Le maggiori entrate derivano dal Dipartimento dei trasporti che quest'anno, in particolare, registra un aumento delle entrate di carattere straordinario e per servizi resi dalle Amministrazioni statali. I capitoli che contribuiscono maggiormente all'introito di risorse finanziarie sono il 2163[23] (385,6 milioni acquisiti per servizi resi 2014) e il 3570[24] (461,2 milioni acquisiti per entrate di carattere straordinario 2014).

Tavola 14

LE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE PER PROVENTO
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in milioni)

Centro di Responsabilità	Proventi	Previsioni definitive di Cassa		Riscosso		Versamenti			
		2013	2014	2013	2014	2013	%	2014	%
17 -Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	Entrate di carattere straordinario	70,0	70,0	0,1	0,2	0,1	0,02	0,2	0,02
	Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali	402,8	403,0	77,9	80,3	77,9	9,10	80,3	6,79
	Redditi da capitale	15,5	20,5	17,6	21,4	17,6	2,05	21,4	1,81
	Restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari	25,3	20,3	25,6	26,4	25,0	2,92	25,8	2,18
	Totale	**513,6**	**513,8**	**121,2**	**128,3**	**120,5**	**14,09**	**127,7**	**10,80**
19 - Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	Entrate di carattere straordinario	80,1	45,5	160,0	461,2	160,0	18,70	461,2	39,01
	Proventi speciali	31,0	32,3	117,7	114,9	33,4	3,91	32,0	2,70
	Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali	357,6	341,0	350,3	437,9	346,9	40,55	434,5	36,75
	Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	61,4	2,9	48,3	44,8	45,5	5,32	42,4	3,59
	Restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari	206,7	130,8	180,9	114,0	137,7	16,10	70,9	5,99
	Totale	**736,8**	**552,5**	**857,1**	**1.172,9**	**723,6**	**84,58**	**1.041,0**	**88,05**
62 - Capitanerie di porto	Entrate derivanti da servizi resi dalle Amministrazioni statali	6,2	7,0	5,0	5,7	5,0	0,58	5,7	0,49
	Redditi da capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	0,0	0,00
	Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	0,7	0,7	0,9	0,9	0,4	0,05	0,5	0,04
	Restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari	5,9	7,3	6,0	7,4	6,0	0,70	7,4	0,62
	Totale	**12,8**	**14,9**	**11,9**	**14,0**	**11,4**	**1,34**	**13,6**	**1,15**
Totale complessivo		**1.263,3**	**1.081,2**	**990,2**	**1.315,2**	**855,6**	**100,00**	**1.182,3**	**100,00**
Variazione %			***-14,41***		***32,82***			***38,18***	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[23] 2163 - 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.

[24] Entrate eventuali e diverse.

L'ammontare complessivo delle riassegnazioni 2014 è stato di 206,9 milioni, di cui 38,1 milioni provenienti dal Fondo entrate (capitolo 1451[25]), già descritto nelle precedenti Relazioni. Le riassegnazioni hanno destinato le principali risorse a capitoli appartenenti alle categorie trasferimenti in conto capitale, contributi agli investimenti e consumi intermedi delle missioni "Infrastrutture pubbliche e logistica", "Casa e assetto urbanistico" e "Diritto alla mobilità".

Tavola 15

LE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE RIASSEGNATE
ESERCIZIO FINANZIARIO 2014

(in migliaia)

Centro di Responsabilità	Missione	Categoria economica	Riassegnazioni dal Fondo entrate cap. 1451 Cp e Cs	Riassegnazioni per disposizioni di legge Cp e Cs	Totale
Capitanerie di porto	Ordine pubblico e sicurezza	consumi intermedi	150	1.952	2.102
		imposte pagate sulla produzione		35	35
		redditi da lavoro dipendente		548	548
		Totale	**150**	**2.535**	**2.685**
Consiglio superiore dei lavori pubblici	Infrastrutture pubbliche e logistica	consumi intermedi		2.749	2.749
		Totale		**2.749**	**2.749**
Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	Diritto alla mobilità	consumi intermedi	28.479	36.969	65.447
		investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	637	1.397	2.034
		poste correttive e compensative		765	765
		Totale	**29.115**	**39.131**	**68.246**
Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	Casa e assetto urbanistico	contributi agli investimenti		40.000	40.000
		Totale		**40.000**	**40.000**
	Fondi da ripartire	redditi da lavoro dipendente		810	810
		Totale		**810**	**810**
	Infrastrutture pubbliche e logistica	altri trasferimenti in conto capitale		78.555	78.555
		consumi intermedi		2.468	2.468
		investimenti fissi lordi e acquisti di terreni		2.446	2.446
		Totale		**83.469**	**83.469**
	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	altre uscite correnti	8.880		8.880
		consumi intermedi		136	136
		Totale	**8.880**	**136**	**9.016**
Totale complessivo			**38.145**	**168.830**	**206.975**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'UCB

4. Missioni e programmi

Nel quadro della gestione finanziaria della spesa per missioni e programmi, le risultanze contabili nell'esercizio 2014 si discostano poco dai dati di consuntivo registrati nel Rendiconto 2013. In termini di stanziamenti definitivi di competenza la percentuale di scostamento (negativo) rispetto al 2013 è pari allo 0,3 per cento, riscontrandosi una diminuzione in valore assoluto di 43 milioni. Anche con riguardo alle altre fasi della spesa (impegni lordi e pagamenti totali) i valori risultano allineati con quelli contabilizzati nell'esercizio 2013, con percentuali minime di scostamento.

Come sopra anticipato, il Ministero ha mantenuto per l'anno 2014 la stessa suddivisione in missioni e programmi e relativa assegnazione ai Centri di responsabilità prevista per l'anno 2013, mentre, in attuazione della riorganizzazione effettuata con il dPCM 72/2014, alcune variazioni nella denominazione di missioni, programmi e Centri di responsabilità sono state introdotte nel 2015.

La missione 13 "Diritto alla mobilità" è quella che assorbe le maggiori risorse finanziarie (54,44 per cento) soprattutto per effetto dell'attribuzione del Fondo TPL. E' la missione con il volume di economie di gestione più consistente.

[25] 3570 - Il Fondo entrate di cui al cap. 1451 è un fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative, di cui all'elenco n. 1, allegato alla legge finanziaria 2008 (legge n. 244 del 24/12/2007, art. 2, commi 615 e 616). E' stato istituito nello stato di previsione del MIT con legge di bilancio 2014 con stanziamenti di cassa e competenza per 45.667.080. Nel corso della gestione ha subito variazioni negative per euro 38.145.212,00 ed ha chiuso l'esercizio con un'economia di 17.683,00.

TAVOLA 16

I RISULTATI DELLA GESTIONE PER MISSIONI E PROGRAMMI
ANNO FINANZIARIO 2014

(in migliaia)

Missione	Programma	Stanziamenti definitivi			Impegni totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
		2014	inc.%	var. 2013				
004.L'Italia in Europa e nel mondo	16 Cooperazione economica, finanziaria e infrastrutturale	192	0,00	-99.808	192	3.969	176.222	0
	Totale	**192**	**0,00**	**-99.808**	**192**	**3.969**	**176.222**	**0**
007.Ordine pubblico e sicurezza	07 Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	757.855	5,50	-6.131	722.509	711.018	124.457	55.064
	Totale	**757.855**	**5,50**	**-6.131**	**722.509**	**711.018**	**124.457**	**55.064**
013.Diritto alla mobilità	01 Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	354.498	2,57	-15.496	327.645	309.728	168.151	38.059
	02 Autotrasporto ed intermodalita'	336.559	2,44	5.538	353.526	309.554	131.301	5.439
	04 Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	125.788	0,91	-16.322	82.713	73.707	40.209	43.078
	05 Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	49.489	0,36	1.946	48.961	16.465	67.698	532
	06 Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	5.727.931	41,60	-113.238	5.668.829	5.607.022	442.833	173.488
	09 Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	900.547	6,54	-185.025	917.691	832.559	438.373	121.606
	Totale	**7.494.812**	**54,44**	**-322.596**	**7.399.365**	**7.149.034**	**1.288.564**	**382.201**
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	05 Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	50.137	0,36	-5.114	39.959	37.486	16.115	11.884
	09 Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	7.548	0,05	919	5.433	5.322	1.095	2.789
	10 Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità	3.402.778	24,72	-21.990	2.953.793	2.868.328	3.812.612	49.434
	11 Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali	1.631.255	11,85	393.569	1.754.973	1.060.458	1.444.125	11.834
	Totale	**5.091.718**	**36,98**	**367.384**	**4.754.158**	**3.971.594**	**5.273.947**	**75.941**
017.Ricerca e innovazione	06 Ricerca nel settore dei trasporti	4.382	0,03	131	4.161	4.153	8.587	90
	Totale	**4.382**	**0,03**	**131**	**4.161**	**4.153**	**8.587**	**90**
019.Casa e assetto urbanistico	02 Politiche abitative, urbane e territoriali	327.439	2,38	32.169	305.362	272.439	169.071	138.040
	Totale	**327.439**	**2,38**	**32.169**	**305.362**	**272.439**	**169.071**	**138.040**
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	02 Indirizzo politico	14.095	0,10	-329	11.738	11.818	1.416	2.653
	03 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	73.807	0,54	-12.128	66.934	69.023	7.345	7.103
	Totale	**87.902**	**0,64**	**-12.457**	**78.672**	**80.841**	**8.761**	**9.757**
033.Fondi da ripartire	01 Fondi da assegnare	3.680	0,03	-1.903	3.867	3.867	3.662	893
	Totale	**3.680**	**0,03**	**-1.903**	**3.867**	**3.867**	**3.662**	**893**
Totale		**13.767.979**	**100,00**	**-43.212**	**13.268.286**	**12.196.916**	**7.053.273**	**661.986**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica", che fino al 2013 era quella economicamente più significativa, ha ora stanziamenti complessivi pari al 36,98 per cento del totale ed è quella che produce il valore più elevato di residui passivi.

Continua la tendenza ad incrementare lo stanziamento della missione 19 "Casa ed assetto urbanistico", seppure ad un tasso più rallentato rispetto al 2013 e con una mole di economie rilevantissima che sfiora il 50 per cento degli stanziamenti.

La missione 4 "Italia ed Europa nel mondo" ha quasi azzerato lo stanziamento.

Di seguito s'illustrano le caratteristiche e le principali attività svolte nell'ambito dei più significativi programmi delle missioni 13 e 14.

4.1. Missione 13 "Diritto alla mobilità"

La missione, cui si riconducono tre delle quattro priorità fissate in sede politica (Sicurezza[26] - Incremento di efficienza del sistema dei trasporti - Impegni riformatori e ammodernamento del Ministero), risulta articolata in sei programmi, tutti di competenza del C.d.R. 3 – Dipartimento per i trasporti.

Gli stanziamenti definitivi di competenza riferiti all'intera missione ammontano a 7,5 miliardi (54,4 per cento degli stanziamenti definitivi totali MIT), gli impegni totali a 7,4 miliardi (55,76 per cento del totale impegni MIT) mentre i pagamenti totali sono pari a 7,1 miliardi (58,61 per cento dei pagamenti totali MIT).

Nella successiva esposizione si approfondiranno i programmi 6 "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale" e 4 "Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo".

Programma 6 "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale"

Il programma si articola in tre obiettivi operativi[27] che investono principalmente la spesa corrente. L'indiscutibile rilevanza del programma è dimostrata dalla considerazione che lo stanziamento rappresenta quasi il 42 per cento del totale degli stanziamenti complessivi del MIT. La categoria economica più significativa del programma è quella dei redditi da lavoro dipendente, seguita dai consumi intermedi.

Nel 2014 il MIT ha dato applicazione a quanto previsto dall'art. 16-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che ha istituito il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario[28].

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 23407 del 3 aprile 2014, è stata concessa alle Regioni a statuto ordinario un'anticipazione del 60 per cento del citato Fondo nazionale pari ad euro 2.950.434.206.99 da ripartirsi secondo le percentuali e gli importi indicati nel Decreto Interministeriale. Nel corso della seconda fase di utilizzo del fondo nazionale, è stato ripartito il restante 40 per cento per un ammontare pari ad euro 1.968.185.793,00 (d.i. 486 dell'11 novembre 2014). Il decreto è stato predisposto considerando che, in applicazione dei criteri definiti con il dPCM 11 marzo 2013 previsto dal comma 3 del richiamato articolo 16 *bis* (di fissazione dei criteri di riparto):

- il 90 per cento delle risorse del fondo in argomento può essere ripartito sulla base delle percentuali proposte dalle Regioni e già adottate per l'erogazione dell'anticipazione di cui al comma 5 dello stesso articolo;
- il residuo 10 per cento può essere impegnato a favore delle singole Regioni sulla base della percentuale di riparto di cui alla tabella allegata al predetto decreto subordinandone, tuttavia, l'erogazione alla verifica da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per il tramite dell'Osservatorio Nazionale per il Trasporto pubblico locale, di cui all'art. 1, comma 300 della legge 244/2007, del raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione e di efficientamento previste dal dPCM del 11/03/2013.

Nel corso del 2014 il gruppo di lavoro, appositamente istituito presso l'Osservatorio per le politiche del TPL, con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) e del MEF, ha individuato i dati economici e trasportistici da richiedere alle Aziende per verificare gli

[26] In merito alla sicurezza stradale si cita la relazione n. 21 del 10/12/2014 Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato "Monitoraggio e vigilanza dell'Amministrazione statale sugli interventi per la sicurezza stradale (capitoli 7336 e 7509 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti)" che rileva, tra l'altro, nell'ambito del monitoraggio dei contributi erogati, la lentezza di erogazione che non ha consentito di rispettare il principio della premialità e della tempestività (a favore degli interventi cantierabili) nella scelta dei beneficiari.

[27] 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 il potenziamento e risanamento del TPL.

[28] Si veda quanto riportato nelle passate Relazioni.

indicatori di efficientamento e razionalizzazione indicati dal dPCM. Al fine dell'acquisizione dei dati in parola, a febbraio 2014 sono state predisposte apposite schede, poi inviate a tutte le Aziende del settore nel marzo successivo, ma l'acquisizione dei dati di cui trattasi, è stata rinviata per mancanza di strumenti telematici ed informatici all'uopo necessari per la creazione della prescritta banca dati. Tali servizi sono stati affidati solo a fine anno: l'operatività della banca dati dell'Osservatorio potrà considerarsi a regime, secondo le previsioni del Ministero, solo a decorrere dal 2015.
Nel frattempo è stata stipulata una Convenzione con l'Università "La Sapienza" di Roma, per la definizione dei costi standard dei servizi di TPL e regionale nonché dei criteri per l'aggiornamento e l'applicazione degli stessi. A seguito della validazione del modello "costi standard" adottato, si procederà ad una nuova acquisizione di dati economici e trasportistici richiesti alle aziende in forma certificata ed all'emanazione del decreto previa intesa con la Conferenza Unificata. I tempi originariamente previsti dal legislatore per l'emanazione del decreto (31 marzo 2014) non sono risultati compatibili con la complessità istruttoria del procedimento, per cui, al fine di non vanificare l'attività svolta, tale termine è stato inteso, congiuntamente da MEF – MIT – Affari Regionali, quale termine ordinatorio e non perentorio.

Il capitolo su cui è allocata la spesa del Fondo è il 1315 (Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario) che comprende, con oltre 4,9 miliardi in termini di stanziamenti iniziali di competenza, gran parte delle risorse destinate al programma 6.

Altre significative risorse risultano allocate sui capitoli 7251 (fondo per l'acquisto di veicoli adibiti al miglioramento dei servizi offerti per il trasporto pubblico locale) con 300 milioni di stanziamenti iniziali di competenza, e 7403 (concorso dello stato alla spesa per la realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane) con oltre 188 milioni di stanziamenti iniziali di competenza. Si evidenzia che lo stanziamento di 300 milioni di euro del capitolo 7251 è stato oggetto di azzeramento, per consentire alle Regioni di dare applicazione al comma 6, articolo 46, del decreto-legge n. 66 del 2014 che ha previsto il contributo di 500 milioni a carico delle Regioni stesse.

Con riguardo all'attività del Ministero relativa ai piani di rientro delle Regioni dal debito nel settore del TPL, tematica già affrontata nella Relazione dell'anno scorso, si ricorda che le sole Regioni che avevano presentato un piano di ristrutturazione del debito come già evidenziato nella passata Relazione, sono state il Veneto, la Puglia, la Calabria e l'Abruzzo. Nel corso del secondo semestre 2014, a seguito delle integrazioni pervenute, l'istruttoria si è conclusa positivamente per la sola la Regione Veneto con l'emanazione del decreto interministeriale n. 512 del 20/11/2014 e l'approvazione di un piano di importo complessivo di euro 21.157.916,5 euro.

Programma 4 "Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo"

Il programma si articola in due obiettivi operativi[29] e muove risorse prevalentemente di spesa corrente (trasferimenti).

Argomento centrale del programma è l'attuazione del Piano nazionale per lo sviluppo aeroportuale allegato all'Atto di indirizzo n. 45695 del 2012. Nel corso del 2014, si è instaurato presso il Ministero un tavolo di confronto con i rappresentanti delle Regioni sulle problematiche della rete aeroportuale nazionale, da cui è scaturito un nuovo Atto di pianificazione concernente la rete aeroportuale di interesse nazionale adottato dal MIT in

[29] Monitorare al fine di formulare proposte di aggiornamento della normativa in materia di trasporto e sicurezza dell'aviazione civile; proseguire nelle attività di indirizzo, vigilanza e controllo sull'attività e la qualità dei servizi resi dagli Enti vigilati in materia di aviazione civile.

data 25 settembre 2014 ed inviato alla Presidenza del Consiglio per il successivo inoltro alle Commissioni Parlamentari in data 2 marzo 2015.

Il nuovo disegno della rete aeroportuale del Paese risulta articolato, in relazione ai 10 bacini di traffico individuati nell'intero territorio nazionale, in 38 aeroporti di interesse nazionale, di cui 11 di particolare rilevanza strategica (Milano, Venezia, Bologna, Pisa/Firenze, Roma, Napoli, Bari, Lamezia Terme, Catania, Palermo, Cagliari). Gli aeroporti di interesse nazionale, ad esclusione di quelli di particolare rilevanza strategica e di quelli che garantiscono la continuità territoriale, sono considerati tali purché venga verificata la sussistenza delle seguenti due condizioni: 1. specializzazione dello scalo (ad es. prevalente trasporto merci, *city airport*, traffico tipicamente *leisure*, ecc.) funzionale al sistema aeroportuale di bacino da incentivare; 2. raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario anche tendenziale e di adeguati indici di solvibilità patrimoniale, almeno su un triennio. Tale impianto è strumentale ad un efficientamento dell'intero sistema, in quanto, per far parte della rete nazionale, gli aeroporti potranno intraprendere un percorso virtuoso di strategie industriali e di risanamento aziendale in un'ottica di gestione imprenditoriale e di razionalizzazione delle gestioni. Gli aeroporti appartenenti al demanio aeronautico per i quali non si realizzino le condizioni prescritte cessano di essere di interesse nazionale.

Gli aeroporti di interesse regionale o locale diversi da quelli di interesse nazionale sono trasferiti alle Regioni ai sensi degli articoli 3 e 5 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85.

4.2. Missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica"

La missione, cui si riconducono tre delle quattro priorità fissate in sede politica (Sicurezza - Sviluppo delle infrastrutture - Impegni riformatori e ammodernamento del Ministero), risulta articolata in quattro programmi, tutti di competenza del Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali e il personale, eccetto che il n. 9, di competenza del Consiglio superiore dei Lavori Pubblici.

Gli stanziamenti definitivi riferiti all'intera missione ammontano a 5,09 miliardi (37 per cento degli stanziamenti complessivi), gli impegni totali a 4,75 miliardi (35,83 per cento degli impegni complessivi), i pagamenti a 3,97 miliardi (32,56 per cento del pagato totale). La missione impegna spesa quasi esclusivamente di parte capitale (97,99 per cento).

Nella successiva esposizione verranno analizzati i programmi 10 "Opere strategiche, edilizia statale e interventi speciali e per pubbliche calamità" ed il programma 11 "Sistemi stradali, autostradali, ferroviari e intermodali".

Programma 10 "Opere strategiche, edilizia statale e interventi speciali e per pubbliche calamità"

Il programma si articola in cinque obiettivi operativi[30] e prevede risorse allocate prevalentemente nella spesa in conto capitale: i trasferimenti in conto capitale costituiscono l'82 per cento del totale degli impegni, mentre gli investimenti fissi circa il 17 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 (così detta legge

[30] 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.

obiettivo) e comprese nel programma "Infrastrutture Strategiche", cui è dedicato uno specifico paragrafo.

L'attività svolta all'interno del programma attiene anche alla realizzazione di piani e programmi, tra cui rileva quello relativo al Piano nazionale per le città, alle infrastrutture scolastiche e al programma "6000 campanili". Se ne indicano i caratteri essenziali.

Piano nazionale per le città

Per l'attuazione degli interventi previsti all'art. 12 del decreto-legge n. 83 del 22/06/2012, a decorrere dall'esercizio finanziario 2012 e fino al 31 dicembre 2017, è stato istituito nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, un Fondo denominato "Fondo per l'attuazione del Piano nazionale per le città" le cui risorse gravano sul capitolo 7365, per un ammontare complessivo di 224 milioni di euro.

Le risorse relative alle annualità 2012 e 2013 sono state interamente impegnate, mentre l'annualità 2014 è stata impegnata solo parzialmente ed è in corso la procedura per la conservazione in bilancio per l'anno 2015. Al 31 dicembre 2014 sono stati firmati 17 contratti di valorizzazione urbana, cui è stato attribuito un effetto moltiplicatore di circa 4,4 milioni di euro.

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 numero totale degli interventi è di 1593, per un importo complessivo di 489 milioni, il 16,49 per cento dei quali (230 interventi) non risulta ancora avviato. Nella Relazione del 2013 gli interventi non avviati erano 235: nel corso del 2014 risulta pertanto avviato l'esiguo numero di 5 interventi.

Si rinvia alla relazione 2013 per l'approfondimento sulle cause di rallentamento dei lavori.

Programma "6000 campanili"

Si rinvia alla relazione 2013 per gli aspetti di carattere generale del programma. Il quadro aggiornato delle azioni poste in essere nel 2014 tiene conto del nuovo finanziamento di 50 milioni previsto dalla legge di stabilità per il 2014, disposto in aggiunta ai 100 milioni previsti inizialmente dal decreto-legge 69/2013.

Per tutti i 174 progetti presentati dai Comuni interessati al programma si è provveduto alla sottoscrizione ed all'approvazione dei disciplinari. La fase di controllo di tali atti, svolta totalmente tramite procedure informatizzate, ha comportato ritardi.

A tutt'oggi 173 comuni hanno pubblicato il bando di gara o avviato la procedura di affidamento prescelta e 170 hanno già consegnato i lavori. A seguito della consegna dei lavori si è proceduto alla erogazione del primo rateo del finanziamento in misura pari al 60 per cento dell'importo finanziato al netto del ribasso d'asta accantonato per eventuali varianti in corso d'opera. Per i Comuni con problemi legati al rispetto del patto di stabilità, il pagamento è stato differito, in parte o in toto, al 2015. L'importo complessivamente erogato al 31 dicembre 2014 ammonta ad euro 45.414.494,44 mentre l'importo differito al 2015 è pari a 28.193.473,59.

L'art. 3, comma 2, lett. c) del DL n. 133/2014 ha, inoltre, previsto la possibilità di nuovi progetti di interventi. Il nuovo bando (approvato con d.m. 88/2015) prevede risorse disponibili pari a 100 milioni di euro per interventi di: riduzione del rischio idrogeologico, recupero e alla riqualificazione di volumetrie esistenti e di aree dismesse, efficientamento energetico del patrimonio pubblico, realizzazione di impianti di produzione e distribuzione di energia da fonti rinnovabili, messa in sicurezza degli edifici pubblici ed in particolare alle scuole. I requisiti *ex lege* disposti per tali interventi sono l'appaltabilità entro il 30 aprile 2015 e la cantierabilità entro il 31 agosto 2015.

Programma 11 "Sistemi stradali, autostradali, ferroviari e intermodali"

Il programma si articola in cinque obiettivi operativi[31] e prevede risorse allocate prevalentemente nella spesa in conto capitale ed, in particolare, nei trasferimenti in conto capitale che costituiscono il 99,8 per cento del totale degli impegni.

Di centrale importanza, all'interno del programma, sono le funzioni e le competenze di indirizzo e vigilanza che il Ministero esplica nell'ambito dei rapporti di natura concessoria e di natura convenzionale con ANAS e RFI.

Con riguardo ai rapporti concessori con ANAS, il quadro regolatorio è stato aggiornato con il rinnovo del contratto di programma 2014 stipulato fra il Ministero e ANAS, sul quale il CIPE ha espresso parere positivo con la delibera n. 4 del 2014. Le risorse assentite risultano essere: 485 milioni di euro (legge di stabilità 2014 art. 1 comma 68), per nuove opere, progettazioni, integrazioni e completamenti di nuove opere, manutenzione straordinaria; 585,5 milioni di euro (legge n. 102/2009 art. 9, comma 19 bis), per servizi .

Per effetto dei tagli di cui ai DD.LL. n. 4/2014, n. 66/2014 e n. 90/2014, sono stati previsti accantonamenti, poi definitivamente confermati, di ammontare complessivo di euro 41.161.704. Tagli che sono stati integralmente coperti a valere sulle risorse messe a disposizione con la legge di stabilità 2015 per il Contratto di programma MIT/ANAS per l'anno 2015 e relativo Programma di investimenti quinquennale.

Durante l'anno 2014 è stato acquisito da parte del MIT il documento ricognitivo di confronto fra la programmazione decennale 2003-2012 e la relativa attuazione. Del Piano Pluriennale 2003-2012, che individuava un totale di n. 829 opere per un costo complessivo originariamente previsto pari a 102,01 miliardi di euro, sono state finanziate n. 274 opere per un totale di 22,92 miliardi di euro, di cui risultano appaltate n. 264 e non ancora appaltate n. 10. Delle n. 10 opere ancora non appaltate, 6 (per un totale di 306,1 milioni di euro) risultano programmate nel Contratto di programma 2014, mentre per le rimanenti è in corso l'*iter* approvativo.

Nell'ambito dei rapporti convenzionali *stricto sensu* va segnalato quanto attuato sulla base della convenzione tra il Ministero e ANAS[32] prevista dall'articolo 18 del DI n. 69 del 2013 relativamente al programma di interventi di manutenzione straordinaria di ponti viadotti e gallerie della rete stradale di interesse nazionale in gestione ad ANAS, finanziato dal decreto interministeriale n. 268 del 17 luglio 2013. La legge di stabilità 2014 e il DL n. 133/2014 hanno destinato al programma altre risorse che, unitamente a quelle previste dal DL n. 69/2913, raggiungono circa 950 milioni. Le quote di finanziamento relative all'anno 2013 (13 milioni di euro) ed all'anno 2014 (156 milioni) sono state impegnate a valere sul capitolo 7538.

Sulla base dello stato di avanzamento dei singoli interventi, è stata disposta l'erogazione, in favore di ANAS S.p.A., della somma di euro 30.175.817,95.

Al 31 dicembre 2014, sono stati aggiudicati 99 dei 100 interventi sulle risorse del DL n. 69/2013 (per un importo di 297,50 milioni), consegnate 97 opere (per 280 milioni), e ultimate 58 (per 64,50 milioni). Sulle risorse previste con la legge di stabilità 2014 sono stati aggiudicati 140 interventi (178,96 milioni), consegnati 56 (73,15 milioni) e ultimati 4 (5,61 milioni). Sulle risorse previste dal DL n. 133/2014 sono stati pubblicati bandi per 184,44 milioni.

Con riguardo ai rapporti concessori con Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI), si rileva che in data 8 agosto 2014 è stato siglato lo schema di contratto di programma 2012-2016 parte investimenti tra il Ministero e RFI. Stante il ritardo accumulato, l'art. 1 comma 10 del DL n. 133/2014 ha previsto l'approvazione del contratto con decreto del Ministro infrastrutture e di concerto con il Ministro dell'economia entro 60 giorni dall'emanazione del decreto-legge, previo parere delle Commissioni parlamentari di competenza. L'*iter* procedurale risulta completato solo recentissimamente con d.m. 18/05/2015.

[31] Impulso alle attività di indirizzo, vigilanza, monitoraggio e controllo su ANAS e RFI. Interventi sui nodi ferroviari nella aree metropolitane. Contributo agli investimenti nelle aree stradali e autostradali. Gestione delle opere finanziate da leggi speciali e supporto alla dPCM per la classificazione, riclassificazione e declassificazione delle strade stati e regionali. Attuazione del Codice della Strada in materia di infrastrutture. Intensificazione dei rapporti internazionali e comunitari nei settori delle reti di trasporto viario.

[32] Convenzione n. 3618 del 31 luglio 2013, approvata con decreto ministeriale n. 304 del 7 agosto 2013.

Lo schema di contratto di programma prevede la programmazione nazionale degli investimenti per lo sviluppo della rete ferroviaria seguendo in maniera predominante il metodo della concentrazione delle risorse finanziarie e la conseguente selezione degli interventi da avviare, sulla base del principio che gli interventi prioritari non devono rappresentare un mero arricchimento della dotazione del territorio ma un misurabile rapporto tra esigenze reali della domanda di mobilità e la rivisitazione dell'impianto economico del Paese.
Le variazioni finanziarie derivanti dal Contratto prevedono finanziamenti per 9.994 milioni di euro e riduzioni di finanziamenti per 5.335, per un saldo finanziario pari a 4.659.
A fronte di tali variazioni finanziarie sono stati avviati nuovi interventi per 5.812 milioni e rinviati investimenti per 1.152 milioni.

4.3. Aggiornamento del Programma di Infrastrutture Strategiche (PIS)

Al fine di migliorare la qualità della programmazione e di individuare l'elenco delle infrastrutture prioritarie, il Governo trasmette ogni anno al Parlamento informazioni sullo stato di attuazione delle infrastrutture strategiche in un allegato ai documenti programmatici di economia e finanza.

L'art. 10, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dispone che in allegato al Documento di economia e finanza (DEF) venga presentato il Programma delle infrastrutture strategiche (PIS), previsto dall'art. 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cd. legge obiettivo), nonché lo stato di avanzamento relativo all'anno precedente (cd. Allegato infrastrutture).

A partire dal 2011, anche la Nota di aggiornamento del DEF include, ai sensi dell'art. 10 bis della legge n. 196 del 2009, introdotto dall'art. 2, comma 3, della legge 7 aprile 2011, n. 39, l'allegato infrastrutture.

L'Allegato Infrastrutture costituisce, inoltre, il momento di sintesi tra le scelte di investimento adottate dal Governo e dal Parlamento e gli indirizzi comunitari[33].

L'obbligo di allegare al DEF e alla relativa Nota di aggiornamento il Programma delle infrastrutture strategiche avrebbe dovuto garantire adeguate forme di copertura per la realizzazione di tali opere. Il progressivo allargamento dell'elenco e la totale carenza di un'adeguata correlazione tra l'inserimento delle opere e il loro effettivo fabbisogno pubblico hanno finito con svilire la portata programmatoria, *"riducendolo un mero elenco di propositi e rendendo del tutto secondaria e indefinita l'esigenza di garantirne un'adeguata copertura"*[34].

Sul piano procedimentale, l'art. 1, comma 1, della legge obiettivo prevede l'acquisizione del "*previo parere del CIPE e della previa intesa della Conferenza unificata*".

Per prassi, specie negli ultimi anni, il parere del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e l'intesa della Conferenza unificata Stato-Regioni-provincie autonome sugli allegati infrastrutture vengono, però, resi dopo la deliberazione parlamentare.

Il rischio è che il Parlamento venga ad assumere decisioni non sufficientemente informate e che le indicazioni e le raccomandazioni formulate dal CIPE e dalla Conferenza Unificata siano rese invano, senza una visione strategica e coerente delle opere.

---

[33] Si inserisce nell'ambito di una serie articolata di documenti di programmazione, volti alla definizione integrata di un sistema organico e coordinato dei nodi portuali, aeroportuali, intermodali e urbani con i 4 Corridoi multimodali TEN-T che attraversano l'Italia, primo tra tutti il Documento pluriennale di pianificazione (DPP), nell'ambito del quale andrebbero inclusi e resi coerenti tutti i piani e i programmi d'investimento di opere pubbliche, tanto più che l'inserimento delle opere nei programmi consente l'accesso ai finanziamenti comunitari e nazionali aggiuntivi (Connecting Europe Facility, Fondo europeo per gli investimenti strategici, programmazione dei Fondi strutturali FESR, programmazione del Fondo sviluppo coesione).

[34] V. Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica, pag. 18.

L'intesa raggiunta il 16 aprile 2014 in sede di Conferenza unificata e la delibera CIPE 1 agosto 2014, n. 26, pubblicata in Gazzetta Ufficiale solo in data 5 gennaio 2015[35], si riferiscono all'XI Allegato infrastrutture alla Nota di aggiornamento del DEF 2013, aggiornato al settembre 2013[36], auspicando che le indicazioni ivi contenute siano recepite nel XII Allegato alla Nota di aggiornamento del DEF 2014, aggiornato al settembre 2014.

In particolare, la delibera CIPE n. 26/2014 prevede che il XII Allegato Infrastrutture costituisca il quadro di riferimento per la programmazione comunitaria 2014-2020 e per le intese generali quadro con le Regioni, rafforzando il coordinamento strategico tra il PIS e gli altri strumenti programmazione infrastrutturale, inclusi i piani di settore (programmazione dei Fondi FESR e FSC, Contratti di Programma Parte Investimenti di RFI e ANAS, Piani settoriali portuali e aeroportuali, Contratti Istituzionali di Sviluppo)[37].

La necessità di ricondurre ad un quadro omogeneo le informazioni relative allo stato di avanzamento e di attuazione delle opere inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche si è venuta nel tempo ad affiancare all'esigenza di verificare la rispondenza del Programma delle infrastrutture strategiche agli obiettivi e agli impegni finanziari assunti in sede europea in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e al nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali.

Le modifiche intervenute nel corso degli anni, per effetto della revisione del numero e del tipo delle opere inserite nel Programma, hanno indotto il legislatore a predisporre un adeguato sistema di verifica degli investimenti pubblici a fondamento delle procedure che presiedono le decisioni di finanza pubblica.

A supporto delle decisioni parlamentari, 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.

La nona edizione del "*Monitoraggio sull'attuazione della legge obiettivo*" è aggiornata al 31 ottobre 2014. I dati del monitoraggio traggono origine dalla banca dati Silos (Sistema informativo legge opere strategiche).

Dal 2010 è stata avviata una collaborazione con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), poi, confluita nell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Il perimetro delle opere ricomprese nel 9° monitoraggio del Servizio studi della Camera dei deputati è più ampio di quello compreso nell'Allegato infrastrutture 2014 e comprende 419 opere per un valore, pari a circa 384 milioni di euro, includendovi anche quelle relative ad

---

[35] Per un'analisi sui tempi intercorrenti tra le date delle sedute del CIPE e quelle di pubblicazione delle relative deliberazioni, intervenute nel triennio 2012-2014, che hanno definito gli importi dei finanziamenti resi disponibili, v. Sez. Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato - Rapporto di monitoraggio, alla data del 31 dicembre 2014, dello stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale di cui alla legge n. 443/01. V. anche Delibera della Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato n. SCCLEG/4/2014/PREV.

[36] Trasmesso al Parlamento il 3 ottobre 2014.

[37] Inoltre, il CIPE prescrive che nel XII Allegato siano inserite tutte le opere già previste nelle singole intese generali quadro già firmate e/o in fase di sottoscrizione e/o già approvate dalle singole Regioni; sia riportato nella «Tabella 0» l'elenco aggiornato delle opere del PIS, con indicazione per ciascun intervento del soggetto aggiudicatore, del costo, delle disponibilità complessive, del fabbisogno, della/e regione/i interessata/e, della classificazione; siano esplicitati gli obiettivi e i criteri che sovraintendono all'inserimento o alla esclusione dal programma "infrastrutture strategiche" di ogni singola infrastruttura o programma infrastrutturale; sia inserita la valutazione ex ante dei fabbisogni di infrastrutture e servizi prevista dall'art. 3, comma 4 del decreto legislativo n. 228/2011; sia inserita una tabella delle opere ultimate, collaudate e in esercizio e indicato, per le altre opere, previa definizione di opportuni criteri, un ordine di priorità 1 o di priorità 2, tenuto altresì conto dell'impegno delle Regioni a valere su risorse incluse in piani e/o programmi finanziati anche con il ricorso a fondi europei di competenza regionale; sia riportata, nella colonna «fabbisogno» della «tabella 0», l'eventuale eccedenza delle risorse disponibili rispetto al costo dell'opera con segno negativo, ai fini di un corretto computo delle disponibilità del Programma; siano riportate nelle tabelle il costo complessivo delle opere al lordo del ribasso d'asta, come risultante dai quadri economici a seguito dell'aggiudicazione; che ove non sia possibile stabilire il costo di un intervento, lo stesso sia escluso; sia riportato l'ammontare del finanziamento privato; sia riportato un prospetto sintetico con le risorse annualmente destinate al Programma delle infrastrutture strategiche dal 2001 ad oggi e un prospetto con i fabbisogni finanziari del triennio di riferimento articolato per annualità e infrastrutture o famiglie infrastrutturali.

interventi deliberati dal CIPE, che nel corso degli anni erano state inserite e poi escluse dagli allegati infrastrutture. Dal monitoraggio della Camera risulta che le risorse disponibili sono pari a 171 milioni di euro a fronte di un fabbisogno ancora da coprire, pari a circa 213 milioni di euro, mentre dall'Allegato infrastrutture risulta che le opere sono 239 e che le disponibilità ammontano a circa 121 milioni di euro rispetto a un residuo fabbisogno di 114 milioni di euro.

TAVOLA 17

L'ALLEGATO XII: CONFRONTO CON IL 9° MONITORAGGIO SULLA LEGGE OBIETTIVO

(in milioni)

Programma infrastrutture	N. opere	Valore (a)	Disponibilità (b)	Fabbisogno (a-b)
XII Allegato settembre 2014	239	234.839	120.751	114.088
9° monitoraggio Camera dei deputati	419	383.840	171.002	212.838

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Allegato infrastrutture settembre 2014 e 9° Rapporto sulla legge obiettivo curato dal Servizio studi Dipartimento Ambiente della Camera dei deputati (Banca dati SILOS)

Il confronto tra i dati contenuti negli Allegati infrastrutture e la banca dati Silos mette in evidenza che non sempre vengono correttamente individuate per ciascun intervento le risorse necessarie, derivanti dalla differenza tra il valore finanziato e l'effettivo costo dell'opera. Eventuali risorse, originate da ribassi d'asta, non sempre appaiono, inoltre, correlate all'opera alla quale si riferiscono.

Il principale capitolo che finanzia le grandi infrastrutture (7060), che costituisce circa il 25 per cento delle spese in conto capitale del dicastero, presenta stanziamenti complessivi definitivi di competenza pari a 1,65 miliardi (a fronte di 1,86 miliardi del 2013). La gestione dei residui presenta bassi livelli di smaltimento, pari al 34,9 per cento dei residui iniziali definitivi; i residui finali complessivi ammontano a 2,47 miliardi.

Al 31 dicembre 2014, gli stanziamenti complessivi destinati alle infrastrutture strategiche di interesse nazionale sono composti in maniera rilevante da residui, pari al 59 per cento del totale (rispetto al 56 per cento del 2013). Gran parte dei pagamenti – circa il 54 per cento del totale – è in conto residui (in aumento di 3,4 punti percentuali rispetto al 2013)[38].

4.3.1. L'Allegato al DEF 2015 e il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP)

L'ultimo aggiornamento del Programma delle infrastrutture strategiche è stato approvato dal Consiglio dei Ministri del 10 aprile 2015, in allegato al DEF 2015, per essere, poi, trasmesso alle Camere per il parere delle commissioni parlamentari competenti.

In linea con le indicazioni fornite dal CIPE, l'Allegato al DEF 2015 disegna la cornice di riferimento per la programmazione comunitaria 2014-2020 nella consapevolezza del contributo che gli investimenti nelle infrastrutture possono dare alla crescita, all'occupazione e alla coesione europea.

L'Allegato al DEF 2015 individua anche sulla base delle indicazioni contenute nella delibera CIPE n. 26/2014 venticinque opere prioritarie, selezionate sulla base di una valutazione di coerenza con l'integrazione con le reti europee e territoriali, dello stato di avanzamento e della possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato.

La scelta operata denota una netta inversione di tendenza rispetto al passato.

Il numero delle opere è, in effetti, sensibilmente diminuito, passando da 239 (Allegato Infrastrutture 2014) a 25; il costo è conseguentemente sceso da 235 a 70,9 miliardi di euro, a

[38] V. Sez. Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato - Rapporto di monitoraggio, alla data del 31 dicembre 2014, dello stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale di cui alla legge n. 443/01.

fronte di coperture finanziarie pari a 48 miliardi di euro e un fabbisogno residuo di 22,9 milioni di euro.

Le venticinque opere sono di seguito riportate:

Tavola 18

OPERE PRIORITARIE: DEF 2015

(in milioni)

Intervento	Costo	Disponibilità		Fabbisogno nel triennio	Stato	SAL		Data	Rilevanza strategica
		totali	di cui private		proc.	val.	%	fine lavori	
Torino Lione (parte italiana)	2.633	2.564			Prog. Def.			31/12/2029	CEF, FEIS, Contr. di Progr. RFI
Brennero (parte italiana)	4.400	1.757		691	In realiz	323	7,35	31/12/2025	CEF, FEIS, Contr. di Progr RFI Sblocca Italia
AV/AC MI-VE Brescia-Verona	3.954	2.268			Prog. Def.				CEF, FEIS Contr. di Progr RFI
AV/AC MI-VE Treviglio-Brescia	2.050	2.050			In realiz	1.056	51,49	30/11/2016	CEF, FEIS, Contr. di Progr RFI
AV/AC MI-VE Verona-Padova	5.402	1.869			Prog. Def.				CEF, FEIS Contr. di Progr RFI Sblocca Italia
Terzo valico di Giovi	6.200	2.187		1.461	In realiz/es.	405	6,53	02/02/2021	CEF, FEIS, Contr. di Progr RFI Sblocca Italia
Napoli-Bari	2.656	1.621			Prog. prel.				CIS ,PON 14-20 Contr. di Progr RFI
Messina-Catania-Palermo	739	739			Prog. prel				CIS PON 7-13, PON 14-20, Contr. di Progr RFI
Totale opere ferroviarie	**28.034**	**15.055**	**-**	**2.152**		**1.784**	**6,36**		
A4 Venezia-Trieste	614	614	614		In realiz	293	47,69	31/12/2017	FEIS, Sblocca Italia
Pedemontana Lombarda	4.118	4.118	2.873		In realiz	1.148	27,88	31/12/2021	Corridoio Mediterraneo
Pedemontana Veneta	2.258	2.258	1.649		In realiz	270	11,96	31/12/2019	FEIS
Tangenziale EST Milano	1.660	1.660	1.330		In realiz	1.082	65.18	30/06/2015	Corridoio Mediterraneo
Salerno-Reggio Calabria C. in progett.ne	3.079	795			Prog. Def.				Sblocca Italia, Piano quinquennale ANAS 20015-2019
Salerno-Reggio Calabria C. in realizz.ne	1.194	1.194			In realiz/es.	635	53,2	31/11/2017	Piano quinquennale ANAS 2007-2011
A19 Agrigento-Caltanissetta	1.535	1.535			In realiz	962	62,68	31/12/2017	Piano quinquennale ANAS 2007-2011
Grosseto-Siena	471	471			In realiz/es.	140	29,7	30/06/2016	Contr. di Progr ANAS 2015
Quadrilatero Marche-Umbria	2.139	1.803			In realiz	1.340	62,64	31/12/2017	Sblocca Italia
SS106 Jonica in progettaz.ne	6.318	969			Prog. Def.				Piano quinquennale ANAS 2007-2011 e 2015-2019
SS106 Jonica in realizza.ne	1.081	1.081			In realiz/es.	732	67,72	31/12/2018	CIS PON 7-13, Contr. di Progr ANAS 03-05
Olbia-Sassari potenziamento	802	802			In realiz	6	0,81	31/07/2017	CIS
Totale opere stradali	**25.269**	**17.300**	**6.466**	**-**		**6.609**	**26,15**		
M.O.S.E.	**5.493**	**5.272**		**221**	In realiz	**4.394**	**80**	**30/06/2017**	
Torino Rebaudengo-Passante ferr.	162	162			Prog. Def.	1	0,31	31/12/2020	Sblocca Italia
Torino metropolitana	498	294		70	In realiz/es.	21	4,12	31/12/2021	FEIS, Sblocca Italia
Monza metropolitana M5	790	790	322		In realiz/es.	711	89,95	31/12/2017	
Milano Linea M4 Lorenteggio-Linate	1.820	1.820			In realiz/es.	120	6,6	31/12/2022	
Roma Metro C	2.565	2.315		280	In realiz/es.	1.077	40,41	31/12/2021	Sblocca Italia
Napoli Linea 6	1.211	743		300	In realiz/es.	454	37,47	31/12/2020	
Napoli Linea 1	2.410	2.191		200	In realiz/es.	1.600	66,38	31/12/2020	Sblocca Italia
Circumetnea	880	354		260	In realiz	121	13,75	31/12/2020	
Nodo di Palermo	1.152	1.152			In realiz	711	61,7	31/12/2017	PON 7-13, PO FESR Sicilia 07-13 Contr. di Progr RFI
Tranvia di Firenze	190	190	73		In realiz/es.	29	15	31/12/2017	Sblocca Italia
Serv. Ferr. Metropol. di Bologna	363	363			Prog. Def.				
Totale opere metropolitane	**12.140**	**10.373**	**395**	**1.110**		**4.842**	**39,89**		
Totale opere prioritarie	**70.936**	**47.999**	**6.861**	**3.483**		**17.629**	**24,85**		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2015 (aprile 2015)

Rispetto alle disponibilità complessive, la percentuale delle risorse private è pari al 14,3 per cento e si riscontra prevalentemente nelle tratte stradali per un importo pari a 6,5 miliardi di euro (pari al 94,2 per cento). Il fabbisogno finanziario per il triennio 2015-2017 è pari

complessivamente a 3,5 miliardi di euro e interessa principalmente le opere ferroviarie (62 per cento).

Il limitato numero degli interventi sui quali concentrare le nuove assegnazioni evidenzia la volontà di accelerare l'avanzamento delle sole opere ritenute prioritarie e già in parte finanziate, destinando le risorse disponibili soltanto a quelle, per le quali sussista un'effettiva esigenza strategica di stimolo per l'economia del Paese.

Circa l'85 per cento del costo totale delle opere prioritarie è riferito a opere caratterizzate da una rilevanza strategica "rafforzata", in quanto incluse nei principali strumenti di programmazione comunitaria (CEF, Fondo europeo per gli investimenti strategici e Fondi Strutturali e di Investimento Europei) e nazionale (Contratti di programma ANAS e RFI e Contratti istituzionali di sviluppo) già approvati o in fase di definizione avanzata.

Con riferimento alla distribuzione geografica delle opere, il peso rilevante delle circoscrizioni del "Nord Ovest" è da attribuire ai collegamenti ferroviari TEN-T (Torino - Lione, Terzo Valico dei Giovi e Brescia – Verona), ai collegamenti autostradali (Pedemontana Lombarda e Tangenziale Est Milano) e alle metropolitane di Torino e Milano.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento delle opere prioritarie, circa il 65 per cento del costo totale è relativo a opere in corso di realizzazione, mentre la restante parte è in progettazione[39].

L'aggiornamento sullo stato di attuazione delle restanti opere contenute nell'Allegato infrastrutture e l'individuazione di eventuali interventi prioritari è rimessa alla Nota di aggiornamento del DEF 2015 e al Documento pluriennale di pianificazione (DPP), previsto fin dal 2011[40], peraltro, solo per le Amministrazioni centrali.

In ogni caso, è auspicabile che il processo di selezione di eventuali ulteriori opere ritenute prioritarie tenga conto oltre che dello stato di realizzazione e del finanziamento ricevuto, anche e soprattutto dell'analisi dei flussi di domanda riguardanti il trasporto dei passeggeri e delle merci e della dotazione infrastrutturale italiana.

Al fine di non vanificare l'intento programmatorio, volto anche a razionalizzare la spesa per investimenti, è fortemente augurabile che l'eventuale ulteriore individuazione di opere strategiche non determini una riespansione del numero delle opere senza un effettivo fabbisogno strategico.

4.3.2. L'evoluzione delle opere inserite nel Programma delle Infrastrutture Strategiche

La tavola che segue tiene conto dell'evoluzione dei costi e delle disponibilità finanziarie maturate nel corso degli ultimi anni.

In particolare, viene riportato l'ammontare dei costi contenuti nelle delibere CIPE, aggiornati con le modifiche *medio termine* intervenute rispetto a quelli solo stimati nel DEF, avente natura di documento dichiaratamente programmatorio[41].

Sul punto, è bene, comunque, chiarire che le delibere CIPE, con le quali viene reso il parere sui singoli allegati, non comportano assunzione immediata di impegni di spesa.

---

[39] In materia di esecuzione di opere pubbliche di competenza statale sulla necessità del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici sul progetto definitivo V. Delibere della Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato n. SCCLEG/22/2014/PREV e n. SCCLEG/9/2015/PREV.

[40] V. art. 2 del d.lgs. 29 dicembre 2011, n. 228. Il Documento è volto a migliorare la qualità della programmazione e a rendere coerente la pianificazione degli investimenti delle opere pubbliche con le indicazioni strategiche contenute nel Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, nel Piano aeroporti e nella programmazione nei settori della mobilità urbana, idrico e delle opere diffuse sul territorio (edilizia scolastica, dissesto idrogeologico); ottimizzare il riparto delle risorse di bilancio. Il Documento, redatto con cadenza triennale, si compone di tre sezioni: la prima sezione contiene l'analisi ex *ante* dei fabbisogni infrastrutturali; la seconda sezione illustra la metodologia e le risultanze della procedura di valutazione e di selezione delle opere da realizzare e individua le priorità di intervento; la terza sezione definisce i criteri per le valutazioni ex *post* degli interventi individuati e sintetizza gli esiti delle valutazioni ex *post* già effettuate.

L'approvazione dei progetti delle singole opere e/o l'ammissione a finanziamento viene, infatti, disposta con successive specifiche delibere del Comitato, che solo in quella sede procede alla ricognizione delle fonti di copertura effettivamente disponibili.

L'evoluzione, in termini di valore complessivo e di risorse finanziarie disponibili, delle opere inserite nel Programma delle Infrastrutture Strategiche evidenzia nel periodo 2001-2014 percentuali di ultimazione dei lavori molto basse, pari soltanto al 6,6 per cento, nonostante le risorse disponibili riescano a coprire il 52 del cento del valore complessivo delle opere[42].

TAVOLA 19

L'EVOLUZIONE DEL PROGRAMMA NEGLI ALLEGATI INFRASTRUTTURE
X - XI – XII

(in milioni)

Infrastruttura	X Allegato nota agg. *DEF 2012 Delibera CIPE 136/2012*		XI Allegato nota agg.*DEF 2013 Delibera CIPE 26/2014*		Differenza Allegato XI-X		Allegato XII nota agg. *DEF 2014 settembre 2014*		Differenza Allegato XII-XI	
	Costo	Disponibilità	Costo	Disponibilità	Costo	Disponibilità	Costo	Disponibilità	Costo	Disponibilità
01. Valichi	15.740	2.092	16.816	6.371	1.076	4.279	16.816	6.370	0	-1
02.Corridoio Plurimodale Padano	52.120	27.610	52.196	27.680	76	70	54.324	28.747	2.128	1.067
03.Corridoio Plurimodale Tirreno Brennero	5.651	1.049	5.651	1.070	0	21	5.651	1.070	0	0
04.Corridoio Plurimodale Tirrenico Nord Europa	55.371	22.020	51.098	23.235	-4.273	1.215	50.975	23.775	-123	540
05.Corridoio Plurimodale Adriatico	1.983	1.257	2.655	1.363	672	106	2.655	1.363	0	0
06.Corridoio Plurimodale Dorsale Centrale	4.039	2.294	3.901	3.375	-138	1.081	3.901	3.375	0	0
07.Salvaguardia della Laguna e della Città di Venezia	5.493	4.259	5.493	4.866		607	5.493	4.866	0	0
08.Ponte Stretto di Messina	8.550	1.227			-8.550	-1.227				
09.Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico	45.551	15.599	48.606	20.548	3.055	4.949	48.737	20.680	131	132
10.Sistemi Urbani	25.703	16.203	24.924	16.938	-779	735	24.924	17.038	0	100
11.Piastra Logistica Sardegna	3.320	1.743	3.811	2.034	491	291	3.915	2.259	104	225
12.HUB Portuali	8.522	3.778	9.497	4.315	975	537	9.497	4.315	0	0
13.HUB Interportuali	1.602	587	1.070	675	-532	88	1.070	675	0	0
14.Grandi HUB Aeroportuali - Allacciamenti Str/Fer	339	20	431	112	92	92	431	112	0	0
15.Schemi Idrici	2.205	1.650	1.867	1.523	-338	-127	1.867	1.523	0	0
16.Giacimenti Idrocarburi	1.395	1.395	1.395	1.395			1.395	1.395	0	0
17.Rete Elettrica di Trasmissione	692	692	722	722	31	31	722	722	-1	-1
18.Piano Interventi nelle Telecomunicazioni										
19.05 Sedi Istituzionali	346	346	346	346			346	346	0	0
19.06 Piccole e Medie opere	399	399	399	399			399	399	0	0
19.c. Piano messa in sicurezza degli edifici scolastici (art. 3 comma 91 legge 350/2003 finanziaria 2004)										
19.d. Piano per l'edilizia penitenziaria										
19.e. Interventi infrastrutturali connessi alle celebrazioni per il 150° anniversario dell'unità d'Italia										
19.f. Parco della salute - ospedale nuove molinette										
20. Decreto del fare			958	958	958	958	1.258	1.258	300	300
21.Decreto Destinazione Italia							93	93	93	93
22.Decreto-legge 133/2014							369	369	369	369
Totale generale	**239.020**	**104.221**	**231.836**	**117.926**	**-7.184**	**13.705**	**234.839**	**120.751**	**3.002**	**2.825**
Variazione %					*-3,10*	*11,62*			*1,28*	*2,34*

Fonte: pubblicazioni ufficiali DEF 2012, 2013, 2014 approvati con delibere CIPE n. 136 del 21/12/2012 - GU 4/05/2013 e n. 26 del 1 agosto 2014 - GU 5/01/2015

In relazione alle fonti di finanziamento e al grado di copertura si rileva, come risulta dalla tavola che segue, che il 34,8 per cento delle risorse disponibili proviene da privati, mentre il 30,3 per cento da fondi statali, il 16,4 per cento deriva da fondi della legge obiettivo e l'8,2 per cento da Fondi FAS/FSC.

[42] V. Rapporto 2015 sul Coordinamento di finanza pubblica, pag. 120 e segg..

La già evidenziata frammentazione dei livelli decisionali, coinvolti nel processo di individuazione delle opere[43] e la scarsità delle risorse disponibili hanno portato negli ultimi anni, da un lato, ad ampliare considerevolmente il numero delle opere ritenute strategiche e, dall'altro, a bloccare risorse su opere di difficile realizzazione.

L'omissione di una puntuale e corretta individuazione delle risorse finanziare idonee ad assicurare la copertura finanziaria delle opere finisce, come già evidenziato anche nei precedenti referti[44], con il pregiudicare la realizzazione della stessa opera pubblica. Una non idonea programmazione finanziaria e la mancanza di indicazioni chiare e congrue sulle fonti di copertura costituiscono, inoltre, violazione dei principi dettati dalla normativa in materia contabile.

TAVOLA 20

ALLEGATO XII PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE:
FONTI DI FINANZIAMENTO AGGIORNATO A DICEMBRE 2014

(in milioni)

Sistema infrastruttura - Tabella 0	Valore	Finanz. di LO	Finanz. Statali	Fondi FAS/FSC	Finanz. Regionali	Finanz. Enti Locali	Finanz. Unione Europea	Finanz. Privati	Disponibilità totali
01.Valichi	16.673	1.004	2.259	30		29	1.544	175	5.041
02.Corridoio Plurimodale Padano	54.324	3.648	5.724	1.240	625	119	6	19.376	30.736
03.Corridoio Plurimodale Tirreno Brennero	5.651	241	316					514	1.070
04.Corridoio Plurimodale Tirrenico Nord Europa	50.918	3.945	9.483	3.632	856		1.463	4.597	23.975
05.Corridoio Plurimodale Adriatico	2.655	66	815	135	37		204	105	1.363
06.Corridoio Plurimodale Dorsale Centrale	3.901	235	985					2.155	3.375
07.Salvaguardia della Laguna e della Città di Venezia	5.493	3.274	1.592						4.866
08.Ponte Stretto di Messina									
09.Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico	48.737	2.778	5.591	1.568	291	10	397	10.044	20.680
10.Sistemi Urbani	24.882	2.703	6.920	1.204	993	2.621	1.219	1.335	16.996
11.Piastra Logistica Sardegna	3.915	124	908	224	951		52		2.259
12.HUB Portuali	9.497	761	1.133		361	81	2	1.977	4.315
13.HUB Interportuali	1.070	139	64	29	94	25	135	188	675
14.Grandi HUB Aeroportuali - Allacciamenti Str/Fer	431	1		10	27	0		73	112
15.Schemi Idrici	1.867	775	193	288	156			112	1.523
16. Giac. Idrocarburi	1.395							1.395	1.395
17.Rete Elettrica di Trasmissione	722				2		1	719	722
18.Piano Interventi nelle Telecomunicazioni									0
19.05 Sedi Istituzionali	346	84	263						346
19.06 Piccole e Medie opere	399			399					399
20.Decreto del fare	1.258	50	958	250					1.258
21.Decreto Destinazione Italia	93	36	12		28				93
22.Decreto-legge 133/2014	1.511	270	50	1.156	35				1.511
Totale	**235.738**	**20.134**	**37.265**	**10.165**	**4.456**	**2.886**	**5.021**	**42.765**	**122.709**
Inc. % Finanziamenti sul valore complessivo		*8,54*	*15,81*	*4,31*	*1,89*	*1,22*	*2,13*	*18,14*	*52,05*
Inc. % Finanziamenti sulle disponibilità complessive		*16,41*	*30,37*	*8,28*	*3,63*	*2,35*	*4,09*	*34,85*	*100,00*

Fonte: elaborazione della Corte dei conti dei dati MIT Struttura tecnica di missione

La difficile confrontabilità delle informazioni disponibili, spesso riferite a opere suddivise in sub-lotti non valorizzati, l'inserimento altalenante di opere che entrano a far parte del programma, per essere poi escluse, l'indicazione dei costi, riferiti ora al valore del ribasso d'asta, ora al costo dell'opera nella sua interezza, ora al costo riferito ad alcuni lotti ovvero ad alcune fasi riguardanti la realizzazione dell'opera, contribuiscono ad accrescere asimmetrie informative e a generare confusione sulla sostenibilità finanziaria delle opere.

[43] V. Rapporto 2015 sul Coordinamento della finanza pubblica pag. 117 e segg.. Già in sede di relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2013 e di Rapporto 2014 sul Coordinamento della finanza pubblica si è avuto modo di evidenziare che le realizzazioni più basse nella spesa in conto capitale si riscontrano proprio nelle grandi opere.

[44] V. anche Delibera della Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato n. SCCLEG/16/2014/PREV sul carattere programmatorio delle delibere CIPE e sui loro effetti sui bandi di gara.

Frequente è anche il caso di risorse revocate e poi riassegnate in ugual misura e per le stesse opere. Il che, come già ampiamente sottolineato in varie occasioni dalla Corte dei conti[45], impedisce una chiara evidenziazione delle risorse disponibili, ostacolando, in definitiva, scelte consapevoli e sufficientemente informate di finanza pubblica.

[45] V. precedenti Relazioni sul Rendiconto generale dello Stato e da ultimo Rapporto di coordinamento 2015, pag. 129. V. anche Delibera della Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato n. SCCLEG/4/2014/PREV.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLA DIFESA

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali. Programmazione strategica e finanziaria: *1.1. Il ruolo e le funzioni del ministero; 1.2. La programmazione strategica e finanziaria*

2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. La revisione degli assetti organizzativi (centrali e periferici) e la riduzione degli organici; 2.2. Gli organismi vigilati; 2.3. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza*

3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Le risorse finanziarie assegnate; 3.2. Le misure di contenimento della spesa; 3.3. La gestione delle spese; 3.4. I residui passivi; 3.5. La situazione debitoria; 3.6. La gestione delle entrate extra-tributarie*

4. Missioni e programmi: *4.1. Programma 1 "Approntamento e impiego dei 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"*

Considerazioni di sintesi

I mutamenti di scenario verificatisi in campo internazionale, le scelte indicate dall'autorità politica relativamente alla partecipazione alle attività delle principali Organizzazioni Internazionali (ONU, NATO, UE e OSCE) e l'attuale situazione economica, costituiscono fattori che incidono profondamente sull'assetto dello strumento militare nazionale determinandone una graduale ma significativa trasformazione. Infatti, il quadro normativo ha di recente riconsiderato l'organizzazione, le strutture e gli organici delle Forze Armate in una cornice di riduzione, ma al tempo stesso di integrazione. Inoltre, i provvedimenti di contenimento della spesa pubblica, in particolare nei settori dei consumi intermedi e del personale, nell'ambito dell'Amministrazione della difesa, hanno prodotto effetti notevoli, che si sono tradotti nella rimodulazione di programmi (con riduzione e posticipazione di spese) e nella razionalizzazione dell'intero sistema della difesa. Il percorso di conversione dello strumento militare dovrebbe trovare, secondo quanto previsto dalle norme, completa attuazione nel 2024.

L'impegno della Difesa, negli ultimi anni, ha dovuto anche fare fronte a fenomeni nuovi quali l'immigrazione clandestina e il contrasto al terrorismo fondamentalista internazionale, con la conseguente operatività dei contingenti non soltanto all'estero, ma anche sul territorio nazionale.

Ad avviso della Corte si rende necessaria un'azione continua di revisione degli obiettivi dello strumento militare nazionale in relazione agli scenari internazionali e alle nuove emergenze che interessano l'area del Mediterraneo. A seguito di tale revisione occorre, per conseguenza, dimensionare opportunamente le risorse da destinare alla Difesa, tenendo conto,

da una parte, degli obblighi internazionali di cooperazione, dall'altra, delle stringenti necessità di ridurre la spesa pubblica. Una particolare attenzione va rivolta, inoltre, ai programmi di spesa con proiezioni pluriennali di lunghissimo periodo, al fine di perfezionare i meccanismi che prevedono l'alimentazione delle risorse finanziarie in relazione alla tempestività e alle reali e comprovate esigenze.

In particolare, per ciò che riguarda il personale militare, la Corte ritiene di dover segnalare l'esigenza di riconsiderare il termine del 2024 per il conseguimento dell'obiettivo finale di riduzione a 150mila unità previsto dal nuovo modello professionale. Tale traguardo, infatti, potrebbe essere raggiunto in tempi più rapidi, facendo ricorso, da una parte, al rallentamento del processo di avvicendamento del *turn-over*, dall'altra, a procedure di mobilità obbligatoria alle quali assoggettare il personale in esubero nel periodo di riferimento. L'accelerazione di tale processo consentirebbe, da un lato, di raggiungere più rapidamente l'obiettivo della revisione dello Strumento militare in coerenza con gli impegni internazionali, dall'altro, di conseguire risparmi di spesa in linea con gli obiettivi generali di contenimento della spesa pubblica.

La criticità più rilevante è costituita dalle circa 20.000 unità di militari, per le quali sono previsti interventi di riduzione e l'assegnazione di nuovi compiti professionali nell'ambito di altri settori lavorativi. Si tratta di personale non interessato a breve termine da processi di turn over.

A tal fine, l'impianto normativo individua tra le misure di intervento, il transito di militari presso altre Amministrazioni. Tale misura appare, tuttavia, di difficile applicazione in presenza delle disposizioni legislative in materia di limiti assunzionali imposti, in via generale, alle Pubbliche amministrazioni. Peraltro, non si può non rilevare come la revisione dello strumento militare, lungi dal costituire una problematica di esclusiva competenza della Difesa, rivesta, invece, un carattere generale che attiene al sistema Paese.

In ultimo, si ritiene doveroso segnalare l'impegnativo programma di armamento che prevede la produzione, anche in territorio nazionale, dei velivoli JSF. Fermo restando il quadro di riferimento negoziale di carattere internazionale di difesa integrata al quale detto programma fa riferimento, si deve altresì evidenziare come la realizzazione di parti consistenti del velivolo in Italia può costituire un'occasione di stimolo all'industria dell'alta tecnologia e più in generale all'economia del Paese, con possibili ritorni anche in termini occupazionali.

1. Profili istituzionali. Programmazione strategica e finanziaria

1.1. Il ruolo e le funzioni del Ministero

Il ruolo e le funzioni del Ministero della difesa sono definiti dal quadro legislativo di riferimento che fa capo al Codice dell'ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010) e al Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (d.P.R. n. 90 del 2010). In particolare, sono attribuiti al Ministero compiti in materia di difesa e sicurezza militare dello Stato. Il processo di pianificazione generale è basato su tre livelli: il primo, di carattere politico-strategico di competenza dell'Autorità politica (parlamentare e governativa); il secondo, ricade sotto la responsabilità del Ministro della difesa e si esprime attraverso la direttiva ministeriale; il terzo, di carattere strategico-militare è di competenza dello Stato maggiore della difesa che definisce i requisiti e le capacità dello Strumento Militare.

Il Ministero della difesa presenta una struttura organizzativa differente da quella degli altri ministeri poiché esistono due strutture sovraordinate ai centri di responsabilità e precisamente lo Stato Maggiore Difesa, con compiti tecnico operativi, e il Segretario Generale della Difesa e la Direzione Nazionale degli Armamenti (SGD/DNA) con compiti tecnico-amministrativi. Le strutture sono coordinate da due figure equiparate sul piano gerarchico: l'area tecnico-operativa, dal Capo di Stato maggiore della difesa e l'area tecnico-amministrativa, dal Segretario generale della difesa, entrambe provenienti da personale militare.

L'area tecnico-operativa ha principalmente compiti di difesa e sicurezza dello Stato, del territorio nazionale e delle vie di comunicazione marittime e aeree, di pianificazione generale operativa delle forze armate e interforze, di partecipazione alle missioni internazionali e di partecipazione agli organismi europei e internazionali in materia di difesa e sicurezza militare. Essa quindi ricomprende al suo interno l'Esercito, la Marina, l'Aeronautica e l'Arma dei Carabinieri.

L'Area tecnico-amministrativa è competente in materia di politica degli armamenti e degli armamenti terrestri, navali e aeronautici, dei programmi di cooperazione internazionale, di bilancio e affari finanziari, della gestione del personale civile e militare, del reclutamento, della sanità militare, delle telecomunicazioni, informatica e tecnologie avanzate, nonché dell'approvvigionamento dei materiali e dei sistemi d'arma.

1.2. La programmazione strategica e finanziaria

Il Piano della *performance* 2014-2016 definisce le priorità politiche e gli obiettivi del Ministero da attuare nel corso del triennio. Le priorità politiche in base alle quali è stata sviluppata la programmazione economico-finanziaria del Ministero hanno posto in risalto l'operatività, l'impiego e l'ammodernamento dello strumento militare, nonché la razionalizzazione del modello organizzativo e il miglioramento della *governance*. Si tratta di priorità politiche che prevedono la realizzazione di successivi obiettivi strategici e poi operativi improntati all'economicità e all'efficienza nell'impiego delle risorse assegnate. L'Amministrazione si è impegnata a conseguire gli obiettivi ad essa assegnati mediante un processo di revisione della spesa derivante principalmente da una razionalizzazione dello strumento militare. Il risultato che si intende ottenere consiste nella concreta attuazione dell'integrazione interforze, nell'elevata disponibilità operativa ad un corretto rapporto tra costo/efficacia, nello sviluppo dei sistemi di ammodernamento delle forze armate, nella razionalizzazione del settore infrastrutture, attraverso un ridimensionamento delle strutture centrali e periferiche, nella sostenibilità ambientale delle attività della difesa, nella progressiva semplificazione ed automazione dei processi e delle procedure interne.

La struttura del bilancio dello Stato, secondo la classificazione politica per missioni e programmi, ha come obiettivo quello di creare un legame diretto tra risorse stanziate e azioni da perseguire. Il Ministero ha strutturato il ciclo della programmazione strategica ed economico-finanziaria per il 2014 su tre pilastri: 1) l'operatività dell'impiego dello strumento militare e il suo ammodernamento; 2) la razionalizzazione del modello organizzativo; 3) il miglioramento della *governance*.

Tale programmazione dovrebbe tener conto del processo di revisione dello Strumento militare già in atto. In particolare, si rende necessaria, a seguito dei confronti internazionali, una ridefinizione di detto Strumento ridotto nelle dimensioni, ma migliorato nelle capacità militari esprimibili. Pur nella consapevolezza che detta revisione comporti adeguati tempi di attuazione, la Corte ribadisce, tuttavia, la necessità di una approfondita valutazione in ordine all'accelerazione dei tempi della riforma, anche utilizzando, per ciò che concerne la ricollocazione del personale, forme mirate di mobilità. Lo snellimento dello strumento militare costituirebbe anche un possibile stimolo a una riorganizzazione del Dicastero più flessibile e integrata, improntata a perseguire una maggiore efficienza e consentirebbe di poter comunque operare efficacemente nei diversi contesti nazionali e internazionali, producendo, tra l'altro, effetti finanziari positivi sul bilancio e in particolare sulle spese di funzionamento.

Complessivamente, dalle tre priorità politiche discendono 12 obiettivi strategici e da questi 67 obiettivi operativi. Gli obiettivi strategici della priorità politica "Operatività e impiego dello strumento militare" si trasfondono complessivamente nei programmi, così da assicurare la diretta coincidenza tra programmi - obiettivi strategici - Centri di responsabilità (Esercito, Marina, Aeronautica, Arma dei Carabinieri, Stato maggiore e Amministrazione difesa). Gli altri obiettivi strategici sono essenzialmente trasversali e riguardano in particolare l'area tecnico-amministrativa.

Il quadro complessivo degli obiettivi si presta ad una chiave di lettura di tipo finanziario associata alla missione e ad una di tipo programmatico associata alla priorità politica.

Per ciascun obiettivo operativo è previsto un *target* da conseguire che viene misurato attraverso una serie di indicatori. L'Amministrazione al fine di verificare lo stato di attuazione degli obiettivi, effettua in corso d'anno, un costante monitoraggio dell'andamento delle *performance* attraverso un sistema integrato di programmazione, gestione e controllo, intervenendo allorquando si verifichino scostamenti tra i parametri posti a base degli output operativi (indicatori).

Un'iniziativa di particolare rilievo è costituita dalla pubblicazione del Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa. In tale documento viene svolta un'analisi strategica e una sintesi progettuale che hanno lo scopo di indicare, con una prospettiva di medio termine, quale Strumento militare possa meglio contribuire a creare la futura cornice di sicurezza nazionale per affrontare con successo le sfide odierne e future. L'obiettivo della riforma delineata dal Libro Bianco, che si inserisce nella complessiva riorganizzazione dello Strumento militare, è quello di massimizzare i risultati ottenibili in un quadro di stabilizzazione delle risorse per la Difesa, nella prospettiva di potersi riallineare agli impegni assunti in sede internazionale.

È intendimento dell'Amministrazione della difesa promuovere l'approvazione di una legge pluriennale per i maggiori investimenti, in cui far confluire le spese oggi frazionate e assegnate senza un adeguato orizzonte temporale. Inoltre, si intende superare l'esistente tripartizione delle spese di bilancio della Difesa. Saranno definiti tre nuovi ambiti di riferimento:

- personale;
- operatività dello Strumento militare (funzionamento, addestramento, adeguamento capacitivo urgente, sviluppi tecnologici);
- operazioni (missioni nazionali e internazionali, cooperazione militare internazionale).
- La Difesa dovrà, inoltre, mantenere adeguate competenze tecnologiche per:
- individuare e definire le proprie esigenze future;
- favorire lo sviluppo e valorizzare a livello internazionale il comparto industriale;
- stimolare e trarre vantaggio dallo sviluppo di tecnologie e sistemi duali.

Le prioritarie attività tecnologiche e industriali alle quali dare supporto saranno individuate attraverso uno specifico "Piano", da aggiornare periodicamente. Una stretta cooperazione tra la Difesa e l'industria che coinvolga anche le Università e i distretti tecnologici è, anche nell'auspicata prospettiva di un processo d'integrazione europea, la chiave di lettura della strategia di difesa nazionale. La creazione di un rapporto proficuo tra la traduzione dell'esigenza militare in specifiche tecnologie e prodotti e tra l'industria e l'utilizzatore finale, potrà rafforzare le capacità competitive del "Sistema Paese", favorendo occupazione, innovazione tecnologica e sviluppo industriale. Si evidenzia al riguardo che, secondo un'analisi condotta da un primario istituto di ricerca italiano, di profilo internazionale, la Difesa ogni anno interviene sul mercato, in termini di investimenti, per circa 5 miliardi (2,5 bilancio Difesa +2,5 bilancio Ministero dello sviluppo economico). Tale spesa, secondo i dati riferiti da detto istituto, genera sul mercato italiano (direttamente e/o tramite *export*) circa 10,4 miliardi di valore aggiunto (0,7 per cento del Pil), a fronte di circa 35 miliardi di fatturato complessivo. Rispetto ai 5 miliardi di investimenti, il gettito fiscale (tassazione diretta, indiretta e contributiva) derivante dal valore aggiunto prodotto equivale a circa 4,7 miliardi. I 35 miliardi di fatturato complessivo (di cui 10,4 miliardi di valore aggiunto) alimentano 156.000 posti di lavoro. Infine, dei 10,4 miliardi di valore aggiunto prodotto, il 45 per cento riguarda aziende del settore Hi-Tech, a fronte di una media sull'intero Pil nazionale del 6 per cento.

La Corte, prende atto degli ambiziosi obiettivi esposti nel Libro Bianco approvato dal Governo. Si riserva, tuttavia, di valutarne gli effetti e i risultati in termini di realizzazione nei successivi esercizi finanziari, anche alla luce delle riduzioni derivanti dall'attuazione del complessivo disegno di riforma dello Strumento militare.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. La revisione degli assetti organizzativi (centrali e periferici) e la riduzione degli organici

Il processo di riordino strutturale delle Forze armate prosegue nel quadro di riferimento riconducibile alla legge delega n. 244 del 2012, e ai due decreti legislativi, n. 7 e n. 8 del 2014, riguardanti la riduzione del personale militare e civile e quella dell'assetto strutturale e organizzativo delle Forze armate. La revisione in diminuzione delle dotazioni del personale delle stesse impone una corrispondente riduzione dell'assetto strutturale attraverso interventi di soppressione, accorpamento e riorganizzazione delle strutture operative, logistiche e formative, territoriali e periferiche, nonché di unificazione di funzioni in un'ottica interforze.

Il decreto legislativo n. 7 del 2014, com'è noto, delinea un processo di riforma strutturale e organizzativa che, in 6 anni, prevede una contrazione strutturale complessiva non inferiore al 30 per cento di comandi, Enti e strutture organizzative delle Forze armate, senza aggravio di spesa per la finanza pubblica. Il provvedimento normativo dispone complessivamente 368 interventi di riduzione, di cui 166 di soppressione e 202 di riorganizzazione, che interessano tutte le 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 anche attraverso la co-ubicazione di più Enti. Nel corso del 2014 il Ministero ha provveduto a adottare interventi di razionalizzazione secondo la seguente tavola:

TAVOLA 1

PROGRAMMA DI RIDUZIONE STRUTTURALE DELLO STRUMENTO MILITARE

		Previste 2014	Non adottate		Adottate		
			Rinviate	Revocate	Previste	Anticipate	Correttive
Interforze armata	Soppressioni 2014						2
	Riconfigurazioni 2014						9
EI	Soppressioni 2014 DM	16	2		14		
	Riconfigurazioni 2014 DM	20	3		17		
	Soppressioni 2014 CSM	16	9	1	6		
	Riconfigurazioni 2014 CSM	32	13		19		20
MM	Soppressioni 2014 DM	3			3		1
	Riconfigurazioni 2014 DM	16			16	1	1
	Soppressioni 2014 CSM	0			0		
	Riconfigurazioni 2014 CSM	6			6		5
AM	Soppressioni 2014 DM	0			0		
	Riconfigurazioni 2014 DM	6			6		
	Soppressioni 2014 CSM	8	3		5	3	5
	Riconfigurazioni 2014 CSM	11			11	5	9
	Totale	134	30	1	103	9	51
	Totale previsto	134			Totale adottato		164

Fonte: Ministero della difesa

Dalla tavola sopra riportata è possibile osservare un rapido avvio del programma di riduzione strutturale. Infatti, a fronte dei 368 interventi, previsti nei 6 anni, ne risultano adottati, già nel corso del primo, 164, pari al 44,6 per cento.

I provvedimenti di riforma dello Strumento militare hanno inciso in maniera sostanziale anche sulla riorganizzazione del personale militare e civile. Per quanto riguarda il personale militare, nel corso degli ultimi anni sono state previste tre fasi di razionalizzazione che hanno

determinato obiettivi di ridimensionamento dell'organico complessivo dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, in un primo tempo a 190.000 unità complessive al 1° gennaio 2007, con la prevista ripartizione tra le varie categorie di personale da raggiungere nel 2021, poi - in attuazione dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nel processo della c.d. "*spending review*" - a 170.000 unità complessive al 1° gennaio 2016, con la prevista ripartizione tra le varie categorie di personale da raggiungere sempre nel 2021, infine, a 150.000 unità complessive e secondo la prevista ripartizione tra le varie categorie di personale, con uno slittamento temporale al 2024[1], ovvero al diverso termine stabilito ai sensi dell'articolo 5, comma2, della legge n. 244 del 2012.

TAVOLA 2

PERSONALE MILITARE IN SERVIZIO AL 31 DICEMBRE 2014
E PREVISIONI DI RIFORMA DEL NUOVO MODELLO

	Consistenza al 31 dicembre 2014	Modello a 190.000	Modello a 170.000[2]	Modello a 150.000 da conseguire al 2024
Ufficiali	**20.421**	**22.250**	**20.432**	**18.300**
Sottufficiali, di cui:	**68.278**	**63.947**	**57.764**	**40.670**
- Primi Marescialli	*28.966*	*7.578*	*7.487*	*4.650*
- Marescialli	*21.917*	*17.837*	*16.930*	*13.850*
- Sergenti	*17.395*	*38.532*	*33.347*	*22.170*
Truppa Volontari, di cui:	**82.596**	**103.803**	**91.804**	**91.030**
- in servizio permanente	*51.533*	73.330	65.233	56.330
- in ferma prefissata	*31.063*	30.473	26.571	34.700
TOTALE	**171.295**	**190.000**	**170.000**	**150.000**

Fonte: Ministero della difesa

Dai dati forniti dall'Amministrazione, risulta, pertanto, che già nel 2014 la consistenza complessiva, di poco superiore a 170mila unità, da conseguire al 1° gennaio 2016, è stata praticamente raggiunta. La Corte ritiene al riguardo che debba essere riconsiderato il termine del 2024 per il conseguimento dell'obiettivo finale di riduzione a 150mila unità previsto dal nuovo modello professionale. Tale traguardo potrebbe essere raggiungibile in tempi più rapidi, facendo ricorso, da una parte, al rallentamento del processo di avvicendamento del *turn-over*, dall'altra, a procedure di mobilità obbligatoria alle quali assoggettare il personale in esubero nel periodo di riferimento. L'accelerazione di tale processo consentirebbe, da un lato, di raggiungere più rapidamente l'obiettivo della revisione dello Strumento militare in coerenza con gli impegni internazionali, dall'altro, di conseguire risparmi di spesa in linea con gli obiettivi generali di contenimento della spesa pubblica.

La scelta di perseguire un modello di Difesa sostenibile e bilanciato e la conseguente revisione dello strumento militare, mediante l'iniziativa legislativa governativa della legge n. 244 del 2012 e del decreto legislativo attuativo n. 8 del 2014, contempla decisi interventi di carattere organizzativo che hanno una dimensione più ampia rispetto al solo dicastero della Difesa.

L'aspetto che presenta maggiori complessità è costituito dal personale. Si tratta dei circa 20.000 militari, previsti in riduzione e non interessati dal *turn over*, ai quali dovranno essere assegnati nuovi compiti professionali nell'ambito di altri settori lavorativi.

[1] Nel disegno di riforma è stata, altresì, prevista la contestuale riduzione della dirigenza militare con un taglio nel complesso del 30 per cento dei Generali (-133 unità) e del 20 per cento dei Colonnelli (-391 unità).

[2] L'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nel processo della c.d. "*spending review*", aveva previsto misure dirette a una riduzione delle dotazioni organiche delle Forze armate in misura non inferiore al 10 per cento imponendo così l'organico complessivo delle Forze armate a 170.000 unità. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 gennaio 2013 è stata operata la riduzione con la ridefinizione dei volumi organici complessivi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica.

Oltre alla necessaria contrazione dei reclutamenti e al ricorso in termini circoscritti e contenuti a forme di anticipato collocamento fuori dai ruoli (l'istituto dell'Aspettativa per Riduzioni Quadri -ARQ- che il decreto legislativo n. 8 del 2014 contempla per il personale non dirigente, a due anni dal collocamento in quiescenza), l'impianto normativo individua tra le misure di intervento, il transito di militari presso altre Amministrazioni. Tale istituto, appare, tuttavia, di difficile applicazione in presenza delle disposizioni legislative in materia di limiti assunzionali imposti, in via generale, alle Pubbliche amministrazioni.

Peraltro, si deve osservare che la revisione dello strumento militare lungi dal costituire una problematica di esclusiva competenza della Difesa, riveste, invece, un carattere generale che attiene al sistema Paese. Al riguardo si richiama l'esperienza di altri paesi della NATO e dell'UE, nei quali il Governo ha assicurato gli strumenti idonei al ricollocamento del personale militare nel mondo del lavoro.

La tavola che segue riporta l'evoluzione della consistenza del personale della dirigenza militare, con evidenza delle presenze al 31 dicembre 2014 e dei tagli conseguiti agli organici dei generali e dei colonnelli.

TAVOLA 3

EVOLUZIONE ORGANICI DIRIGENZA MILITARE

Organici	Generali			Colonnelli		
	Unità	Riduzione rispetto organici attuali	%	Unità	Riduzione rispetto organici attuali	%
Organici COM (2012)	443	-		1.957	-	
Organici 31/12/2014*	417	-26		1.883	-74	
Organici *spending*	358	-85	-20	1.763	-194	-10
Organici legge n. 244/2012	310	-133	-30	1.566	-391	-20

* Gli organici al 31 dicembre 2014 sono stati stabiliti con Decreto Interministeriale 31 ottobre 2013 e sono coerenti con il *décalage* matematico degli organici previsti al 1° gennaio 2016, così come già ipotizzato nella relazione tecnica al d.P.R. n. 29/2013. Eventuali eccedenze verificatesi al 31 dicembre sono state riassorbite collocando gli ufficiali in Aspettativa per Riduzione quadri (ARQ) art. 906 d.lgs. 15 marzo 2010 n. 66 Codice dell'Ordinamento Militare.

Fonte: Ministero della difesa

Il processo di revisione dello strumento militare prevede, entro il 2024, la riduzione anche del personale civile della difesa che dovrebbe passare dalle attuali 28.310 unità a 20.000 unità. Si tratta, quindi, di una riduzione di circa il 30 per cento che non dovrebbe creare particolari criticità all'interno dell'Amministrazione, considerati i lunghi tempi di attuazione del processo.

TAVOLA 4

SITUAZIONE DEL PERSONALE CIVILE AL 31 DICEMBRE 2014

	Uffici centrali		
	Organico	Personale in servizio	
		A tempo indeterminato	A tempo determinato
Uffici dirigenziali I fascia	9	8	
Uffici dirigenziali II fascia	108	99	8
Totale Uffici dirigenziali	**117**	**115**	**8**
Professori ordinari, associati e ricercatori	58	51	
Area III	2.681	2.460	
Area II	23.246	23.850	
Area I	1.824	1.949	
Totale personale Aree	**27.809**	**28.310**	

Fonte: Ministero della difesa

Per completezza di informazione appare utile precisare come per la componente civile del dicastero le previsioni dell'art. 2, comma 11, lettera a, del DL 6 luglio 2012, n. 95, così come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera a, del DL 31 agosto 2013 n. 101 , fissano, in realtà, alla data del 31 dicembre 2016 il conseguimento della riduzione degli organici. Secondo quanto riferisce l'Amministrazione, solo dopo il completamento di tale prima fase del processo di riduzione sarà possibile conseguire le ulteriori contrazioni finalizzate ad attestare l'organico del personale civile del dicastero a 20.000 unità (obiettivo fissato dal d.lgs. n. 8 del 2014 al 2024, termine eventualmente estensibile). Sempre nella legge di stabilità 2015 non è stata prevista anche una riduzione del personale civile, poiché già questa componente è condizionata in termini di riduzioni, fino al 31 dicembre 2016, dalle disposizioni del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132 del 2012 e dal conseguente piano di assorbimento delle eccedenze trasmesso al Ministro per la Pubblica amministrazione e innovazione. Ulteriori interventi riduttivi possono essere conseguiti solo dopo il raggiungimento dei nuovi organici agendo esclusivamente sulle limitate capacità assunzionali. Peraltro, l'esigenza di conseguire risparmi che possano immediatamente soddisfare le esigenze di riduzione della spesa pubblica ha vincolato la Difesa ad indirizzare gli obiettivi finanziari imposti verso la componente militare, tenuto conto della possibilità di una pronta contrazione dei volumi di forza attraverso la contestuale riduzione del numero dei volontari in ferma prefissata.

Situazione del personale dell'Arma dei Carabinieri

Il personale dell'Arma dei Carabinieri ha un organico proprio che non rientra nel contingente dell'Amministrazione della Difesa. A fronte delle previsioni organiche di 117.930 unità, la forza effettivamente disponibile – alla data del 20 aprile 2015 - è pari a 104.046 militari, con una scopertura di 13.884 unità (pari all'11,77 per cento). La suindicata carenza di personale, accumulatasi per effetto della previgente normativa sulle assunzioni, si è in seguito acuito per effetto del blocco parziale del *turn over* imposto dal DL n. 95 del 2012, che ha consentito alle Forze di Polizia di reclutare per il triennio 2012-2014 il 20 per cento e per il 2015 il 50 per cento delle unità cessate dal servizio.

2.2. Gli organismi vigilati

Il Ministero della difesa vigila, così come previsto dall'articolo 20 del Codice dell'ordinamento militare, sui seguenti organismi: Agenzia industrie difesa, Difesa servizi S.p.A., Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia, Opera nazionale per i figli degli aviatori, Unione italiana tiro a segno, Lega navale italiana (ente vigilato, altresì dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), Associazione italiana Croce Rossa per le componenti ausiliare delle FA (ente vigilato anche dal Ministero della salute), Istituto "Andrea Doria", Aero Club d'Italia (ente vigilato anche dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministero dell'economia e delle finanze, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'interno) e Cassa di previdenza delle Forze armate. Tra questi, di particolare rilievo rivestono Difesa Servizi S.p.A. e l'Agenzia industrie difesa, mentre si rinvia per un complessivo esame dei suddetti organismi, per settore di intervento, ad uno specifico capitolo del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica per l'anno 2015 (delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 8 del 2015).

Difesa Servizi S.p.A.

La società Difesa Servizi S.p.A.[3] si occupa della realizzazione dei programmi di gestione economica dei beni e delle attività di alcuni settori delle Forze armate, con l'obiettivo

[3] Società "*in house*" con azioni interamente sottoscritte dal Ministro della difesa che si configura, quindi, quale azionista unico.

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[4].

Il vigente Contratto di Servizio, stipulato in data 8 gennaio 2015 ed avente durata triennale, costituisce lo strumento con il quale sono disciplinati i rapporti tra la Difesa e la Società Difesa Servizi S.p.A.. Detto contratto, che riprende – di fatto integralmente - gli elementi contenuti nel precedente, definisce, in particolare, 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) le risorse finanziarie derivanti dalla gestione, di beni e servizi occorrenti per l'espletamento dei compiti istituzionali non direttamente correlati all'attività operativa delle Forze armate;
c) i compensi per i servizi svolti dalla Società, garantendo la copertura sia delle spese generali che delle spese sostenute per lo svolgimento delle singole attività affidate.

Nel 2014 sono state sottoscritte 37 convenzioni[5] che, 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 Difesa–MEF del 17 aprile 2012, 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.

I programmi di gestione economica posti in essere da Difesa Servizi S.p.A., in ottemperanza ai principi informatori della Società stabiliti dall'articolo 535 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'amministrazione militare), sono sviluppati secondo quanto previsto dall'articolo 2 del decreto Difesa–MEF 16 settembre 2014 (c.d. "Atto di indirizzo") e dall'articolo 4 del Contratto di servizio.

Allo scopo di disciplinare l'impiego del personale militare e civile della Difesa assegnato alla Società in armonia con quanto stabilito all'articolo 8 del contratto di servizio, l'Amministrazione ha rinnovato la relativa convenzione con Difesa Servizi S.p.A..

Con riferimento all'esercizio della vigilanza sulla Società di cui all'articolo 9 del citato contratto, si evidenzia che il Ministro, in data 26 ottobre 2012 ha approvato la Direttiva sull'esercizio delle funzioni di vigilanza sugli Enti ed organismi vigilati dal Ministero della difesa, tra i quali rientra Difesa Servizi S.p.A..

Elemento di novità è costituito dall'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014, (legge di stabilità 2015), il cui articolo 1, comma 380, ha introdotto modifiche all'articolo 535 del Codice dell'ordinamento militare. Tale disposizione, che ha affermato il principio dell'integrale utilizzo delle risorse acquisite da Difesa Servizi S.p.A. attraverso la gestione economica dei beni dell'Amministrazione della difesa e dei servizi resi a terzi, da considerarsi aggiuntive rispetto a quelle iscritte nello stato di previsione del Dicastero (peraltro recepita nel testo del vigente Contratto di Servizio), può contribuire allo sviluppo dei programmi di gestione economica assegnati alla Società.

---

[4] Tali attività riguardano: 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; 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; 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; la promozione e gestione economica dell'immagine delle Forze armate e della realtà militare.

[5] Nel 2013 erano state sottoscritte n. 29 convenzioni.

Agenzia industrie difesa

L'Agenzia industrie difesa è strumento organizzativo per la conduzione degli stabilimenti industriali dell'area tecnico-amministrativa del Segretariato generale della difesa. A tal fine l'Agenzia fornisce prodotti e servizi alle Amministrazioni dello Stato, Enti pubblici e committenti privati.

Il 2014 si è caratterizzato come anno di transizione ed al contempo di reimpostazione del modello dell'AID in vista della verifica di legge relativa al conseguimento dell'economica gestione, al momento prevista per il 2016; l'avvicendamento del Direttore generale ed i vincoli imposti dalla legge di stabilità 2015 hanno dato corso ad interventi complessi e urgenti di aggiornamento sul piano strategico, organizzativo e operativo di cui molti sono ancora in corso. Tali interventi sono stati in parte ricompresi:

- nel Piano di rilancio e competitività (PRC) che ha ridefinito le prospettive dell'AID, nell'ambito della missione istituzionale assegnata, in relazione agli obiettivi strategici, alle nuove e concrete iniziative da avviare ed a rinnovati modelli di business identificati per penetrare il libero mercato, in particolare internazionale;
- nella nuova struttura organizzativa (approvata il 10 febbraio del 2015) che ha visto la strutturazione di cinque *Business Unit* con valenza strategica ed operativa a maggior presidio del mercato esterno (dal punto di vista organizzativo e gestionale configurati come centri di risultato), due comitati (Comitato 'Business e Gestione' e Comitato 'Operativo'), nonché una completa rivisitazione della struttura organizzativa della direzione generale con l'accorpamento di due direzioni (Amministrazione finanza e Controllo) e la creazione di tre nuove strutture (Contrattualistica e approvvigionamenti, Miglioramento processi industriali, Assicurazione qualità);
- nell'avvicendamento al vertice delle unità produttive di sei degli otto capi unità avvenuti tra la fine del 2014 e l'inizio del 2015;
- nella proroga, in accordo alla legge di stabilità, di solo un terzo dei contratti a tempo determinato in essere al 2014, e fino al 31/12/2015;
- nella revisione di processi e procedure operative e nella definizione di nuove (in atto).
- La revisione 2015 della convenzione fra il Ministero e l'Agenzia ha stabilito il principio per cui gli oneri del funzionamento e degli investimenti, per la quota parte relativa all'esecuzione delle commesse dell'Amministrazione difesa, debbano essere riconosciuti come oneri a rimborso; tale principio dovrà essere recepito anche nella Direttiva "SMD F011" per la gestione delle commesse dell'Agenzia da parte della Difesa, attualmente ancora in fase di revisione.

2.3. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza

Il Ministro della difesa ha adottato il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) 2013/2016 in data 29 gennaio 2014 con il fine di dare attuazione alle misure obbligatorie previste dalla legge n. 190 del 2012, dai decreti legislativi n. 33 e n. 39 del 2013 e dal d.P.R. n. 62 del 2013. Successivamente, in data 4 marzo 2014, ai sensi dell'art. 43, comma 1, del d.lgs. 33/2013, ha nominato il Responsabile della prevenzione della corruzione anche Responsabile per la trasparenza del Ministero, con l'obiettivo di dare unitarietà di visione e di intenti agli aspetti connessi alla prevenzione della corruzione. In sintesi, le principali iniziative poste in essere nel 2014 dal Responsabile unico sono le seguenti:

- analisi del rischio: ha evidenziato, per i processi esaminati, un livello di rischio generalmente basso rispetto ai valori previsti dall'allegato 5 al Piano nazionale anticorruzione (PNA). Una valutazione adeguata sull'efficacia delle misure adottate al riguardo risulta ancora prematura;
- codice di comportamento dei dipendenti del Ministero della difesa: è stato adottato il 29 gennaio 2014 e detta prescrizioni in materia di obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse, anche potenziale;

- rotazione del personale: è stato previsto che il personale militare - dirigente e non - e quello civile non dirigente dell'Amministrazione Difesa, permanga in incarichi caratterizzati da rischio di corruzione per un periodo massimo non superiore a cinque anni. La permanenza negli incarichi a rischio per un periodo superiore ai cinque anni, è valutata alla luce dei seguenti principi:
  - mantenimento della continuità necessaria a garantire il funzionamento delle strutture;
  - verifica della preparazione tecnico specialistica funzionale all'assolvimento dell'incarico;
  - tutela sociale.

Con riferimento al principio di trasparenza l'Amministrazione ha evidenziato che, nell'ambito delle attività proprie del Ministero della difesa, detto principio trova i limiti stabiliti dal decreto legislativo n. 33 del 2013 (art. 2). Infatti le informazioni riferibili alla "militarità" delle strutture e alle "capacità di difesa e sicurezza nazionale" impongono di escludere dalla conoscibilità esterna alcuni programmi e attività dell'area tecnico-operativa e alcuni programmi e attività dell'area tecnico-industriale. Con riferimento all'accesso civico risultano pervenute nel 2014 due richieste, la prima riferita all'area personale, la seconda all'area dei provvedimenti organizzativi; una delle suddette richieste ha avuto accoglimento e pertanto l'Amministrazione ha proceduto all'adeguamento nella pubblicazione dei dati.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Le risorse finanziarie assegnate

L'Amministrazione della difesa, ormai da alcuni anni, ha invertito il *trend* della spesa. Infatti, a partire dal 2008, anno in cui è stato raggiunto l'apice dei 23,6 miliardi di euro, gli stanziamenti definitivi sono risultati, tranne che per il 2011, sempre in diminuzione. Dall'analisi dei dati previsionali nell'ultimo quinquennio, emerge che nel 2014 sono state programmate minori spese per 1,1 miliardi (-5,14 per cento), diminuzione mai registrata così alta nell'ultimo decennio. Sono risultate minori anche le variazioni di bilancio rispetto a quelle registrate nel corso dell'esercizio precedente. Infatti, nel 2014 si è registrata un'integrazione degli stanziamenti di competenza pari a 740 milioni mentre nel 2013 si erano avute variazioni di bilancio per un importo pari a 1.489 milioni.

TAVOLA 5

ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA
ESERCIZI FINANZIARI 2010-2014

(in migliaia)

Esercizio	Iniziali	*var. % es.-1*	Definitivi	*var. % es.-1*
2010	20.364.431	0,35	22.546.720	-2,88
2011	20.556.850	0,94	22.963.759	1,85
2012	19.962.131	-2,89	22.328.607	-2,77
2013	20.702.253	3,71	22.191.897	-0,61
2014	20.312.331	-1,88	21.052.049	-5,14

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella tavola successiva è rappresentata la distribuzione delle risorse, secondo la classificazione economica, per categorie di spesa. Nel raffronto triennale si può osservare come nel 2014 siano progressivamente diminuite, sia a livello di stanziamenti iniziali che definitivi, le spese del personale, le spese dei consumi intermedi e, per la prima volta nel triennio, le spese degli investimenti fissi lordi. Segnale, questo, che evidenzia come gli effetti della *spending review* abbiano inciso sul bilancio del Ministero.

TAVOLA 6

STANZIAMENTO DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA
ESERCIZI 2010-2014

(in migliaia)

Classificazione economica	2012			2013			2014		
	Iniziali	Definitivi	Δ %	Iniziali	Definitivi	Δ %	Iniziali	Definitivi	Δ %
Redditi di lavoro dipendente	16.132.671	16.844.889	4,41	16.123.225	16.508.071	2,39	15.855.988	16.061.464	1,30
di cui imposte pagate sulla produzione	927.081	925.718	-0,15	905.265	884.156	-2,33	892.540	902.065	1,07
Consumi intermedi	1.001.259	2.410.230	140,72	829.924	1.860.194	124,14	824.667	1.661.035	101,42
Trasferimenti di parte corrente	238.419	297.824	24,92	257.995	280.051	8,55	277.808	284.077	2,26
di cui alle amministrazioni pubbliche	48.155	47.426	-1,52	62.743	44.792	-28,61	59.800	41.746	-30,19
Altre spese correnti	144.847	111.734	-22,86	117.014	100.766	-13,89	125.974	138.749	10,14
di cui interessi passivi	1.705	872	-48,89	1.355	675	-50,18	790	535	-32,28
SPESE CORRENTI	**17.517.196**	**19.664.678**	**12,26**	**17.328.159**	**18.749.082**	**8,20**	**17.084.437**	**18.145.325**	**6,21**
Investimenti fissi lordi	2.409.821	2.628.814	9,09	3.338.979	3.407.270	2,05	3.192.768	2.869.594	-10,12
Trasferimenti in c/capitale	35.115	35.115	0,00	35.115	35.115	0,00	35.126	35.126	0,00
Altre spese in conto capitale	0	0	-100,00	0	430	-100,00	0	2.004	-100,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	**2.444.935**	**2.663.929**	**8,96**	**3.374.094**	**3.442.815**	**2,04**	**3.227.894**	**2.906.724**	**-9,95**
SPESE FINALI	**19.962.131**	**22.328.607**	**11,85**	**20.702.253**	**22.191.897**	**7,20**	**20.312.331**	**21.052.049**	**3,64**
SPESE COMPLESSIVE	**19.962.131**	**22.328.607**	**11,85**	**20.702.253**	**22.191.897**	**7,20**	**20.312.331**	**21.052.049**	**3,64**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Con particolare riferimento alla categoria di spesa per l'acquisto di beni e servizi, cui viene dedicato un apposito capitolo della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato e al quale si rimanda per gli eventuali approfondimenti, si segnala che l'Amministrazione, in sede di audizione, ha evidenziato come, per gli acquisti effettuati extra Consip, il mancato ricorso alle procedure centralizzate di Consip S.p.A. e/o agli strumenti offerti dalla piattaforma del Mercato elettronico, sia principalmente legato alla peculiarità degli oggetti contrattuali ed alla conseguente impossibilità di reperire analoghi beni e servizi fra le categorie merceologiche oggetto delle transazioni mediante i citati strumenti di centralizzazione, e come la parte principale dell'attività acquisitiva sia effettuata attraverso il ricorso a procedure ad evidenza pubblica disciplinate dal vigente Codice dei contratti pubblici. Risulta, al contrario, abbastanza limitato il volume di spesa (nonostante il notevole numero di procedure) relativo al ricorso ad acquisti in economia ed affidamenti diretti. Per quanto riguarda il ricorso alla procedura negoziata, preponderante rispetto al numero ed al relativo volume finanziario di spesa rispetto all'utilizzo delle procedure aperte e ristrette, l'Amministrazione spiega il fenomeno con le peculiarità dell'oggetto del contratto e con la necessità di tutelare diritti esclusivi, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 57 del citato d.lgs. n. 163 del 2006. Al riguardo si osserva che, pur prendendo atto delle peculiarità delle esigenze della Difesa, si rende comunque necessaria una riflessione sulla possibilità di ridurre l'ambito del ricorso a dette procedure negoziate. Per quanto riguarda invece gli acquisti effettuati tramite Consip, si è rilevato come la parte principale dell'attività acquisitiva effettuata attraverso il ricorso alle procedure centralizzate di acquisto si sostanzi nell'adesione alle convenzioni attivate da Consip S.p.A. e nel rilevante ricorso (sia con riguardo al numero che al relativo volume finanziario di spesa) agli strumenti d'acquisto offerti dalla piattaforma Mercato Elettronico.

3.2. Le misure di contenimento della spesa

Il DL n. 66 del 2014, convertito dalla legge n. 89 del 2014, intervenuto nel corso dell'anno, ha previsto la riduzione delle spese sui capitoli di investimento per 400 milioni:

- 150 milioni derivanti dall'ottimizzazione del piano dei pagamenti del JSF;
- 150 milioni derivanti dallo spostamento o la cancellazione di programmi minori di armamento;
- 100 milioni derivanti dalla rimodulazione dei programmi pluriennali[6].

Secondo quanto riferito, al fine di sopperire alla diminuzione di risorse richiesta, l'Amministrazione ha fatto ricorso ai previsti strumenti normativi di flessibilità atti a ridistribuire il volume degli accantonamenti di bilancio secondo il fabbisogno dei capitoli/piani di gestione di propria responsabilità. Tale rideterminazione delle risorse è stata approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 agosto 2014[7].

Di fatto, per l'anno 2014, sono state effettivamente definanziate attività annuali per circa 50 milioni. I rimanenti 350 milioni di minore disponibilità sono assorbiti negli anni successivi, mediante rimodulazione di un certo numero di impegni operanti. Ciò, con l'effetto – a valere su tali successive annualità – di un'equipollente cancellazione di impegni precedentemente previsti ovvero, in termini strettamente contabili, di un effettivo taglio di attività programmate per 400 milioni. In particolare, l'intervento è stato orientato alla rimodulazione dei programmi anziché alla revisione delle relative esigenze di spesa. L'intervento, secondo tale seconda linea d'azione, avrebbe, infatti, richiesto (trattandosi di spese sui programmi di armamento) modifiche contrattuali con possibile insorgenza di penali a carico dell'Amministrazione.

Da segnalare, infine, che, come già evidenziato nella Relazione della Corte dei conti sulle prospettive della finanza pubblica, dopo la legge di stabilità 2015[8], sono stati disposti ulteriori interventi, per il 2015, di riduzione della spesa in capo al Ministero della difesa. Si tratta di tagli per oltre 564 milioni, (304,5 milioni ai sensi dell'art. 1, comma 287 e 260 milioni ai sensi dell'art. 1, commi dal 363 al 379). Quasi l'intero risparmio atteso per il 2015 è imputato alla riduzione di spese in conto capitale (524 milioni su un totale di 564), con conseguenti rallentamenti nella realizzazione di alcuni programmi di spesa, soprattutto nel settore degli approvvigionamenti militari. La stessa manovra disposta con la legge di stabilità prevede dismissioni di immobili del demanio militare per un importo di 220 milioni nel 2015 (più altri 100 milioni sia nel 2016 che nel 2017), i cui proventi vengono contabilizzati – secondo i criteri del SEC – a riduzione degli investimenti fissi lordi.

3.3. La gestione delle spese

Riguardo la classificazione politica per missioni e programmi, si segnala che il Ministero ha 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, divenuta operativa a partire dall'esercizio finanziario 2015. I risultati finanziari della gestione evidenziano, una capacità di impegno e di spesa del Ministero di buon livello che risulta costante già da alcuni anni, segnale di un'adeguatezza programmatoria e gestoria dell'Amministrazione. Da osservarsi, infine, per il 2014 una cospicua riduzione dei residui pari a -833,5 milioni.

In riferimento al dato complessivo finanziario emergente dagli ultimi esercizi, si evidenzia come la percentuale di impiego dei fondi assegnati allo stato di previsione della spesa

---

[6] Al fine di recepire gli effetti a legislazione vigente dell'articolo 8 comma 11 del decreto-legge n. 66 del 24 aprile 2014, con cui è stata disposta la riduzione dei 400 milioni per l'anno 2014 a valere sui programmi di spesa relativi agli investimenti pluriennali per la difesa nazionale, il Ministero ha predisposto un "Addendum" al Documento programmatico pluriennale 2014-2016 nel quale viene illustrato l'aggiornamento del profilo finanziario associato ai programmi pluriennali.

[7] Il decreto ha previsto la riduzione, per il 2014, delle dotazioni finanziarie rimodulabili del Ministero per 400 milioni, di cui 385 a valere sui programmi n. 6, Pianificazione militare delle Forze armate e approvvigionamenti militari della missione 5 (Difesa e sicurezza del territorio) e n. 15 a valere sul programma n. 1, Ricerca tecnologica nel settore della difesa della missione 17 (Ricerca e innovazione).

[8] Documento allegato alla Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (delibera n. 5 del 24 febbraio 2015).

del dicastero Difesa, e in particolare quella del settore degli investimenti (capitolo 7120), sia risultata costantemente superiore al 99 per cento.

TAVOLA 7

I RISULTATI FINANZIARI DELLA GESTIONE PER MISSIONI
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in migliaia)

Missione	Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui finali		Economie totali	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
005.Difesa e sicurezza del territorio	21.865.018	20.771.220	21.853.385	21.355.070	3.624.333	2.831.228	356.329	359.179
017.Ricerca e innovazione	65.935	53.355	64.527	57.874	113.906	103.584	10.008	5.803
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	68.847	65.334	69.134	65.334	3.375	3.110	5.933	3.186
033.Fondi da ripartire	169.174	137.041	88.995	41.069	127.159	97.413	4.737	0
Totale	**22.168.973**	**21.026.949**	**22.076.041**	**21.519.347**	**3.868.773**	**3.035.336**	**377.007**	**368.167**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Riguardo ai fenomeni finanziari gestionali del Ministero si riferiscono, di seguito, quelli più rilevanti in ordine alla gestione delle economie, delle eccedenze, dei residui e delle situazioni debitorie.

Economie

L'esame delle economie nel 2014 non mostra particolari scostamenti rispetto all'esercizio precedente. Si segnala, soltanto, il capitolo 1346, piano di gestione 2, dedicato alle spese per la partecipazione all'alleanza NATO. La concomitanza di particolari e complesse procedure di pianificazione e approvazione dei programmi richieste dagli organi multinazionali di controllo e la peculiarità della materia trattata, chiariscono la formazione di economie di bilancio dell'ordine di alcuni milioni di euro. L'Amministrazione ha riferito che tale condizione, per lo più limitata al predetto capitolo, è stata corretta a seguito dell'introduzione del SEC 2010 e del conseguente transito del capitolo dall'alveo di parte corrente (consumi intermedi) a quello del conto capitale (investimenti fissi lordi) nella forma del nuovo capitolo 7123.

Eccedenze

I dati del bilancio a consuntivo non mostrano significative eccedenze di spesa: infatti, a differenza dello scorso esercizio che aveva registrato eccedenze pari a 48,42 milioni, nel 2014 le eccedenze sono risultate pari a 2,07 milioni. Tra queste si segnala un'eccedenza di 1,46 milioni sul capitolo 1389, Elargizioni in favore dei militari vittime del dovere ed equiparati e delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata e superstiti. Su tale capitolo insiste l'attività gestionale di unità organizzative della Difesa e del Ministero dell'economia e delle finanze[9]. Di seguito si riportano le eccedenze del 2014, suddivise per capitolo e piano gestionale.

[9] 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 (c.d. ruoli d'impianto) 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.

TAVOLA 8

ECCEDENZE DI SPESA 2014

(in migliaia)

Capitolo	Piano Gestionale	Eccedenze di spesa
1004	02	2,14
1162	02	96,97
1389	03	1.463,79
4326	01	168,34
4326	02	59,02
4802	01	234,81
4812	01	2,57
Totale eccedenze		**2.027,67**

Fonte: UCB Ministero della difesa

3.4. I residui passivi

Come noto, l'articolo 49 del decreto-legge n. 66 del 2014 ha previsto una procedura di riaccertamento straordinario dei residui che ha come fine l'individuazione di partite, iscritte tra i residui passivi di bilancio e tra i residui passivi perenti del conto del patrimonio, non più esigibili per il venir meno dei presupposti giuridici dell'obbligazione sottostante; le somme corrispondenti alle partite così individuate e secondo le modalità specificate, confluiranno in appositi fondi per poter poi essere utilizzate compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica.

L'operazione si articola in un meccanismo che incentiva le Amministrazioni a svolgere in maniera puntuale l'attività di ricognizione, poiché sulla base delle risultanze della stessa, a fronte di somme eliminate dal conto residui, vengono attribuite nuove risorse di bilancio (per il finanziamento di nuovi programmi di spesa, di quelli già esistenti e per il ripiano dei debiti fuori bilancio). L'attività di ricognizione per quanto riguarda i residui passivi perenti ha prodotto i seguenti risultati:

- euro 103,31 milioni di parte corrente;
- euro 39,73 milioni in conto capitale,

mentre l'attività di ricognizione dei residui passivi di bilancio ha prodotto i seguenti risultati:

- euro 6,37 milioni di parte corrente;
- euro 0,11 milioni in conto capitale.

TAVOLA 9

I RESIDUI PASSIVI PER CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in milioni)

Classificazione economica	2013						2014					
	Iniziali	Finali					Iniziali	Finali				
		Totale	propri	*di cui: comp.*	di stanziamento	*di cui: comp.*		Totale	propri	*di cui: comp.*	di stanziamento	*di cui: comp.*
Redditi di lavoro dipendente	496,76	465,43	181,16	113,54	284,27	284,27	465,43	322,85	63,73	56,30	259,12	233,91
di cui imposte pagate sulla produzione	15,35	11,65	8,89	0,71	2,76	2,76	19,70	0,76	0,76	0,42	0,00	0,00
Consumi intermedi	751,65	716,21	716,20	490,29	0,01	0,01	716,21	518,13	518,10	369,64	0,03	0,03
Trasferimenti di parte corrente	27,93	15,34	15,34	12,45	0,00	0,00	15,34	8,33	8,33	5,94	0,00	0,00
di cui alle amministrazioni pubbliche	20,75	7,49	7,49	5,17	0,00	0,00	7,49	6,70	6,70	4,30	0,00	0,00
Altre uscite correnti	6,99	5,04	5,04	3,12	0,00	0,00	5,04	3,24	3,24	1,88	0,00	0,00
di cui interessi passivi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SPESE CORRENTI	**1.283,34**	**1.202,02**	**917,74**	**619,39**	**284,28**	**284,28**	**1.202,02**	**852,55**	**593,40**	**433,76**	**259,16**	**233,94**
Investimenti fissi lordi	2.792,94	2.656,94	2.604,59	1.512,06	52,35	52,35	2.656,94	2.167,16	2.161,14	1.196,99	6,02	6,02
Trasferimenti in c/capitale	3,71	9,39	0,00	0,00	9,39	9,39	9,39	13,62	0,00	0,00	13,62	13,62
Altre spese in conto capitale	1,51	0,43	0,00	0,00	0,43	0,43	0,43	2,00	0,00	0,00	2,00	2,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	**2.798,17**	**2.666,76**	**2.604,59**	**1.512,06**	**62,17**	**62,17**	**2.666,76**	**2.182,78**	**2.161,14**	**1.196,99**	**21,64**	**21,64**
SPESE FINALI	**4.081,51**	**3.868,77**	**3.522,33**	**2.131,46**	**346,44**	**346,44**	**3.868,77**	**3.035,34**	**2.754,54**	**1.630,75**	**280,80**	**255,58**
SPESE COMPLESSIVE	**4.081,51**	**3.868,77**	**3.522,33**	**2.131,46**	**346,44**	**346,44**	**3.868,77**	**3.035,34**	**2.754,54**	**1.630,75**	**280,80**	**255,58**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'ammontare complessivo dei residui passivi accertati alla data del 31 dicembre 2014 risulta pari ad 3.035,27 milioni di cui 280,79 sono costituiti da residui impropri o di stanziamento (lettera F). L'andamento dei residui, nel raffronto con lo scorso esercizio, mostra importanti segnali di riduzione del fenomeno. Infatti, si registra complessivamente una diminuzione pari a 833,5 milioni che impatta sia sulle spese correnti (349,46 milioni) che sulle spese in conto capitale (484,03 milioni). I capitoli che presentano un ricorrente accumulo di residui di stanziamento ovvero rilevanti residui passivi afferiscono principalmente al macroaggregato "*Investimenti*" ed ai fondi di incentivazione a favore del personale militare e civile della Difesa[10]. Per quanto attiene, infine, alla formazione di residui propri (lettera C), l'Ufficio centrale di bilancio ha riferito che tale fenomeno è connesso a molteplici fattori, tra cui:

- la complessità dell'*iter* di affidamento delle commesse che, spesso, si perfeziona nel secondo semestre dell'esercizio finanziario di riferimento, determinando lo slittamento dell'inizio dell'esecuzione contrattuale al primo anno successivo a quello di assunzione degli impegni di spesa;
- la reiscrizione a bilancio di impegni perenti a ridosso della chiusura dell'esercizio finanziario che consente all'amministrazione della Difesa di poter impegnare

[10] Per quanto attiene ai fondi di incentivazione del personale, 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.

contabilmente le somme reiscritte, ma non di poter effettuare i relativi pagamenti entro i termini fissati dalla norma.

L'ammontare complessivo dei residui passivi perenti alla data del 31 dicembre 2014 risulta complessivamente pari a 1.751,32 milioni, di cui 954,98 di parte corrente e 796,34 milioni in conto capitale. Da rilevare che i residui perenti risultano nel quadriennio notevolmente diminuiti (-484,26 milioni). Le reiscrizioni sono state di 285,35 milioni di cui 92,81 reiscritti nel corso dell'esercizio 2013 e 192,53 relativi al 2014[11]. Sempre per il 2014 sono state richieste reiscrizioni dei residui passivi perenti per un totale di 231,37 milioni di cui 112,85 di parte corrente e 118,52 di parte capitale. Tra le principali cause di formazione deve evidenziarsi, da un lato, il mutato quadro normativo (legge n. 111 del 2011) che ha visto contrarre a soli 2 anni il limite massimo di mantenimento in bilancio degli impegni di spesa assunti, dall'altro, la complessità tecnica di alcune prestazioni contrattuali che comportano, talvolta, lunghi tempi per la conclusione dei procedimenti.

TAVOLA 10

RESIDUI PASSIVI PERENTI DI PARTE CORRENTE
ESERCIZI FINANZIARI 2010-2014

(in milioni)

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	1.420,95	209,86	141,66	285,08	1.204,06
2013	1.204,06	108,55	151,62	43,53	1.117,47
2014	1.117,47	98,20	128.46	132,22	954,98

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 10.1

RESIDUI PASSIVI PERENTI DI PARTE CAPITALE
ESERCIZI FINANZIARI 2010-2014

(in milioni)

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	814,63	183,41	210,71	38,41	748,92
2013	748,92	183,13	141,92	21,15	768,97

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 10.2

RESIDUI PASSIVI PERENTI TOTALI (PARTE CORRENTE + PARTE CAPITALE)
ESERCIZI FINANZIARI 2010-2014

(in milioni)

Anno	Residui perenti al 1 gennaio	Nuove Perenzioni	Reiscrizioni	Economie e Prescrizioni	Residui perenti al 31 dicembre
2012	2.235,58	393,27	352,37	323,49	1.952,98
2013	1.952,98	291,68	293,54	64,68	1.886,44
2014	1.886,44	327,09	285,34	176,85	1.751,32

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Economie e prescrizioni

L'ammontare delle somme eliminate per economia nel 2014 risulta complessivamente pari a 11,94 milioni. Si riferiscono principalmente a spese di investimento, acquisto di beni e servizi. Sono economie derivanti per lo più da fallimenti delle società, risoluzioni di contratto,

[11] Non risultano assentiti i seguenti residui passivi perenti: 18,50 milioni per la parte corrente e 20,33 per la parte in conto capitale.

riduzioni parziali di contratto, ecc.. Le somme eliminate per prescrizioni sono pari a 37,78 milioni.

3.5. La situazione debitoria

A seguito dell'emanazione del decreto-legge n. 35 del 2013, convertito dalla legge n. 64 del 2013, contenente misure volte all'eliminazione delle situazioni debitorie a carico della P.A., sono intervenute la circolare n. 30 del 28 giugno 2013, emanata dalla Ragioneria Generale dello Stato, e la circolare n. 4 del 9 agosto 2013, emanata dal Ministro per la Pubblica amministrazione e per la semplificazione, le quali hanno definito gli indirizzi di carattere tecnico in materia di applicazione dell'art. 7, comma 4-*bis*, del citato DL n. 35 del 2013 che prevede l'utilizzazione della piattaforma elettronica come modalità di comunicazione dell'elenco dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre di ciascun anno, le cui operazioni sono da effettuare entro il 30 aprile dell'anno successivo. In considerazione della rilevanza della tematica sul pagamento dei debiti delle Pubbliche amministrazioni ed allo scopo di favorire la valorizzazione della situazione debitoria del Dicastero durante la fase di implementazione della procedura di inserimento all'interno della piattaforma informatica, la Difesa ha parallelamente avviato un processo di ricognizione delle eventuali posizioni debitorie valorizzate al 31 dicembre 2013 relative a tutte le categorie di spesa ascrivibili al bilancio del Dicastero.

All'esito del processo di ricognizione si è evidenziata l'avvenuta formazione di debiti per la Difesa, accertati al 31 dicembre 2013, pari a 94,84 milioni per la maggior parte da ricondursi nell'alveo generale delle c.d. "spese ineludibili" (pagamento dei canoni per acqua, luce e gas e cartelle esattoriali per i rifiuti)[12]. Successivamente nel disporre l'attribuzione delle risorse del Fondo destinato all'estinzione dei debiti pregressi dotato, per l'anno 2014, per complessivi 300 milioni ai sensi dell'art.36, comma 2, del DL n. 66 del 2014, è stata riconosciuta alla Difesa la somma di 1,4 milioni a titolo di ristoro degli oneri ineludibili della "Funzione Sicurezza del Territorio". L'Amministrazione ha sottolineato in proposito una carenza critica di dotazioni finanziarie, non adeguate ai fabbisogni reali rilevando che le assegnazioni per le utenze di acqua, luce, gas e tassa sui rifiuti sono sottodimensionati rispetto al fabbisogno, stimato in circa 243 milioni. Tale sottodimensionamento degli stanziamenti dei capitoli di spesa in questione (considerato ormai strutturale dall'Amministrazione della difesa), è, ad avviso della Corte, da ritenersi un fenomeno che desta preoccupazioni e al quale, anche se gradualmente, si dovrà trovare idonea soluzione. Ciò anche nella considerazione che, secondo quanto ha riferito il Ministero, per il triennio 2014-2016 è prevista una invarianza sostanziale delle dotazioni di bilancio e che ciò andrà ad aggravare ulteriormente la situazione debitoria.

3.6. La gestione delle entrate extra-tributarie

La gestione delle entrate extra-tributarie del Ministero della difesa concerne i Centri di responsabilità dell'Arma dei Carabinieri, della Direzione generale bilancio e affari finanziari e del Segretariato generale. Di seguito sono esposti i dati contabili relativi al 2013-2014.

[12] In particolare le posizioni debitorie rilevate 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, stante 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 implementato il ricorso a strumenti di flessibilità gestionale da adottare come deterrente in materia di formazione di posizioni debitorie.

TAVOLA 11

LE ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE PER CAPITOLI
ESERCIZI FINANZIARI 2013- 2014

(in migliaia)

Esercizio		2013			2014		
Cdr Entrata		Previsioni Definitive Cassa	Riscosso Totale	Versamenti Totali	Previsioni Definitive Cassa	Riscosso Totale	Versamenti Totali
20	Arma dei carabinieri	72.350,00	74.653,59	74.083,83	64.944,97	65.489,33	64.932,95
21	Bilancio e affari finanziari	310.314,22	380.902,96	360.475,40	330.138,69	358.327,67	337.909,59
45	Segretariato generale	14,00	6,47	6,47	14,00	9,36	9,36
Totale		**382.678,22**	**455.563,03**	**434.565,71**	**395.097,66**	**423.826,36**	**402.851,90**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per ciò che riguarda il fenomeno delle riassegnazioni in bilancio delle somme versate all'entrata, quello afferente il Ministero della difesa presenta caratteri di particolare significatività, per la consistenza degli importi riassegnati. Nell'esercizio finanziario 2014 le somme versate all'entrata, per le quali l'Amministrazione ha richiesto la riassegnazione al bilancio, sono state pari a 238,60 milioni, in netta diminuzione rispetto all'esercizio precedente, nel quale le somme versate erano state pari a 321,7 milioni. Le somme riassegnate al bilancio sono state pari ad 169,43 milioni, anch'esse in netta diminuzione rispetto all'esercizio precedente, laddove le riassegnazioni erano state pari a 231,52 milioni. Di seguito la tabella riassuntiva delle riassegnazioni ripartite per Centro di responsabilità.

TAVOLA 12

LA RIASSEGNAZIONE DELLE ENTRATE PER CENTRO DI RESPONSABILITA'
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014

(in milioni)

Centro di responsabilità	2013	2014
Segretariato generale	53,55	43,95
Marina Militare	19,89	23,64
Esercito	38,16	21,11
Bilancio	101,66	49,48
Arma dei Carabinieri	1,47	1,67
Aeronautica	16,79	29,57
Totale	**231,52**	**169,43**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4. Missioni e programmi

La classificazione politica del bilancio del Ministero rispecchia sostanzialmente i Centri di responsabilità e corrisponde, per i primi quattro programmi, alle Forze armate (Esercito, Aeronautica, Marina e Arma dei Carabinieri); il quinto riguarda le funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare ed è associato al Segretariato generale e all'Aeronautica, mentre il sesto fa riferimento al Segretariato generale e involge pressoché tutta l'area tecnico-amministrativa. I principali programmi del bilancio "Difesa" sono contenuti tutti all'interno della missione 5, "Difesa e sicurezza del territorio", che in termini di stanziamenti definitivi di competenza raggiunge il 98,6 per cento di quelli complessivamente assegnati al Ministero. Si procede, di seguito, ad un'analisi della gestione sui principali programmi della missione 5.

4.1. Programma 1 "Approntamento e impiego dei 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, programma che corrisponde pienamente al Centro di responsabilità n. 7 intitolato "Arma dei Carabinieri"[13]. Negli ultimi anni l'Arma dei Carabinieri ha messo in atto alcune misure di riorganizzazione sul territorio delle strutture, in senso riduttivo, che hanno ricompreso tutti gli assetti di comando logistici-amministrativi e che è stata ispirata principalmente ai seguenti criteri:

- implementazione di una evoluta piattaforma di "*e-government*";
- semplificazione delle procedure e dei processi di lavoro;
- revisione dell'addestramento del personale.

La riduzione delle disponibilità di bilancio degli ultimi anni ha contribuito ad accelerare il processo di revisione della spesa e, nel 2014, è stata avviata la riorganizzazione dei reparti con l'elevazione a tenenza di stazioni di Carabinieri (nel complesso gli interventi hanno riguardato 33 reparti/unità organizzative, tutti riconducibili all'organizzazione territoriale). Va, comunque, sottolineato che complessivamente nell'ultimo decennio sono stati riorganizzati 353 settori tra reparti e unità. Tale riordino, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, ha consentito di recuperare circa 11mila posizioni di impiego, di cui il 75 per cento è stato successivamente reimpiegato a compensazione delle riduzioni di personale.

Dall'esame complessivo delle voci di spesa del programma 1 risulta un importo, in termini di impegno, pari a 5.656 milioni, in diminuzione per circa 200 milioni rispetto a quello dello scorso esercizio (5.863 milioni). Tale riduzione è da addebitarsi per lo più alla spesa per redditi da lavoro dipendente, che costituisce il 95,5 per cento dello stanziamento del programma. Sull'importo complessivo hanno inciso in particolar modo le disposizioni in materia di assunzione di personale imposte dal DL n. 95 del 2012, che hanno consentito, per le Forze di Polizia, il reclutamento di personale per il triennio 2012-2014 in misura pari al 20 per cento e per il 2015 al 50 per cento, delle unità cessate dal servizio. La spesa per consumi intermedi è pari al 3,39 per cento dell'intero stanziamento.

TAVOLA 13

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 1
APPRONTAMENTO E IMPIEGO CARABINIERI PER LA DIFESA E LA SICUREZZA

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	5.410.607	5.404.077	5.429.897	170.585	199
di cui imposte pagate sulla produzione	322.402	323.521	325.383	0	0
Consumi intermedi	157.885	157.885	169.171	17.421	1.239
Altre uscite correnti	36.320	36.320	36.320	0	0
di cui interessi passivi	100	100	100	0	0
SPESE CORRENTI	**5.604.812**	**5.598.282**	**5.635.388**	**188.006**	**1.438**
Investimenti fissi lordi	57.295	57.840	55.869	37.692	1.576
SPESE IN CONTO CAPITALE	**57.295**	**57.840**	**55.869**	**37.692**	**1.576**
SPESE FINALI	**5.662.106**	**5.656.122**	**5.691.257**	**225.697**	**3.014**
SPESE COMPLESSIVE	**5.662.106**	**5.656.122**	**5.691.257**	**225.697**	**3.014**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[13] L'Arma dei Carabinieri, collocata nell'ambito del Ministero della difesa con rango di Forza armata, è forza militare di polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza. Rientrano tra i compiti istituzionali dell'Arma sia compiti militari che compiti di ordine e sicurezza pubblica. Si tratta di un organo che è peculiare anche per la capillare presenza sull'intero territorio nazionale attraverso i Comandi dell'Arma.

4.2. Programma 2 "Approntamento e impiego delle forze terrestri"

Il programma 2 è relativo alle spese per le attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa, e impiego operativo dell'Esercito italiano. Anche questo programma risulta corrispondente al Centro di responsabilità n. 4 intitolato "Esercito italiano". L'esame delle diverse voci di spesa mostra una diminuzione complessiva delle spese, rispetto all'esercizio precedente, che si attesta sui 90 milioni di euro, di cui circa 64 per redditi da lavoro dipendente. Il programma è costituito principalmente da redditi da lavoro dipendente che da soli incidono per il 91,8 per cento sull'intero programma e da consumi intermedi per l'8,14 per cento.

TAVOLA 14

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 2
APPRONTAMENTO E IMPIEGO DELLE FORZE TERRESTRI

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	4.624.102	4.635.228	4.699.627	13.383	8.719
di cui imposte pagate sulla produzione	281.654	282.228	285.783	486	1.448
Consumi intermedi	410.237	410.099	408.321	177.796	44.419
Altre uscite correnti	221	221	290	39	0
SPESE CORRENTI	5.034.560	5.045.548	5.108.237	191.217	53.138
Investimenti fissi lordi	4.209	4.626	3.271	6.275	48
SPESE IN CONTO CAPITALE	**4.209**	**4.626**	**3.271**	**6.275**	**48**
SPESE FINALI	**5.038.769**	**5.050.174**	**5.111.508**	**197.493**	**53.187**
SPESE COMPLESSIVE	**5.038.769**	**5.050.174**	**5.111.508**	**197.493**	**53.187**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.3. Programma 3 "Approntamento e impiego delle forze navali"

Il programma 3 comprende le attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa, e impiego operativo della Marina militare. L'esame delle diverse voci di spesa mostra valori costanti rispetto a quelli dell'esercizio precedente. Si osserva, infatti, una complessiva diminuzione di tutte le voci di spesa, con un'inversione di tendenza rispetto a quanto registrato nel corso degli ultimi quattro anni. Il 90,5 per cento circa della spesa è costituito da redditi da lavoro dipendente e il 9,4 per cento da consumi intermedi.

TAVOLA 15

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 3
APPRONTAMENTO E IMPIEGO DELLE FORZE NAVALI

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	1.923.235	1.920.236	1.928.429	9.315	6.722
di cui imposte pagate sulla produzione	110.687	110.570	111.640	101	796
Consumi intermedi	200.919	200.640	212.431	51.657	11.176
Altre uscite correnti	228	227	339	172	1
SPESE CORRENTI	2.124.382	2.121.102	2.141.199	61.144	17.899
Investimenti fissi lordi	687	725	868	771	9
SPESE IN CONTO CAPITALE	**687**	**725**	**868**	**771**	**9**
SPESE FINALI	**2.125.069**	**2.121.828**	**2.142.067**	**61.915**	**17.908**
SPESE COMPLESSIVE	**2.125.069**	**2.121.828**	**2.142.067**	**61.915**	**17.908**

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. L'analisi di consuntivo del programma mostra, rispetto al 2013, una leggera diminuzione di tutte le voci di spesa, con un dimezzamento dei residui finali che passano da 128,7mila a 61,9mila euro. I redditi da lavoro dipendente costituiscono il 90,6 per cento del programma mentre i consumi intermedi ne costituiscono il 9,1 per cento.

TAVOLA 16

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 4
APPRONTAMENTO E IMPIEGO DELLE FORZE AEREE

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	2.347.488	2.351.814	2.368.930	5.905	4.267
di cui imposte pagate sulla produzione	132.007	132.315	133.777	1	575
Consumi intermedi	237.859	237.736	283.087	44.837	15.715
Altre uscite correnti	112	112	183	1	0
SPESE CORRENTI	**2.585.459**	**2.589.662**	**2.652.200**	**50.743**	**19.982**
Investimenti fissi lordi	3.687	4.214	4.172	4.520	10
SPESE IN CONTO CAPITALE	**3.687**	**4.214**	**4.172**	**4.520**	**10**
SPESE FINALI	**2.589.147**	**2.593.875**	**2.656.372**	**55.263**	**19.992**
SPESE COMPLESSIVE	**2.589.147**	**2.593.875**	**2.656.372**	**55.263**	**19.992**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Un riscontro complessivo dei principali dati di bilancio degli ultimi due esercizi delle quattro Forze armate è proposto nella tavola seguente, laddove si evidenzia la ripartizione delle risorse tra le stesse e le differenze di gestione tra i due esercizi.

TAVOLA 17

CONFRONTO FORZE ARMATE 2014-2013

(in migliaia)

Esercizio	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	Approntamento e impiego delle forze terrestri	Approntamento e impiego delle forze navali	Approntamento e impiego delle forze aeree	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	Missioni militari
Stanziamento iniziale di competenza							
2013	5.728.593,48	4.496.762,78	1.936.697,28	2.459.363,67	573.379,83	3.672.201,99	0,00
2014	5.662.455,35	4.482.874,38	1.895.151,99	2.417.885,17	591.833,78	4.687.401,84	0,00
2014-2013	*-66.138,12*	*-13.888,40*	*-41.545,29*	*-41.478,50*	*18.453,94*	*1.015.199,85*	*0,00*
Stanziamento definitivo di competenza							
2013	5.863.613,93	5.128.401,42	2.191.327,70	2.594.591,16	653.759,97	5.446.518,36	0,00
2014	5.662.106,30	5.038.768,89	2.125.068,87	2.589.146,63	610.447,95	4.767.959,04	0,00
2014-2013	*-201.507,63*	*-89.632,53*	*-66.258,82*	*-5.444,53*	*-43.312,01*	*-678.559,32*	*0,00*
Impegni Lordi							
2013	5.864.381,61	5.113.258,08	2.189.311,40	2.590.620,55	682.649,69	5.424.796,98	0,00
2014	5.662.294,91	5.033.424,08	2.120.564,17	2.586.577,84	607.724,92	4.760.633,63	0,00
2014-2013	*-202.086,70*	*-79.834,00*	*-68.747,22*	*-4.042,72*	*-74.924,76*	*-664.163,36*	*0,00*
Pagato totale							
2013	5.916.286,57	5.060.472,53	2.220.240,85	2.593.848,86	656.912,41	5.405.624,21	0,00
2014	5.691.256,89	5.111.508,23	2.142.066,61	2.656.372,21	603.918,44	5.149.947,87	0,00
2014-2013	*-225.029,68*	*51.035,70*	*-78.174,24*	*62.523,35*	*-52.993,97*	*-255.676,34*	*0,00*
Residui finali							
2013	240.159,95	291.874,61	85.993,25	128.692,09	76.694,38	2.800.919,15	0,00
2014	225.697,42	197.492,76	61.914,95	55.262,70	73.806,57	2.217.053,63	0,00
2014-2013	*-14.462,53*	*-94.381,85*	*-24.078,31*	*-73.429,39*	*-2.887,81*	*-583.865,51*	*0,00*

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, del Segretariato generale e degli organismi dell'area di vertice, ai fini della pianificazione generale dello strumento militare e del suo impiego operativo; esso ricomprende, quindi, il funzionamento dell'area tecnico-operativa e dell'area tecnico-amministrativa della Difesa, e riguarda, principalmente, l'approvvigionamento dei mezzi, materiali e sistemi d'arma per le Forze armate e supporto all'industria italiana della difesa, la promozione e il coordinamento della ricerca tecnologica collegata ai materiali d'armamento, nonché il sostegno agli organismi internazionali in materia di politica militare.

Nel corso del 2013 si era registrato un notevole aumento degli stanziamenti che erano stati assegnati al programma (+7,87 per cento), con una ripartizione delle risorse che destinava finanziamenti maggiormente alla spesa in conto capitale. Nel 2014 si deve registrare un'inversione di tendenza dato che gli stanziamenti definitivi di competenza diminuiscono di -678,56 milioni. Si tratta di una diminuzione significativa che incide sia sulla spesa di parte corrente ma soprattutto sugli stanziamenti delle spese in conto capitale (investimenti fissi lordi) per un importo di 536 milioni. Ciò è conseguenza degli effetti del DL n. 66 del 2014, convertito dalla legge n. 89 del 2014, che ha ridotto le spese sui capitoli di investimento per 400 milioni (di cui 248,97 sul capitolo 7120, Spese per l'acquisizione e la costruzione di impianti e sistemi) e altre rimodulazioni effettuate in corso d'anno e, in parte, della mancata attribuzione di ulteriori fondi che sistematicamente avveniva, in corso d'anno, sul medesimo capitolo 7120. Si segnalano, infine, ulteriori diminuzioni sulla voce dei consumi intermedi per un importo pari a 124 milioni. A completamento dell'esame delle categorie economiche si evidenzia che il 57,72 per cento del programma 6 è sulla categoria degli investimenti fissi lordi, mentre la spesa per

redditi da lavoro dipendente costituisce il 24,21 per cento e quella per consumi intermedi è pari al 12 per cento.

TAVOLA 18

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 6
PIANIFICAZIONE GENERALE DELLE FORZE ARMATE E APPROVVIGIONAMENTI MILITARI

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	1.154.284	1.244.434	1.246.701	25.924	5.252
di cui imposte pagate sulla produzione	51.789	57.535	57.716	171	364
Consumi intermedi	572.511	569.461	603.805	173.765	21.374
Trasferimenti di parte corrente	206.136	206.126	212.189	35	468
di cui alle amministrazioni pubbliche	2.879	2.878	2.878	0	0
Altre uscite correnti	83.009	82.067	82.950	1.365	1.522
di cui interessi passivi	435	426	422	5	9
SPESE CORRENTI	**2.015.940**	**2.102.089**	**2.145.645**	**201.089**	**28.615**
Investimenti fissi lordi	2.750.001	2.793.139	3.004.288	2.013.961	225.152
Trasferimenti in c/capitale	15	15	15	0	0
Altre spese in conto capitale	2.004	0	0	2.004	430
SPESE IN CONTO CAPITALE	**2.752.019**	**2.793.153**	**3.004.303**	**2.015.965**	**225.582**
SPESE FINALI	**4.767.959**	**4.895.242**	**5.149.948**	**2.217.054**	**254.197**
SPESE COMPLESSIVE	**4.767.959**	**4.895.242**	**5.149.948**	**2.217.054**	**254.197**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La voce degli investimenti fissi lordi del Programma 6 riguarda i programmi di armamento della Difesa. Tali programmi sono articolati 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. Tra l'altro alcuni di essi sono in parte sostenuti con risorse a valere sul Ministero dello sviluppo economico[14]. Al riguardo si ribadisce, come per il precedente esercizio, che la concentrazione delle spese per l'approvvigionamento degli armamenti in un unico programma e un unico capitolo di spesa, seppur suddiviso, quest'ultimo, in diversi piani gestionali, 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.

Per approfondimenti sui programmi di armamento e su altri temi inerenti la Difesa, si segnalano le seguenti relazioni svolte negli ultimi anni dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti:

- Processo di razionalizzazione e valorizzazione degli arsenali militari gestiti dal Ministero della difesa (deliberazione della Sezione centrale del controllo sulla gestione n. 22/2014/G);
- Interoperabilità: tecnologie e comunicazioni nell'ambito della Difesa (deliberazione 15/2014/G);
- Interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative (deliberazione 9/2014/G);

[14] Si evidenzia che gli stanziamenti complessivi definitivi a favore del settore della difesa sono costituiti da 21.052,05 milioni iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa e da 2.398,21 milioni iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico. Le percentuali, sul totale complessivo della spesa dei due ministeri, sono, rispettivamente, le seguenti: Difesa 89,8 per cento, MISE 10,2 per cento.

- Impiego di un contingente delle Forze armate in supporto alle Forze dell'ordine, con compiti di controllo del territorio e di vigilanza sugli obiettivi sensibili (deliberazione 4/2013/G).

Tra i programmi di armamento si segnala quello relativo allo sviluppo e al sostegno del velivolo *Joint Strike Fighter*. Il velivolo F35 è un sistema d'arma aeronautico facente parte di un programma svolto in collaborazione con Usa, Regno Unito, Canada, Danimarca, Norvegia, Olanda, Australia, Turchia, e due SCP ("*Security Cooperative Participants*"- Singapore e Israele")[15]. Si tratta di un mezzo con caratteristiche tecnologiche avanzate (osservabilità, integrazione di sistemi di scoperta, comunicazioni e "*situational awareness*") che presenta elevate garanzie di efficacia operativa[16]. Com'è noto, il programma prevede che il velivolo venga assemblato anche in Italia ed alcune importanti parti siano costruite specificamente dall'industria nazionale[17].

In sintesi il procedimento si è svolto secondo le seguenti fasi[18]:

- 9 aprile 2009: in esito al parere favorevole delle Commissioni difesa dei due rami del Parlamento (8 aprile 2009) sul programma, sono approvate le acquisizioni di 131 velivoli e la realizzazione di una linea nazionale di assemblaggio e la verifica finale *Final Assembly and Check Out* (FACO), e la previsione dell'evoluzione della 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;
- 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'attività contrattuale è regolata dal PSFD MOU (Memorandum Of Understanding). Il programma italiano ha un costo complessivo stimato di circa 14,1 miliardi 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 F35;

---

[15] Il programma 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 e fino al 2027, degli aeromobili, Tornado, AM-X e AV-8B, attualmente in servizio. L'avvicendamento dei velivoli si svolgerà nell'arco di tempo compreso fra il 2018 ed il 2025. I velivoli dismessi saranno sostituiti con entrambe le versioni del velivolo F35, sia quella convenzionale (Conventional Take Off and Landing - CTOL), che sarà gestita dalla sola AM, che la versione a decollo corto ed atterraggio verticale (Short Take Off Vertical Landing – STOVL) che entrerà in servizio sia per MM che per AM.

[16] Il progetto JSF è stato 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.

[17] Il programma prevede, tra l'altro, che la manutenzione sia eseguita per i prossimi 40 anni nel sito nazionale di Cameri.

[18] 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'F35 (fino al 2046).

- la realizzazione della FACO e la sua trasformazione in MRO&U regionale.

Ad oggi sono stati posti in essere contratti per l'acquisizione di 3 velivoli CTOL nel lotto di produzione LRIP 6, 3 velivoli CTOL nel lotto LRIP 7 e 2 velivoli CTOL nel lotto LRIP 8.

Come dichiarato dal Ministro della difesa in occasione dell'audizione del 2 ottobre 2014, il programma sarà definito nel processo di revisione strategica indicato dal Libro Bianco.

Il programma ha previsto diverse fasi: la fase *Concept Demonstration Phase* (CDP) relativa al periodo 1997-2001 per il quale la contribuzione finanziaria italiana alla partecipazione è stata pari a 10 TYM$ (*Then Year Million dollar*)[19]; la fase *System Development and Demonstration* (SDD) per il periodo 2001-2018, dove è previsto un contributo dell'Italia pari a 1.028 TYM$. I pagamenti annuali dell'Italia sono dettagliati nel documento SDD *Financial Management Procedures Document* (FMPD), nella cui ultima edizione viene riportata la seguente ripartizione dei costi per anno fiscale:

Anno	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
TYM$	85.0	104.0	126.0	152.0	171.0	154.0	119.3	77.3	20.0	17.4	2.0	1028.0

Fonte: Ministero della difesa

La terza fase è quella della *Production, Sustainment and Follow-on Development* (PSFD), che è iniziata nel 2006 e che durerà per tutto il ciclo di vita del velivolo F-35. Il tetto massimo di spesa (*Financial Cost Ceiling*) previsto per i partecipanti a questa fase del programma (sottoscritto nel PSFD MOU) è di 21.876 TYB$. Il costo, che ciascuna nazione dovrà corrispondere, è calcolato percentualmente, di anno in anno, in funzione del numero di velivoli dichiarati nel proprio profilo di acquisizione. L'impegno di ciascuna nazione contenuto nel MOU, è il seguente[20]:

Partner	AUS	CAN	DNK	ITA	NLD	NOR	TUR	GBR	USA	TOTALE
Tetto di spesa per le attività comuni previste dal PSFD MOU (TYB$)	0.7	0.6	0.3	0.9	0.6	0.3	0.7	1.0	16.8	21.9

Fonte: Ministero della difesa

Anche il contributo pluriennale PSFD è finanziato con il bilancio ordinario della Difesa per l'ammodernamento delle Forze Armate. I pagamenti annuali sono dettagliati nel PSFD *Financial Management Procedures Document* (FMPD) *Multilateral Annex*, la cui ultima revisione approvata (Rev.7) fornisce le stime finanziarie necessarie al completamento, secondo la seguente ripartizione dei costi per anno finanziario[21]:

---

[19] Then Year è il valore attualizzato in base alle stime degli indici inflattivi del Dipartimento della difesa americano.

[20] Il contributo massimo italiano al totale dei costi condivisi di questo MOU è pari a 904 TYM$. Tale importo non potrà essere aumentato senza una modifica al PSFD MOU.

[21] Tali costi includono anche quelli non ricorrenti di produzione (ad esempio, attrezzature ed apparati di assemblaggio, re-ingegnerizzazione di parti varie), le spese amministrative per la gestione del JPO e i costi per l'industrializzazione, il supporto logistico e lo sviluppo futuro del velivolo. I costi relativi ai "requisiti specifici" (*Specific Requirement Costs*) per l'acquisto dei velivoli completi di motore, di equipaggiamenti e del supporto logistico iniziale, nonché i costi per i requisiti parzialmente comuni e unici (*Partially Common And Unique Requirement Costs*) sono dettagliati nel PSFD *Financial Management Procedures Document* (FMPD) allegato bilaterale. Il dettaglio della contribuzione italiana per le suddette imprese fino al 2014 e solo per lo scorso esercizio finanziario sono:

(in milioni)

Voce di Spesa	Importo complessivo	Solo 2014
PSFD Specific Costs	789	271,38
PSFD Partially Common Costs	7	3,14
PSFD Unique Costs	44	7,07

Fonte: Ministero della difesa

	2007-2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020-2046	Totale
TYMS	295,5	36,7	46,7	46,0	47,3	40,9	390,8	904

Fonte: Ministero della difesa

Il programma JSF prevede inoltre l'adeguamento e/o la realizzazione delle infrastrutture necessarie ai velivoli, agli equipaggiamenti ed al supporto. La spesa fino ad ora sostenuta è stata pari a 107 milioni di euro. Per la realizzazione della *Final Assembly and Check Out* (FACO) di Cameri la spesa fino ad ora sostenuta è stata pari a 734 milioni di euro. Altri investimenti sono previsti per la sua trasformazione in MRO&U che, a seguito della decisione dell'Ufficio di Programma americano, dovrà iniziare ad essere operativa dal 2018.

Nel corso del 2014 sono state temporaneamente sospese tutte le attività contrattuali per l'acquisizione di nuovi aeromobili in attesa dei risultati derivanti da un'indagine conoscitiva parlamentare e della redazione del Libro Bianco. Il decreto legislativo n 66/2014 ha, inoltre, previsto la riduzione dei fondi sul capitolo 7120 del bilancio del Ministero per 150 milioni destinati al programma JSF. Sempre nel 2014 la Camera dei Deputati ha autorizzato la prosecuzione delle attività esecutive del programma F-35, ed ha impegnato il Governo "a riesaminare l'intero programma F-35 per chiarirne criticità e costi con l'obiettivo finale di dimezzare il budget finanziario originariamente previsto",....*omissis*....."tenendo conto dei ritorni economici e di carattere industriale da esso derivanti". L'11 dicembre 2014 l'Ufficio di Programma (JPO) ha annunciato l'assegnazione al sito industriale FACO di Cameri delle attività di *Maintenance, Repair, Overhaul and Upgrade* (MRO&U) relative all'aero-struttura (*Heavy Airframe* MRO&U) per la regione euro-mediterranea. Il bacino di utenza è quello delle flotte di area (circa 500 velivoli), il fabbisogno manutentivo sarà soddisfatto dal centro manutentivo da implementarsi a Cameri; un analogo sito britannico è previsto sopperisca ad eventuali picchi di fabbisogno non assorbibili da Cameri. Infine, il 22 aprile 2015, il rappresentante del Segretario Generale della Difesa e Direzione Nazionale degli Armamenti (SGD/DNA), e quello del Ministero della Difesa Olandese hanno firmato un *Implementing Arrangement* (IA) che dà esecuzione alla collaborazione nel programma F-35 tra le due nazioni. In base all'intesa raggiunta la *Final Assembly and Check Out* (FACO) di Cameri assemblerà almeno ventinove F-35 olandesi e il centro logistico olandese di Woensdrecht eseguirà attività di manutenzione su motori italiani. L'accordo dà esecuzione al *Production and Sustainment Memorandum of Understanding* (P&S MOU), in vigore tra Italia e Olanda dal 2006 e rappresenta la prima iniziativa del suo genere tra i partner del programma. L'intesa contribuisce a incrementare il volume di produzione della FACO italiana, con evidenti benefici in termini di ricadute occupazionali, oltre ad aprire la strada a simili iniziative anche ad altri partner dell'area euro-mediterranea tese a rafforzare l'importanza e l'efficacia del pilastro europeo del programma.

Il lungo programma di sviluppo, di realizzazione e di entrata in servizio del JSF ha presentato nel corso degli anni alcune problematiche dovute per lo più agli elevati valori di spesa annuale previsti che costituiscono un rischio per la fattibilità economica del programma stesso. Infatti, anche se i costi unitari dei velivoli si stanno riducendo, resta prioritaria l'esigenza di attuare un più efficace contenimento della componente relativa al supporto logistico[22]. Inoltre, il piano di supporto globale a regime deve consentire di poter soddisfare tutti gli obiettivi del programma JSF: sia per quel che riguarda l'affidabilità del velivolo[23] che i costi da

[22] A tal proposito l'Amministrazione ha riferito che sono in corso studi di settore, da parte industriale e governativa, per adottare soluzioni meno onerose, soprattutto attraverso la condivisione tra i Partner di servizi di supporto e materiali di rispetto ("*global pooling*").

[23] A seguito di una lesione alla paratia motore dei velivoli F-35B è stata progettata una nuova paratia per risolvere il problema. Tutti i velivoli verranno "retrofittati" con i nuovi componenti. Nel mese di febbraio e giugno 2014 si sono verificati due diversi eventi relativi al motore F-135 che hanno comportato la temporanea messa a terra di tutta la

sostenere.

L'intenzione italiana di realizzazione l'impianto industriale FACO all'interno del Centro Polifunzionale Velivoli Aerotattici (CePoVA) di Cameri è stata un elemento fondamentale per il coinvolgimento dell'industria nazionale nel programma JSF ed ha permesso di sostenere in modo appropriato la competizione della canditura italiana. Infatti, il suo collocamento all'interno di un'area militare ha dato maggiori garanzie come, tra l'altro, la possibilità di rispettare le stringenti norme di sicurezza del programma JSF.

Il CePoVA è, peraltro, tra i principali centri dell'Aeronautica Militare per la manutenzione dei velivoli militari, ed è posizionato in un'area geografica densa di realtà industriali e logistiche di cui, molte, a vocazione aeronautica come l'Alenia Aermacchi e l'Agusta Westland.

La Direzione di Programma JSF di Segredifesa con la collaborazione dell'Industria per il tramite del Gruppo di lavoro JSF dell'AIAD, ha prodotto una stima del ritorno occupazionale, sia per la fase di produzione sia per quella successiva della manutenzione del programma.

I dati, aggiornati periodicamente sono basati su:

- volumi previsti di produzione, stante l'attuale coinvolgimento dell'Industria nazionale;
- livelli crescenti di impegno dell'Industria nazionale a fronte dello spettro di fabbisogno manutentivo, nazionale e continentale, desumibile dallo stato dell'arte nella manutenibilità del sistema d'arma;
- occupazione attualmente generata dal programma JSF nel tessuto industriale italiano.

In base alle risultanze degli studi citati precedentemente, le opportunità industriali derivanti dall'assemblaggio insieme al fatto che si è concretizzata la scelta dell'Ufficio di Programma americano di svolgere l'attività manutentiva per la flotta europea presso il sito di Cameri fanno sì che le stime di ritorno occupazionale generate da parte dell'Industria siano pari a 6395 persone impiegate a regime (studio Finmeccanica/AIAD, maggio 2014).

Dette stime sono conservative e si limitano ai posti di lavoro relativi al disimpegno diretto delle funzioni di produzione e manutenzione da parte dei fornitori di primo livello. Sono quindi esclusi i ritorni associati all'indotto ed agli effetti sull'economia nazionale. Il ritorno occupazionale attuale è di circa 1154 posti di lavoro, così ripartito:

Ditte	FINMECCANICA	Grandi Ditte	Piccole e Medie imprese ed altre ditte	Totale
Personale attualmente impiegato	911	115	128	1.154
Personale previsto a regime	4.505	1.354	536	6.395

Fonte: Ministero della difesa

A regime, la forza lavoro di Cameri è stimata in circa 1.200/1.400 unità. Attualmente Alenia impiega in Cameri, nelle iniziali operazioni di assemblaggio dei velivoli e produzione delle ali, oltre 400 unità, mentre circa 200 unità sono ancora impegnate nelle attività di realizzazione dell'impianto produttivo. La Corte prende atto delle stime fornite dall'Amministrazione in ordine ai ritorni di carattere occupazionale e si riserva di verificare in futuro i risultati ottenuti.

Cyber defence

A partire dal 2011 il Ministero ha avviato il programma *Cyber Defence Capability* (CDC), per la protezione dalle minacce, vulnerabilità e rischi per le reti telematiche e per la predisposizione di misure tecnologiche e organizzative per contrastare eventuali attacchi. La fase di avvio del programma è stata rivolta alla realizzazione di una capacità di protezione dalla minaccia cibernetica delle infrastrutture telematiche dell'Area di Vertice Interforze, a tutela

flotta F-35. L'Amministrazione ha riferito che le indagini hanno permesso di identificare la causa dei problemi, e il motivo che l'ha prodotta. La parte è stata riprogettata e sarà introdotta in produzione a partire dal 2015.

delle informazioni in esse gestite ed a garanzia dell'integrità e continuità dei servizi da esse forniti. È stata realizzata una *Control Room* dedicata, che costituisce un "cruscotto" di supervisione integrata sugli eventi informatici che si manifestano nelle aree gestionali del *Network*, dei Sistemi informativi e della Sicurezza, ponendo a sistema i singoli elementi organizzativi deputati alla gestione ed al monitoraggio delle risorse ICT nell'ambito interforze.

Lo sviluppo in atto mira a creare una capacità contenuta, ma efficace, di *Cyber Defence*, integrata con gli elementi presenti presso le Forze Armate[24] e federata con le analoghe unità esistenti in ambito nazionale (CERT-Nazionale[25], CERT-PA[26], etc.) ed internazionale (principalmente NATO)[27].

L'onere complessivo della spesa programmata è pari a 1,6 milioni distribuito fra le pianificazioni degli esercizi finanziari 2014 e 2015, come di seguito specificato:

- in riferimento alla pianificazione 2014, è prevista una spesa di 0,86 milioni (0,74 milioni per il 2015 e 0,12 per il 2016);
- in riferimento alla pianificazione 2015, è prevista una spesa di 0,76 milioni.

I successivi interventi da pianificare nel breve-medio termine per portare a compimento lo sviluppo della capacità di *Cyber Defence* della Difesa, saranno mirati a conseguire i seguenti tre obiettivi:

- ulteriore crescita capacitiva, per conseguire la *Full Operational Capability* (FOC), mediante l'implementazione di nuovi e più sofisticati strumenti di analisi/protezione/ reazione e la formazione/addestramento di personale specialista;
- aumento di efficacia delle capacità difensive delle infrastrutture ICT della Difesa contro attacchi DDoS (*Distributed Denial Of Service*) provenienti da Internet e conseguire economie di scala circa i costi dei servizi di accesso ad Internet, mediante la realizzazione di una rete di accesso ad Internet configurata come *Autonoumus System* (A.S.) e la simultanea assunzione, da parte della Difesa, del ruolo di *Internet Service Provider* nei confronti delle F.A., che, di contro, assumeranno il ruolo di A.S. privati;
- realizzazione di un assetto di protezione *Cyber* per il settore CIS di alta classifica, comprendente reti e assetti informatici sia *infrastrutturali*, sia *rischierati* nei Teatri Operativi di intervento delle missioni internazionali, cui la Difesa è chiamata a partecipare.

Il profilo finanziario della *Cyber Defence Capability* – Fase 2 prevede un onere così distribuito nei prossimi esercizi finanziari: 1,2 milioni nel 2015, 4 nel 2016, 6 nel 2017 e 4 nel 2018.

Per quanto concerne le singole Forze armate, dotate di embrionali capacità di *Cyber Defence*, nel corso dell'esercizio finanziario 2014, causa il contingente quadro finanziario, le stesse non hanno attuato alcun potenziamento capacitivo, ma hanno attuato gli interventi minimi per garantire l'operatività delle capacità già in esercizio, ovvero, in taluni casi, l'aggiornamento funzionale imposto dalla naturale evoluzione tecnologica[28].

---

[24] Ciascuna delle F.A. esplica delle capacità di *Cyber Defence* presso i centri di gestione dei segmenti dell'infrastruttura CIS di propria responsabilità.

[25] Istituito presso l'ISCOM (Istituto Superiore delle Comunicazioni del Ministero dello Sviluppo Economico).

[26] Istituito presso l'AgID (Agenzia per l'Italia Digitale).

[27] L'Amministrazione ha riferito che nel corso dell'esercizio finanziario 2014 sono state avviate iniziative finalizzate a: - eseguire una manutenzione evolutiva ed un incremento delle capacità degli assetti della *Control Room*;

- adeguare/rinnovare gli assetti di scoperta (sonde logiche di *intrusion, detection, prevention*), correlazione degli eventi malevoli e degli incidenti informatici (sistema di *data-fusion*), contro la minaccia costituita da *malware, zero-day, botnet* ed *advanced threats*;
- implementare un assetto "*Cyber-Lab*" con cui effettuare simulazioni controllate e ripetibili nel settore della *Cyber Defence*, tipicamente richieste in contesti di esercitazione, addestramento, test e ricerca (anche a supporto di attività sinergiche con altri Enti Interforze e di Forze Armate, sia didattici sia operativi, nonché con altri Enti nazionali della P.A. ed istituzioni accademiche);
- definire gli interventi necessari ad estendere le capacità di *Cyber Defence* anche alle reti classificate della Difesa.

[28] Il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, ha attuato una revisione ordinativa del proprio organico dedicato al settore CIS (la cui sfera di competenze non si limita al contesto della Difesa, ma supporta le competenze precipue di Forza di Polizia), instituendo anche il CERT dell'Arma dei Carabinieri. Pertanto, a supporto delle peculiari

4.6. Programma 8 "Missioni militari"

La partecipazione italiana alle operazioni 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. Nel 2014 la proroga delle missioni internazionali è stata disposta con i seguenti provvedimenti legislativi[29]:

–decreto-legge n. 2 del 2014, convertito con modificazioni, dalla legge n. 28 del 2014, per il periodo dal 1 gennaio al 30 giugno 2014, che ha assegnato risorse per la Difesa pari a 939,1 milioni così suddivise: Europa 53,29 milioni; Asia 327,61 milioni; Africa 42,38 milioni; Trasporto, infrastrutture, cooperazione civile- militare, ecc. 128,05 milioni;

–decreto-legge n. 109 del 2014, convertito con modificazioni, dalla legge n. 141 del 2014, per il periodo dal 1° luglio al 31 dicembre che ha assegnato risorse per la Difesa pari a 388,1 milioni così suddivise: Europa 47,4 milioni; Asia 272,31 milioni; Africa 53,1 milioni; Trasporto, infrastrutture, cooperazione civile-militare, ecc. 15,28 milioni.

Pertanto, nel corso dell'anno 2014 sono state stanziate risorse per le missioni internazionali di pace pari a 1.327,2 milioni per esigenze riconducibili alla Difesa.

Con la legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) è stata autorizzata la proroga delle operazioni di controllo del territorio *"per specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità"* (Strade Sicure e Terra dei fuochi) prevedendo, al contempo, la relativa copertura finanziaria. Nel 2014 la Difesa è stata autorizzata ad impiegare nelle operazioni di cui trattasi 4.250 uomini per uno stanziamento di 76,8 milioni, di cui 40 milioni previsti dalla legge di stabilità 2014 (poi ridotti di 0,7 milioni a seguito di manovre di accantonamento) e 37,5 milioni recati dalla successiva legge di assestamento di bilancio. Solo a seguito dei recenti gravissimi episodi terroristici verificatesi all'estero, è stato ritenuto necessario ed urgente perfezionare gli strumenti di prevenzione e contrasto del terrorismo, anche attraverso l'introduzione di disposizioni per assicurare il coordinamento dei procedimenti penali e di prevenzione del terrorismo, anche di matrice internazionale. In tal senso, il Governo, con il DL n. 7 del 2015, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 43 del 2015, oltre a prorogare le missioni internazionali delle Forze Armate e di polizia ha varato prime *"Misure urgenti di contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale"*.

L'operazione *Mare Nostrum* (OMN) ha visto impiegate unità navali della Marina Militare al fine di adempiere alle seguenti tre missioni principali:

- umanitaria, considerata dal punto di vista del salvataggio in mare delle vite umane;
- militare, quale esercizio delle funzioni attribuite alle predette unità appartenenti alla Marina Militare di "polizia dell'alto mare" (*Military Law Enforcement*) mediante il contributo all'arresto di scafisti e al sequestro delle navi c.d. "madre";
- sanitaria, che ha registrato, nel quadro dell'organizzazione sanitaria nazionale, la collaborazione sulle navi della Marina militare, di medici del Ministero della salute oltre che della Polizia di Stato e Polizia scientifica[30].

---

funzioni dell'Arma, è stato avviato un programma a finanziamento straordinario MISE, per realizzare un'infrastruttura di sicurezza Hardware e Software comprensiva di un SOC dedicato. Il progetto, il cui completamento è previsto entro il corrente anno, prevede l'acquisizione di strumenti evolutivi di rilevazione e difesa dagli attacchi e l'approvvigionamento di un SIEM[28] per la raccolta e correlazione degli eventi *cyber* sulla propria infrastruttura CIS.

[29] Il 18 febbraio 2015 è stato emanato il decreto-legge n. 7 relativo a "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché 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".

[30] Nei primi 10 mesi del 2014 di attività di salvataggio in mare sono stati assistiti 141.891 naufraghi, arrestati 298 scafisti e sequestrate 4 navi madri. Nell'ambito dell'operazione *Mare Nostrum* sono state impiegate 31 unità navali e 2 sommergibili, mentre i militari interessati nell'operazione sono stati diecimila e gli interventi di soccorso 384 oltre agli assetti forniti dall'Aeronautica Militare. L'impatto finanziario complessivo dell'operazione è stato pari a 9,3 milioni mensili. In mancanza di una pur auspicata copertura giuridico-finanziaria *ad hoc*, le spese dell'operazione hanno gravato sul bilancio ordinario della Difesa, salvo un contributo pari a 60 milioni recato dalla legge di assestamento di bilancio.

A far data dal 30 ottobre 2014, il Consiglio dei Ministri ha fissato la fine di OMN e l'avvio dell'operazione *Triton*. Con *Triton* è stata implementata, per la prima volta, un'operazione coordinata a livello europeo per controllare i confini delle regioni centrali del Mediterraneo nel rispetto della giurisprudenza internazionale. In ambito nazionale, il controllo della missione è assegnato al Ministero dell'interno che funge da interfaccia verso gli altri ministeri. Al riguardo, si evidenzia che le operazioni *Mare Nostrum* e *Triton* si configurano quale due missioni differenti, non rappresentando l'una il proseguimento dell'altra. In particolare *Triton* si configura quale operazione:

- strutturata nel rispetto dei diritti fondamentali, ed in particolare del principio di accesso alla "protezione internazionale";
- di controllo del flusso irregolare di migranti;
- volta a contrastare i crimini di frontiera.

La Marina Militare, nell'ultimo bimestre 2014 ha partecipato a *Triton* con un pattugliatore ed un ufficiale di collegamento. L'impatto finanziario dell'operazione è stato pari a 1,2 milioni. Le spese hanno gravato, salvo una parziale contribuzione da parte dell'Agenzia "*Frontex*", sulle risorse ordinarie di bilancio Difesa.

Alienazione alloggi di servizio del Ministero della difesa

Uno dei settori sui quali l'Amministrazione è intervenuta per ridurre la spesa del Ministero è quello del patrimonio immobiliare. Sono state, infatti, negli ultimi anni, messe a punto diverse misure per la gestione degli alloggi di servizio e per la dismissione delle strutture non più operative sia a livello centrale che periferico.

Il quadro normativo di riferimento, delineato dall'art. 2, comma 628, lett. b), della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008)[31], prevede che il Ministero della difesa provveda all'alienazione della proprietà, dell'usufrutto o della nuda proprietà di alloggi non più funzionali alle esigenze istituzionali[32]. I proventi derivanti dalle alienazioni vengono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati in apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero della difesa. Con il decreto del Ministro della difesa n. 112 del 18 maggio 2010, è stato emanato il regolamento per l'attuazione del programma pluriennale per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione di alloggi di servizio per il personale, che reca disposizioni in materia di individuazione degli alloggi da alienare (art. 403), dei criteri di vendita (art. 404)[33] e della vendita con il sistema d'asta (art. 405). L'articolo 306 del Codice dell'Ordinamento militare è stato, poi, oggetto di una modifica da parte del comma 11 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 95 del 2012, finalizzata a semplificare e accelerare le procedure di vendita degli alloggi militari previste ai commi 2 e 3 del medesimo articolo 306[34].

---

[31] Il cui contenuto è confluito nell'articolo 306 del Codice dell'Ordinamento Militare (d.lgs. n. 66 del 2010).

[32] La norma prevedeva, altresì l'alienazione di almeno tremila alloggi, con diritto di prelazione per il conduttore e, in caso di mancato esercizio da parte dello stesso, per il personale militare e civile del Ministero della difesa in possesso di taluni requisiti, con prezzo di vendita determinato d'intesa con l'Agenzia del demanio, ridotto nella misura massima del 25 per cento e minima del 10 per cento, tenendo conto del reddito del nucleo familiare, della presenza di portatori di *handicap* tra i componenti di tale nucleo e dell'eventuale avvenuta perdita del titolo alla concessione e assicurando la permanenza negli alloggi dei conduttori delle unità immobiliari e delle vedove, con basso reddito familiare, non superiore a quello determinato annualmente con il decreto ministeriale di cui all'articolo 9, comma 7, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, ovvero con componenti familiari portatori di *handicap*, dietro corresponsione del canone in vigore all'atto della vendita, aggiornato in base agli indici ISTAT.

[33] In relazione alla determinazione del prezzo di vendita degli alloggi della difesa oggetto di alienazione, si segnala che il Tar del Lazio, con sentenza del 20 settembre 2012, n. 7950 del 2012 ha annullato l'articolo 404, comma 5, lettera c), del d.P.R. n. 90 del 2010, laddove pone a carico dei conduttori "l'impegno a sostenere le eventuali spese necessarie per l'accatastamento dell'alloggio".

[34] Attraverso l'inserimento del nuovo comma 4-*bis* nell'articolo 306 del "Codice" si è, infatti, previsto che i contratti di compravendita stipulati tra l'Amministrazione della difesa e gli acquirenti producano effetti anticipati dal momento della loro sottoscrizione e siano immediatamente trascrivibili e sottoposti esclusivamente al controllo di gestione successivo della Corte dei conti, anziché a quello ordinario di carattere preventivo. Nella relazione illustrativa del decreto-legge di cui trattasi, l'intervento normativo è stato giustificato in considerazione di alcuni aspetti emersi sul piano applicativo nel corso delle procedure di vendita degli alloggi, legate alla sottoposizione dei numerosi decreti di

A completamento del quadro normativo, si segnalano, infine, le misure introdotte dalla legge di stabilità 2015 che hanno previsto la vendita degli alloggi di servizio di pregio e non, nonché di altri immobili del Ministero della difesa, per la realizzazione di introiti non inferiori a 220 milioni di euro nel 2015 ed a 100 milioni in ciascuno degli anni 2016 e 2017, con una clausola di salvaguardia a valere sulle spese rimodulabili di parte corrente del Dicastero, nonché recato ulteriori disposizioni sulla medesima materia dell'alienazione degli alloggi militari e del patrimonio immobiliare in uso al Dicastero. In particolare, allo scopo di dare concreto avvio alla vendita con il criterio dell'asta degli alloggi liberi, la norma ha stabilito che il prezzo a base d'asta è pari al valore di mercato ridotto del 20 per cento.

Nei primi tre anni, ovvero 2012, 2013 e 2014, sono stati venduti 538 alloggi ed incassati 80,89 milioni[35]. La legge n. 244 del 2007, infatti, prevedeva la riassegnazione del 100 per cento delle somme allo stato di previsione del Ministero della difesa, con il vincolo di impiego esclusivamente per le manutenzioni, ammodernamento e nuove realizzazioni. Con queste somme, nei 3 anni, sono stati ripristinati molti alloggi di servizio ed è stato avviato un progetto per la realizzazione di 720 alloggi nella Cittadella Militare della Cecchignola, con un impegno finanziario stimato in circa 140 milioni. Fondi che si sarebbero reperiti nel prosieguo delle aste di vendita. Alla data del 31 marzo 2015, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, sono stati oggetto di contratto definitivo di vendita ulteriori 13 alloggi per un totale di 551 alloggi venduti agli occupanti.

Dismissione delle infrastrutture non più operative a livello centrale e periferico

Nel corso del 2014 è proseguita l'attività volta alla dismissione e/o valorizzazione degli immobili non più utili ai fini istituzionali, portando alla restituzione all'Agenzia del demanio di n. 103 immobili o porzioni immobiliari, nonché alla valorizzazione e/o alienazione di ulteriori cespiti, secondo le seguenti modalità:

a. ai sensi dell'art. 307 del decreto legislativo 25 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'Ordinamento Militare) sono stati individuati, di concerto con l'Agenzia del Demanio, gli immobili militari da alienare, valorizzare, permutare e gestire;
b. secondo la procedura prevista dall'art. 56-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 69 del 2013 convertito, con modificazioni, dalla legge, n. 98 del 2013, che consente il trasferimento, agli Enti territoriali che ne abbiamo fatto esplicita richiesta, degli immobili non più utili per finalità istituzionali. Gli Enti territoriali hanno avuto, pertanto, la facoltà di richiedere, secondo una procedura semplificata, l'attribuzione a titolo gratuito degli immobili oggetto di eventuale dismissione, già individuati ai fini del federalismo demaniale, nonché di quelli comunque in uso alla Difesa nel frattempo dichiarati non più utili ai fini istituzionali. L'attività istruttoria delle istanze presentate dagli Enti territoriali, iniziata a settembre 2013, ha impegnato l'Amministrazione anche per tutto il 2014 ed è ancora *in*

---

approvazione dei contratti di alienazione all'ordinario controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti - ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera f), della legge n. 20 del 1994 - in quanto provvedimenti di disposizione del patrimonio immobiliare. "Tale fase di controllo preventivo" ha rilevato l'Amministrazione "comporta, infatti, che il contratto di compravendita, cui si riferisce il decreto di approvazione, sia sottoposto alla condizione di efficacia costituita dal vaglio di legittimità della Corte dei conti e si renda, quindi, necessaria la stipula di un secondo atto, nuovamente in forma pubblica con intervento del notaio, per la formalizzazione contrattuale alla quale ricollegare l'effettivo passaggio di proprietà. Questo determina, oltre a un aggravio dei tempi procedimentali per il completamento del passaggio di proprietà, reso ancora più penalizzante dall'alto numero dei contratti da stipulare, anche un significativo costo aggiuntivo per l'acquirente per l'opera professionale aggiuntiva resa dal notaio e soprattutto l'impossibilità per l'interessato di accedere a un mutuo bancario all'atto della prima stipula, giacché in mancanza dell'effettivo passaggio di proprietà non risulta possibile l'iscrizione di ipoteche a carico dell'acquirente". Al riguardo, con decreto del Ministro della difesa del 20 settembre 2012, registrato dalla Corte dei conti il 24 ottobre 2012, è stata data attuazione al citato art. 306, comma 4-*bis* del d.P.R. n. 90/2010, definendo altresì lo schema di tipo di contratto.

[35] Nel corso dei 3 anni, sono stati riassegnati 77,33 milioni sui capitoli 1282/12, spese per manutenzione approvvigionamenti (51,17 milioni) e 7120/20, spese per l'acquisizione e la costruzione di impianti e sistemi (26,16 milioni).

itinere[36]. A chiusura dell'esercizio finanziario 2014, gli immobili richiesti da comuni e altri Enti territoriali, rispetto ai quali l'Amministrazione si è espressa nel senso della non utilità ai fini istituzionali, sono circa 350.

c. attraverso gli strumenti offerti dalla legge 135 del 2012 art. 23-*ter* comma 8-*quater*, a seguito della quale sono stati segnalati all'Agenzia del demanio circa 1.600 immobili non più utili per finalità istituzionali, per valutarne l'idoneità al conferimento a Fondi Comuni di Investimento Immobiliare;
d. attraverso l'attuazione dell'art. 26 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 ("*Modifiche urgenti per la valorizzazione degli immobili pubblici inutilizzati*"), in base al quale il Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero della difesa, ha definito un primo elenco di 11 infrastrutture di cui 7 già precedentemente riconsegnate all'Agenzia del demanio e 4 in fase di dismissione;
e. nel rispetto di quanto previsto dall'art. 11-*quinquies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, la dismissione di 3 immobili di pregio (Ex Cavallerizza Reale in Torino; l'ex Ospedale Militare San Gallo ed ex Caserma "Cavalli" in Firenze) destinati all'alienazione da parte dell'Agenzia del demanio alla Società Cassa Depositi e Prestiti, avvenuta in data 23 dicembre 2014. Tale operazione si colloca nell'ambito del Piano straordinario di vendita previsto dalla legge di stabilità 2014 (art. 1, comma 391, legge 27 dicembre 2013, n. 147).

Concessione d'onore

La c.d. "concessione d'onore" è una nuova e particolare forma di concessione di beni immobili in uso all'Amministrazione e non utili per finalità istituzionali, prevista e disciplinata dal comma 3-*bis*, dell'art. 307, decreto legislativo n. 66 del 2010 (introdotto con decreto legislativo n. 7 del 2014).

È previsto, infatti, che il Ministero della difesa, d'intesa con l'Agenzia del demanio, promuova la concessione d'uso a titolo gratuito, per una durata massima di dieci anni, dei beni immobili individuati e proposti, che non siano stati richiesti in proprietà dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane e dalle regioni. I suddetti beni immobili sono concessi nello stato di fatto e di diritto in cui si trovano a chiunque presenti formale domanda al Ministero della difesa, dimostrando di essere in possesso di idonei requisiti economici e imprenditoriali per la loro valorizzazione, nonché di un piano di utilizzo. Entro sei mesi dalla scadenza della concessione, che non è rinnovabile, l'Agenzia del demanio avvia le procedure ad evidenza pubblica di alienazione del bene, riconoscendo al concessionario il diritto di prelazione[37]. Tale nuova forma concessoria potrà trovare attuazione solo all'esito della conclusione delle procedure attualmente in corso riferite alle varie istanze pervenute dalle Municipalità interessate.

---

[36] In tale quadro, è stato istituito un apposito Comitato Strategico co-presieduto dai Sottosegretari di Stato della Difesa e del Ministero delle finanze con il compito di individuare, promuovere e standardizzare procedure e interventi, anche legislativi, che consentano di agevolare le attività di razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare della Difesa. In tale alveo, si inserisce l'opera di sensibilizzazione degli Enti territoriali sul tema del Federalismo demaniale portata avanti dal Comitato Strategico attraverso l'invio di una lettera a firma congiunta ai Presidenti di Regione e ai Sindaci dei Comuni sui cui territori insistono beni immobili trasferibili ai sensi del predetto art. 56-*bis* (952 unità).

[37] In caso di mancata aggiudicazione, le opere e i manufatti eventualmente realizzati dal concessionario sul bene immobile oggetto della concessione restano acquisiti allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinare la restituzione del bene medesimo.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

Considerazioni di sintesi

1.Profili istituzionali. Programmazione strategica e finanziaria: *1.1. Il ruolo e le funzioni del Ministero; 1.2. La programmazione strategica e finanziaria*

2.Analisi della struttura organizzativa: *2.1. La revisione degli assetti organizzativi e la riduzione degli organici; 2.2. Gli organismi vigilati; 2.3. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza*

3.Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Le risorse finanziarie assegnate; 3.2. La gestione delle spese; 3.3. I residui passivi; 3.4. La situazione debitoria; 3.5. La gestione delle entrate extratributarie*

4. Missioni e programmi: *4.1. Le quote latte; 4.2. La qualità e la sicurezza agroalimentare: Expo 2015; 4.3. Il piano di rientro dell'ASSI (ex Unire)*

Considerazioni di sintesi

Nel 2014 l'azione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali si è incentrata sul perseguimento dei seguenti obiettivi strategici: accelerare l'attuazione, a livello nazionale, della riforma della Politica agricola comune (PAC) 2014-2020; promuovere la crescita del *Made in Italy*, favorendo la propensione all'*export* e l'internazionalizzazione delle imprese; aumentare il grado di competitività del settore, favorendo la crescita dimensionale delle imprese, la loro aggregazione, semplificazione amministrativa e l'incremento dell'occupazione soprattutto giovanile.

Gli stanziamenti definitivi di competenza iscritti nel bilancio di previsione del MIPAAF ammontano a circa 1.368 milioni di euro e il 96,5 per cento degli stanziamenti risulta impegnato. La missione che assorbe maggiormente gli stanziamenti definitivi di competenza rispetto al totale del Ministero risulta essere la missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" per il 58,92 per cento, a cui segue quella relativa allo "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" per il 15,4 per cento.

Al fine di razionalizzare il settore della ricerca e della sperimentazione in ambito agroalimentare, è auspicabile che il Ministero porti, in tempi brevi, a termine il processo di incorporazione dell'INEA (Istituto Nazionale di Economia Agraria) nel CRA (Consiglio per la Ricerca e la sperimentazione in Agricoltura), in modo da realizzare i preannunciati risparmi di spesa, considerato che l'incorporazione è espressamente finalizzata alla riorganizzazione del settore della ricerca e della sperimentazione nel settore agroalimentare nonché alla razionalizzazione e al contenimento della spesa pubblica, attraverso un piano di efficientamento organizzativo ed economico.

Nell'ambito delle società, particolare attenzione merita l'attività di finanziamento svolta dall'Istituto Sviluppo Agroalimentare (ISA), che, nell'esercizio della propria attività finanziaria, effettua investimenti in operazioni di finanza a tasso agevolato (partecipazione al capitale sociale e finanziamento) e operazioni di investimento, sia a titolo di capitale che di debito, a

condizioni di mercato, con finalità di supporto allo sviluppo industriale e commerciale del settore agroalimentare.

Particolarmente critica appare ancora la questione relativa alle procedure di recupero delle somme dovute dai produttori di latte riguardo allo stato di riscossione degli importi imputati e non pagati.

L'accollo da parte dello Stato dell'onere del prelievo ha comportato l'apertura di una procedura di infrazione comunitaria su una ipotesi di "aiuto di Stato" non consentito.

In relazione alle evidenziate complessità, resta da verificare in quale misura le riferite iniziative in materia di riscossione coattiva consentiranno di realizzare i dovuti recuperi

Preoccupante appare anche la situazione relativa alla soppressa Agenzia per lo Sviluppo del Settore Ippico (ASSI – ex UNIRE) per la presenza di una massa passiva di importo rilevante, rispetto alla quale è necessario adottare adeguate iniziative per l'accertamento dei presupposti e l'individuazione delle relative coperture.

Parimenti, resta da verificare se le misure di risanamento contenute nel piano di rientro sui debiti ippici maturati dell'ex ASSI siano adeguate, fattibili e effettivamente sostenibili.

Quanto all'Esposizione universale – Expo 2015 - restano, altresì, da valutare anche in relazione alle ingenti risorse finanziarie investite nell'intera operazione, i risultati ottenuti in relazione alle aspettative iniziali.

Allo stesso tempo, andrà verificata in che termini l'esposizione sarà in grado di rispondere all'effettiva esigenza di lasciare un'eredità culturale e di individuare misure di sviluppo sostenibile, volte ad un'effettiva redistribuzione delle risorse sull'intero pianeta.

Andrà altresì valutato se l'adozione della "Carta di Milano" abbia tenuto conto, non solo di esigenze di carattere meramente "espositivo" degli operatori presenti, bensì anche delle risultanze che solo un ampio dibattito culturale sul tema *Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita*, sarà in grado di produrre a beneficio anche e soprattutto delle generazioni future. In tal senso, tutti i soggetti interessati saranno chiamati ad assumere le proprie responsabilità per garantire, attraverso una "nuova consapevolezza" delle risorse, a tutti gli abitanti del pianeta il diritto ad una sana ed equilibrata alimentazione.

1. Profili istituzionali. Programmazione strategica e finanziaria

1.1. Il ruolo e le funzioni del Ministero

Nel 2014 l'attività del Ministero si è incentrata sull'entrata a regime della nuova Politica Agricola Comune (PAC), varata dal legislatore europeo a fine 2013[1]; sul miglioramento dei Piani di sviluppo rurale; sul potenziamento delle misure a sostegno della competitività delle filiere e del sistema agroalimentare.

La PAC, concepita come politica comune, nasce con l'obiettivo di rifornire di alimenti a prezzi accessibili i cittadini dell'UE e di offrire un equo tenore di vita agli agricoltori (art. 38 e segg. del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea). Nel corso degli anni, la Politica Agricola Comune è venuta ad affrontare nuove sfide legate alla sicurezza alimentare, alla gestione sostenibile delle risorse naturali e al mantenimento in vita dell'economia rurale. Con l'affermarsi del principio dello sviluppo sostenibile, la nuova PAC, valida per il periodo 2014-2020, subisce un ampio disegno di riforma, volto a rafforzare la competitività del settore agricolo, a promuovere l'innovazione e a sostenere la crescita e l'occupazione nelle zone rurali.

La nuova politica agricola garantisce un'unica strategia a livello europeo attraverso norme comuni valevoli in tutti i paesi europei nell'ambito di un mercato unico e consente, inoltre, di reagire alla volatilità del mercato in caso di necessità, di salvaguardare livelli di sicurezza agroalimentari, di accrescere la competitività dell'agricoltura europea e di definire

[1] Reg. n. 1305/2013 per le politiche di sviluppo rurale; Reg. n. 1306/2013 per l'implementazione di misure a carattere orizzontale (finanziamento, gestione e monitoraggio); Reg. n. 1307/2013 per i pagamenti diretti; Reg. n. 1308/2013 per l'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (OCM); Reg. n. 1310/2013 per la fase transitoria della programmazione.

una politica commerciale comune, permettendo all'UE di esprimersi con un'unica voce nei negoziati con i suoi partner commerciali a livello mondiale.

La nuova politica agricola prevede misure di sostegno al mercato, al reddito e allo sviluppo rurale. Misure che spesso appaiono interconnesse e dipendenti le une dalle altre.

L'introduzione di misure di sostegno del mercato dipende dal fatto che l'agricoltura risente, più di altri settori, del clima e delle condizioni metereologiche. Inoltre, l'intervallo di tempo, che, inevitabilmente, intercorre tra i segnali della domanda e la risposta dell'offerta, può causare sensibili variazioni nei volumi di produzione con effetti anche significativi sui prezzi.

Le misure a sostegno del reddito sono volte a garantire agli agricoltori un reddito di base attraverso il sistema dei pagamenti diretti – cosiddetto primo pilastro. Mentre i programmi nazionali (e a volte regionali) di sviluppo servono a far fronte alle esigenze specifiche e ai problemi delle zone rurali – cosiddetto secondo pilastro.

Il processo di riforma, definito nel 2014 con l'adozione da parte della Commissione di regolamenti attuativi[2] e con provvedimenti nazionali applicativi di valenza generale e di orientamento nei riguardi delle funzioni svolte dalle Regioni, affida agli Stati membri, in base al principio di sussidiarietà, il compito di individuare le scelte nazionali e di rivedere fin dal 2016 alcune determinazioni già assunte (cd. "*health check*" - revisione di medio termine).

Per effetto della nuova Politica Agricola Comune, dal 2014 al 2020 l'Italia potrà contare su di una disponibilità complessiva di circa 52 miliardi di euro, così distribuiti:

- circa 27 miliardi di euro per i pagamenti diretti;
- circa 20,9 miliardi di euro per lo sviluppo rurale (comprensivi di 10,45 miliardi di euro di cofinanziamento nazionale);
- circa 4,2 miliardi di euro per le organizzazioni comuni di mercato (OCM).

Mentre le iniziative poste a sostegno del mercato e del reddito sono finanziate esclusivamente dal bilancio dell'UE, le azioni volte allo sviluppo rurale si basano sulla programmazione pluriennale e sono cofinanziate dagli Stati membri.

Con il documento "*La nuova PAC: le scelte nazionali di attuazione del Regolamento (UE) n. 1307/2013*"[3], sono state definite e, poi, notificate[4] alla Commissione europea le scelte nazionali in materia: di pagamenti diretti sulla base del cosiddetto sistema irlandese, prendendo in considerazione l'Italia come "*regione unica*" ed applicando il metodo di calcolo dei diritti all'aiuto e delle pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente (*greening*); di superficie eleggibile; di definizione di "*agricoltore in attività*"; di degressività degli aiuti; di modalità di ammissibilità delle superfici; di attività agricola minima; di criteri di mantenimento delle superfici agricole; di limiti minimi previsti per il pagamento dei diritti; di settori destinatari del sostegno accoppiato e modalità di accesso alle misure.

Mancando la necessaria intesa, il Consiglio dei Ministri[5] ha approvato il decreto 18 novembre 2014[6], recante "*Disposizioni nazionali di applicazione del Regolamento (UE) n. 1307/2013*".

Per l'attuazione del secondo pilastro – relativo allo sviluppo rurale – l'intesa è stata, invece, raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni, nella quale è stata prevista l'attivazione di quattro misure nazionali per un ammontare di risorse finanziarie pari a circa 2,2 miliardi di euro.

Nel corso del 2014 è stato, inoltre, portato a termine il negoziato per l'accordo di partenariato sui fondi strutturali, approvato dalla Commissione Europea in data 30 ottobre 2014.

---

[2] Regolamenti delegati della Commissione europea nn. 639 e 640 dell'11 marzo 2014 e regolamenti di esecuzione n. 641 del 16 giugno 2014 e n. 809 del 17 luglio 2014.

[3] Approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 31 luglio 2014.

[4] Il 1° agosto 2014.

[5] A causa della mancata intesa registrata in sede di Conferenza Stato-Regioni sul documento è stata attivata la procedura di cui all'articolo 3, comma 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che ha consentito l'approvazione del documento con deliberazione motivata da parte del Consiglio dei Ministri in data 31 luglio 2014.

[6] Pubblicato nella GURI n. 295 del 20 dicembre 2014.

È stata, altresì, avviata l'attività di supervisione degli Organismi Pagatori, con particolare attenzione rivolta all'Organismo Pagatore Agea oggetto di un piano d'intervento correttivo disposto ad aprile 2014.

Quanto alla nuova organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (OCM) sono stati adottati il decreto 20 giugno 2014 per la produzione e l'immissione in commercio dei prodotti ortofrutticoli "di quarta gamma"; il d.m. 28 agosto 2014 per il settore ortofrutticolo e il d.m. 10 dicembre 2014, per il settore dell'olio di oliva.

1.2. La programmazione strategica e finanziaria

La direttiva 22 gennaio 2014, recante *"Indirizzi generali sull'attività amministrativa e sulla gestione per il 2014"*[7], è finalizzata ad assicurare il raccordo tra le priorità dell'indirizzo politico di Governo e la programmazione strategica e operativa connessa all'azione amministrativa del Ministero, anche in relazione alle modifiche dell'assetto organizzativo dell'Amministrazione disposte dal dPCM 27 febbraio 2013, n. 105.

La direttiva annuale individua cinque priorità politiche[8], volte ad accelerare l'attuazione a livello nazionale della riforma della Politica agricola comune 2014-2020; a promuovere[9] la crescita del *"Made in Italy"* nel mondo, favorendo la propensione all'*export* e l'internazionalizzazione delle imprese e a tutelare i prodotti di qualità nei mercati esteri; ad aumentare il grado di competitività del settore, favorendo la crescita dimensionale delle imprese, la loro aggregazione, semplificazione amministrativa e l'incremento dell'occupazione soprattutto giovanile; a rafforzare il ruolo dell'Italia in sede europea e internazionale; ad assicurare trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa[10].

Le note integrative al bilancio 2014-2016[11] illustrano, oltre alle linee di attività di ciascun programma di spesa, le categorie di spesa ad esso sottese, nonché i criteri adottati per la formulazione delle previsioni.

2.Analisi della struttura organizzativa

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

A seguito della soppressione dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (ASSI – ex Unire), disposta dall'art. 23-*quater* del DL 95/2012, con Decreto interministeriale 31 gennaio 2013 si è proceduto alla ripartizione del personale della disciolta Agenzia tra il Ministero delle politiche agricole e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Il processo di riorganizzazione ministeriale, avviato dal DL n. 95/2012[12], ha portato all'adozione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 febbraio 2013, n. 105, recante *"Regolamento di organizzazione del MIPAAF"*.

Le dotazioni organiche, incrementate dei contingenti di personale proveniente dall'ex ASSI, sono state ripartite in due ruoli: Agricoltura e Ispettorato Centrale Qualità e Repressione Frodi (ICQRF).

---

[7] Direttiva adottata (ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 e degli articoli 4, comma 1, lettere b) e c) e 14, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, nonché dell'art. 15, comma 2, lett. a) del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) con d.m. 22 gennaio 2014, e registrata alla Corte dei conti il 14 febbraio 2014 al foglio n. 635.

[8] Le cinque priorità politiche sono: rilancio dello sviluppo; promozione dello sviluppo, della competitività e della qualità nel settore agricolo, agroalimentare, ippico e della pesca; 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.

[9] D'intesa con il MISE e con il coinvolgimento degli enti da questo vigilati.

[10] V. Linee programmatiche del dicastero presentate alle Commissioni Agricoltura di Camera e Senato dal Ministro Martina il 27 marzo 2014.

[11] Previste dall'articolo 21, comma 11 della legge di contabilità pubblica, legge n. 196/2009.

[12] Art. 2, comma 10-*ter*, del DL n. 95/2012, convertito nella legge 135/2012.

Con d.m. del 13 febbraio 2014, il Ministero ha provveduto all'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e all'attribuzione delle rispettive competenze[13].

Con d.m. 4 luglio 2014 è stato ripartito il contingente di personale delle aree prima, seconda e terza del ruolo Agricoltura, in profili professionali e fasce retributive, e distribuito il personale dell'Ispettorato, nell'ambito della sede centrale e delle sedi periferiche dello stesso.

TAVOLA 1

SITUAZIONE DEL PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2014

	Uffici centrali			Uffici periferici		
	organico	Personale in servizio		organico	Personale in servizio	
		A tempo indeterminato	A tempo determinato		A tempo indeterminato	A tempo determinato
Uffici dirigenziali I fascia	10	4	6	-	-	-
Uffici dirigenziali II fascia	41	33	4	14	8	1
Totale Uffici dirigenziali	**51**	**37**	**10**	**14**	**8**	**1**
Area III	484	473		303	277	
Area II	383	378		348	317	
Area I	12	5		5	5	
Totale personale Aree	**879**	**856**		**656**	**599**	

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Gli effetti delle misure di riduzione e di razionalizzazione degli assetti organizzativi assunte sono evidenziati nelle tavole 2, 3 e 4, di seguito riportate, riferite al triennio 2012-2014.

TAVOLA 2

ORGANICI PERSONALE DIRIGENTE

Organici personale dirigente	2012	% variaz. rispetto al 2011	2013	% variaz. rispetto al 2012	2014	% variaz. rispetto al 2013
Organici Uffici dirigenziali I fascia	10	-9,1	10	-	10	-
Organici Uffici dirigenziali II fascia	50	-19,4	55	10,0	55	-
Totale organico posizioni dirigenziali	**60**	**-17,8**	**65**	**8,3**	**65**	**-**

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

TAVOLA 3

ORGANICI PERSONALE NON DIRIGENTE

Organici personale non dirigente	2012	% variaz. rispetto al 2011	2013	% variaz. rispetto al 2012	2014	% variaz. rispetto al 2013
Area III	705	-10,0	787	11,63	787	-
Area II	664	-10,0	731	10,09	731	-
Area I	16	-11,1	17	6,25	17	-
Totale organico personale non dirigenziale	**1.385**	**-10,0**	**1.535**	**10,83**	**1.535**	**-**

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

[13] Registrato alla Corte dei conti il 13.3.2014 fgl. 1075.

TAVOLA 4

CORPO FORESTALE DELLO STATO –
ORGANICI PERSONALE DIRIGENTE E NON DIRIGENTE

		Dotazione organica	Personale in sevizio al 31.12.2012	Personale in sevizio al 31.12.2013	Personale in sevizio al 31.12.2014
Totale		**9.360**	7.869	7.698	7.563
Personale assunto *ex lege* 124/85			1.354	1.341	1.317

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

In ogni caso, al 31 dicembre 2014 non si registrano posizioni sovrannumerarie[14].

Le assunzioni a tempo determinato, che interessano il Corpo forestale dello Stato, riguardano il personale operaio[15] e sono finalizzate alla lotta contro gli incendi boschivi, al monitoraggio e alla protezione dell'ambiente, alla tutela e alla salvaguardia delle riserve naturali statali.

2.2. Gli organismi vigilati

Già in sede di relazione al Rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio 2013[16] si era avuto modo d richiamare l'attenzione del legislatore sulla necessità di proseguire nel processo di riordino e di razionalizzazione delle società partecipate e degli enti vigilati.

Il processo di riordino aveva comportato nel 2013 la riduzione degli enti vigilati da 9 a 6, di cui uno in liquidazione[17], distinti tra la categoria degli Enti pubblici non economici (alla quale appartengono l'Istituto nazionale di economia agraria - INEA, confluito nel CRA con legge di stabilità per il 2015 - legge 190/2014; il Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura - CRA; 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) e degli Enti pubblici economici (quali l'Ente nazionale risi; l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare - ISMEA).

Le Società partecipate dal Ministero sono l'Istituto per lo sviluppo agroalimentare S.p.A. - ISA, l'Unirelab S.r.l.[18]; la Buonitalia S.p.A. (soppressa e in liquidazione); l'Agenzia di Pollenzo.

La vigilanza viene esercitata secondo le modalità di esercizio previste dalle rispettive norme di riferimento - leggi istitutive e statuti. In particolare, mediante nomina degli organi statutari, l'approvazione degli statuti, dei regolamenti di organizzazione e funzionamento, di amministrazione e contabilità ovvero dei bilanci di esercizio.

A seguito dell'incorporazione dell'Istituto nazionale di economia agraria (INEA) nel CRA, disposta dall'art. 1, comma 381, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità

---

[14] Sul riassorbimento al 31 dicembre 2014 della situazione soprannumeraria dei dirigenti di II fascia, esistente al 30 giugno 2014, v. deliberazione Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 23/2014/G *"Gli interventi di riduzione degli assetti organizzativi e delle dotazioni organiche delle Amministrazioni dello Stato disposti dall'art.2 del DL n. 95/12, convertito in legge n. 135/12, ad integrazione di quelli già previsti dalle leggi n.133/08, n. 25/10 e n. 148/11."*

[15] L'art. 1, comma 24, della legge n. 147/2013 - legge di stabilità per il 2014 – ha consentito al Corpo forestale dello Stato la spesa di 1,5 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 per l'assunzione di a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 aprile 1985, n. 124.

[16] V. pag. 406 e segg.

[17] V. Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, maggio 2014, pag. 135 e segg.

[18] Società *in house* del Ministero, costituita in attuazione dell'art. 23-*quater*, comma 9-*bis* del decreto-legge 6/7/2012, n. 95 convertito con legge 7/8/2012, n. 135; con decreto interministeriale in data 15/11/2012 è avvenuto il trasferimento del capitale sociale al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

per il 2015), il CRA assume la nuova denominazione di Agenzia unica per la ricerca, la sperimentazione in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria.

L'incorporazione è espressamente finalizzata alla razionalizzazione del settore della ricerca e della sperimentazione nel settore agroalimentare; nonché alla razionalizzazione e al contenimento della spesa pubblica, attraverso un piano di efficientamento organizzativo ed economico.

Vengono previsti gli obiettivi, in termini di riduzione e razionalizzazione delle strutture, anche periferiche, e la previsione di un numero limitato di centri per la ricerca e la sperimentazione, a livello almeno interregionale, su cui concentrare le risorse della ricerca e l'attivazione di convenzioni e collaborazioni strutturali con altre Pubbliche amministrazioni, Regioni e privati.

L'attuazione è demandata al Ministro mediante la nomina di un commissario straordinario e, eventualmente. di due esperti in materia di ricerca applicata al settore agroalimentare.

Si prevede infine che, nelle more dell'attuazione del riordino dell'Agenzia, è ridotto a decorrere dal 2015 il contributo ordinario annuo a carico dello Stato a favore del Consiglio per la sperimentazione e la ricerca in agricoltura. Attualmente il CRA conta 15 centri di ricerca e 32 unità di ricerca collocati sul territorio nazionale, la cui riduzione, pari ad almeno il 50 per cento, consentirebbe risparmi di spesa, per non meno di 2,5 milioni di euro relativamente al personale e a 1,4 milioni di euro per le spese di funzionamento[19].

Al fine di razionalizzare il settore della ricerca e della sperimentazione in ambito agroalimentare, è auspicabile che il Ministero porti, in tempi brevi, a termine il processo di incorporazione dell'INEA nel CRA, in modo da realizzare i preannunciati risparmi di spesa.

Il personale degli enti e degli organismi vigilati è in larga misura titolare di contratto di lavoro a tempo indeterminato nei termini di seguito riportati:

TAVOLA 5

PERSONALE ENTI E ORGANISMI VIGILATI

Denominazione organismo	**N. unità di personale in servizio**	***di cui: tempo indetermin.***
Enti pubblici non economici:		
C.R.A.	1.684	*1.463*
A.G.E.A.	260	*259*
I.N.E.A.	225	*115*
E.I.P.L.I.	139	*130*
Enti pubblici economici:		
I.S.M.E.A.	131	*131*
Ente Nazionale Risi	80	*79*

Società:

Denominazione organismo	**Quota % partecipazione del Ministero**	**N. unità di personale in servizio**	***di cui: tempo indetermin.***
I.S.A. SpA	100	35	*35*
Unirelab Srl	100	36	*35*
Agenzia di Pollenzo SpA	3,90	n.p.	*1*
Buonitalia SpA	Soppressa e in liquidazione		

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Nella maggior parte dei casi, la percentuale più alta dei costi interessa il personale.

[19] L'attuale dotazione organica del CRA consta di 1.902 unità, il cui costo annuo ammonta a complessivi 72 milioni di euro. La sola riduzione del 20 per cento di tale dotazione comporterebbe risparmi per circa 14 milioni.

Nella tavola che segue è in evidenza che l'incidenza dei pagamenti disposti dal Ministro a favore degli enti strumentali rispetto al totale dei pagamenti si va riducendo nei primi due anni (2012 e 2013), per poi risalire nell'anno 2014, assestandosi al 10,35 per cento.

TAVOLA 6

PAGAMENTI AD ENTI E SOCIETÀ PARTECIPATE NEL TRIENNIO 2012-2014

(in milioni)

PAGAMENTI TOTALI	2012	*Incid. % sui pagamenti totali Ministero*	2013	*Incid. % sui pagamenti totali Ministero*	2014	*Incid. % sui pagamenti totali Ministero*
Pagamenti totali ad enti e società partecipate	159	*10,26*	140	*9,81*	136	*10,35*
Pagamenti totale Ministero	**1.547**	***100,00***	**1.428**	***100,00***	**1.317**	***100,00***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Particolare attenzione meritano i progetti di finanziamento dell'Istituto Sviluppo Agroalimentare (ISA), interamente partecipato dal Ministero il quale, nell'esercizio dell'attività finanziaria ai sensi dell'art. 106 e segg. del d.lgs. n. 385/1993, effettua investimenti in operazioni di finanza a tasso agevolato (partecipazione al capitale sociale e finanziamento) ed operazioni di investimento, con finalità di supporto allo sviluppo industriale e commerciale del settore agroalimentare.

Per effetto dell'art. 16, comma 8, del DL 24 aprile 2014, n. 66[20], l'Istituto per lo sviluppo agroalimentare (ISA) S.p.A., delle politiche agricole alimentari e forestali, ha versato all'entrata del bilancio dello Stato la somma di 21,2 milioni di euro[21].

2.3. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza

L'Amministrazione ha provveduto ad adottare nei termini di legge il Piano Triennale per la prevenzione e la corruzione 2014-2016, nonché a nominare il responsabile dell'anticorruzione nel mese di giugno 2014.

Nel 2014 il Ministero ha rafforzato la sua azione sul tema della trasparenza amministrativa, declinando nel Programma Triennale della Trasparenza 2014-2016, una mappa di quattro aree strategiche [22] e di obiettivi operativi.

Nell'area strategica Organizzativa uno degli obiettivi operativi conseguiti nel 2014 riguarda la definizione di una circolare sulle modalità standard di pubblicazione con calendarizzazione degli obblighi, per facilitare la raccolta sistematica dei dati e la loro verifica. Un altro obiettivo di rilievo conseguito riguarda la definizione di procedure di controlli ex-post con un sistema di monitoraggio trimestrale su dimensioni di analisi di interesse. Un ulteriore risultato è stato la definizione di indicatori di fruibilità per l'utenza.

Nell'area strategica Motivazionale è stata predisposta l'apertura di uno "sportello d'ascolto" interno sulle problematiche connesse all'impatto organizzativo del d.lgs. 33/2013 ed identificazione di aree di intervento e potenziale miglioramento dal punto di vista della diffusone della cultura della trasparenza e pratiche organizzative.

Nell'area strategica Metodologia e Comunicazione è stato realizzato un notiziario di rendicontazione trimestrale delle attività e disposta l'apertura di una *community* aperta alle

[20] Convertito nella legge 23 giugno 2014, n. 89.

[21] Ad integrazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 53, della legge 12 novembre 2011, n. 183, e successive modificazioni, e dall'articolo 1, comma 71, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e successive modificazioni e integrazioni.

[22] Le aree strategiche così individuate sono: l'area Organizzativa, l'area Motivazionale, l'area Metodologica e Comunicativa e l'area Tecnologica.

associazioni dei consumatori come canale di ascolto permanente, con l'organizzazione di due giornate della Trasparenza in due appuntamenti annuali.

Nell'area Tecnologica è stata attivata una piattaforma *open source* per la realizzazione di consultazioni civiche già utilizzata con successo per il Codice etico del MIPAAF.

Per quanto riguarda gli specifici obblighi di pubblicazione delle dichiarazioni rese ai sensi del d.lgs. n. 39 del 2013 sono state adottate specifiche misure per la riorganizzazione delle informazioni pubblicate in modalità tabellare che consente il controllo visuale delle situazioni di assolvimento sia per la sezione dirigenti che in quella relativa ai collaboratori.

3.Analisi finanziarie e contabili

3.1. Le risorse finanziarie assegnate

Nel 2014 gli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero ammontano a 1.367,7 milioni di euro rispetto ad uno stanziamento iniziale di 1.269 milioni di euro. Essi presentano un decremento rispetto all'esercizio precedente dell'11,5 per cento.

Lo scostamento tra stanziamenti definitivi ed iniziali, pari al 7,78 per cento, appare più contenuto rispetto agli esercizi precedenti, (era al 22,90 per cento nel 2013 e al 36,2 per cento nel 2012), il che rileva una previsione definitiva pressoché confermativa dello stanziamento iniziale.

TAVOLA 7

SITUAZIONE STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER IL TRIENNIO 2012-2014

(in migliaia)

Missione	2012			2013			2014		
	iniziale	definitivo	Var. Def/Iniz %	iniziale	definitivo	Var. Def/Iniz %	iniziale	definitivo	Var. Def/Iniz %
007.Ordine pubblico e sicurezza	158.343	163.994	3,57	154.626	167.634	8,41	157.121	165.877	5,57
008.Soccorso civile	134.744	149.195,	10,72	130.431	144.061	10,45	141.309	157.854	11,71
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	580.048	947.559	63,36	754.797	999.185	32,38	712.231	805.923	13,15
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	215.153	223.597	3,92	196.240	212.393	8,23	197.759	210.303	6,34
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	18.912	23.296	23,18	17.979	19.280	7,24	19.705	22.845	15,93
033.Fondi da ripartire	2.644	3.841	45,26	3.437,05	2.975	-13,46	40.908	4.947	-87,91
Totale	**1.109.846**	**1.511.482**	**36,19**	**1.257.510**	**1.545.527**	**22,90**	**1.269.033**	**1.367.748**	**7,78**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La missione che assorbe maggiormente gli stanziamenti definitivi di competenza rispetto al totale del Ministero risulta essere la missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" per il 58,92 per cento, a cui segue quella relativa allo "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" per il 15,4 per cento.

Le principali misure di contenimento della spesa riguardano gli incarichi di consulenza[23], le spese di rappresentanza[24], per autovetture[25], sponsorizzazioni[26], missioni[27], formazione[28] e acquisto di mobili e arredi[29].

[23] Ex art. 1, comma 5, del DL 101/2013 che modifica l'art 6 c. 9 del DL 78/2010, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

[24] Ex art. 6, comma 8, del DL 78/2010, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

[25] Ex art. 15, comma 1 DL n. 66/2014.

[26] Ex art. 6, comma 9, DL 31.05.2010, n. 78, del DL 78/2010, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

Per gli anni successivi al 2014, gli stanziamenti iniziali sul bilancio pluriennale sono stati ridotti rispetto al precedente bilancio pluriennale: 1.280 milioni per il 2015; 1.209 milioni per il 2016; 1.218 milioni per il 2017.

3.2. La gestione delle spese

Nella tavola che segue, in riferimento al biennio 2013-2014, sono riportati, gli impegni, i pagamenti, i residui iniziali e finali distinti per missioni.

Dai dati si evince che per il 2014, la Missione che assorbe la maggior parte delle risorse in termini di impegni (circa il 60 per cento) rispetto al totale del Ministero risulta essere la missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", in flessione rispetto al 2013 (65 per cento).

TAVOLA 8

GESTIONE DELLE SPESE PER IMPEGNI, PAGAMENTI E RESIDUI NEL BIENNIO 2013-2014

(in migliaia)

Missione	Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui iniziali		Residui finali	
	2013	**2014**	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**
007.Ordine pubblico e sicurezza	159.342	161.774	157.381	163.532	6.210	7.973	7.973	6.038
008.Soccorso civile	145.412	151.507	142.214	150.640	9.301	11.677	11.677	12.156
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	992.519	802.406	905.790	782.631	260.113	317.206	317.206	306.638
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	209.175	198.892	202.296	198.149	9.026	14.833	14.833	14.746
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	15.433	19.078	17.382	17.272	4.550	1.636	1.636	3.222
033.Fondi da ripartire	2.907	4.947	2.907	4.947	0	0	0	0
Totale	**1.524.788**	**1.338.604**	**1.427.973**	**1.317.171**	**289.199**	**353.325**	**353.325**	**342.800**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Di seguito sono riportati, gli stanziamenti definitivi, gli impegni totali, i pagamenti e i residui, distinti per Centri di responsabilità e categoria, relativamente all'esercizio finanziario 2014.

[27] Ex art. 6, comma 12 del DL 78/2010, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
[28] Ex art. 6, comma 13 del DL 78/2010, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
[29] Ex art. 1, comma 141, della legge 228/2012.

TAVOLA 9

SPESE TOTALI PER CATEGORIE DI SPESA NEL MINISTERO - COMPRESO IL CORPO FORESTALE DELLO STATO

(in migliaia)

Categorie economiche - Titoli spesa	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Totali	Pagamenti totali	Residui finali
Redditi di lavoro dipendente	539.627	512.211	522.633	6.459
di cui imposte pagate sulla produzione	32.067	31.134	31.878	151
Consumi intermedi	172.234	168.770	140.690	73.483
Trasferimenti di parte corrente	267.333	266.368	261.887	49.887
di cui alle amministrazioni pubbliche	152.728	151.920	149.430	39.283
Altre uscite correnti	6.358	6.199	6.515	282
di cui interessi passivi	544	522	529	2
SPESE CORRENTI	**985.553**	**953.548**	**931.725**	**130.111**
Investimenti fissi lordi	158.940	156.296	141.038	165.111
Trasferimenti in c/capitale	205.771	216.324	226.923	47.578
di cui alle amministrazione pubbliche	60.370	68.307	65.554	22.279
SPESE IN CONTO CAPITALE	**364.711**	**372.620**	**367.961**	**212.689**
SPESE FINALI	**1.350.264**	**1.326.169**	**1.299.686**	**342.800**
Rimborso passività finanziarie	17.484	17.484	17.484	0
SPESE COMPLESSIVE	**1.367.748**	**1.343.653**	**1.317.171**	**342.800**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Segue la tavola relativa alle spese per categorie di spesa del C.d.R. n. 5 del Corpo Forestale dello Stato.

TAVOLA 10

SPESE TOTALI PER CATEGORIE ECONOMICHE
C.D.R. 5 - CORPO FORESTALE DELLO STATO

(in migliaia)

Categorie	Corpo Forestale dello Stato			
	Stanziamenti definitivi	Impegni Totali	Pagato totale	Residui totali
Redditi di lavoro dipendente	449.578	427.946	437.722	6.075
di cui imposte pagate sulla produzione	*26.964*	*26.338*	*27.066*	*150*
Consumi intermedi	44.739	43.910	41.614	11.332
Trasferimenti di parte corrente	170	166	72	95
di cui alle amministrazioni pubbliche	*168*	*166*	*72*	*95*
Altre uscite correnti	3.688	3.661	3.854	2
di cui interessi passivi	*4*	*4*	*11*	*1*
SPESE CORRENTI	**498.174**	**475.683**	**483.261**	**17.503**
Investimenti fissi lordi	34.284	33.370	27.485	15.437
Trasferimenti di parte capitale	1.575	1.575	1.575	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**35.859**	**34.945**	**29.060**	**15.437**
SPESE FINALI	**534.033**	**510.628**	**512.321**	**32.940**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I dati sopra riportati evidenziano chiaramente che la spesa del ministero è fondamentalmente composta dalla spesa del personale e dai trasferimenti sia di parte corrente che di parte capitale principalmente verso le altre Amministrazioni pubbliche.

Infatti, nel 2014, il totale dei pagamenti dei redditi da lavoro dipendente incide del 56,09 per cento sul totale dei pagamenti delle spese correnti, aumentando rispetto al 2013 (49,40 per cento).

I pagamenti totali delle spese correnti incidono sul totale dei pagamenti relativi alla spesa finale del ministero per il 71,7 per cento nel 2014, diminuendo rispetto al 2013 (71,14 per cento).

Per quanto riguarda invece i pagamenti delle spese in conto capitale rispetto ai pagamenti complessivi la percentuale di incidenza è del 28,3 per cento (nel 2013 era del 28,9 per cento).

3.3. I residui passivi

Nel 2014 i residui passivi complessivi del Ministero ammontano a 342,8 milioni di euro, in leggera diminuzione rispetto al 2013 (tavola 11).

Nella tavola sono riportati i residui passivi suddivisi per categoria e titolo di spesa, relativi al biennio 2013-2014.

TAVOLA 11

RESIDUI PASSIVI DEL MINISTERO NEL BIENNIO 2013-2014

(in migliaia)

Residui Iniziali definitivi *		Pagamenti conto residui		Residui finali	
2013	**2014**	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**
289.199	355.825	138.198	199.561	353.325	342.800

* comprensivi delle variazioni in conto residui

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 12

CLASSIFICAZIONE ECONOMICA DEL MINISTERO NEL BIENNIO 2013-2014

(in migliaia)

Categoria economica - Titolo spesa	Residui Passivi	
	2013	**2014**
Redditi di lavoro dipendente	16.870	6.459
di cui imposte pagate sulla produzione	*833*	*151*
Consumi intermedi	29.516	73.483
Trasferimenti di parte corrente	68.498	49.887
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*39.035*	*39.283*
Altre uscite correnti	492	282
di cui interessi passivi	*9*	*2*
SPESE CORRENTI	115.377	130.111
Investimenti fissi lordi	164.165	165.111
Trasferimenti in c/capitale	73.783	47.578
di cui alle Amministrazione pubbliche	*30.630*	*22.279*
Altre spese in conto capitale	0	
SPESE IN CONTO CAPITALE	***237.948***	***212.689***
SPESE FINALI	**353.325**	**342.800**
Rimborso passività finanziarie		0
SPESE COMPLESSIVE	***353.325***	***342.800***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2014 l'ammontare dei residui finali rispetto ai residui iniziali segna un leggero miglioramento in corrispondenza di un aumento dei pagamenti in conto residui rispetto al 2013.

Con il riaccertamento straordinario dei residui passivi, di cui all'art. 49 del decreto-legge n. 66/2014 e in linea con gli obiettivi programmati di finanza pubblica, si è proceduto alla eliminazione dei residui passivi correnti (2012 e 2013) e dei residui perenti (anteriori al 2012) per insussistenza del debito e sono stati istituiti appositi fondi di parte corrente e di conto capitale, per il finanziamento di nuovi programmi di spesa, di quelli già esistenti e per il ripiano dei debiti fuori bilancio.

L'art. 1, comma 203, della legge di stabilità per il 2015 ha destinato[30] per il 2015 e 2016 sei milioni di euro del fondo di parte corrente iscritto nello stato di previsione del Ministero[31] a quota parte della copertura finanziaria connessa agli oneri relativi all'attuazione del comma 202 del medesimo articolo (realizzazione delle azioni concernenti il piano straordinario per la promozione del *Made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia); a tale fine nello stato di previsione della spesa del MIPAAF - programma 1.5 "Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione" è stato istituito il cap. 2302 "Fondo per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari".

Inoltre il DL 4/2015, concernente "Misure urgenti in materia di esenzione IMU"[32], ha previsto che a una quota parte degli oneri derivanti dall'articolo 1 del predetto decreto-legge - pari a 45 milioni di euro - sia data copertura finanziaria mediante il versamento all'entrata delle risorse disponibili sul fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ai sensi dell'articolo 49, comma 2, lettera d), del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

3.4. La situazione debitoria

Come già evidenziato nella relazione al rendiconto 2013 la situazione dei debiti pregressi del Ministero è particolarmente preoccupante a seguito dell'assunzione della situazione debitoria dell'ex ASSI (32,1 milioni di euro).

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, al 31.12.2013, sono emerse situazioni debitorie pari a 33,5 milioni di euro delle 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 1,4 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.).

Tra le partite debitorie, una parte significativa dell'esposizione debitoria del Ministero riguarda 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 cinquantotto Consorzi agrari provinciali, a titolo di rimborso delle spese sostenute nel dopoguerra e fino al 1967 per la gestione degli ammassi obbligatori

[30] Ai sensi dell'articolo 49, comma 2, lettere a) e b), del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2011, n. 89.

[31] Corrispondente al Cap. 2350.

[32] Convertito nella legge 24 marzo 2015, n. 34.

nei confronti del Ministero, era *"alla data del 30 giugno 2004 di 511,9 milioni di euro oltre ulteriori interessi pari al tasso ufficiale di sconto aumentato del 4,4 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[33] sulla compatibilità di alcune disposizioni di legge[34], che limitano l'importo e la capitalizzazione degli interessi, con le direttive europee in tema di lotta contro i ritardi nei pagamenti nelle transazioni commerciali[35].

La Corte di Giustizia europea con sentenza del 26 febbraio 2015[36] ha riconosciuto legittimo il calcolo degli interessi - su base annuale - introdotto dal decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, ritenendo che le disposizioni comunitarie *"non ostano a che uno Stato membro possa, durante il termine di trasposizione della seconda direttiva, adottare disposizioni legislative idonee a modificare a sfavore di un creditore dello Stato gli interessi prodotti da un credito derivante dall'esecuzione di un contratto concluso prima dell'8 agosto 2002"*.

Sulla vicenda dovrà ora pronunciarsi la Cassazione che aveva sollevato[37] la questione pregiudiziale, dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

3.5. La gestione delle entrate extra-tributarie

I capitoli di entrata sono 21 e risultano intestati al Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità. Per tutti i capitoli di entrata l'accertamento è contestuale[38].

I versamenti totali risultano essere pari ad circa 191 milioni.

Le richieste di riassegnazioni di entrata pervenute dall'Amministrazione nel corso del 2014 ammontano complessivamente a circa 42 milioni.

Le variazioni di competenza per riassegnazione risultano complessivamente nel 2014 pari a circa 39 milioni, dei quali circa 31 milioni a favore del Corpo Forestale dello Stato, principalmente per compensi fissi ed accessori e acquisto di beni e servizi[39].

---

[33] Ai sensi dell'art. 267 TFUE.

[34] Art. 12, comma 6, del DL 2 marzo 2012, n. 16, convertito nella legge 26 aprile 2012, n. 44.

[35] Direttive europee 2000/35/CE e 2011/7/UE, recepite con i d.lgs. n. 231 del 2002 e n. 192 del 2012.

[36] Nella causa C-104/14.

[37] Ai sensi dell'art. 267 TFUE.

[38] Le proposte di previsioni di entrata per il triennio 2014-2016 si riferiscono ai capitoli/articoli, quali unità elementari del bilancio. I criteri per la formulazione delle proposte di entrata su base triennale da parte delle Amministrazioni competenti rimangono immutati rispetto a quelli adottati per i precedenti esercizi finanziari.

Con riferimento alle entrate non tributarie, la valutazione fa riferimento alle caratteristiche proprie di ciascun cespite e alla legislazione di riferimento.

I capitoli di entrata oggetto di riassegnazione alla spesa nel corso della gestione, di norma, non riportano alcuna previsione, quindi, tali capitoli vengono identificati "per memoria".

Nei versamenti complessivi si è riscontrato un aumento costante delle somme riversate; ciò è dipeso da un miglioramento dell'attività di vigilanza (multe, rimborsi, contributi, norme a carattere straordinario, ecc.).

[39] Le somme versate dopo il 31 ottobre 2013 e comunque entro l'anno, per effetto del comma 2 dell'art. 2 del d.P.R. 10 novembre 1999, n. 469, possono essere riassegnate alle corrispondenti unità previsionali l'anno successivo.

Le riassegnazioni non devono rientrare nei vincoli imposti dall'art. 2, comma 615, della legge finanziaria 2008 (legge 24/12/2007, n. 244).

Critica appare la "ridestinazione" delle risorse del capitolo di entrata 3583 *"Versamento da parte dei titolari delle autorizzazioni all'immissione in commercio e degli esercizi di vendita di prodotti fitosanitari e dei mangimi integratori contenenti farine e proteine animali, di un contributo per la sicurezza alimentare nella misura del 2 per cento del fatturato annuo relativo, rispettivamente, alla produzione ed alla vendita dei citati prodotti"*.

L'articolo 59 della legge 488/1999 (legge finanziaria del 2000) e successive modifiche - recante disposizioni per lo *"Sviluppo dell'agricoltura biologica e di qualità"* - ha introdotto una tassazione sull'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, fertilizzanti e presidi sanitari: le entrate derivanti da tali contributi sono versate sul predetto

La misura delle entrate extra-tributarie individua l'ammontare delle entrate proprie del Ministero prodotte a seguito di attività caratteristica.

Si rappresentano di seguito i capitoli di riferimento segnalando in particolare quelli relativi ai versamenti per scommesse ippiche (cap. 2538) e il capitolo *omnibus*, non altrimenti specificato (cap. 3590).

TAVOLA 13

CAPITOLI DI RIFERIMENTO PER LE ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE

(in migliaia)

Capitolo di Entrata		Previsioni Definitive Cassa	Riscosso Totale	Versamenti Totali
2474	Entrate di pertinenza del ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	0	312	249
2475	Proventi derivanti dalla gestione dei beni gestiti dall'ufficio biodiversita', ivi compresi quelli derivanti dall'attivita' divulgativa e dalla vendita dei prodotti	3.464	2.916	2.916
2476	Entrate e proventi vari derivanti dall'amministrazione dei patrimoni silvo-pastorali di comuni ed altri enti	424	395	395
2537	Versamento delle risorse finanziarie di pertinenza della soppressa agenzia per lo sviluppo del settore ippico-assi	0	6.124	6.124
2538	Versamento in entrata dei flussi finanziari generati dalle scommesse ippiche di agenzia, di competenza della soppressa agenzia per lo sviluppo del settore ippico-assi	65.000	59.294	59.294
3373	Sanzioni amministrative pecuniarie relative alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari	1.189	1.497	1.497
3414	Somme relative ai compensi dovuti dai terzi per qualsiasi incarico conferito ai dirigenti del ministero delle politiche agricole e forestali in ragione del loro ufficio ovvero conferito agli stessi dalla propria amministrazione o su designazione della medesima, da far confluire in apposito fondo del predetto ministero per essere destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza.	44	47	47
3443	Recupero dei crediti e di ogni altra somma connessa ai medesimi, di pertinenza del ministero delle politiche agricole e forestali, liquidati dalla corte dei conti con sentenza o ordinanza esecutiva, a carico di responsabili per danno erariale	40	15	15
3581	Somme dovute dai contraenti con l'amministrazione dello stato per spese di copia, stampa, carta bollata e le altre spese inerenti ai relativi contratti concernenti il ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	10	9	9
3582	Entrate derivanti dal versamento dei compensi dovuti dai costitutori di varieta' vegetali	2.000	2.153	2.153
3583	Versamento da parte dei titolari delle autorizzazioni all'immissione in commercio e degli esercizi di vendita di prodotti fitosanitari e dei mangimi integratori contenenti farine e proteine animali, di un contributo per la sicurezza alimentare nella misura dello 0,5 per cento del fatturato annuo relativo, rispettivamente, alla produzione ed alla vendita dei citati prodotti	0	0	0
3583	Versamento da parte dei titolari delle autorizzazioni all'immissione in commercio e degli esercizi di vendita di prodotti fitosanitari e dei mangimi integratori contenenti farine e proteine animali, di un contributo per la sicurezza alimentare nella misura dello 2 per cento del fatturato annuo relativo, rispettivamente, alla produzione ed alla vendita dei citati prodotti	10.000	11.991	11.991

---

capitolo e tali risorse, sino al 2007, erano interamente riassegnate sul pertinente capitolo di spesa 7742 *"Fondo per la ricerca nel settore dell'agricoltura biologica e di qualità"*.

L'articolo 2, commi 615 e 616, della legge 244/2007 (legge finanziaria 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 1 "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 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 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.

Capitolo di Entrata		Previsioni Definitive Cassa	Riscosso Totale	Versamenti Totali
3584	Contributo dovuto dai richiedenti per il funzionamento delle commissioni di degustazione e delle commissioni di appello, ai fini della rivendicazione dei vini a docg, doc e igt, in applicazione dell'articolo 15, comma 7, del decreto legislativo n.61/2010	20	34	34
3585	Versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del ministero delle politiche agricole e forestali da ricondurre in bilancio ai sensi dell'art.93, comma 8, della legge 289/2002	0	0	0
3586	Rimborsi e concorsi diversi dipendenti da spese relative al ministero per le politiche agricole e forestali	700	428	425
3588	Entrate derivanti dal versamento delle tariffe da parte degli interessati ai fini del rilascio dei certificati di cui all'art. 1 della legge 21 giugno 1991, n. 192	80	86	86
3590	Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali	58.869	70.555	70.357
3591	Entrate derivanti dal versamento delle quote corrisposte da parte dei centri di imballaggio delle uova	0	1	1
3643	Versamenti di somme da erogare al personale del ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nell'ambito del pagamento congiunto di competenze fisse ed accessorie, ai sensi dell'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati	11.750	29.672	29.672
3793	Canoni corrisposti dagli assegnatari in temporanea concessione di alloggi di servizio dell'amministrazione per le politiche agricole e ferestali ai sensi del decreto-legge n. 387 del 1987 convertito nella legge n.472 del 1987 da destinare nella misura del 5 per cento per il ripristino di immobili non riassegnabili in quanto in attesa di manutenzione, del 10 per cento per la manutenzione straordinaria, del 15 per cento per la costituzione di un fondo-casa e del 20 per cento per la realizzazione ed il reperimento di altri alloggi da parte del ministero della difesa e delle altre amministrazioni di cui alla legge n.831del 1986 e al predetto decreto-legge	93	64	64
3988	Contributi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero e dell'isoglucosio	6.000	5.564	5.564
		159.683	**191.158**	**190.893**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4. Missioni e programmi

L'attività del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è articolata in 6 missioni e 9 programmi per uno stanziamento definitivo, che nel 2014, come già detto, risulta essere pari a 1.367,7 milioni. Con riguardo ai programmi si rileva che rispetto al 2013 sono stati modificati i collegamenti Centro di responsabilità – missione – programma, in modo che vi sia una corrispondenza univoca tra programma e Centro di responsabilità così come previsto dall'articolo 40, comma 2, lettera b), della legge n. 196 del 2009[40]. La tavola seguente riporta le principali voci di bilancio riferite alle missioni e ai programmi del Ministero. Le missioni 7, 8 e 18 sono intestate al Corpo Forestale dello Stato, mentre la missione 9 è affidata ai restanti centri di responsabilità.

[40] Si fa riferimento ai programmi "Politiche competitive della qualità agroalimentare della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione" e "Servizi e affari generali" che insistevano su più centri di responsabilità.

TAVOLA 14

MISSIONI E PROGRAMMI NEL BIENNIO 2013-2014

(in migliaia)

Missione	Programma	Stanziamento iniziale di competenza		Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali	
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
007.Ordine pubblico e sicurezza	Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano	154.626	157.121	167.634	165.877	159.342	161.774	157.381	163.532
008.Soccorso civile	Interventi per soccorsi	130.431	141.309	144.061	157.854	145.412	151.507	142.214	150.640
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale	377.746	378.224	468.235	421.789	468.611	420.493	405.158	420.031
	Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	42.690	40.881	48.104	49.920	45.395	47.747	45.039	45.834
	Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca e mezzi tecnici di produzione *	334.361		482.847		478.513		455.592	
	Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione *		293.126		334.214		334.166		316.765
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	196.240	197.759	212.393	210.303	209.175	198.892	202.296	198.149
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	7.918	8.524	7.919	8.614	6.576	5.728	6.758	5.604
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	10.061	11.181	11.361	14.231	8.857	13.349	10.624	11.668
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	3.437	40.908	2.975	4.947	2.907	4.947	2.907	4.947
	Totale	**1.257.510**	**1.269.033**	**1.545.527**	**1.367.748**	**1.524.788**	**1.338.604**	**1.427.971**	**1.317.171**

*Il programma "Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca e mezzi tecnici di produzione" ha assunto nel 2014 la denominazione di "Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione".

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dalla tavola che segue, si rileva che i residui finali dell'intero Ministero, pressoché dello stesso ordine di grandezza rispetto ai residui iniziali, riguardano principalmente la spesa in conto capitale (investimenti fissi lordi); di questi la maggior parte è costituita da residui propri. Il che denota, per la spesa in conto capitale, difficoltà nel procedere a pagamenti a fronte di impegni già assunti.

TAVOLA 15

SITUAZIONE RESIDUI DEL MINISTERO - ANNO 2014

(in migliaia)

Esercizio	**2014**					
Categorie spesa - Titoli spesa	**Residui Iniziali definitivi***	**Residui finali**	**Residui Propri**	***di cui comp***	**Residui di Stanz**	***di cui: comp.***
Redditi di lavoro dipendente	16.870	6.459	6.459	*5.298*	0	*0*
di cui imposte pagate sulla produzione	833	151	151	*101*	0	*0*
Consumi intermedi	49.991	73.483	72.886	*61.901*	597	*597*
Trasferimenti di parte corrente	48.024	49.887	49.887	*45.291*	0	*0*
di cui alle amministrazioni pubbliche	39.173	39.283	39.283	*37.186*	0	*0*
Altre uscite correnti	492	282	282	*218*	0	*0*
di cui interessi passivi	9	2	2	*1*	0	*0*
SPESE CORRENTI	115.377	130.111	129.514	*112.708*	597	*597*
Investimenti fissi lordi	163.215	165.111	155.556	*63.278*	9.555	*9.555*
Trasferimenti in c/capitale	77.233	47.578	40.169	*27.446*	7.409	*7.409*
di cui alle Amministrazione pubbliche	30.630	22.279	18.034	*13.273*	4.245	*4.245*
Altre spese in conto capitale						
SPESE IN CONTO CAPITALE	240.448	212.689	195.725	*90.724*	16.964	*16.964*
SPESE FINALI	355.825	342.800	325.239	*203.433*	17.561	*17.561*
Rimborso passività finanziarie	0	0	0	*0*	0	*0*
SPESE COMPLESSIVE	**355.825**	**342.800**	**325.239**	***203.433***	**17.561**	***17.561***

* comprensivi delle variazioni in conto residui

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Con riferimento ai singoli programmi di spesa, si osserva che il programma "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale" assorbe il 52 per cento degli stanziamenti definitivi della missione "Agricoltura". La parte più rilevante della spesa riguarda le spese in conto capitale. All'interno del programma, risulta iscritto lo stanziamento relativo al contributo annuo a carico dello Stato per il Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA), previsto dall'articolo 6 del d.lgs. n. 454/1999 (capp. 2083 e 2084/MIPAAF).

Il programma n. 7 "Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione" consuma il 41 per cento degli stanziamenti definitivi della missione "Agricoltura". In questo caso prevalenti sono i pagamenti per spese correnti in misura pari a 91 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza.

TAVOLA 16

CLASSIFICAZIONE ECONOMICA PER IL PROGRAMMA "POLITICHE EUROPEE ED INTERNAZIONALI E DELLO SVILUPPO RURALE"

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziam. def. di comp.	Impegni Totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	12.031	11.516	11.506	36	515
di cui imposte pagate sulla produzione	736	708	708	0	28
Consumi intermedi	16.970	16.109	10.536	11.309	3.855
Trasferimenti di parte corrente	112.561	112.527	111.395	5.699	1.855
di cui alle amministrazioni pubbliche	105.427	105.407	103.935	3.453	1.840
Altre uscite correnti	527	527	522	9	0
SPESE CORRENTI	142.088	140.678	133.960	17.053	6.225
Investimenti fissi lordi	104.494	104.488	102.002	129.413	15.353
Trasferimenti in c/capitale	175.207	185.288	184.070	21.812	3.166
di cui alle Amministrazione pubbliche	52.627	60.908	56.917	15.987	2.796
SPESE IN CONTO CAPITALE	279.701	289.776	286.072	151.224	18.519
SPESE FINALI	**421.789**	**430.454**	**420.031**	**168.277**	**24.744**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 17

CLASSIFICAZIONE ECONOMICA PER IL PROGRAMMA "POLITICHE COMPETITIVE, DELLA QUALITÀ AGROALIMENTARE, DELLA PESCA, DELL'IPPICA E MEZZI TECNICI DI PRODUZIONE"

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziam. def. di comp.	Impegni Totali	Pagamenti totali	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	17.470	17.347	18.007	79	557
di cui imposte pagate sulla produzione	1.062	1.062	1.079	0	0
Consumi intermedi	101.952	100.906	80.807	48.605	1.606
Trasferimenti di parte corrente	153.960	153.033	149.869	43.869	1.719
di cui alle amministrazioni pubbliche	46.491	45.704	44.872	35.511	1.342
Altre uscite correnti	880	880	1.068	93	1
di cui interessi passivi	467	467	467	0	0
SPESE CORRENTI	274.262	272.166	249.751	92.646	3.883
Investimenti fissi lordi	15.214	16.599	9.987	15.301	522
Trasferimenti in c/capitale	27.254	27.727	39.543	25.766	5.382
di cui alle Amministrazione pubbliche	7.743	7.399	8.637	6.292	371
SPESE IN CONTO CAPITALE	42.469	44.326	49.530	41.068	5.903
SPESE FINALI	316.730	316.492	299.281	133.714	9.786
Rimborso passività finanziarie	17.484	17.484	17.484	0	0
SPESE COMPLESSIVE	**334.214**	**333.976**	**316.765**	**133.714**	**9.786**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le questioni gestionali di particolare interesse, associate alle missioni e ai programmi, che vengono di seguito prese in considerazione, riguardano: le quote latte; la qualità e la sicurezza agroalimentare: le iniziative assunte nell'ambito dell'Expo 2015 e il piano di rientro dell'ASSI (*ex* Unire).

4.1. Le quote latte

Già in sede di referto sul rendiconto generale dello Stato per gli esercizi 2012 e 2013[41] si era evidenziato un esborso complessivo dello Stato italiano nei confronti dell'Unione europea di oltre 4,4 miliardi di euro.

In questa sede, basti ricordare che l'intera vicenda aveva formato oggetto di approfondita analisi nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2012[42].

Per la gravità della situazione emersa, anche la Sezione centrale di controllo sulle Amministrazioni dello Stato aveva dedicato un'apposita indagine sulla questione, aggiornata al 2014.

Infatti, con deliberazione n. 12/2014/G[43], recante *"Valutazioni finali sulla gestione degli interventi di recupero delle somme pagate dallo stato in luogo degli allevatori per eccesso di produzione in tema di quote latte"*, la Sezione controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha confermato l'esistenza di *"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.*

La conseguenza finanziaria della cattiva gestione trentennale delle quote latte - caratterizzata dalla confusione della normativa, delle procedure, delle competenze e delle responsabilità dei soggetti investiti e dall'incertezza sui dati di produzione ... comporta un rilevante incremento della probabilità che, con il passare del tempo, le procedure esecutive diventino impossibili, con il rischio della traslazione dell'onere finanziario dagli allevatori inadempienti alla fiscalità generale e la conseguente imputabilità del danno erariale derivante nei confronti degli amministratori pubblici inerti".

Il prelievo delle quote latte da riscuotere ha riguardato quattro periodi di riferimento, a partire dalla campagna 1995/1996 fino alla campagna 2008/2009.

L'accollo da parte dello Stato dell'onere del prelievo ha comportato, ai sensi dell'art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'apertura di una procedura di infrazione[44]. su una ipotesi di "aiuto di Stato" non consentito. La procedura è stata avviata dalla Commissione con nota di costituzione in mora del 21 giugno 2013; con "parere motivato" del 10 luglio 2014, il mancato recupero è stato quantificato in 1.395 milioni di euro[45].

Con decisione del 17 luglio 2013 la Commissione europea ha, altresì, stabilito l'incompatibilità con il diritto comunitario degli aiuti concessi dall'Italia ai propri produttori di latte in relazione alla proroga semestrale della settima rata del programma di rateizzazione [46].

---

[41] Pagg. 421 e seguenti.

[42] Vedasi relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2012: *"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"*.

[43] Successiva alla deliberazione della Sezione Controllo Stato n. 11/2013/G.

[44] Procedura di infrazione n. 2013/2092.

[45] V. Deliberazione della Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, Deliberazione n. 2/2015 Relazione annuale 2014 pag. 183 e segg..

[46] V. decisione della Commissione del 17 luglio 2013 relativa all'aiuto di Stato - SA.33726 (11/C) nel quadro della decisione del Consiglio 2003/530/CE del 16 luglio 2003 sotto forma di proroga di sei mesi, sancita dal decreto-legge

Ad oggi, va evidenziato che la riscossione coattiva del prelievo ha incontrato notevoli difficoltà connesse all'attuazione della convenzione fra l'Agea ed Equitalia, siglata a novembre 2013[47].

La riscossione del prelievo, articolata per fasi temporali, ha consentito di riscuotere appena 553,5 milioni di euro, come si evince dalla tabella sotto riportata.

TAVOLA 16

DETTAGLIO RISCOSSIONE PER FINESTRA TEMPORALE

(in migliaia)

Finestra temporale	Da compensazione	Da rateizzazione	Altro (*)	Totale riscosso
Fino al 31/12/2003			96.498	**96.498**
Dal 2004 al 2006		72.905	36.827	**109.733**
Dal 2007 al 2009	53.179	55.066	23.866	**132.111**
Dal 2009 in poi	65.050	143.653	6.546	**215.249**
Totale complessivo	**118.228**	**271.624**	**163.738**	**553.590**

(*) versamenti effettuati da produttori e acquirenti, nonché rimesse da Equitalia
Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Dalla tavola si rileva che:

- dal 1996 al 2003, fino all'entrata in vigore della legge n. 119 del 2003, che ha introdotto la rateizzazione[48], sono stati riscossi dalle Amministrazioni regionali circa 96,5 milioni di euro;
- dal 2004 al 2006, grazie alla rateizzazione sono stati riscossi dalle Amministrazioni regionali circa 110 milioni di euro;
- dal 2007 al 31/03/2009, con l'introduzione anche dei recuperi per compensazione, sono stati riscossi dalle Amministrazioni regionali e dagli organismi pagatori circa 132 milioni di euro;
- dall'1/04/2009 ad oggi, con il blocco della riscossione in corso e l'avvio del nuovo procedimento previsto dalla legge 33/2009 che trasferisce la competenza all'Agea e include una nuova forma di rateizzazione, sono stati riscossi circa 215 milioni di euro.

Con l'obiettivo di rafforzare e definire l'impianto normativo delle modalità di riscossione ed a seguito delle difficoltà evidenziate[49], il comma 714, dell'art. 1 della legge n. 190 del 2104,

---

29 dicembre 2010, n. 225, convertito dalla legge 26 febbraio 2011 n. 10, del pagamento della settima rata in scadenza il 31 dicembre 2010.

[47] Al momento, per ciascuna imputazione di prelievo, Agea determina lo stato di esigibilità. Un credito è classificato come "non esigibile" in forza di un provvedimento giurisdizionale che ne impedisca la riscossione (sospensiva o sentenza di annullamento). E' classificato come "esigibile" in tutti gli altri casi (prelievo non contestato, contestato senza concessione di misure cautelali da parte del giudice, pronunce di inammissibilità dei ricorsi, sentenze definitive di rigetto del ricorso, sentenze di rigetto della richiesta di sospensione del pagamento). Nei casi in cui un medesimo credito sia oggetto di più di un procedimento giurisdizionale è sufficiente la presenza di un provvedimento di impedimento perché il credito venga classificato "non esigibile". I procedimenti di riscossione variano a seconda del periodo di riferimento. All'iscrizione a ruolo (ex art. 1, comma 9, della legge n. 119/03), di competenza delle Regioni, è seguita la possibilità di operare compensazioni, in base ad apposita Intesa Stato/Regioni e di procedere alla riscossione coattiva ai sensi del R.D. n. 639/1910 (ex art. 8 ter e ss. della legge n. 33/2009).

[48] Autorizzata con decisione UE 16/07/2003.

[49] Il 14 dicembre 2006 è stata siglata una Intesa (ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131) tra il Ministero, le Regioni e le Province autonome, per attivare anche le procedure di recupero del prelievo mediante compensazione con i premi comunitari. Sulla base di tale Intesa e della successiva integrazione del 14 giugno 2007, l'Agea ha iscritto le somme esigibili, dovute a titolo di prelievo, nel proprio registro dei debitori e gli organismi pagatori riconosciuti hanno attuato la compensazione di tali somme con i contributi destinati alle aziende agricole. Solo in caso di impossibilità del recupero per compensazione, le Amministrazioni regionali e Agea stessa hanno provveduto alla iscrizione a ruolo dell'importo ancora dovuto dal produttore.
Le nuove procedure di riscossione, introdotte dalla legge n. 33/2009, hanno previsto l'invio di una intimazione al versamento, lasciando 60 giorni al debitore per chiederne la rateizzazione, 90 all'Amministrazione per provvedere in merito all'accoglimento della richiesta, e altri 30 giorni al debitore per accettare la rateizzazione.

ha stabilito[50] che la notifica della cartella di pagamento[51] e ogni altra attività ad essa correlata[52] sono effettuate dall'AGEA, che a tal fine si avvale delle società del gruppo Equitalia ovvero del Corpo della guardia di finanza. Il personale di quest'ultimo esercita le funzioni demandate dalla legge agli ufficiali della riscossione. AGEA resta surrogata negli atti esecutivi eventualmente già avviati dall'agente della riscossione, ferme restando ovviamente le garanzie già attivate.

L'Amministrazione ha riferito che AGEA ed Equitalia hanno predisposto un aggiornamento della parte debitoria in riscossione legale pari a n. 1.405 cartelle esattoriali, per 4.793 imputazioni, con interessi aggiornati al 31 dicembre 2014, per oltre 500 milioni di euro[53].

Su 2.305 milioni di prelievo imputato ne sono stati riscossi 553 e ve ne sono 198 che saranno incassati a rate, per un totale di 751 milioni di euro. L'Amministrazione riferisce che dei restanti 1.554 milioni, 211 sono divenuti irrecuperabili e che il prelievo ancora dovuto ammonta a 1.343 milioni.

Di questo, una parte non è ancora "esigibile" a causa di sospensive giurisdizionali, mentre risultano al momento esigibili 832 milioni di euro[54].

La situazione del prelievo ancora dovuto risulta essere la seguente:

Raggiunto il termine della procedura senza presentazione della richiesta o senza accettare la proposta di rateizzazione, l'Agea ha attivato o riattivato le procedure di riscossione coattiva.

L'art. 8-quinquies del DL 10/2/2009, n. 5, in materia di pagamento rateale dei debiti relativi alle "quote latte", come novellato dalla legge n. 228/2012 (art. 1, comma 525 e segg.), prevede che nei casi di mancata adesione alla rateizzazione e di decadenza dal beneficio della dilazione AGEA riscuota le somme mediante ruolo con le procedure di cui al R.D. n. 639/1910 (ingiunzione di pagamento). Tali procedure consistono nell'attivazione dei recuperi per compensazione (legge n. 33/2009, art. 8-*ter*) e nell'attivazione della riscossione mediante ruolo, attivando Equitalia S.p.A., nella sua qualità di incaricata dell'esercizio dell'attività di riscossione nazionale dei tributi e contributi, ritenendo la previsione di cui all'articolo 8-*quinquies*, comma 10, (attivazione della procedura R.D. n. 639/1910) un'opzione aggiuntiva e non un vincolo.

Diversi produttori hanno impugnato le cartelle esattoriali ricevute e il TAR del Lazio si è pronunciato in merito alla legittimità di questi provvedimenti adottati (Sent. n. 2980/2012), ed ha stabilito che:

- se la procedura di riscossione mediante ruoli è stata avviata dopo l'entrata in vigore della legge n. 33/2009 (in vigore dal 12 aprile 2009), trova applicazione il comma 10 dell'art. 8-*quinquies*, e quindi Agea deve procedere ai sensi del R.D. n. 639/1910;
- se la procedura di riscossione è stata avviata prima del 12 aprile 2009 ed è stata poi sospesa ai sensi del comma 4 dello stesso ad. 8-*quinquies*, Agea ed Equitalia a S.p.A. possono riavviare le procedure di iscrizione al ruolo e di recupero forzoso.

Per effetto di tali disposizioni, AGEA raccoglie i dati sulle procedure di riscossione coattiva (tramite gli Organismo Pagatori) e fornisce ad Equitalia S.p.A, i dati utilizzati per la redazione delle cartelle esattoriali e/o delle intimazioni.

Equitalia S.p.A predispone e stampa le cartelle di pagamento e/o intimazioni con intimazione all'adempimento dell'obbligo nel termine di 60 giorni.

AGEA può avvalersi del Corpo della guardia di finanza, quest'ultimo con le funzioni demandate dalla legge agli ufficiali della riscossione per la notifica delle cartelle, delle intimazioni e di ogni successivo atto di riscossione forzosa (es. pignoramenti) ai debitori.

Ai sensi del comma 10-*ter*, le procedure di riscossione coattiva, sospese ai sensi del comma 2 dello stesso articolo 8-quinquies, sono proseguite - sempre avvalendosi del Corpo della guardia di finanza - dalla stessa Agea, surrogata negli atti esecutivi eventualmente già avviati dall'agente della riscossione.

[50] In particolare, ha modificato il comma 525 e segg. dell'articolo 1, della legge n. 228 del 2102.

[51] Prevista dall'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni.

[52] Contemplata dal titolo II del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973.

[53] Per un totale complessivo di euro 552.302.489,15, suddiviso in euro 437.999.018,16, quale quota prelievo, e euro 114.303.470,99, quale quota interessi.

[54] Nel momento in cui una imputazione di prelievo diviene esigibile, ai sensi della legge 33/2009 si procede alla sua intimazione al pagamento nei confronti del produttore che può richiederne la rateizzazione, con tempi puntualmente fissati dalla norma.

Se al termine di questa fase amministrativa il debitore non ha versato né rateizzato si deve procedere con la fase di riscossione coattiva, che consiste nella iscrizione del credito nell'apposito Registro nazionale, così attivando la compensazione con le erogazioni, e nell'iscrizione a ruolo.

TAVOLA 17

SITUAZIONE PRELIEVO ANCORA DOVUTO

in milioni

Situazione ottobre 2014	
Prelievo ancora dovuto	**1.343**
- di cui in verifica	4
- di cui non esigibile (per sospensive giurisdizionali)	507
- di cui esigibile	**832**
a) in procedura amministrativa-	223
b) in procedura legale	**609**
- nuove cartelle esattoriali predisposte	422
- iscritte a ruolo per legge 33/2009 (da riattivare)	165
- da iscrivere a ruolo	22

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

In relazione alle evidenziate complessità e carenze, resta da verificare in quale misura le riferite iniziative in materia di riscossione coattiva del prelievo ancora dovuto saranno in grado di realizzare effettivamente i risultati attesi.

4.2. La qualità e la sicurezza agroalimentare: Expo 2015

La qualità e la sicurezza agroalimentare rappresentano i principali elementi ispiratori dell'esposizione universale "Expo 2015".

L'Expo 2015, il cui tema è *"Nutrire il Pianeta Energia per la Vita"*, alla luce dei nuovi scenari globali, intende promuovere un'alimentazione buona, sana, sufficiente e sostenibile, dando visibilità mondiale alla tradizione, alla creatività e all'innovazione del settore agroalimentare italiano, rappresentando un incentivo per il consumo, sia nazionale che internazionale, dei prodotti italiani[55].

Nell'ambito delle iniziative promosse, il Ministero intende valorizzare le imprese di nuova istituzione nel settore agricolo e agroalimentare, nonché promuovere il "*Made in Italy*" quale marchio identificativo della produzione nazionale.

Restano, in ogni caso, da valutare anche in relazione alle ingenti risorse finanziarie investite nell'intera operazione, e i risultati ottenuti in relazione alle aspettative iniziali.

Allo stesso tempo, andrà verificato in che termini l'esposizione universale risponderà all'effettiva esigenza di lasciare un'eredità culturale, nell'individuazione di misure di sviluppo sostenibile, volte ad un'effettiva redistribuzione delle risorse sull'intero pianeta.

Andrà altresì valutato se l'adozione della "Carta di Milano" abbia tenuto conto, non solo di esigenze di carattere meramente "espositivo" degli operatori presenti, bensì anche delle risultanze che solo un ampio dibattito culturale sul tema *Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita*,

[55] Riguardo alle iniziative assunte volte alla "Promozione in tema *Made in Italy* dei prodotti agroalimentari, sia nel mercato europeo sia in quello internazionale" l'Amministrazione provvede, ogni anno, a concedere una serie di contributi finanziabili sulla base di decreti ministeriali in essere, che determinano i criteri per la presentazione delle istanze oggetto di possibile contribuzione. In particolare, il Ministero concede ogni anno una serie di contributi a favore di Consorzi di tutela incaricati e di organismi operanti nel settore dell'agroalimentare, volti alla realizzazione di attività per la valorizzazione e tutela dei prodotti a denominazione di origine, sia in campo nazionale che internazionale. Nel 2014, i beneficiari sono stati n. 78 per le attività di valorizzazione per un importo complessivo di circa 1,3 milioni di euro; n. 40 per le attività di tutela per un importo complessivo di circa 2,5 milioni di euro; n. 12 per un importo complessivo di circa 1,2 milioni di euro. Si tratta di alcuni dei contributi concessi dalla PQAI IV, ai sensi del d.m. 20609 del 22 dicembre 2010, del decreto integrativo n. 1213 del 25 gennaio 2013 e del d.m. 7265 del 4 luglio 2014, concernenti la determinazione dei criteri e delle modalità per la concessione di contributi, per la valorizzazione delle caratteristiche di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, contraddistinti da riconoscimento U.E., ai sensi dei regolamenti nn. 509/06, 510/06, 1234/2007, 607/2009 e del Decreto legislativo 8 aprile 2010 n. 61.

sarà in grado di produrre a beneficio anche e soprattutto delle generazioni future. In tal senso, tutti i soggetti interessati saranno chiamati ad assumere le proprie responsabilità per garantire, attraverso una "nuova consapevolezza" delle risorse, a tutti gli abitanti del pianeta il diritto ad una sana ed equilibrata alimentazione.

Non da ultimo, si evidenzia che tale aspetto deve essere valutato anche in relazione ai più recenti interventi normativi. L'art. 4, comma 6, del DL 31 dicembre 2014, n. 192 – cd. "*Milleproroghe*" – convertito con legge 27 febbraio 2015, n. 11, ha, infatti, autorizzato – non senza polemiche - la spesa di 10 milioni di euro per l'anno 2015, destinando 9,7 milioni dei fondi all'Expo, fondi originariamente stanziati per le attività di sorveglianza della Terra dei Fuochi, questione a tutt'oggi non ancora risolta nonostante gli interventi avviati e sui quali ci si è già soffermati in sede di Relazione sul rendiconto generale dello Stato esercizio 2012, alla quale si rinvia[56].

4.3. Il piano di rientro dell'ASSI (ex Unire)

Già in sede di referto sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2013[57] si è predisposto un *focus* sulle attività di risanamento poste in essere per il settore ippico.

Basti qui ricordare che già in quella sede l'attenzione si è focalizzata sulle misure di attuazione dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95[58], che 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[59] e il d.m.[60] per l'attribuzione delle relative risorse umane, strumentali e finanziarie[61].

Già in quella sede si era avuto modo di osservare che non era stata prevista la confluenza dei residui attivi e passivi della soppressa Agenzia, nonostante il dPCM 27 febbraio 2013, n. 105 di riorganizzazione del Ministero avesse 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 di euro, relativamente alle quali 32,1 milioni di euro si riferiscono alle attività della soppressa Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI[62].

---

[56] 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,* pubblicata il 24 dicembre 2013, 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.

[57] Paragr. 4.3.

[58] L'art. 23 *quater* ha riprodotto il testo dell'art. 3, comma 9, del decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87, non convertito

[59] 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 Gazz. Uff. 20 marzo 2013, n. 67.

[60] Il d.m. *"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.

[61] 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.

[62] 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*

Con d.m. (Ministero economia e finanze) del 2013[63] sono stati stanziati 38,8 milioni di euro, di cui 32,2 milioni di euro 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[64], dando avvio a luglio 2013 all'*iter* per il perfezionamento del piano[65].

Per quanto riguarda i pagamenti effettuati sui debiti assentiti alla soppressa[66] Agenzia per lo Sviluppo del Settore Ippico (ASSI – ex Unire), di cui all'art. 5 del DL n. 35 del 2013, risultano alla data di febbraio 2015 assegnati circa 30,3 milioni di euro[67] e disposti pagamenti per 27,8 milioni di euro (residua dunque un importo di circa 2,5 milioni di euro, di cui 2,3 accantonato per i fallimenti), nonché circa 1,79 milioni di euro[68] e disposti pagamenti per circa 1,775 milioni di euro (residua dunque un importo di circa 15.000 mila euro).

Quanto al piano di rientro, disposto con decreto interministeriale[69], sui debiti ippici maturati dell'ex ASSI nel corso dell'esercizio 2012 e riassorbibile entro e non oltre il 2015, la consistenza debitoria, ancora inevasa, ammonta a tutt'oggi a complessivi 34,16 milioni di euro.

L'articolazione del debito risulta essere la seguente:

a) premi per circa 26 milioni di euro;

b) società di corse per circa 6,9 milioni di euro;

c) società di corse TV per circa 1,1 milioni di euro.

Trattasi, invero, di cifre imponenti, rispetto alle quali il Ministero dovrà necessariamente adottare opportune iniziative volte ad accertarne i presupposti e la sostenibilità finanziaria.

---

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".

[63] Il d.m. n. 40124/2013, registrato dalla Corte dei conti il 23 maggio 2013, reg. 4, fgl 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.

[64] In conformità con le circolari MEF - RGS 12 aprile 2013, n. 18 e giugno 2013, n. 27.

[65] Con decreto interministeriale che sarà inviato alle Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti.

[66] 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. 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[66] e il d.m., recante *"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. 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.

[67] Capitolo 2290.

[68] Capitolo 1981.

[69] Decreto n. 11177/2013.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica e finanziaria: *1.1. Il ruolo e le funzioni del Ministero; 1.2. La programmazione strategica e finanziaria*

2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. La revisione degli assetti organizzativi e la riduzione degli organici; 2.2. Gli Organismi vigilati; 2.3. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza*

3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Le risorse finanziarie assegnate; 3.2. Le misure di contenimento della spesa; 3.3. La gestione delle spese; 3.4. I residui passivi; 3.5. Analisi delle criticità emerse dall'esame del rendiconto; 3.6. Analisi della gestione delle entrate extra-tributarie*

4. Missioni e 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. La missione "Turismo" e il programma "Sviluppo e competitività del turismo"; 4.11. Stato di attuazione degli interventi nell'area archeologica di Pompei e del Grande Progetto Pompei*

Considerazioni di sintesi

Lo stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 1.595,3 milioni (in leggera crescita rispetto al 2013) che raggiungono i 1.941,2 milioni in sede di previsioni definitive (+14,7 per cento) a cui, peraltro, contribuiscono le riassegnazioni di entrate disposte in corso di esercizio delle quali circa 166 milioni destinati alle politiche di competitività e sviluppo del turismo.

In flessione si presentano le disponibilità, che si affiancano alle risorse ordinarie, provenienti dai Fondi del lotto mentre non risultano disponibili per l'esercizio 2014 ulteriori risorse provenienti da erogazioni liberali (in ordine alle quali è intervenuto in corso di esercizio il citato decreto legge n. 83 del 2014) e dal Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali.

A decorrere dall'esercizio 2014 sono risultate invece nuovamente disponibili nel bilancio del Ministero tutte 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) per un ammontare pari a 18,5 milioni.

Consistente è risultato anche nel 2014 l'effetto delle misure disposte dal DL n. 95 del 2012 e dal DL n. 66 del 2014 che hanno inciso sulle risorse stanziate per le finalità di tutela come emerge dalle linee programmatiche delle principali attività del Ministero.

Sotto il profilo gestionale crescono gli impegni e i pagamenti rispetto al precedente esercizio (1,9 milioni di impegni e 1,7 milioni di pagamenti) assorbiti in prevalenza da spese di funzionamento, mentre si riducono nella missione "Ricerca e innovazione" in relazione alle minori risorse disponibili.

Flettono rispetto al precedente esercizio gli indicatori relativi alla capacità di impegno e di spesa trainati dalla missione "Turismo", introdotta nel 2014, che registra indici di gestione più contenuti in relazione alle difficoltà incontrate nella gestione delle risorse finanziarie, ereditate dall'Ufficio per le politiche del turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'ammontare dei residui passivi segna nel 2014 una nuova, consistente, crescita rispetto al precedente esercizio attestandosi a 441,4 milioni (257,8 milioni nel 2013), nel cui ambito si segnala l'aumento dei residui di stanziamento.

Tra le criticità riscontrate nell'analisi del rendiconto si confermano il fenomeno dei debiti pregressi (18 milioni al termine del 2013 dei quali 16,4 milioni non ripianati dal MEF) e quello delle giacenze presso le contabilità speciali del Ministero (370,3 milioni) che, tuttavia, mostrano anche nel 2014, un andamento più equilibrato.

Sotto il profilo organizzativo l'esercizio 2014 è stato caratterizzato dal nuovo regolamento del Ministero che non si è limitato ad adeguare la struttura ministeriale alle nuove dotazioni organiche, ma ne ha ridisegnato l'organizzazione in modo fortemente innovativo.

La riforma segue nel complesso cinque linee di azione che rispondono: a) alla necessità di garantire una piena integrazione tra i due ambiti strategici di intervento del Ministero: cultura e turismo; b) ad esigenze di semplificazione dell'Amministrazione periferica, al fine di risolvere le problematiche derivanti dalla moltiplicazione delle linee di comando e i frequenti conflitti tra Direzioni regionali e Soprintendenze; c) all'ammodernamento della struttura centrale; d) alla esigenza di valorizzare il patrimonio museale, soprattutto statale, tenendo distinta la tutela dalla gestione dei musei di cui è stata valorizzata l'autonomia; e) affrontare, infine il ritardo del Ministero nei settori della innovazione e della formazione.

Meritano un'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.

Il nucleo più consistente – che si articola in Enti pubblici vigilati (trasformati nel tempo in Enti di diritto privato) e Fondazioni – evidenzia nel complesso una ancora insufficiente quota di risorse proprie e una gestione, spesso in disavanzo, dipendente in gran parte da contribuzioni pubbliche che contraddicono l'obiettivo, sotteso alla loro istituzione, volto ad eliminare le rigidità organizzative connesse alla natura pubblica e a rendere possibile l'acquisizione di risorse private in aggiunta a quelle statali.

In relazione al settore dedicato al turismo, di rilievo appaiono gli interventi contenuti nel decreto-legge n. 83 del 2014 con il quale si provvede al riordino e alla razionalizzazione dell'Enit-Agenzia nazionale per il turismo – che viene trasformato in Ente pubblico economico, sottoposto alla vigilanza del Ministero - e alla contestuale liquidazione di Promuovi Italia S.p.A.

Per quanto riguarda i diversi programmi di spesa, le sottostanti priorità politiche, attuabili in una strategica collaborazione fra cultura e impresa, hanno preso ad oggetto la tutela dei beni culturali - attraverso interventi eccezionali come il Grande Progetto Pompei - e la promozione e fruizione dei beni culturali e del paesaggio.

In tale direzione si segnala, nell'ambito del programma "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo", l'utilizzo delle risorse stanziate nel Fondo unico per lo spettacolo nonché l'impatto, sulle attività realizzate nel 2014, delle novità introdotte dal DL n. 91 del 2013 per il settore dello spettacolo dal vivo.

Nella stessa direzione, nel programma "Tutela dei beni archivistici", si segnala la promozione e l'attuazione del Sistema Archivistico Nazionale (SAN) quale un punto di accesso integrato al patrimonio archivistico italiano e, nel programma "Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria", si sottolineano i nuovi criteri per la concessione dei contributi statali agli Istituti culturali, improntati a principi volti a superare la logica di una distribuzione a pioggia a favore di progetti concreti da finanziare e rendicontare.

Nel programma "Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee", rilevanti sono le risorse per la prosecuzione dei lavori del progetto "nuovi Uffizi" e quelle utilizzate, in materia di arte e architettura contemporanee, per la cura delle attività gestionali promosse attraverso il Piano per l'arte contemporanea.

Nell'ambito del programma "Tutela del patrimonio culturale", accanto al finanziamento di interventi urgenti, un particolare rilievo presenta l'utilizzo del Fondo mille giovani per la cultura e l'avvio del programma straordinario per lo sviluppo delle attività di inventariazione, catalogazione e digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (previsto dal DL n. 91 del 2013).

Di particolare importanza, infine, l'utilizzo delle risorse comunitarie tra cui i Fondi impegnati per il Grande progetto Pompei (GPP), 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.

La situazione del progetto al marzo 2015 evidenza, dopo i ritardi registrati negli esercizi pregressi, una forte ripresa delle attività e delle progettazioni.

Hanno contribuito a tale risultato le nuove norme sulla *governance* del progetto - con la nomina di un Direttore generale di progetto e l'istituzione di una struttura di supporto denominata Unità Grande Pompei - e le misure di accelerazione contenute nel Piano di azione per l'attuazione del GPP sottoscritto dalla Commissione europea e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Il più recente stato di avanzamento evidenzia nel complesso una quota di interventi banditi (pur se solo in parte aggiudicati o contrattualizzati) per un ammontare di 98 milioni al lordo dei ribassi d'asta cui hanno fatto seguito gare aggiudicate definitivamente per 63 milioni che si sono tradotte in circa 46 milioni al netto dei ribassi d'asta.

Restano pertanto ancora da mettere a gara, sempre a lordo dei ribassi d'asta, interventi per 7 milioni al fine di saturare l'intero finanziamento di 105 milioni cui si aggiunge l'eventuale reimpiego delle economie di gara la cui cantierabilità dovrà essere valutata alla luce del tempo ancora disponibile sino al dicembre 2015 e della durata presunta delle fasi di aggiudicazione ed esecuzione dei nuovi progetti.

In crescita anche la spesa effettiva e certificata che ha raggiunto i 5,9 milioni (+1,1 milioni rispetto ai valori registrati al 31 dicembre 2014) superando ampiamente il *target* indicato nel Piano di azione.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica e finanziaria

1.1. Il ruolo e le funzioni del ministero

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 tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico; promuove la diffusione dell'arte e della cultura e delle attività in materia di cinema e spettacolo dal vivo; a seguito, inoltre, della legge n. 71 del 2013, cura lo sviluppo, il sostegno e la valorizzazione del turismo, le relazioni istituzionali, la vigilanza sugli Enti e ogni altra attività non di competenza esclusiva delle Regioni.

Le responsabilità affidate al MIBACT si inquadrano nell'odierno assetto costituzionale ed appaiono coerenti con l'attuale scenario socio–economico.

Sotto il primo profilo, gli attori delle politiche culturali sono lo Stato e le Regioni, che agiscono nel quadro di competenze delineato dal nuovo articolo 117 della Costituzione. In particolare, la tutela dei beni culturali è affidata alla competenza esclusiva dello Stato, mentre la

valorizzazione dei beni culturali e la promozione e organizzazione di attività culturali – che comprendono lo spettacolo e le attività cinematografiche – è attribuita alla legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.).

La Corte costituzionale ha, peraltro, già da tempo evidenziato[1] che lo sviluppo della cultura corrisponde a finalità di interesse generale "il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.), anche al di là del riparto di competenze fra Stato e Regioni"; competenze destinate, peraltro, a profonde modifiche alla luce del disegno di legge costituzionale in materia di revisione del Titolo V della II parte della Costituzione.

Ampio resta in ogni caso l'ambito di operatività del Ministero e delle sue strutture periferiche la cui attività, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, spazia in tutti i settori di attività concernenti la tutela, la conservazione, la gestione e la valorizzazione del patrimonio culturale, comprensive anche dello spettacolo e le attività cinematografiche.

In tale ambito rilevanti appaiono anche le competenze relative al settore turistico, non solo perché alcune forme di turismo rappresentano occasioni di arricchimento culturale, ma anche perché la conservazione e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio storico e artistico costituiscono risorse essenziali dell'offerta turistica e possono tradursi in rilevanti fattori di sviluppo economico.

Venendo al secondo profilo, concernente la coerenza del quadro delle competenze del Ministero con l'attuale scenario socio-economico, la cultura e il turismo appaiono decisivi per il rilancio del Paese e fortemente interconnessi nella consapevolezza che entrambi rappresentano un fattore essenziale nell'economia italiana in grado di generare crescita e occupazione.

In tale quadro, come si legge anche nel DEF 2015, si pone l'impegno del Governo nel riconoscere il ruolo trasversale della cultura e delle sue implicazioni intersettoriali che si snoda, accanto alla necessaria opera di tutela del patrimonio artistico, in una particolare attenzione all'andamento del sistema turistico nazionale, soprattutto in termini infrastrutturali, ed in una gestione economica dei beni artistici e culturali, nell'intento di assicurare forme efficienti di gestione amministrazione, individuando forme di gestione mista o in affidamento a privati che possano coinvolgere anche le realtà territoriali.

Rispondono a tali obiettivi le misure urgenti in materia di beni culturali e turismo approvate nel corso dell'esercizio 2013 con il DL n. 91 del 2013 (convertito dalla legge n. 112 del 2013), interamente dedicato alla cultura, e, successivamente, con il DL n. 83 del 2014 (convertito dalla legge n. 106 del 2014) rivolto anche al turismo.

Il primo decreto-legge (c.d. Valore cultura) ha affrontato alcune delle questioni individuate come prioritarie nei documenti programmatici, fra cui: la nomina di un Direttore generale di progetto per la realizzazione del Grande Progetto Pompei e la costituzione della Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Pompei, Ercolano e Stabia; la previsione di un programma straordinario per la digitalizzazione del patrimonio culturale italiano; la riassegnazione al MIBACT degli introiti derivanti dai biglietti di ingresso ai luoghi della cultura statali; la messa a regime del "*tax credit*" per le imprese cinematografiche; la rideterminazione, con decreto ministeriale, dei criteri per l'erogazione dei contributi per lo spettacolo dal vivo; la riorganizzazione della *governance* e del personale delle 14 Fondazioni lirico-sinfoniche, allo scopo di migliorarne la gestione, finora tendenzialmente in disavanzo.

Ulteriori disposizioni sulle Fondazioni lirico-sinfoniche sono state introdotte con la Legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013) e, da ultimo, con il DL n. 83 del 2014 (legge n. 106 del 2014) che ha incrementato il Fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti trentennali alle Fondazioni che hanno presentato il piano di risanamento, dettato una nuova disciplina della gestione degli eventuali esuberi derivanti dalla rideterminazione delle dotazioni organiche e previsto, infine, l'adeguamento degli statuti e il successivo rinnovamento degli organi.

Quest'ultimo decreto (c.d. *Art-Bonus*) ha, inoltre, introdotto, fra le altre disposizioni, misure per favorire il mecenatismo culturale attraverso un elevato credito di imposta e un nuovo

[1] Sentenze n. 478/2002 e n. 307/2004.

strumento di pianificazione strategica, denominato "Grandi Progetti Beni culturali". Ha, altresì, previsto ulteriori interventi per accelerare la realizzazione del Grande Progetto Pompei, la nomina di un Commissario straordinario chiamato a predisporre un Progetto di riassegnazione degli spazi dell'intero complesso della Reggia di Caserta, nonché l'adozione del programma Italia 2019 e il conferimento annuale ad una città italiana del titolo di "Capitale italiana della cultura".

Di rilievo, infine, gli interventi volti a sostenere la competitività del turismo e favorire la digitalizzazione del settore attraverso il riconoscimento di crediti di imposta per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento delle strutture ricettive nonché per l'acquisto di siti e portali *web*, programmi informatici e servizi di comunicazione e *marketing*. In tale direzione si riconducono anche il piano straordinario per la mobilità turistica, la promozione e semplificazione per la realizzazione di circuiti turistici e il riordino e la razionalizzazione dell'Enit (Agenzia nazionale per il turismo).

1.2. La programmazione strategica e finanziaria

Il quadro congiunturale dell'economia italiana e le misure di riequilibrio strutturale dei conti pubblici hanno, da un lato, suggerito un approccio manageriale al bene culturale attraverso una strategica collaborazione fra cultura e impresa e, dall'altro, imposto l'esigenza di accrescere l'efficienza operativa attraverso un'organizzazione delle strutture, complessivamente più snella e meno costosa.

Un primo fondamentale ambito di riforma ha, in tale direzione, riguardato proprio l'assetto organizzativo dell'Amministrazione del MIBACT che, nato nel solco degli adempimenti della *spending review*, è divenuto occasione per affrontare nodi e problematiche rilevanti per il comparto dei beni culturali e del turismo.

Ulteriori priorità politiche hanno preso ad oggetto la tutela dei beni culturali attraverso interventi eccezionali (come il Grande Progetto Pompei e gli interventi post terremoto in Emilia Romagna e in Abruzzo) o misure volte a renderne maggiormente efficace la gestione (in materia ad esempio di circolazione dei beni, verifiche di interesse culturale, archeologia preventiva, ricerca, sistemi di catalogazione e di conoscenza del patrimonio culturale) nonché la promozione e fruizione dei beni culturali e del paesaggio (attraverso nuovi servizi aggiuntivi, misure fiscali di vantaggio, attività didattiche e formative, politiche di diffusione della cultura, sviluppo di soluzioni tecnicamente avanzate, implementazione della digitalizzazione del patrimonio anche documentario).

Di particolare rilievo, ancora, il sostegno al settore delle attività culturali e dello spettacolo mediante nuove procedure semplici e trasparenti per l'erogazione dei contributi e ricerca di ulteriori finanziamenti pubblici e privati.

Importante, infine, la priorità avente ad oggetto politiche nazionali innovative per la promozione del sistema turistico italiano. In tale ambito si riconducono gli interventi per potenziare l'immagine turistica italiana all'estero, sostenere e potenziare la domanda turistica e l'industria turistica italiana, valorizzare specifici itinerari turistici tematici di dimensione sovraregionale, promuovere poli turistici di eccellenza, favorire l'innovazione con particolare riferimento alla presenza sulla rete internet.

Gli obiettivi, espressione delle citate priorità politiche, fruiscono in gran parte delle risorse assegnate alla missione "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche" (1.412,8 milioni; erano 1.381 nel 2013) suddivise per programmi e Centri di responsabilità.

Di minor rilievo finanziario appare la missione "Ricerca e innovazione" che fruisce di 29,7 milioni (41 milioni nel 2013) 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.

Limitati appaiono infine gli stanziamenti iniziali assegnati alla missione "Turismo" (33,8 milioni - dei quali circa la metà destinati al funzionamento dell'Enit ai fini della promozione del turismo in Italia e all'estero) - incrementati, solo in corso di esercizio, dalle risorse provenienti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2. Analisi della struttura organizzativa

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

L'esercizio 2014 è stato caratterizzato dalla nuova organizzazione del Ministero che, in attuazione delle politiche di contenimento della spesa, non si è limitato ad adeguare la struttura ministeriale alle nuove dotazioni organiche, ma ne ha ridisegnato l'organizzazione in modo fortemente innovativo con l'obiettivo di porre rimedio ad alcuni problemi che da decenni caratterizzavano l'Amministrazione dei beni culturali e del turismo in Italia.

La nuova articolazione del Ministero è stata attuata con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 agosto 2014, n. 171[2] in coerenza con le nuove piante organiche, rideterminate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 gennaio 2013 e con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 ottobre 2013.

Attualmente il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) si articola in dodici uffici dirigenziali di livello generale centrali ("Educazione e ricerca"; "Archeologia"; "Belle arti e paesaggio"; "Arte e architettura contemporanee e periferie urbane"; "Spettacolo"; "Cinema"; "Turismo"; "Musei"; "Archivi"; "Biblioteche"; "Organizzazione"; "Bilancio"), un ufficio dirigenziale di livello generale presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, un ufficio dirigenziale di livello generale presso l'Organismo indipendente di valutazione della *performance* e nove uffici dirigenziali di livello generale periferici[3], coordinati da un Segretario generale.

Molto capillare e complessa si presenta la nuova articolazione periferica che si articola in 17 Segretariati generali (ex Direzioni regionali), 17 Poli museali regionali, 20 Musei dotati di autonomia speciale (di cui 7 di livello dirigenziale generale), 8 Istituti centrali; 8 Istituti dotati di autonomia speciale (di cui 2 di livello dirigenziale generale), 17 Soprintendenze archeologiche, 32 Soprintendenze per belle arti e paesaggio, 111 Soprintendenze archivistiche e archivi di Stato e 44 Biblioteche pubbliche statali.

La riforma risponde nel complesso a cinque linee di azione.

Viene in primo luogo in rilievo l'obiettivo volto a garantire una piena integrazione tra i due ambiti strategici di intervento del Ministero: cultura e turismo. A tale scopo, in linea con quanto previsto con il recente decreto-legge n. 83 del 2014 (convertito dalla legge n. 106 del 2014) sono stati potenziati i collegamenti tra gli uffici operanti nei due settori.

La riforma risponde, in secondo luogo, ad esigenze di semplificazione dell'amministrazione periferica al fine di risolvere le problematiche derivanti dalla moltiplicazione delle linee di comando e i frequenti conflitti tra Direzioni regionali e Soprintendenze.

In tale ottica le Direzioni regionali sono state trasformate in Segretariati regionali del MIBACT (retti da dirigenti di II fascia) con il compito di coordinare tutti gli uffici periferici del Ministero operanti nella Regione, riconoscendone il ruolo amministrativo ed evitando la sovrapposizione alle competenze tecnico-scientifiche delle Soprintendenze.

---

[2] L'articolazione degli uffici dirigenziali di livello generale del Ministero è stabilita con d.m. 27 novembre 2014, mentre con d.m. 29 dicembre 2014 è determinata la graduazione delle funzioni dirigenziali di livello non generale.

[3] Sono uffici dirigenziali di livello generale periferici del Ministero gli istituti dotati di autonomia (Soprintendenza speciale per il Colosseo, il Museo Nazionale Romano e l'area archeologica di Roma; Soprintendenza speciale per Pompei, Ercolano e Stabia; Galleria Borghese; Galleria degli Uffizi; Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea di Roma; Gallerie dell'Accademia di Venezia; Museo di Capodimonte; Pinacoteca di Brera; Reggia di Caserta).

E' stata quindi ridefinita e semplificata la linea di comando tra Amministrazione centrale e Soprintendenze[4]; è stata razionalizzata l'Amministrazione dei beni archivistici, ridefinendo le funzioni di soprintendenze archivistiche e archivi di stato; è stata razionalizzata l'Amministrazione delle biblioteche, da un lato, mantenendo l'autonomia scientifica degli istituti e, dall'altro, prevedendo che la Biblioteca nazionale centrale di Roma e la Biblioteca nazionale centrale di Firenze, uffici dirigenziali di II fascia, svolgano anche le funzioni di poli bibliotecari comprendenti le biblioteche operanti nel territorio comunale, istituti culturali e diritto d'autore.

Risulta, infine, rafforzata la collegialità delle decisioni sul territorio attraverso il comitato di coordinamento regionale, presieduto dal Segretario regionale e composto dai soprintendenti, che diviene il luogo in cui sono assunte le decisioni, un tempo adottate dalla Direzione regionale, come la dichiarazione e la verifica di interesse culturale.

Di rilievo appare, inoltre, l'ammodernamento della struttura centrale che è stata ripensata allo scopo di: a) rafforzare i poteri di indirizzo, di impulso e di coordinamento del Segretariato generale, affidando a tale ufficio i compiti di natura trasversale e rilevanti per l'intero Ministero, come ad esempio il coordinamento della programmazione dei Fondi comunitari diretti e indiretti e l'attuazione e il monitoraggio delle norme sulle agevolazioni fiscali (il c.d. *Art-Bonus*); b) costituire due Direzioni generali trasversali per l'organizzazione e il personale (così da rendere più efficiente la gestione del personale dell'Amministrazione) e per il bilancio e la programmazione (al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse nazionali e comunitarie, soprattutto in considerazione del fatto che l'articolazione periferica del Ministero consta di circa trecento centri di costo e che la ridotta disponibilità di risorse crea una maggiore necessità di razionalizzazione della loro distribuzione); c) riconoscere piena dignità all'arte e all'architettura contemporanee e alla riqualificazione delle periferie urbane, prevedendo un'apposita Direzione generale; d) dare maggior rilievo alle politiche di promozione, valorizzazione e formazione all'interno di ogni settore (abolendo la precedente Direzione generale).

Grande importanza è stata rivolta all'esigenza di valorizzare il patrimonio museale, soprattutto statale, tenendo distinta la tutela dalla gestione dei musei.

Mentre la prima è stata affidata alle Sovrintendenze mediante un rafforzamento dei relativi compiti (in raccordo con università e centri di ricerca), la seconda è stata attribuita ad una specifica Direzione generale per i musei.

A tale nuova Direzione generale è stato affidato il compito di attuare politiche e strategie di fruizione a livello nazionale, favorire la costituzione di poli museali anche con Regioni ed Enti locali, svolgere i compiti di valorizzazione degli Istituti e dei luoghi della cultura, dettare le linee guida per le tariffe, gli ingressi e i servizi museali, favorire la costituzione di Fondazioni museali aperte alla partecipazione di soggetti pubblici e privati, favorire la partecipazione del Ministero ad associazioni, Fondazioni, consorzi o società per la gestione e la valorizzazione dei beni culturali.

E' stata inoltre valorizzata l'autonomia dei musei, fino a ora articolazioni delle Soprintendenze e privi di qualifica dirigenziale, attraverso il conferimento a due Soprintendenze speciali e a 18 musei della qualifica di ufficio dirigenziale di I o II fascia, riconoscendo così il massimo *status* amministrativo ai musei di rilevante interesse nazionale, i cui direttori potranno essere scelti tramite selezione pubblica tra interni o esterni all'Amministrazione, anche stranieri. E' stata inoltre conferita a tutti i musei autonomia tecnico-scientifica e la possibilità di redigere un proprio statuto, in linea con i più elevati standard internazionali, attribuendo ai 20 principali musei di rilevanza nazionale anche l'autonomia contabile.

Un ultimo aspetto concerne la possibilità di creare in ogni Regione poli museali regionali, articolazioni periferiche della Direzione generale musei, incaricati di promuovere gli accordi di

[4] Le Soprintendenze archeologiche rimangono articolazioni periferiche della relativa Direzione centrale; quelle miste, belle arti e paesaggio, lo sono della relativa Direzione. Nel rispetto della distribuzione territoriale, sono state inoltre accorpate le Soprintendenze per i beni storico-artistici con quelle per i beni architettonici in coerenza con la nuova Direzione centrale.

valorizzazione previsti dal Codice e di favorire la creazione di un sistema museale tra musei statali e non statali, sia pubblici, sia privati.

La riforma organizzativa ha, infine, affrontato il ritardo del Ministero nei settori della innovazione e della formazione attraverso azioni finalizzate a valorizzare le professionalità del personale. In tale direzione è stata creata un'apposita Direzione generale per l'educazione e la ricerca, cui affidare il compito di lavorare con il MIUR, il CNR e altri Enti di ricerca, le università e le scuole per assicurare la realizzazione di adeguati percorsi formativi, anche d'intesa con le Regioni.

Per quanto attiene alle dotazioni organiche gli incarichi dirigenziali generali sono passati 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 è passata da 21.232 posti a 19.132 (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, al trasferimento di 55 unità di personale provenienti da Cinecittà Luce S.p.A. (posta in liquidazione ai sensi della legge n. 111 del 2011), e all'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 si articola in 24 dirigenti di prima fascia, 167 dirigenti di seconda fascia, 5.457 dipendenti di III Area, 12.893 dipendenti di II Area e 700 dipendenti di I Area.

A fronte della nuova pianta organica, si è ulteriormente ristretta la distanza, registrata nei precedenti esercizi, con il personale effettivamente in servizio anche per effetto delle assunzioni realizzate 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.

Nettamente inferiore alla nuova dotazione organica è il numero dei dirigenti di prima fascia (20 dirigenti di cui 1 a tempo determinato) e quelli di seconda fascia (147 di cui 8 a tempo determinato e 13 appartenenti a ruoli tecnici).

Quanto al personale non dirigenziale in servizio (18.067 unità nel complesso), risulta inferiore alla nuova dotazione organica (19.050). Va peraltro precisato che la riduzione della dotazione organica 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 nella dotazione organica del personale tecnico-specialistico (archeologi, storici dell'arte, architetti, archivisti, bibliotecari e amministrativi), determinando, rispetto alle presenze in servizio al 2014, un esubero nell'area I.

Tale soprannumero è stato "neutralizzato" rendendo indisponibili altrettanti posti nelle aree II e III in attuazione del decreto legge n. 95 del 2012 e del decreto legge n. 83 del 2014.

Sempre in tema di personale in servizio, occorre considerare, da un lato, il numero delle unità in mobilità in entrata (278 unità), solo in parte compensate dal flusso in uscita (133 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.

TAVOLA 1

SITUAZIONE DEL PERSONALE AL 31 DICEMBRE 2014

	organico	Personale	
		A tempo indeterminato	A tempo determinato
Uffici dirigenziali I fascia	24	19	1
Uffici dirigenziali II fascia	159	126	8
Uffici dirigenziali II fascia tecnici – ispettivi	8	13	0
Totale Uffici dirigenziali	**191**	**158**	**9**
Area III	5.457	4.864	0
Area II	12.893	12.277	0
Area I	700	926	0
Totale personale Aree	**19.050**	**18.067**	**0**

Fonte: MIBACT

2.2. Gli Organismi vigilati

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 nucleo più consistente si articola in Enti pubblici vigilati (trasformati nel tempo in Enti di diritto privato) e Fondazioni private che gestiscono un proprio patrimonio, operanti: nel settore della valorizzazione dei beni culturali, soprattutto nel campo delle attività di ricerca, studio ed altre attività conoscitive aventi ad oggetto il patrimonio culturale; nel campo delle attività dirette a diffondere la conoscenza del patrimonio culturale e favorirne la fruizione e, in ultimo, nel campo dell'elaborazione e attuazione di progetti formativi e di aggiornamento nonché nell'organizzazione di mostre, eventi ed itinerari culturali[5].

[5] Si tratta, peraltro, di antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche e private operanti nel settore tra cui si segnalano, in particolare i seguenti Enti pubblici vigilati dalla Direzione generale per le biblioteche, gli Istituti culturali e il diritto d'autore: l'Accademia della Crusca (che esercita funzioni di promozione e studio scientifico della lingua italiana in Italia e all'estero attraverso l'istituzione di corsi, convegni e seminari), l'Accademia dei lincei (con funzioni di promozione, coordinamento e diffusione delle conoscenze scientifiche), l'Istituto per la storia del Risorgimento italiano (con funzioni di promozione degli studi sulla storia d'Italia dal periodo preparatorio dell'Unità e dell'Indipendenza sino al termine della prima guerra mondiale), l'Istituto storico per il medioevo (il cui compito consiste nel dare unità e sistema di pubblicazione alle fonti di storia nazionale e promuoverne lavori preparatori), il Museo storico della liberazione (volto ad assicurare al patrimonio storico nazionale la più completa ed ordinata documentazione degli eventi storici relativi alla lotta per la liberazione di Roma), Domus Mazziniana (con compiti di ricerca e studio sulla vita, il pensiero e l'opera di Giuseppe Mazzini). Tra gli Enti pubblici rientra anche la Scuola archeologica di Atene, vigilata dalla DG per le Antichità (che si occupa di ricerche e scavi archeologici in Grecia e nelle aree di civiltà ellenica e formazione di studiosi tramite la scuola di specializzazione e di perfezionamento). Nell'ambito delle Fondazioni vigilate dalla Direzione generale paesaggio, belle arti, architettura e arte Contemporanee e diretta ad attività di ricerca, di documentazione, catalogazione, di pubblicazione editoriale nonché all' organizzazione di esposizioni d'arte o in altri settori (come il *design*, l'artigianato, la moda), si rilevano: la Biennale di Venezia, la Quadriennale d'arte di Roma e la Triennale di Milano mentre, nel settore teatrale si segnala la Fondazione istituto nazionale del dramma antico – Inda con compiti di coordinamento a livello nazionale dell'attività teatrale presso i teatri greco-romani e produzione e promozione del teatro classico greco e latino. La Fondazione MAXXI – Museo nazionale delle arti del XXI secolo - istituita nel 2009 in attuazione della legge n. 69 del 2009, si occupa invece della gestione, della conservazione e della conduzione del proprio patrimonio di arte e architetture contemporanee e fruisce di consistenti 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.

L'analisi dei bilanci evidenzia nel complesso una ancora insufficiente quota di risorse proprie e una gestione, spesso in disavanzo, dipendente in gran parte da contribuzioni pubbliche che contraddicono l'obiettivo, sotteso alla loro istituzione, volto ad eliminare le rigidità organizzative connesse alla natura pubblica e a rendere possibile l'acquisizione di risorse private in aggiunta a quelle statali.

Nell'ambito delle Fondazioni, 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 coreutica e, per quanto di competenza, la formazione professionale dei quadri artistici e l'educazione musicale della collettività.

La sofferenza finanziaria, rilevabile dall'analisi dei risultati di esercizio degli anni passati, è stata 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.

Il perdurante stato di crisi ha reso necessario un nuovo intervento normativo (DL n. 91 del 2013, cosiddetto "decreto Valore Cultura") volto, tra l'altro, al risanamento delle Fondazioni lirico-sinfoniche che versano in situazioni di difficoltà economico-patrimoniali.

L'analisi dei dati più recenti – contenuta nella recente relazione della Sezione di controllo sugli Enti (determinazione n. 44 del 2015) - ha evidenziato, malgrado la crescita della produzione di spettacoli in termini di punti FUS e alzate di sipario, gestioni problematiche e gravi crisi patrimoniali e finanziarie dovute non solo alla progressiva riduzione delle risorse pubbliche, ma anche agli elevatissimi costi di produzione degli spettacoli e alla consistente incidenza della contrattazione integrativa sui bilanci degli Enti.

Viene al riguardo posto in evidenza come le quattordici Fondazioni, pur nella specificità di ciascuna, presentino costi strutturali eccessivi, soprattutto se rapportati ai ricavi propri spesso modesti (costituisce un'eccezione la Scala di Milano), e dipendano dai contributi di Stato, Regioni ed Enti locali in misura elevata (dal 55 al 65 per cento del valore della produzione per i teatri di Napoli, Torino, Venezia e Trieste), o comunque troppo elevata (dal 73 all'86 per cento per i teatri lirici di Bari, Bologna, Genova, Cagliari, Firenze, Roma e Palermo). Fanno eccezione, di nuovo, la Scala, l'Arena di Verona e l'Accademia di Santa Cecilia di Roma per i quali i contributi pubblici rappresentano dal 30 al 45 per cento del valore della produzione.

A fronte di una leggera crescita dei ricavi da vendite e prestazioni (+6,6 per cento), la situazione di crisi economica ha, inoltre, portato a una riduzione degli apporti dai bilanci pubblici, in particolare degli Enti locali, già particolarmente incisi dalle politiche di contenimento della spesa.

Sul fronte dei costi, invece, gli sforzi di riduzione, non sembrano aver dato risultati apprezzabili evidenziando una progressiva crescita in particolare nell'ambito dei servizi e del personale che si è ridotto di appena il 4 per cento ed è costituito per circa il 52 per cento da artisti (il costo unitario medio cresce di un punto percentuale rispetto al 2010)[6].

I risultati di esercizio hanno registrato, quindi, nel complesso un andamento in perdita (26,5 milioni, in ulteriore peggioramento rispetto al dato, sempre negativo, del 2012)[7], una diminuzione del valore del patrimonio netto e una spiccata crescita del debito complessivo che supera nel 2013 i 390 milioni dei quali oltre il 40 per cento verso gli Istituti di credito; debito correlato alle anticipazioni richieste, a valere sulla quota del FUS, per fronteggiare i ritardi nell'erogazione delle altre partecipazioni contributive (Enti locali, privati) e le sofferenze finanziarie degli esercizi precedenti (si rivelano sostanzialmente in linea con il passato i debiti verso fornitori, Istituti di previdenza e dipendenti).

---

[6] Nel 2013 soltanto il Teatro Massimo di Palermo e il Teatro Lirico di Trieste segnano una lieve diminuzione mentre lievitano i costi del personale in tutti gli altri teatri con incrementi molto consistenti per il Carlo Felice di Genova e per l'Opera di Roma.

[7] Al risultato fortemente negativo dell'Opera di Roma, del Maggio musicale di Firenze e delle Fondazioni di Genova, Bologna e Bari fanno però riscontro gli esiti positivi del teatro lirico di Trieste e, in minor misura, dei restanti teatri.

In tale situazione l'art. 11 del citato DL n. 91 del 2013 ha previsto la nomina di un commissario straordinario del Governo, cui le Fondazioni lirico-sinfoniche sono tenute a presentare un piano di risanamento che assicuri gli equilibri strutturali del bilancio entro i tre successivi esercizi finanziari. Tra i contenuti inderogabili del piano – approvato con decreto del MIBACT e del MEF – è prevista la riduzione della dotazione organica del personale tecnico e amministrativo nonché la razionalizzazione del personale artistico, il contenimento dei contratti integrativi, la rinegoziazione del debito e il divieto di ricorrere a nuovo indebitamento.

Il citato decreto-legge ha inoltre concesso la possibilità di ottenere finanziamenti a valere su un Fondo di rotazione, appositamente istituito con una dotazione di 75 milioni di euro per il 2014, e 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.

Il successivo decreto-legge n. 83 del 2014 ha, infine, introdotto la possibilità, per le fondazioni che hanno presentato il piano di risanamento di negoziare e applicare nuovi contratti integrativi aziendali, nonché l'incremento, per il 2014, del fondo di rotazione.

Sono attualmente otto le Fondazioni aderenti i cui piani di riequilibrio sono stati consegnati, per cinque dei quali è stato completato l'intero *iter* di approvazione previsto dalla legge.

Con i decreti interministeriali MIBACT e MEF datati 16 settembre 2014 si è, infatti, proceduto all'approvazione del piano di risanamento per le fondazioni: teatro Comunale di Bologna, teatro di San Carlo di Napoli, teatro dell'Opera di Roma, teatro Lirico G. Verdi di Trieste e teatro del Maggio Musicale Fiorentino provvedendo alla erogazione di 22, 2 milioni a titolo di anticipazione e all'assegnazione complessiva di 124 milioni sul Fondo di rotazione[8].

Il primo monitoraggio dell'attuazione dei piani di risanamento effettuato dal Commissario straordinario sulla base dei preconsuntivi 2014 e preventivi 2015 ha evidenziato: a) un miglioramento dei risultati economici rispetto al 2013 (particolarmente evidenti per il teatro del Maggio Musicale Fiorentino e per il Teatro dell'Opera di Roma che avevano registrato *performance* molto negative nel 2013) ma mediamente inferiori alle previsioni di piano anche in relazione ad una contrazione delle risorse del FUS; b) un'esposizione debitoria differente nella sua composizione rispetto al piano a causa dello slittamento nella erogazione del finanziamento; c) un ritardo nelle azioni sul personale rispetto agli obiettivi di piano anche in relazione al trasferimento del personale in esubero alla ALES S.p.A. (Maggio Musicale Fiorentino); d) la generale revisione al ribasso, nel bilancio preventivo 2015, degli obiettivi di miglioramento economico che richiede interventi sui costi al fine di allinearsi agli obiettivi del piano.

Oltre a prevedere norme di intervento e di risanamento, il legislatore ha introdotto una serie di misure per il rilancio del sistema delle fondazioni attraverso la ridefinizione delle strutture di *governance* e la rimodulazione dei criteri di assegnazione dei finanziamenti pubblici.

Si tratta di interventi volti ad incrementare l'efficienza e l'efficacia della gestione in un ottica di effettiva redditività al fine di incentivare il coinvolgimento, nell'ambito del settore musicale, anche della componente privata e imprenditoriale, fino ad oggi marginale, cui risponde anche il recente decreto-legge n. 83 del 2014 volto a rafforzare le agevolazioni fiscali per le donazioni a favore delle Fondazioni, semplificando le relative procedure.

Quanto al ricorso alla struttura societaria - in ordine alla quale non risulta ancora adottato il piano di ristrutturazione e razionalizzazione - l'attività del Ministero si concentra: nelle attività di promozione del cinema italiano attraverso la neo istituita Istituto Luce Cinecittà S.r.l che è subentrata alla Società Cinecittà Luce S.p.A. posta in liquidazione[9]; nelle attività di

---

[8] Relativamente alle tre Fondazioni rimanenti (Teatro Carlo Felice di Genova, Teatro Petruzzelli e Teatri di Bari, Teatro Massimo di Palermo) il completamento dell'istruttoria sui piani di risanamento ha richiesto tempi più lunghi, e solo nel novembre 2014 sono state presentate dal Commissario le proposte motivata di approvazione del piano ai Ministri competenti.

[9] La normativa di riferimento è stata da ultimo modificata con la Legge di stabilità per il 2014, nella quale è previsto prima il passaggio della partecipazione a Ligestra Quattro S.r.l. — Società interamente controllata da Fintecna S.p.A. — e, successivamente, la messa in liquidazione della società, deliberata dall'Assemblea Straordinaria del 20.03.2014,

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.[10] e nel miglioramento delle condizioni di fruibilità del patrimonio archeologico, artistico, architettonico, paesaggistico e archivistico affidato alla Società Ales S.p.A che, oltre a svolgere servizi strumentali per il Ministero, viene richiamata 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) e nel decreto-legge n. 91 del 2013 (che consente il trasferimento alla società del personale tecnico-amministrativo delle Fondazioni lirico-sinfoniche risultato in eccedenza a seguito delle presentazione dei piani di risanamento)[11].

In relazione infine al settore dedicato al turismo, di rilevo appaiono gli interventi contenuti nel decreto legge n. 83 del 2014 con il quale si provvede al riordino e alla razionalizzazione dell'Enit - Agenzia nazionale per il turismo – che viene trasformato in ente pubblico economico, sottoposto alla vigilanza del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo - e alla contestuale liquidazione di Promuovi Italia S.p.A..

La trasformazione dell'Ente risponde non solo alla finalità di assicurare risparmi di spesa pubblica, ma mira in particolare, a migliorare la promozione e la commercializzazione dell'offerta turistica anche in occasione della Presidenza italiana nel semestre europeo e di Expo 2015.

Conseguentemente vengono modificate le funzioni, le caratteristiche del nuovo Ente e la composizione e le modalità di nomina dei componenti, affidando la fase di transizione alla gestione di un commissario straordinario con il compito di predisporre un nuovo statuto (attualmente in attesa di approvazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e un piano di riorganizzazione, dove verranno individuate la dotazione organica dell'Ente e le unità di personale in servizio presso Enit e Promuovi Italia S.p.A. da assegnare al nuovo Enit. Spetta inoltre al commissario la messa in liquidazione della Società Promuovi Italia S.p.A. (il cui azionista unico è l'Enit) ponendo a carico della Direzione generale del turismo la conclusione di tutte le commesse relative a pregresse convenzioni in relazione ad attività turistiche.

Con riguardo alle funzioni del nuovo Enit, viene ribadita la missione di promozione nazionale del turismo, specificandosi che gli interventi sono finalizzati all'individuazione, organizzazione e commercializzazione dei servizi, turistici e culturali e dei prodotti enogastronomici tipici in Italia e all'estero, nonché alla promozione degli investimenti nei mezzi digitali. Un punto significativo riguarda, inoltre, l'attività all'estero dell'Ente, che sarà regolata da apposite intese stipulate con il Ministero degli esteri.

---

che ha altresì nominato liquidatore la stessa Ligestra Quattro S.r.l.. La nomina del Collegio dei periti prevista dalla legge n. 111 del 2011 allo stato non è ancora avvenuta.

[10] L'analisi del bilancio della Società presenta al termine del 2103 un risultato di esercizio positivo pari a circa 4.860.032 euro (erano 930 mila euro nel 2012).

[11] Al riguardo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha espresso nell'ottobre del 2014 alcune considerazioni critiche sia sulla qualificazione di Ales come società *in house* del MIBACT sia sugli affidamenti diretti effettuati dallo stesso ministero. Sotto il primo profilo, pur in presenza del Comitato di controllo analogo, la natura e l'ampiezza delle attività ricomprese nell'oggetto sociale lascerebbero agevolmente presumere l'esistenza di una, anche solo potenziale, vocazione commerciale basata sul rischio di impresa suscettibile di condizionare le scelte strategiche della società distogliendola dalla cura primaria dell'interesse pubblico di riferimento.
Con particolare riferimento, inoltre, ai servizi museali l'Autorità ha ritenuto che le attività affidate alla società non integrano servizi meramente strumentali alla fruizione dei poli museali trattandosi, in prevalenza, di servizi aggiuntivi per l'affidamento dei quali dovrebbero essere previsti criteri selettivi, trasparenti e non discriminatori. Ha quindi invitato il Ministero ad una revisione delle modalità di affidamento dei servizi attinenti alla gestione dei musei e delle aree archeologiche modificando il vigente statuto di Ales al fine di escludere tutte le attività e i servizi riferibili ad una finalità strettamente commerciale in quanto tali non compatibili con la natura *in house* della società.

2.3. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e di programmazione della trasparenza

Nel corso del 2014 il Responsabile della Trasparenza ha predisposto il programma Triennale per la Trasparenza e l'integrità 2014-2016 in raccordo sia con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione sia con gli obiettivi strategici e operativi individuati negli atti di programmazione strategica nonché con il Piano della *Performance* (d.m. del 29 luglio 2014).

Per quanto concerne l'accesso civico nel corso del 2014 è stata presentata una sola istanza.

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione 2014-2016 (PTPC) è stato adottato con decreto del 1 aprile 2014 ed è stato aggiornato e integrato in funzione delle modifiche normative introdotte dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, dal d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, dal d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, dalla normativa relativa al trasferimento delle funzioni esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di turismo, a seguito dell'entrata in vigore della legge 24 giugno 2013, n. 71.

Il PTPC 2014-2016 è stato trasmesso al Dipartimento della funzione pubblica e all'ANAC e pubblicato sul portale del Ministero, nella sezione "Amministrazione trasparente".

Il Piano adottato individua una serie di meccanismi e strumenti di prevenzione della corruzione di carattere generale validi per l'Amministrazione nel suo complesso, che tengono conto della specificità della struttura organizzativa come indicata nel regolamento di organizzazione del Ministero, finora vigente.

Nell'ottica del raggiungimento di una efficace e concreta politica di repressione del fenomeno corruttivo il PTPC 2014-2016 ha previsto, in continuità con il PTPC 2013-2015, 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.

Le attività predisposte dal responsabile della prevenzione della corruzione durante l'esercizio 2014 si sono articolate in: a) monitoraggio sull'attività svolta dai referenti per l'anticorruzione; b) gestione del rischio; d) vigilanza sul corretto adempimento da parte degli Enti e delle Società vigilate in merito a quanto previsto dal PTPC, dalla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione alla formulazione di un proprio Piano triennale di prevenzione da inviare al MIBACT per la successiva pubblicazione sul sito istituzionale del Ministero; e) attività di formazione.

Appare invece ancora in ritardo l'adozione del codice di comportamento del personale del MIBACT – già peraltro predisposto - che, oltre a costituire un obbligo di legge, rappresenta, per espressa previsione del Piano Nazionale Anticorruzione, anche una delle principali "azioni e misure" di attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione.

3. Analisi finanziarie e contabili

L'andamento delle principali voci del bilancio del MIBACT sono riassunte nella seguente tavola che ne mostra le differenze con il precedente esercizio.

TAVOLA 2

(in migliaia)

Missione	Programma	Stanziamenti iniziali di competenza		Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
		2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
017.Ricerca e innovazione	Ricerca in materia di beni e attivita' culturali	41.938	29.683	45.819	37.757	43.492	36.338	42.040	34.850	7.255	8.451
	Totale	**41.938**	**29.683**	**45.819**	**37.757**	**43.492**	**36.338**	**42.040**	**34.850**	**7.255**	**8.451**
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	428.356	442.277	459.954	442.430	457.399	442.020	448.749	419.124	91.530	108.247
	Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	5.849	5.289	5.837	5.261	5.789	5.261	5.781	5.268	14	8
	Tutela dei beni archeologici	202.733	199.659	237.724	270.871	231.969	258.660	228.498	253.509	12.187	16.703
	Tutela dei beni archivistici	129.905	128.929	138.087	151.234	132.088	141.804	132.821	140.083	7.280	3.939
	Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria	121.229	121.644	137.014	146.772	134.108	137.512	134.664	141.258	7.817	4.008
	Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell' arte contemporanee; tutela e valorizzazione del paesaggio	271.442	290.666	331.625	371.282	320.214	351.074	311.082	351.363	28.673	25.938
	Valorizzazione del patrimonio culturale	22.582	11.932	25.374	14.209	24.756	13.575	27.145	16.561	11.202	8.200
	Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale	5.458	5.289	7.115	7.869	6.912	7.790	6.819	7.611	467	564
	Tutela del patrimonio culturale	193.730	207.089	245.308	249.794	243.535	249.211	221.224	232.882	53.924	69.845
	Totale	**1.381.283**	**1.412.774**	**1.588.037**	**1.659.723**	**1.556.770**	**1.606.907**	**1.516.783**	**1.567.658**	**213.094**	**237.452**
031.Turismo	Sviluppo e competitivita' del turismo		33.804		199.040		199.082		23.879		175.203
	Totale		**33.804**		**199.040**		**199.082**		**23.879**		**175.203**
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	10.315	11.394	11.581	11.298	8.104	7.580	8.312	7.818	550	293
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	23.036	25.280	27.051	28.269	26.955	27.867	23.033	25.878	17.279	14.831
	Totale	**33.351**	**36.673**	**38.633**	**39.566**	**35.059**	**35.447**	**31.345**	**33.696**	**17.829**	**15.124**
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	90.207	82.411	19.672	5.167	19.652	5.164	18.677	19.652	19.652	5.164
	Totale	**90.207**	**82.411**	**19.672**	**5.167**	**19.652**	**5.164**	**18.677**	**19.652**	**19.652**	**5.164**
	Totale generale	**1.546.779**	**1.595.345**	**1.692.160**	**1.941.253**	**1.654.974**	**1.882.939**	**1.608.844**	**1.679.736**	**257.831**	**441.395**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.1. Le risorse finanziarie assegnate

Lo stato di previsione del MIBACT evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 1.595,3 milioni (in crescita rispetto al 2013) che raggiungono i 1.941,2 milioni in sede di previsioni definitive (+14,7 per cento) a cui, peraltro, contribuiscono le riassegnazioni di entrate disposte in corso di esercizio (226,3 milioni) delle quali circa 166 milioni destinati alle politiche di competitività e sviluppo del turismo.

Minor rilievo rivestono invece nel 2014 le ulteriori disponibilità che si affiancano alle risorse assegnate allo stato di previsione.

Quanto alle risorse provenienti dai Fondi del lotto, si registra una progressiva riduzione delle risorse disponibili passate dai 47,7 milioni del 2011, ai 48,8 milioni del 2012 per ridursi drasticamente biennio successivo ad un importo complessivo di 29,3 milioni e di 22,6 milioni.

Non risultano, inoltre, disponibili per l'esercizio 2014 ulteriori risorse provenienti da erogazioni liberali – in ordine alle quali è intervenuto in corso di esercizio il citato decreto-legge n. 83 del 2014 – e dalla quota pari al 3 per cento degli stanziamenti previsti per il "Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali" (le uniche risorse, programmate con d.m. del 31 luglio 2013, sono quelle relative alla delibera CIPE del n. 8 del 2013 che ha assegnato al MIBACT una quota del Fondo pari a 28,5 milioni).

A decorrere dall'esercizio 2014 sono, infine, risultate nuovamente disponibili nel bilancio del Ministero, mediante riassegnazione, tutte 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) per un ammontare pari a 18,5 milioni cui si aggiungono 786 mila euro provenienti dal 5 per mille del gettito Irpef relativo all'esercizio 2012.

Si conferma, peraltro, anche nell'esercizio di riferimento, la 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 tali finalità; seppur in leggera crescita rispetto al 2013, significativa appare, in particolare, la contrazione – su scala pluriennale - delle risorse destinate al programma ordinario di lavori pubblici finalizzato all'attività di tutela del patrimonio culturale (51,4 milioni; erano 47,7 milioni nel 2013 a fronte, tuttavia, dei 70,5 milioni del 2012 e degli oltre 201 milioni del 2004).

3.2. Le misure di contenimento della spesa

L'esercizio 2014 risente, in primo luogo, delle misure di contenimento disposte con l'art. 1, comma 21 del DL n. 95 del 2012 che hanno previsto una riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi delle Amministrazioni centrali dello Stato per un ammontare pari a quello del precedente esercizio (10 milioni) a cui si aggiungono le ulteriori riduzioni, sempre in forza del medesimo decreto-legge, riconducibili 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 MIBACT, a 51,4 milioni, posti a carico, anche nell'esercizio in esame, dei contributi a favore di proprietari di beni culturali e dei capitoli finalizzati ad interventi di restauro.

Incidono, inoltre, sull'esercizio 2014, le misure disposte dal decreto-legge n. 66 del 2014 per un ammontare pari a poco meno di 5,9 milioni che, a seguito delle compensazioni disposte con d.m., si sono concentrate sulle spese per la manutenzione e la conservazione dei beni culturali per un ammontare di 4,4 milioni (il cui capitolo risulta praticamente svuotato a fine esercizio) e, in minor misura, sulle spese per la realizzazione di interventi di particolare rilevanza a tutela dei beni che presentano rischi di deterioramento (714 mila euro); i restanti tagli hanno, invece, interessato capitoli relativi a spese per informatica e per l'acquisto di beni e servizi.

Per quanto concerne le voci di spesa sostenute nel 2014 soggette a specifici vincoli legislativi, minore è risultato l'impatto sul bilancio del Ministero delle 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, studi e consulenze (al netto delle 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) e mobilio.

Ampia risulta invece la deroga alle disposizioni di legge nell'ambito delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, che registrano impegni superiori ai limiti di legge.

Merita al riguardo attenta considerazione in ordine alla tenuta dei vincoli di finanza pubblica, l'interpretazione estensiva dell'Amministrazione che configura le spese relative a mostre realizzate in Italia e all'estero dagli Istituti museali nell'ambito delle 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 i limiti non vengono applicati alle missioni a carattere ispettivo di verifica e controllo, finalizzate alla tutela del patrimonio culturale e in missioni all'estero strettamente connesse ad accordi internazionali.

3.3. La gestione delle spese

L'analisi degli stanziamenti per missioni e programmi individua, nello svolgimento delle funzioni assegnate al Ministero, tre missioni tipiche: a) "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; b) "Ricerca e innovazione" cui fa capo invece un solo programma condiviso da sei Centri di responsabilità cui si aggiunge nel 2014 c) "Turismo" anch'essa articolata in un solo programma "Sviluppo e competitività del turismo" che assorbe circa il 10 per cento degli stanziamenti del Ministero.

Si rileva, anche, nell'esercizio l'elevato numero dei programmi di spesa 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.

Non appare inoltre sempre univoca l'associazione dei 14 programmi di spesa ai nuovi centri di responsabilità derivanti dalla riorganizzazione della struttura.

Sotto il profilo gestionale crescono gli impegni e i pagamenti rispetto al precedente esercizio in relazione alle maggiori risorse disponibili, con l'eccezione della missione "Ricerca e innovazione" che registra una flessione di circa il 24 per cento.

La missione "Turismo", introdotta come già ricordato nel 2014, registra indici di gestione più contenuti (37 per cento di capacità di impegno e 30 per cento di capacità di spesa) in relazione alle difficoltà incontrate nella gestione delle risorse finanziarie destinate al sostegno del settore, ereditate dall'Ufficio per le politiche del turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Anche l'analisi economica del bilancio del MIBACT suggerisce un attento esame dei programmi di spesa.

Appare infatti rilevante, in quasi tutti i programmi, la quota di risorse assorbita dalle spese di funzionamento (più del 50 per cento degli stanziamenti definitivi) che registrano un incremento sia delle risorse stanziate che di quelle effettivamente utilizzate; incremento trainato dall'aumento delle spese per i redditi di lavoro dipendente (+5,2 per cento in termini di stanziamenti e +4,2 per cento in termini di impegni), dei consumi intermedi, aumentati del 7,9 per cento negli stanziamenti e negli impegni, e dei trasferimenti di parte corrente, in particolare alle pubbliche Amministrazioni, che in termini di stanziamento registrano un aumento del 14 per cento ed in termini di impegni del 14,8 per cento.

Nell'ambito delle spese di parte capitale, di rilievo si presenta la crescita dei trasferimenti nel cui ambito si segnalano le risorse dedicate al settore "turismo" per un totale di 123,3 milioni a favore delle imprese turistico-ricettive, per la promozione di forme di turismo ecocompatibile nonché per il sostegno del settore turistico (capitoli non previsti nel precedente bilancio); di

contro si evidenzia una diminuzione negli investimenti fissi lordi sia in termini di stanziamenti (-12 per cento) che in termini di impegni (-14,7 per cento) nell'ambito, in particolare, degli interventi attinenti al patrimonio storico e artistico, storico archeologico e alla valorizzazione del patrimonio culturale.

3.4. I residui passivi

L'ammontare dei residui passivi, registrato nel 2014, segna una nuova, consistente, crescita rispetto al precedente esercizio attestandosi a 441,4 milioni (257,8 milioni nel 2013), nel cui ambito si segnala la stabilità della quota dei residui finali pregressi e la spiccata crescita dei residui finali di nuova formazione (393,9 milioni; erano 212,5 milioni nel precedente esercizio).

Nell'ambito della classificazione economica, si sottolinea la consistente quota dei residui di parte corrente (223 milioni) assorbiti in gran parte da trasferimenti di parte corrente (147,1 milioni) e da consumi intermedi (69,9 milioni).

Nettamente superiori al 2013 risultano anche i residui delle spese in conto capitale (218,4 milioni), concentrati nella voce contributi agli investimenti (127,9 milioni).

Nell'ambito dei residui propri, l'importo più significativo si rileva nella Direzione generale per lo spettacolo dal vivo (98,8 milioni) atteso che i contributi finanziari vengono assegnati a seguito della presentazione del preventivo, mentre la liquidazione è disposta ad attività ultimata, previa presentazione di documentazione attestante l'osservanza degli adempimenti di legge e la regolarità della gestione.

Quanto invece ai residui di stanziamento, pari nel complesso a 144,4 milioni, la Direzione maggiormente interessata dal fenomeno è quella del turismo che presenta valori complessivi pari a 121,8 milioni, riconducibili al ritardo nel trasferimento delle risorse e nell'avvio degli interventi programmati.

In lieve aumento risulta l'ammontare dei residui perenti di nuova formazione - dai 10,1 milioni del 2013 ai 10,4 milioni del 2014 (di cui 8,3 milioni circa di parte corrente e 2,1 milioni di parte capitale) – mentre si riduce drasticamente lo *stock* dei residui perenti al termine dell'esercizio che registra 286,2 milioni (erano 942,5 milioni nel 2013) di cui 109,8 milioni di parte corrente e 176,4 milioni di parte capitale.

Significativa appare, al riguardo, la quota dei residui perenti eliminati per prescrizione estintiva (8,9 milioni; 33,5 milioni nel 2013), indice di obbligazioni cui non corrisponde più alcun interesse del creditore, e quella dei residui perenti eliminati per economia ai sensi della circolare della RGS n. 6 del 2012 (17 milioni).

Molto consistenti risultano, inoltre, gli effetti del riaccertamento straordinario dei residui passivi e perenti di cui all'art. 49 del DL n. 66 del 2014 che ha consentito l'eliminazione di residui passivi per un ammontare di 3,4 milioni (da versare in entrata nel bilancio dello Stato) e la cancellazione delle partite iscritte nel conto del patrimonio per un ammontare pari a 651,4 milioni.

3.5. Analisi delle 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, la cui evoluzione vanifica gli effetti delle misure di contenimento della spesa ed incide negativamente sulla tenuta degli obiettivi di finanza pubblica.

La ricognizione effettuata dall'Ufficio Centrale di Bilancio (UCB) ai sensi del DL n. 35 del 2013 e del DL n. 66 del 2014 ha, infatti, evidenziato un importo complessivo di debiti pari a oltre 18 milioni, dei quali 15,9 milioni per prestazioni (di cui 12,7 milioni di debiti fuori bilancio pregressi e 3,2 milioni di debiti fuori bilancio di nuova formazione) e 2,2 milioni relativi ad anticipazioni in conto sospeso.

In seguito ai riscontri effettuati dal Ministero dell'economia e delle finanze in relazione alle risorse disponibili, sono stati assentiti debiti, in stretta aderenza alle indicazioni fornite dalla circolare n. 18 del 2014 circa la sussistenza delle condizioni di neutralità finanziaria, per un importo complessivo pari ad 1,7 milioni corrispondente unicamente ad una parte dei debiti derivanti dalle anticipazioni in conto sospeso effettuate dalle tesorerie territoriali.

I relativi Fondi sono stati stanziati sui pertinenti capitoli dei vari Centri di responsabilità amministrativa, che a loro volta hanno provveduto a ripianare le anticipazioni in conto sospeso mediante ordini di pagamento direttamente presso le suddette tesorerie.

Restano, pertanto, attualmente privi di copertura circa 16,4 milioni di debiti non ripianati che si aggiungono alla quota relativa agli esercizi precedenti in ordine alla quale, con decreto interministeriale del 1 agosto 2013, sono stati approvati i Piani di rientro per le annualità 2013 e 2014, per un importo complessivo pari ad oltre 17 milioni.

Situazione, questa, che merita particolare attenzione in relazione all'incremento del contenzioso ed alla problematica dei pignoramenti, che colpiscono le contabilità speciali degli Istituti, indipendentemente dagli Uffici coinvolti, creando disavanzi imprevisti e, allo stato attuale, non colmabili.

Tra le criticità resta inoltre da segnalare anche per il 2014, il fenomeno delle giacenze presso le contabilità speciali del Ministero il cui ammontare (370,2 milioni al termine del 2014; erano 406,2 milioni nel 2013) richiede una più efficiente gestione delle risorse assegnate tale da consentire una tendenziale riduzione dell'importo complessivo.

Malgrado l'entità delle somme trasportate all'esercizio 2014, migliore risulta comunque la capacità di spesa, evidenziandosi un andamento più equilibrato nel confronto tra il totale delle entrate dell'esercizio, pari a 195,2 milioni e delle uscite pari a 232,6 milioni, con un resto disponibile inferiore di circa il 10 per cento rispetto al precedente esercizio.

3.6. Analisi della gestione delle entrate extra-tributarie

L'ammontare delle entrate extra-tributarie, tratto dai dati del rendiconto del Ministero, evidenzia anche nell'esercizio 2014 importi considerevoli.

Tra le voci più significative si evidenziano gli introiti derivanti dalla vendita di biglietti di ingresso ai monumenti, musei, gallerie e scavi archeologici dello Stato che registrano, a fronte di previsioni per memoria, riscossioni pari 18,1 milioni (15,1 milioni nel 2013) cui si affiancano ulteriori 4,3 milioni (4,4 nel 2013) quali canoni di concessione e altre somme derivanti dai servizi aggiuntivi offerti al pubblico e 1,7 milioni provenienti dagli introiti derivanti dalla vendita dei biglietti degli ascensori esterni del monumento a Vittorio Emanuele II a Roma.

Rilevanti appaiono inoltre i versamenti relativi alle somme rimaste da pagare alla fine dell'esercizio a titolo di competenze accessorie (43,9 milioni) e le entrate eventuali e diverse concernenti il MIBACT di cui 169,6 milioni da riassegnare in base a specifiche disposizioni.

A fronte delle somme introitate, è stato assegnato un importo complessivo di 226,3 milioni nel cui ambito 18,5 milioni sono stati attribuiti dal MEF in attuazione dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 91 del 2013 che ha consentito, dal 2014, l'integrale riassegnazione allo stato di previsione della spesa del MIBACT dei proventi derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso agli Istituti ed ai luoghi della cultura, nonché dai canoni di concessione e dai corrispettivi per la riproduzione dei beni culturali.

Tali somme - relative al periodo 1 gennaio-31 ottobre 2014 - sono state sostanzialmente riassegnate agli Istituti che le avevano prodotte e sono state destinate alla tutela dei beni archeologici (5,2 milioni), alla tutela dei beni archivistici (374.731 euro), alla tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria (256.577 euro), alla tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee; alla tutela e valorizzazione del paesaggio (11,6 milioni), alla tutela del patrimonio culturale (944.103 euro) e alla ricerca in materia di beni e attività culturali (1.176 euro).

Le richieste relative ai mesi di novembre e dicembre sono state oggetto di riassegnazione nell'esercizio successivo e pertanto rientrano nella competenza dell'esercizio 2015.

Le restanti riassegnazioni si riconducono, invece, a somme dovute per competenze fisse ed accessorie del personale appartenente alle singole Direzioni generali e circa 166 milioni a spese di competenza della Direzione generale per le politiche del turismo.

4. Missioni e programmi

Passando allo specifico dei dati contabili della missione 21 e dei relativi programmi, la tavola che segue illustra l'andamento dei programmi della stessa negli esercizi 2013 e 2014.

La missione 21, "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici", che assorbe l'88,6 per cento della spesa del Ministero, evidenzia stanziamenti definitivi in aumento del 4,5 per cento rispetto a quelli del precedente esercizio.

In flessione, tuttavia, si presentano i programmi "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo", in relazione ai tagli operati ai contributi agli Enti e alle Fondazioni, "Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale" ed, in particolare il programma "Valorizzazione del patrimonio culturale" in relazione alla soppressione della specifica Direzione generale.

TAVOLA 3

MISSIONE 21 – "TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITÀ CULTURALI E PAESAGGISTICI"

(in migliaia)

Programma	Stanziamenti iniziali di competenza		Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni lordi		Pagamenti Totali	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
2 - Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	428.356	442.277	459.954	442.430	457.399	442.020	448.749	419.124
5 - Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	5.849	5.289	5.837	5.261	5.789	5.261	5.781	5.268
6 - Tutela dei beni archeologici	202.733	199.659	237.724	270.871	231.969	258.660	228.498	253.509
9 - Tutela dei beni archivistici	129.905	128.929	138.087	151.234	132.088	141.804	132.821	140.083
10 - Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria	121.229	121.644	137.014	146.772	134.108	137.512	134.664	141.258
12 - Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell' arte contemporanee; tutela e valorizzazione del paesaggio	271.442	290.666	331.625	371.282	320.214	351.074	311.082	351.363
13 - Valorizzazione del patrimonio culturale	22.582	11.932	25.374	14.209	24.756	13.575	27.145	16.561
14 - Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale	5.458	5.289	7.115	7.869	6.912	7.790	6.819	7.611
15 - Tutela del patrimonio culturale	193.730	207.089	245.308	249.794	243.535	249.211	221.224	232.882
Totale	**1.187.554**	**1.205.686**	**1.342.729**	**1.409.929**	**1.556.770**	**1.606.907**	**1.295.559**	**1.334.776**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.1. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo

Il programma, che assorbe circa il 26,7 per cento delle risorse con uno stanziamento definitivo di oltre 442 milioni di euro (-3,8 per cento rispetto al dato 2013), è gestito per la quota maggiore (circa il 79,6 per cento dello stanziamento definitivo) dalla Direzione generale per lo spettacolo dal vivo mentre la residua parte (20,4 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 2014, nei procedimenti per l'erogazione di contributi a valere sul Fondo Unico per lo Spettacolo il cui stanziamento complessivo iniziale, pari a circa 406,2 milioni, si è assestato nel corso dell'esercizio a 403,9 milioni (comunque in aumento di 6,8 milioni rispetto al 2013) ripartiti tra i vari settori dello spettacolo (d.m. del 13 febbraio 2014)[12] sulla base degli attuali criteri, atteso che i nuovi criteri di erogazione – introdotti con il d.m del 13 luglio 2014 – troveranno applicazione nel prossimo esercizio.

Rilevanti appaiono, nell'ambito del programma di spesa, anche 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, le annualità quindicennali per gli interventi di competenza della Biennale di Venezia (nettamente ridotti rispetto al precedente esercizio) e i contributi alle Fondazioni lirico-sinfoniche nonché al teatro dell'Opera di Roma e al teatro alla Scala di Milano (in flessione di oltre il 16 per cento).

Di rilievo, inoltre, l'impatto sulle attività realizzate nel 2014, delle novità introdotte per il settore dello spettacolo dal vivo, dal decreto-legge n. 91 del 2013 c.d. "Valore Cultura": istituzione del *tax credit* per le attività musicali (si tratta 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.

Relativamente alle risorse stanziate per il settore del cinema, accanto alle misure di sostegno previste dal 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 110 milioni e 115 a decorrere dal 2015) con il citato DL n. 91 del 2013 che ha esteso gli incentivi a tutto il settore dell'audiovisivo nazionale[13], determinando un deciso rafforzamento dell'industria italiana di contenuti audiovisivi, anche in prospettiva di un maggiore impatto sul mercato internazionale dell'intero comparto.

Ulteriori incentivi, a decorrere dal 2015, si riconducono al DL n. 83 del 2014 che, al fine di attrarre maggiori investimenti esteri in Italia nel settore della produzione cinematografica, ha innalzato da 5 a 10 milioni di euro il limite massimo del *tax credit* a sostegno delle imprese di produzione esecutiva e delle industrie tecniche che realizzano in Italia, utilizzando mano d'opera italiana, film o parti di film stranieri.

Di rilievo anche il pacchetto delle misure organiche di defiscalizzazione (per le annualità 2015 e 2016) dei costi sostenuti per il ripristino, il restauro e l'adeguamento strutturale e tecnologico delle sale cinematografiche[14] con l'obiettivo di favorire l'offerta cinematografica di qualità artistico-culturale, provvedendo alla salvaguardia di sale cinematografiche di interesse storico esistenti sul territorio nazionale.

---

[12] Alle Fondazioni lirico-sinfoniche è stata assegnata una quota pari a circa 184 milioni; alle attività musicali è stata assegnata una quota di 59,4 milioni (le istanze pervenute per l'anno 2014 sono state 560 delle quali 398 accolte); alle attività teatrali di prosa è stata assegnata una quota di 64,3 milioni (le domande pervenute sono state 554 mente 111 sono stati i contributi assegnati); alle attività circensi e dello spettacolo viaggiante è stata assegnata una quota di 5,7 milioni (sono stati assegnati 134 contributi) e alle attività di danza è stata assegnata una quota di 10,6 milioni (sono stati assegnati 187 contributi).

[13] Tale misura è estendibile anche alle produzioni audiovisive internazionali che verranno a girare sul territorio italiano.

[14] Sono beneficiarie della defiscalizzazione le imprese di esercizio cinematografico, esistenti almeno dal 1° gennaio 1980, iscritte negli elenchi di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 28 del 2004 che abbiano i requisiti della piccola o media impresa ai sensi della normativa dell'Unione europea.

4.2. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale

I capitoli inseriti in questo programma 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 5,3 milioni di euro (con una riduzione del 9,9 per cento rispetto al dato assestato 2013), è stato interamente impegnato e speso.

Ampia e importante è stata l'attività svolta dal Comando dei Carabinieri sia sul fronte dell'attività preventiva e di controllo che in quella repressiva che ha contribuito alla significativa diminuzione dei furti di beni culturali (-9,9 per cento) concentrati, peraltro, presso privati o luoghi di culto.

Rilevante appare anche l'attività di recupero (che registra 38.488 beni culturali illecitamente sottratti), la scoperta di scavi clandestini (con il recupero di 79.214 reperti paleontologici e 17.981 reperti archeologici) e la lotta alla contraffazione di opere d'arte (con il sequestro di 1.687 opere d'arte falsificate per un valore di 427 milioni).

4.3. Tutela dei beni archeologici

Il programma fruisce di uno stanziamento iniziale pari a 199,7 milioni di euro ed uno stanziamento definitivo di 270,9 milioni di euro (237,7 milioni nel 2013).

La maggior parte delle risorse concernono le competenze fisse e accessorie al personale con uno stanziamento iniziale di 178,2 milioni di euro (circa l'89,2 per cento delle risorse globali) ed uno stanziamento definitivo pari a 232,3 milioni di euro (pari all'85,7 per cento del totale), destinato al funzionamento della Direzione generale per le antichità e delle relative strutture periferiche (Sovrintendenze e musei) comprese le Sovrintendenze speciali.

Solo 9,5 milioni (3,5 per cento dello stanziamento definitivo) vengono dedicati agli investimenti, mentre 1,8 milioni sono classificati tra gli interventi.

Nel corso del 2014 sono stati istituiti due nuovi capitoli in attuazione dell'art. 1 comma 1 del DL 91 del 2013, per le spese di funzionamento e di personale per la realizzazione del "Grande Progetto Pompei", con uno stanziamento complessivo di 0,8 milioni.

Le risorse per il funzionamento, impegnate per circa la metà, sono state assorbite da spese generali e da spese per consulenza (in materia giuridica, economica, architettonica, urbanistica, infrastrutturale), mentre le spese per il personale hanno assorbito oltre 235 mila euro.

La distribuzione delle risorse risponde alla struttura ministeriale ed alle competenze assegnate. Le principali attività svolte nel 2014 si sono concentrate nel settore relativo alla circolazione nazionale e internazionale di beni di interesse archeologico, in controlli e autorizzazioni in tema di scavi e ricerche, acquisti di beni di interesse archeologico e interventi di archeologia preventiva.

4.4. Tutela dei beni archivistici

Il programma presenta uno stanziamento pari a 151,2 milioni (in aumento rispetto al 2013), più di 141,8 milioni impegnati e 140,1 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 109,7 milioni di euro, pari ad oltre il 72,5 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 - 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 19 per cento dello stanziamento), assorbito in gran parte dalla categoria "Fitto di locali ed oneri accessori" (in flessione rispetto al precedente esercizio).

Tra le attività svolte nel 2014, in coerenza con la programmazione strategica, di rilievo appare, a seguito dell'intesa Stato–Regioni del 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, ammonta a circa 146,8 milioni (+9,8 milioni di euro rispetto al 2013), gran parte dei quali destinati a spese di personale, in coerenza con la funzione di Centro di Responsabilità rivestita dalla Direzione generale verso le Biblioteche pubbliche statali.

Per quanto riguarda il settore dei contributi, la Direzione generale ha amministrato contributi erogati ai sensi di leggi speciali o di leggi *ad hoc* e contributi erogati a seguito di una procedura concorsuale ai sensi della legge n. 534 del 2006, per un ammontare complessivo di circa 30,7 milioni.

La rilevanza degli importi e l'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, di incerta 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 – che tuttavia assorbono solo una parte delle complessive risorse destinate agli Enti, pari a circa 6 milioni - 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.

Il relativo regolamento di delegificazione – il cui *iter* è appena iniziato – modifica radicalmente la struttura della valutazione focalizzando l'attenzione sulla rilevanza e l'originalità dei progetti presentati e non più sull'istituzione proponente nonché sull'aderenza dei medesimi alle linee di politica culturale adottate dall'Amministrazione.

4.6. Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee

Il programma, gestito dalla ex Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee, presenta nel 2014 uno stanziamento definitivo di 371,3 milioni di euro (39,7 milioni in più rispetto agli stanziamenti del 2013) 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 71,1 per cento degli stanziamenti definitivi, mentre le spese per i consumi intermedi per tutte le strutture (con esclusione dei poli museali) passano da 10,8 milioni di

stanziamenti iniziali a oltre 22,8 milioni di stanziamenti definitivi, quasi interamente impegnati; incremento ascrivibile in modo particolare alle spese di funzionamento degli uffici.

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 etno-antropologico e le attività in tema di pianificazione paesaggistica congiunta tra Stato e Regioni nell'ambito della tutela del paesaggio.

La spesa per interventi, pari a circa 24,1 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 a favore della Biennale di Venezia, per il Comitato tecnico-scientifico speciale per il patrimonio storico della prima guerra mondiale. Rilevante è lo stanziamento per la prosecuzione dei lavori del progetto "nuovi Uffizi" (istituito dalla legge n. 112 del 2013 art. 5 comma 1) pari a 7 milioni (nel 2013 lo stanziamento definitivo era di 1 milione) interamente impegnati e pagati per il 94 per cento.

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, per un importo complessivo di 964.848 euro.

4.7. Valorizzazione del patrimonio culturale

Il programma, gestito dall'omonima Direzione generale (ora soppressa) presenta uno stanziamento iniziale di 11,9 milioni (-10,6 milioni rispetto al 2013) che ha raggiunto i 14,2 milioni in termini di stanziamenti definitivi.

Nell'ambito della spesa per gli interventi, pari a 6,7 milioni, la maggior parte è destinata a favore della Fondazione MAXXI–museo nazionale delle arti del XXI secolo con stanziamenti definitivi pari a 6,4 milioni (+4,1 milioni rispetto al 2013), mentre le spese di investimento si articolano in interventi per la valorizzazione del patrimonio culturale (con stanziamenti iniziali e definitivi di circa 1,1 milioni) e somme occorrenti per la tutela e fruizione dei siti Unesco italiani, ivi compresi i servizi di assistenza (circa 2 milioni di euro).

4.8. Tutela del patrimonio culturale

Il programma, che evidenzia uno stanziamento definitivo di circa 250 milioni (+4,5 milioni rispetto al 2013) quasi interamente impegnato, fa capo alla ex 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 relative risorse vengono assorbite in particolare dal finanziamento di interventi urgenti al verificarsi di emergenze, relativi alla salvaguardia dei beni culturali e paesaggistici che fruiscono di uno stanziamento di circa 35,7 milioni (quasi interamente impegnati e pagati per il 57 per cento), da contributi ad istituzioni sociali (25,9 milioni), da interventi su immobili attinenti al patrimonio archeologico, storico e artistico nazionale (32,8 milioni) e dai rimborsi di capitale e interessi sui mutui contratti per la realizzazione di interventi già attuati con la società Arcus S.p.A. (41,6 milioni).

Per le stesse finalità l'art. 5, comma 3-*bis*, del DL n. 91 del 2013 ha autorizzato la spesa di 8 milioni - interamente impegnati e spesi - per fare fronte ad interventi di particolare rilevanza attinenti alla tutela di beni culturali che presentano gravi rischi di deterioramento e alla celebrazione di particolari ricorrenze.

Nell'ambito del programma un particolare rilievo presenta anche la gestione del *Fondo mille giovani per la cultura*, istituito in attuazione del DL n. 76 del 2013 e del DL n. 91 del 2013, con uno stanziamento di 3,5 milioni.

Il Fondo straordinario, limitato all'anno finanziario 2014 e con una dotazione iniziale pari ad 1 milione di euro, è destinato alla promozione di tirocini formativi e di orientamento nei settori delle attività e dei servizi per la cultura rivolti a soggetti fino a 29 anni di età.

La finalità dell'istituzione del Fondo è stata individuata nel sostegno al settore dei beni culturali mentre i criteri e le modalità di accesso sono stati definiti con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro della pubblica amministrazione e semplificazione, emanato il 9 luglio 2014.

In attuazione del citato decreto, a fronte di 5.977 domande, sono stati individuati 150 giovani tirocinanti (70 presso la Soprintendenza speciale di Pompei e polo museale napoletano; 15 presso la Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Abruzzo e 15 presso la Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Emilia Romagna, 50 presso archivi di Stato, Soprintendenze archivistiche e le Biblioteche nazionali centrali di Roma e Firenze).

Sempre nell'ambito del medesimo programma l'art. 2 del DL n. 91 del 2013 ha, inoltre, previsto un programma straordinario per lo sviluppo delle attività di inventariazione, catalogazione e digitalizzazione del patrimonio culturale italiano, finanziato con 2,5 milioni di euro nel 2014, nel quale utilizzare 500 giovani di età inferiore a 35 anni.

Il programma – avviato nel dicembre 2013 con una selezione pubblica - sarà attivato nel corso del 2015 con l'ammissione dei giovani ad un percorso formativo nelle attività di inventariazione e digitalizzazione presso gli istituti e i luoghi della cultura statali.

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", viene gestita da più Direzioni generali.

Per il 2014 lo stanziamento iniziale è stato di 29,7 milioni di euro (circa il 1,9 per cento dello stanziamento totale del MIBACT) e lo stanziamento definitivo di 37,8 milioni di euro (-8,1 milioni rispetto al dato 2013).

Di questo circa il 67 per cento è dedicato alle competenze fisse ed accessorie per il personale, mentre, 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 (480.000 euro).

Il 20,2 per cento (7,6 milioni) del totale di stanziamento è dedicato alle spese di investimento; circa 6,9 milioni di euro, sono destinati alla progettualità e ad attività di ricerca nel cui ambito si segnalano i progetti in tema di digitalizzazione e informatizzazione del patrimonio culturale.

La quota di trasferimenti per il funzionamento di Enti con finalità di restauro e conservazione del patrimonio ammonta a circa 1,1 milioni.

4.10. La missione "Turismo" e il programma "Sviluppo e competitività del turismo"

La missione, articolata in un solo programma, "Sviluppo e competitività del turismo", prevede uno stanziamento di 33,8 milioni che salgono a circa 199 in sede di previsioni definitive (pari al 10,3 per cento dello stanziamento definitivo del Ministero) dei quali circa

166 milioni si riconducono alle risorse trasferite al Ministero in attuazione della legge n.71 del 2013 (DMT n. 072326 del 2014).

La rilevante quota dei residui finali - che ammontano a 175,2 milioni di euro a fronte di pagamenti complessivi per 23,9 milioni – è determinata dalle difficoltà affrontate nella gestione delle risorse provenienti dall'ufficio per le politiche del turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La maggior parte delle risorse, non impegnate e transitate integralmente tra i residui di stanziamento, si riferisce all'incentivazione dell'adeguamento dell'offerta delle imprese turistico-ricettive e della promozione di forme di turismo ecocompatibile - che presenta stanziamenti definitivi pari a 73,9 milioni – e al sostegno del settore turistico, con stanziamenti definitivi di 49,4 milioni.

Di rilievo infine, nell'ambito del macroaggregato "oneri comuni di parte corrente", si segnalano: le assegnazioni per il funzionamento dell'Agenzia nazionale del turismo - Enit (15,6 milioni, impegnati e totalmente pagati); il contributo in favore del CAI - Club alpino italiano (278 mila euro) e le somme da destinare alle politiche di sviluppo e competitività del turismo (23,9 milioni di stanziamenti definitivi cui corrispondono pagamenti per soli 3 milioni).

Le principali attività svolte dalla nuova Direzione generale si sono concentrate in iniziative di valorizzazione e promozione del sistema Italia (attraverso l'assegnazione di contributi alle reti di impresa, ad enti pubblici e privati e a progetti innovativi, interregionali e di eccellenza), promozione e assistenza alla domanda turistica (attraverso la gestione del Fondo nazionale di garanzia per il consumatore di pacchetto turistico), attività di vigilanza sugli Enti assegnati al settore e attività di carattere internazionale (attraverso la presenza presso l'Unione europea e altri Organismi internazionali e la gestione del PON GAT 2007-2013 - Programma Operativo Nazionale *Governance* e Assistenza Tecnica Europea).

4.11. 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 PON Attrattori, con una dotazione complessiva pari a 105 milioni di euro.

Per imprimere ulteriore accelerazione all'attuazione degli interventi previsti dal progetto ed assicurare un più efficace coordinamento tecnico ed amministrativo, 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 e messe a regime nel corso 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" - cui si è proceduto con dPCM del 27 dicembre 2013 - posto a capo di una struttura di supporto denominata Unità Grande Pompei, costituita con dPCM in data 12 febbraio 2014[15].

[15] L'Unità Grande Pompei, dotata di autonomia amministrativa e contabile, ha 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

Ulteriori misure di accelerazione degli interventi e semplificazione delle procedure sono state introdotte anche dal DL n. 83 del 2014 che, sotto il profilo organizzativo, ha previsto la costituzione di una Segreteria tecnica di progettazione (SAPES) presso la Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Pompei, Ercolano e Stabia a cui possono essere conferiti, in deroga alle disposizioni di limitazione vigenti, incarichi di collaborazione per la partecipazione alle attività progettuali e di supporto al GPP.

Le misure di semplificazione delle procedure si sono invece concentrate in nuove deroghe alla disciplina vigente sugli appalti pubblici[16] e in maggiori poteri del direttore generale di progetto come la possibilità di revocare in qualsiasi momento il Responsabile Unico del Procedimento (RUP).

L'approssimarsi del termine previsto (fine 2015) per il completamento del progetto ha indotto, infine, la Commissione europea e la Presidenza del Consiglio dei Ministri a sottoscrivere, nel luglio 2014 un Piano di azione per l'attuazione del GPP con l'obiettivo di stabilire in modo stringente il percorso di attuazione e i tempi di realizzazione.

Il Piano ha, in particolare, indicato i risultati attesi per la fine del 2015 (progetti conclusi per oltre 106 milioni a fronte di una progettazione complessiva superiore ai 109 milioni) e ha definito una serie di azioni e misure di recupero, tra le quali si segnalano, in particolare: il rafforzamento delle Commissioni di gara, la responsabilizzazione del RUP, il rafforzamento delle professionalità dedicate alla fase di esecuzione, il rafforzamento della organizzazione amministrativa e delle competenze tecnico-progettuali della SAPES, l'intensificazione del supporto tecnico offerto dalla società Invitalia a sostegno dell'ufficio appalti (con la possibilità di attribuire a quest'ultima anche le funzioni di centrale di committenza per 10 interventi del Piano delle opere), il dimensionamento della progettazione degli interventi e la moltiplicazione dei turni di lavoro.

La situazione del progetto evidenza una forte ripresa delle attività e delle progettazioni che, dopo i ritardi registrati negli esercizi pregressi, ha consentito il rispetto degli obiettivi definiti nel Piano di azione.

Hanno contribuito a tale risultato le nuove norme sulla *governance* del progetto e, soprattutto, le misure di accelerazione contenute nel Piano.

Meno incisive invece le misure introdotte con il DL n. 83 del 2015: per quanto concerne il rafforzamento organizzativo, tecnico e amministrativo, i bandi adottati per la selezione di candidature per la segreteria tecnica di progettazione e per la struttura di supporto del Direttore generale di progetto hanno consentito, con un certo ritardo, il completamento dell'organico con figure professionali attagliate all'esigenza; quanto invece alle norme di semplificazione, sarà necessario attendere il nuovo monitoraggio per coglierne gli effetti i cui limiti sono stati peraltro evidenziati nella relazione alla 7° Commissione permanente del Senato della Repubblica del 12 novembre 2014.

Il più recente stato di avanzamento, relativo al mese di marzo del 2015, evidenzia nel complesso una quota di interventi banditi (pur se solo in parte aggiudicati o contrattualizzati) per un ammontare di 98 milioni al lordo dei ribassi d'asta cui hanno fatto seguito gare aggiudicate definitivamente per 63 milioni che si sono tradotte in circa 46 milioni al netto dei ribassi d'asta.

Restano pertanto ancora da mettere a gara, sempre al lordo dei ribassi d'asta, interventi per 7 milioni al fine di saturare l'intero finanziamento di 105 milioni cui si aggiunge l'eventuale reimpiego delle economie di gara, la cui cantierabilità dovrà essere valutata alla luce del tempo

---

organizzativo e amministrativo alle attività di tutela e di valorizzazione di competenza della Soprintendenza speciale di Pompei, Ercolano e Stabia.

[16] Aumento della soglia per il ricorso alla procedura negoziata, aggiudicazione dell'appalto anche ove l'aggiudicatario non abbia provveduto a fornire la prova del possesso dei requisiti dichiarati, facoltà di ricorrere sempre all'esecuzione di urgenza, elevazione al trenta per cento degli interventi di variazione dei progetti, sostituzione della verifica dei progetti a cura di specifici organi tecnici con un'attestazione di rispondenza e conformità a cura del RUP.

ancora disponibile sino al dicembre 2015 e della durata presunta delle fasi di aggiudicazione ed esecuzione dei nuovi progetti.

In crescita anche la spesa effettiva e certificata che ha raggiunto i 5,9 milioni (+1,1 milioni rispetto ai valori registrati al 31 dicembre 2014) superando ampiamente il *target* indicato nel Piano di azione.

Quanto ai singoli interventi, il GPP è articolato in cinque piani esecutivi dei quali il più consistente è rappresentato dal *Piano delle opere* con una dotazione finanziaria di 85 milioni nel cui ambito gli interventi approdati alla fase di gara hanno raggiunto i 77,8 milioni (+1,3 milioni rispetto ai 76,5 milioni di fine 2014).

Il Piano, parzialmente rivisto con riferimento all'originaria impostazione su 55 progetti, prevede interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico e per la messa in sicurezza e il restauro architettonico degli apparati decorativi.

Nello specifico risultano 3 i cantieri già conclusi e collaudati[17], 12 i cantieri aperti (rispetto ai 9 del 2014) che concluderanno i lavori entro il 2015[18], 17 le gare in corso (rispetto alle 19 del 2014) delle quali 9 le gare aggiudicate[19] e 8 con procedura di affidamento in corso[20], 5 infine le progettazioni in corso[21].

Relativamente ai restanti quattro piani, sono state bandite gare per 20,2 milioni, a fronte dei 20 inizialmente appostati.

In particolare il *Piano della Conoscenza*[22], con una dotazione di 8,2 milioni, è stato interamente bandito; si è, inoltre, concluso il primo (Linea 2) dei tre interventi previsti avente ad oggetto indagini geognostiche e studi per la mitigazione del rischio idrogeologico, mentre il

---

[17] Il restauro architettonico e strutturale della Casa del Criptoportico (n. 14), il restauro architettonico della Casa delle Pareti Rosse (n. 13) e il restauro degli apparati decorativi pittorici e pavimentali della casa di D. *Octavius Quartio* detta di Loreio Tiburtino (n. 17).

[18] La messa in sicurezza previo assetto idrogeologico dei terreni demaniali a confine dell'area di scavo (n. 1); la messa in sicurezza della Regio VI (n. 6); il restauro architettonico e strutturale della Casa di Sirico (n. 10); il restauro e il consolidamento delle strutture della Casa del Marinaio (n. 11); il restauro architettonico e strutturale della Casa dei Dioscuri (n. 12); la messa in sicurezza della Regio VIII (n. 8); il restauro degli apparati decorativi della Casa di Paquio Proculo (n. 31); i lavori di restauro dell'Insula 15 della Regio VII (n. C) e gli interventi di consolidamento e messa in sicurezza della Casa della Fontana Piccola (n. 26); il restauro degli apparati decorativi della Casa delle Pareti Rosse (n. F); il restauro degli apparati decorativi della Casa del Criptoportico (n. H); i lavori di messa in sicurezza della Regio VII (n. 7); il restauro degli apparati decorativi della Fullonica di *Stephanu* (n. 18).

[19] Il restauro degli apparati decorativi della Casa della Venere in Conchiglia (n. 30); l'adeguamento e la revisione della recinzione perimetrale (n. A1); l'adeguamento e la revisione dell'illuminazione perimetrale degli Scavi (n. A2); il restauro degli apparati decorativi della Casa dell'Ancora (n. 32); il restauro degli apparati decorativi della Casa del Marinaio (n. G); i lavori di valorizzazione, decoro e messa in sicurezza dei punti di accesso alle domus, sostituzione dei cancelli, delle transenne e degli allestimenti didattici delle *Regiones* I, II, III (n. Italia per Pompei "Cancelli"); il restauro degli apparati decorativi della Casa dell'Efebo (n. 33); i lavori di restauro apparati decorativi e lavori di consolidamento e restauro architettonico-strutturale della Regio VIII dal vicolo di *Championnet* alle terme del Sarno escluse (n. 23+24); il restauro degli apparati decorativi della Casa dei Dioscuri (n. E).

[20] I lavori di messa in sicurezza delle *Regiones* IV-V-IX (n. 5+9); i lavori di restauro degli apparati decorativi parietali e pavimentali della Casa dei Pigmei (n. L); il miglioramento dei percorsi di visita e contestuale realizzazione di percorsi per persone diversamente abili (n. N); l'attività di protezione e restauro dei calchi delle vittime dell'eruzione del 79 d.C. (n. 34); due interventi puntuali mirati che riguarderanno la rimozione lungo gli assi di percorrenza turistica delle opere provvisionali visibili (puntelli di sostegno) e la manutenzione straordinaria delle coperture di alcune *domus* della Regio I e della Regio II (n. Italia per Pompei "Puntelli" e n. Italia per Pompei "Coperture"); il restauro degli apparati decorativi della Casa di Giulia Felice (n. 25).

[21] Il restauro dei legni di Moregine (Legni); il progetto per la realizzazione dei nuovi Uffici a servizio dell'area archeologica di Pompei (n. 37+39); i lavori di messa in sicurezza delle *Regiones* I-II-III (2+3+4); il restauro della Casa dei Vetti (n. 36); i lavori di messa in sicurezza dei fronti di scavo interni alla città antica, e mitigazione del rischio idrogeologico delle *Regiones* IIII- IV-V-IX 1 (n. M).

[22] Il piano 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.

secondo (Linea 1), avente ad oggetto servizi di diagnosi e monitoraggio dello stato di conservazione di Pompei, è stato aggiudicato e consegnato "sotto riserva di legge " a fine febbraio; è infine in fase di completamento il terzo intervento (Linea 3) concernente la progettazione della digitalizzazione degli archivi fotografici e documentali del sito.

Il Piano per la sicurezza, che prevede l'adeguamento degli impianti per la sicurezza e la telesorveglianza del sito (con una dotazione di 2 milioni di euro), è stato quasi completamente bandito; sono in corso le procedure di gara per l'intervento finanziariamente più rilevante (Piano di monitoraggio ambientale per un importo di gara pari a 1,9 milioni) mentre la progettazione per l'intervento residuale (copertura *wi-fi*) è stata completata.

Il Piano per 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 è stato bandito per 6,6 milioni con riferimento al progetto di ideazione, realizzazione, sviluppo e gestione del Piano di Comunicazione; è attivo il progetto per gli assistenti alla vigilanza; è stato bandito il piano di fruizione del sito e le procedure per la realizzazione della mostra Pompei e l'Europa.

Il Piano per il rafforzamento e la capacity building (2,8 milioni di euro) – avente ad oggetto azioni di rafforzamento della capacità tecnico-amministrativa di governo e di attuazione del progetto – è stato completato; si è concluso, in particolare, il rafforzamento tecnologico della SAPES; è in lavorazione il progetto per la creazione del Sistema Informatico di gestione del sito; è attivo il personale di supporto per il rafforzamento della struttura organizzativa della Soprintendenza; è stato infine avviato il progetto di acquisizione del *data center* e *disaster recovery*.

Alla luce dei risultati raggiunti nell'ultimo semestre, la relazione sullo stato di avanzamento del GGP del marzo 2015 ritiene verosimilmente raggiungibili gli obiettivi indicati nel piano di azione sia con riferimento al progressivo approdo degli interventi alla fase dell'esecuzione, con correlato incremento degli stati di avanzamento dei lavori, sia in relazione alla cantierabilità dei progetti in corso anche in considerazione del supporto tecnico progettuale fornito dalla Agenzia Invitalia.

Nel corso del 2015, in attuazione dell'accordo avente ad oggetto l'attribuzione ad Invitalia delle funzioni di centrale di committenza sono stati, infatti, definiti e consegnati i documenti preliminari di progettazione per 9 dei 10 interventi del Piano delle opere interamente devoluti all'agenzia.

Malgrado il rilievo e le risorse dedicate al rafforzamento delle strutture organizzative di supporto al Direttore di progetto sono state altresì avviate le procedure per affidare alla stessa società anche le attività di commissione di gara per altri due interventi attesa la difficoltà nell'utilizzare personale dell'Amministrazione.

MINISTERO DELLA SALUTE

Considerazioni di sintesi
1. Profili istituzionali. Programmazione strategica e finanziaria
2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. La revisione degli assetti organizzativi e la riduzione degli organici; 2.2. Articolazione delle strutture periferiche; 2.3. Organismi vigilati; 2.4. Misure adottate per prevenire la corruzione e le altre forme di illecito; 2.5. Attività dei NAVS*
3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Analisi della gestione delle spese; 3.2. Le misure di contenimento della spesa; 3.3. I residui passivi; 3.4. I residui perenti; 3.5. La situazione debitoria; 3.6. La 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; 4.1.4. regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano e di sicurezza delle cure. *4.2. Ricerca e innovazione (missione 17):* 4.2.1. Ricerca per il settore della sanità pubblica.

Considerazioni di sintesi

L'attività svolta nel 2014 dal Ministero della salute risponde all'impostazione assunta in fase di programmazione e nella direttiva annuale: a fronte di risorse sempre più limitate, in tutti i campi di competenza le scelte gestionali e organizzative sono state volte a ottenere spazi per un miglioramento dei servizi attraverso modalità di spesa più efficienti, un miglioramento del monitoraggio e del controllo della qualità dei livelli essenziali di assistenza, nonché attraverso interventi volti ad assicurare una maggiore appropriatezza delle prestazioni.

Tale impostazione ha caratterizzato la gestione, guidando ad un ridisegno dell'organizzazione del Ministero, ad una selezione delle attività su cui impegnare le proprie strutture o su cui attivare quelle periferiche a fronte di eventi straordinari (siano essi emergenze sanitarie o flussi migratori). Con l'attenzione a contribuire al ritorno alla crescita, rendendo la tutela della salute e i controlli ad essa funzionali anche fattori di garanzia della qualità dei prodotti italiani oltre che di naturale tutela delle popolazioni.

Tale impostazione ha guidato anche l'esercizio delle attività di coordinamento e monitoraggio nei diversi terreni che compongono l'assistenza sanitaria affidata alle regioni e su cui il Ministero della salute, insieme al Ministero dell'economia, esercita non solo una funzione di controllo, ma anche un lavoro comune nella ricerca di modalità operative più economiche ed efficaci.

Il Ministero ha anche guidato la lunga trattativa che ha condotto all'approvazione del nuovo Patto per la salute. Un accordo importante che richiede, per una sua effettiva operatività, la messa a punto di modalità di lavoro e, soprattutto, la stesura di nuove regole. Revisione dei Lea, ridisegno dei criteri di riparto delle risorse tra le regioni, nuovi criteri di compartecipazioni alla spesa e l'adeguamento delle esenzioni costituiscono aspetti importanti per dare nuove

certezze al funzionamento del sistema; tutti elementi che dovranno trovare definizione nell'anno in corso.

Il 2014 ha confermato i progressi, già evidenziati negli ultimi esercizi, nel riassorbimento degli squilibri finanziari in sanità: le perdite del settore si riducono di oltre il 50 per cento. Forte è il recupero nelle regioni in Piano di rientro.

Tra le misure che hanno comportato un contenimento nella dinamica della spesa sono di rilievo quelle che hanno interessato i costi del personale, in riduzione anche nell'esercizio 2014. Ma un contributo significativo alla qualità delle cure non può che venire dagli operatori del settore. Di qui il rilievo dell'attività svolta dall'amministrazione per la valorizzazione delle competenze, per l'integrazione di tutte le categorie professionali, per la risoluzione dei problemi che attengono alla responsabilità professionale o all'esercizio dell'intramoenia. Un'attività quest'ultima particolarmente complessa, di cui, nell'esercizio si sono avuti solo primi risultati.

Il 2014 ha anche evidenziato il persistere di andamenti di spesa non coerenti con le misure di contenimento approvate. Il parziale successo delle misure introdotte dal DL n. 95/2012, in termini sia di dispositivi medici sia di farmaci ospedalieri, segnala da un lato il persistere di limiti nell'appropriatezza e nella organizzazione sanitaria e dall'altro la difficoltà di intervenire su elementi importanti dell'offerta senza rischiare di aggravare, almeno nel breve periodo, le ripercussioni che il risanamento finanziario sta producendo in termini di qualità dei servizi resi. Di qui l'importanza delle attività dirette a creare riferimenti anche quantitativi per gli operatori regionali con interventi che accrescono l'informazione e l'appropriatezza d'uso grazie alla costruzione, ad esempio, di prontuari dei dispositivi medici e al potenziamento dei sistemi informativi.

Un indiretto indice della difficoltà che ancora caratterizza l'offerta sanitaria è dato dai risultati relativi alla mobilità internazionale, in cui si accentua il saldo negativo del Paese. Un problema finanziario per la gestione del Ministero a cui si accompagna, tuttavia, un ben più preoccupante fenomeno reale. E' opportuno che nella gestione di tali andamenti siano coinvolte le regioni soprattutto perché la tendenza, se non contrastata con qualità e adeguatezza delle cure, può rappresentare un elemento di criticità crescente.

In un quadro ancora severo per la finanza pubblica, il mantenimento di adeguati interventi specie quando essi riguardano i servizi e le prestazioni rese a richiesta e ad utilità di soggetti interessati, ha portato l'amministrazione a prevedere tariffe e diritti coerenti con il valore e i costi del servizio reso. Un percorso opportuno che può aprire ad ulteriori sviluppi anche in una prospettiva di revisione dei confini dell'intervento pubblico. Fondamentale è, quindi, superare le criticità emerse nella gestione e nella riassegnazione delle entrate di competenza del Ministero. Di quelle connesse sia alla riassegnabilità delle somme in conto residui, sia alla sottoposizione a vincolo per atti di pignoramento delle entrate che affluiscono su conti correnti accesi presso intermediari finanziari. Soprattutto, va considerato che un efficace e tempestivo utilizzo delle entrate extra-tributarie riassegnabili è necessario non solo per garantire il funzionamento delle strutture, ma anche il potenziamento, la razionalizzazione e il miglioramento dell'attività esercitata a favore delle imprese e delle famiglie. A tariffe aggiornate e coerenti con i costi di mercato deve quindi corrispondere una qualità del servizio che ne giustifichi il finanziamento aggiuntivo: perché questo si realizzi deve essere data garanzia anche alle risorse riassegnabili.

E' proseguita nel 2014, inoltre, la gestione degli interventi a sostegno della ricerca e innovazione. Una attività basata su meccanismi di qualità che, pur comportando un allungamento dei tempi di utilizzo delle risorse, garantiscono una attenta selezione dei progetti e contribuiscono a potenziare i collegamenti della ricerca nazionale con gli operatori internazionali e i ricercatori italiani all'estero. Sarà necessario affiancare a tali meccanismi, tuttavia, anche una valutazione a consuntivo degli stessi, in grado di verificare l'effettivo valore economico e scientifico, oltre che il livello di realizzazione, dei progetti finanziati.

Non si può, infine, non ribadire come il settore sanitario si trovi oggi di fronte a scelte ancora impegnative anche dal punto di vista finanziario. Pur scontando margini per un recupero di efficienza al suo interno, il settore deve sostenere costi crescenti per garantire l'accesso a farmaci e tecniche di cura innovative e offrire adeguata assistenza ad una popolazione sempre

più longeva. E' quindi centrale il compito del Ministero, quale punto di snodo di esperienze e scelte gestionali molto differenziate territorialmente, che non possono giustificare livelli dei servizi diversi per qualità e modalità di accesso.

1. Profili istituzionali. Programmazione strategica e finanziaria

Il Ministero della salute esercita le funzioni spettanti allo Stato in materia di tutela della salute umana, di coordinamento del Sistema sanitario nazionale, di sanità veterinaria, tutela della salute nei luoghi di lavoro, di igiene e sicurezza degli alimenti. Esso ha competenza nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni garantite su tutto il territorio nazionale, nella profilassi internazionale, nella determinazione dei principi fondamentali nelle materie a legislazione concorrente con le Regioni (art. 117 Cost.). L'amministrazione si avvale dell'attività di alcuni Entisui quali esercita la vigilanza: Istituto Superiore di Sanità, l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, gli Istituti zoo profilattici sperimentali, la Croce Rossa Italiana, la Lega italiana per la lotta contro i tumori, l'Agenzia italiana del farmaco.

La programmazione dell'attività prevista per il 2014 ha risentito ancora delle manovre di contenimento della spesa pubblica attuate negli ultimi anni che si sono tradotte in significativi tagli alle disponibilità finanziarie dei Ministeri e in misure di contenimento della spesa particolarmente impegnative anche per il settore sanitario. Ciò ha orientato l'azione dell'amministrazione verso scelte gestionali e organizzative in grado di ottenere spazi per un miglioramento dei servizi da modalità di spesa più efficienti, da un più efficace del monitoraggio e controllo della qualità dei livelli essenziali di assistenza, da interventi volti ad assicurare una maggiore appropriatezza delle prestazioni rese ai cittadini.

E' questa l'impostazione contenuta nella Direttiva per il 2014 che ha trovato conferma nel Programma nazionale di riforma del DEF 2014.

La finalità di incrementare l'efficienza e la sostenibilità finanziaria del SSN e migliorare la qualità dei servizi passano innanzitutto attraverso un rafforzamento della prevenzione. E' stata confermata, pertanto, una particolare attenzione per le malattie croniche non trasmissibili attraverso la prosecuzione delle azioni di tutela della salute in tutte le età della vita, interventi di prevenzione secondo un approccio unitario al controllo dei fattori di rischio, anche ambientali, alla medicina predittiva, ai programmi pubblici di screening e alla prevenzione delle recidive e delle complicanze di malattia. Con la predisposizione del nuovo Piano nazionale di prevenzione si è previsto che una particolare attenzione sia posta al contrasto dei comportamenti a rischio (tossicodipendenze, patologie tipiche delle fasce deboli della popolazione) proseguendo inoltre nella sorveglianza delle malattie infettive e della diffusione delle malattie trasmissibili che hanno assunto di recente carattere di vere emergenze.

Ma l'azione dell'amministrazione doveva incentrarsi soprattutto sulla definizione di strumenti che favoriscano efficienza, appropriatezza e qualità degli interventi sanitari, garantendone la valutazione. Il Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) doveva rappresentare lo strumento di riferimento per le misure di qualità, efficienza e appropriatezza del SSN. I flussi informativi disponibili incentrati sull'individuo potevano consentire il monitoraggio delle prestazioni erogate nei diversi ambiti assistenziali, permettere di effettuare analisi integrate e trasversali ai diversi LEA, nonché di fornire un contributo per la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*.

Nella programmazione, lo sviluppo dell'eHealth rappresentava una leva strategica che poteva contribuire a conciliare la qualità del servizio con il controllo della spesa. A tal fine si prevedeva di proseguite nell'anno le iniziative promosse in collaborazione con le regioni su diversi interventi: i centri unici di prenotazione, il fascicolo sanitario elettronico, i certificati di malattia telematici, l'@-Prescription, la de-materializzazione dei documenti sanitari, la telemedicina.

Ma un contributo significativo alla qualità delle cure non poteva che venire dagli operatori del settore. Nell'esercizio, l'obiettivo della valorizzazione delle competenze dei

professionisti era volto a promuovere e realizzare l'integrazione di tutte le categorie professionali in modo da garantire ulteriormente l'efficacia e la qualità delle prestazioni. In questo ambito particolare rilievo era attribuito al passaggio al regime ordinario dell'attività libero professionale intramuraria che doveva favorire un'omogeneità sul territorio nazionale nell'erogazione delle prestazioni sanitarie, salvaguardando sia il diritto all'esercizio dell'attività da parte dei professionisti, che quello alla salute del cittadino.

Appariva centrale, infine, la prosecuzione del programma pluriennale di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie previsto dall'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, al fine di garantire il mantenimento e il rinnovo del patrimonio nazionale delle strutture sanitarie

Determinanti per il controllo della spesa erano poi le scelte da operare in particolari settori. Era il caso di quello dei dispositivi medici che stava mostrando una dinamica superiore a quella dello stesso settore farmaceutico e presentava specificità di rilievo che lo rendono più difficile da regolare e da monitorare.

Anche sulla spinta del programma del Semestre europeo e della preparazione della manifestazione di Expo Milano 2015, gli interventi a tutela della salute pubblica e della sicurezza degli alimenti erano preordinati ad una razionalizzazione dei controlli sanitari e al rafforzamento del coordinamento delle attività delle regioni e delle PPAA, anche ai fini di una corretta valutazione e gestione del rischio della catena alimentare. Con la predisposizione del Piano pluriennale nazionale integrato dei controlli e le verifiche delle attività regionali sui prodotti di origine animale si puntava a dare continuità nel monitoraggio sui prodotti di origine non animale.

Per le esportazioni si trattava di valorizzare le certificazioni sanitarie, al fine di documentare la sicurezza dei prodotti alimentari italiani sia rispetto alla tutela dei consumatori di Paesi terzi, sia rispetto alla prevenzione della diffusione all'estero delle malattie infettive zootecniche.

Per quanto riguarda la medicina veterinaria, alle attività di controllo nell'utilizzo dei medicinali dovevano accompagnarsi quelle volte alla predisposizione di Linee di indirizzo nell'utilizzo in veterinaria di dispositivi medici garantendo una migliore informazione agli operatori del settore.

Era prevista, infine, la riqualificazione della spesa destinata alla ricerca sanitaria, razionalizzando l'utilizzo delle risorse assegnate e implementando il sistema di selezione dei progetti di ricerca presentati.

2. Analisi della struttura organizzativa

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

Con il dPCM n. 59/2014 è stato adottato il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero. La precedente struttura, che si articolava in 3 Dipartimenti, viene modificata e sostituita da una organizzazione più snella che pone al vertice amministrativo la figura del Segretario Generale, al quale spetta il coordinamento di dodici direzioni generali[1]. Nel corso dell'anno sono stati adottati diversi provvedimenti finalizzati a ridisegnare anche gli uffici di livello dirigenziale non generale, la ripartizione delle competenze e l'allocazione delle risorse umane e finanziarie.

In base al dPCM del 22 gennaio 2013 l'attuale pianta organica del Ministero prevede 124 posti di Uffici dirigenziali, 247 dirigenti delle professionalità sanitarie e 1.328 unità di area. Rispetto a tale dotazione si erano evidenziate già lo scorso anno delle situazioni di sovrannumero concentrate nelle aree funzionali e dei dirigenti medici. Le prime sono state

[1] Direzioni generali della prevenzione sanitaria, della programmazione sanitaria, delle professioni sanitarie e delle risorse umane del SSN, dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico, della ricerca e dell'innovazione in sanità, della vigilanza sugli Enti e della sicurezza delle cure, della sanità animale e dei farmaci veterinari, per l'igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione, della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica, degli organi collegiali per la tutela della salute, della comunicazione e dei rapporti europei internazionali, del personale, dell'organizzazione e del bilancio.

ritenute riassorbibili dall'Amministrazione attraverso le procedure di esodo volontario previste dalla legge (senza quindi ricorrere a mobilità obbligatoria). Rispetto al 2013 si realizza una riduzione del personale di area a tempo indeterminato del 2,7 per cento. Per quanto riguarda invece gli esuberi delle particolari figure dei dirigenti delle professionalità sanitarie (inquadrati nei profili professionali di medico chirurgo, medico veterinario, chimico, farmacista, biologo e psicologo), tale personale non viene equiparato alla dirigenza piena, ma è titolare di incarichi *ad hoc*; pertanto, ai fini delle misure di contenimento del personale, è stato ricompreso nel taglio complessivo del 10 per cento da applicare alle aree funzionali, attuato utilizzando le forme di compensazione verticale (con gli Enti vigilati) e trasversale (con le altre Amministrazioni) consentite dalla legge[2].

TAVOLA 1

DOTAZIONE ORGANICA E PERSONALE IN SERVIZIO

	organico	personale in servizio*			
		2013		2014	
		A tempo indeter.	A tempo det.	A tempo indeter.	A tempo det.
Uffici dirigenziali I fascia	13	14	3	11	3
Uffici dirigenziali II fascia	111	105	14	102	12
Totale Uffici dirigenziali	**124**	**119**	**17**	**113**	**15**
dirigenti delle professionalità sanitarie	**247**	**249**	**165**	**248**	**162**
Area III	525	553	0	535	0
Area II	794	845	31	825	31
Area I	9	7	0	7	0
Totale personale non dirigente	**1.328**	**1.405**	**31**	**1.367**	**31**

*al lordo delle unità di personale fuori ruolo o in aspettativa
Fonte: dati Ministero della salute

Per il personale a contratto, al fine di ridurne il numero e valorizzarne la professionalità acquisita, è stata attivata nel corso dell'anno la procedura concorsuale prevista dall'art. 4, comma 6, del DL n. 101/2013 e nella graduatoria finale sono risultati vincitori 20 dei 31 operatori tecnico-sanitari a contratto. Mentre per i dirigenti medici con contratto ex art. 34-bis del DL n. 207/2008 (al momento 162), non essendo consentita l'attivazione delle procedure concorsuali di cui al citato DL n. 101/2013, la saturazione degli organici rende complessa l'ipotesi di riassorbimento nei ruoli.

La dotazione organica riportata nella tab. A del dPCM 59/2014 non prevede la distinzione tra Uffici centrali e periferici, ma l'analisi dell'organico effettivo vede l'impiego presso gli uffici periferici di oltre il 45 per cento dei dirigenti delle professionalità sanitarie, del 41,5 per cento del personale di area e del 13,2 per cento dei dirigenti.

2.2. Articolazione delle strutture periferiche

Il Ministero è dotato di quattro diverse tipologie di uffici periferici: Uffici di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera (USMAF), Uffici Veterinari per gli Adempimenti Comunitari, (UVAC), Posti d'Ispezione Frontaliera (PIF), Servizi di Assistenza Sanitaria al personale Navigante (SASN). Nell'ambito della riorganizzazione del Ministero è previsto, anche ai fini di un impiego più razionale ed efficace delle risorse umane, finanziarie e strumentali degli uffici periferici, un riordino a livello interregionale delle funzioni di supporto all'attività tecnica di tali uffici, attraverso la creazione di servizi comuni per la gestione centralizzata degli aspetti amministrativo-contabili, logistici e finanziari. Gli USMAF (12 Uffici principali e 37 Unità

[2] Riguardo agli esiti degli interventi di riduzione degli assetti organizzativi e delle dotazioni organiche si richiama la Relazione approvata con Delibera 23/2014/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato della Corte dei conti.

territoriali, dislocate in corrispondenza dei principali punti di ingresso internazionali) e i due uffici SASN (Genova per il centro-nord e Napoli per il sud e le isole) sono coordinati dal punto di vista tecnico dalla Direzione Generale della Prevenzione. Presso gli USMAF prestano servizio 440 persone tra medici, tecnici della prevenzione tecnici dei servizi ed informatici e personale amministrativo. Nel 2014 detti uffici hanno svolto 262.877 interventi, di cui 220.319 controlli sulle merci importate da Paesi Terzi, 19.854 controlli sui mezzi di trasporto, 17.947 visite mediche ed attività medico-legali, 4.757 vaccinazioni internazionali. A queste attività si sono aggiunti i controlli sui flussi migratori per gli oltre 140.000 migranti irregolari giunti sulle coste italiane. L'art. 1 comma. 233 della legge n. 147/2013 ha disposto la concentrazione dell'esercizio delle funzioni di assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante presso gli USMAF, anche ai fini di una razionalizzazione della rete ambulatoriale del Ministero mediante l'unificazione delle strutture presenti sul territorio. Tale assistenza viene erogata attraverso la rete USMAF-SASN (personale medico e non medico che opera presso gli ambulatori gestiti direttamente dal Ministero, nonché da medici fiduciari che erogano le prestazioni nei propri studi professionali o effettuano visite domiciliari) costituita da 26 ambulatori, 140 unità di personale dipendente, 102 unità di personale sanitario a rapporto convenzionale, 176 unità di personale medico ambulatoriale, 367 unità di medici fiduciari e 114 medici fiduciari per l'assistenza sanitaria all'estero. Nello schema di riorganizzazione degli Uffici dirigenziali non generali del Ministero della salute è prevista una riduzione del numero complessivo degli USMAF e si auspica che con il completamento del processo di riorganizzazione potrà essere effettivamente implementato un nuovo modello organizzativo della rete delle sedi periferiche della D.G. della prevenzione sanitaria che porti anche ad una razionalizzazione delle prestazioni e delle risorse umane e strumentali.

Ad essi si aggiungono 17 Uffici Veterinari per gli Adempimenti Comunitari (UVAC) e 23 Posti d'Ispezione Frontaliera (PIF)[3].

2.3. Organismi vigilati

Il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero ha attribuito alla Direzione Generale della vigilanza sugli Enti e della sicurezza delle cure la competenza in materia di vigilanza su Croce Rossa Italiana (CRI), Lega Italiana Lotta ai Tumori (LILT), Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS), Istituto Superiore di Sanità (ISS), Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA), Istituto Nazionale per la Promozione della Salute delle Popolazioni Migranti ed il Contrasto delle Malattie della Povertà (INMP) e Istituti di Ricerca e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) pubblici. L'attività di vigilanza comporta l'approvazione dei documenti contabili deliberati dagli Enti (conto consuntivo, bilancio preventivo ed eventuali variazioni), degli statuti e regolamenti di organizzazione, contabilità e funzionamento, l'istruttoria nell'ambito di procedimenti di nomina dei rappresentanti del Ministero negli organi degli Enti (per quanto attiene alla nomina dei direttori scientifici degli IRCCS, la stessa rientra nella competenza della Direzione Generale della ricerca sanitaria e dell'innovazione in sanità), l'esame dei verbali dei collegi dei revisori dei conti/sindacali ed eventuali richieste di chiarimenti, l'acquisizione di elementi conoscitivi e di valutazione in esito anche alle verifiche amministrativo-contabili disposte dai servizi ispettivi del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché alle relazioni predisposte dalla Corte dei conti in attuazione di disposizioni legislative vigenti, la predisposizione di relazioni al Parlamento in ordine all'attività svolta dagli Enti e alla gestione finanziaria (CRI, LILT), la richiesta di atti – anche se non rientranti tra quelli soggetti ad approvazione – al fine di conoscere e valutare eventuali criticità di rilievo

[3] Gli UVAC hanno 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 animali vivi e di prodotti di origine animale provenienti dagli altri Paesi dell'Unione europea. I PIF sono 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.

connesse alle funzioni istituzionali dell'ente. Alla Direzione generale della prevenzione sanitaria è invece affidata, ai sensi della legge n. 284/1997, la vigilanza sull'attività della Sezione italiana dell'Agenzia internazionale per la prevenzione della cecità (IAPB Italia Onlus) che trasmette al Ministero annualmente il bilancio di previsione ed il consuntivo. Anche nel 2014 lo stanziamento di bilancio previsto sul cap. 4401 a favore della Sezione suddetta è stato assegnato dopo che la Direzione generale ha esaminato i programmi finalizzati alla prevenzione della cecità, ritendendoli in linea con le politiche di prevenzione sanitaria in materia di ipovisione e cecità concordate con il Ministero stesso.

E' rilevante la dimensione occupazionale dell'area degli Enti vigilati: gli Enti pubblici nazionali superano le 5 mila unità (di cui oltre 4 mila a tempo indeterminato), mentre negli IRCCS sono impiegate più di 22mila unità (21 mila a tempo indeterminato).

2.4. Misure adottate per prevenire la corruzione e le altre forme di illecito

Il Piano di prevenzione della corruzione (PTPC) per il periodo 2013-2016 è stato adottato, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n.190[4], con d.m. del 31 gennaio 2014. Il Direttore generale della D.G. degli organi collegiali per la tutela della salute è stato individuato quale Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC).

L'Amministrazione ha reputato sufficiente il livello di attuazione del Piano considerando che è stata realizzata la rotazione negli incarichi di direzione degli uffici generali, in occasione dell'attuazione del nuovo regolamento di organizzazione del Ministero ed è stata avviata la ricognizione del personale addetto ai processi a più elevato livello di rischio di corruzione. E' stato inoltre predisposto con l'Ufficio legislativo uno schema di regolamento inoltrato al Dipartimento della Funzione Pubblica con una proposta di individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti del Ministero e degli Enti vigilati. Nei contratti di acquisizione di beni o servizi sono state introdotte clausole finalizzate al rispetto del divieto previsto dall'art. 53, comma 16-*ter* del decreto legislativo n. 165 del 2001, unitamente alla previsione della estensione degli obblighi contemplati dal Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ai collaboratori delle imprese fornitrici. E' stato, infine, realizzato un sistema informativo dedicato alla segnalazione degli illeciti da parte del dipendente, con garanzia di anonimato. L'attuazione del PTPC è stata tuttavia rallentata e resa più complessa dal processo di riordino del Ministero che ha determinato la modifica parziale della precedente ripartizione delle attribuzioni relative alla gestione delle attività ad elevato rischio di corruzione[5]. Le criticità rilevate dall'Amministrazione ad un anno dall'adozione del Piano concernono: la carenza di formazione sulle tematiche di *risk management*, di modelli di funzionamento in rete e di sistemi di monitoraggio, l'assenza di una struttura specificamente dedicata all'attività di prevenzione della corruzione e dotata di appropriate risorse umane - appositamente formate - strumentali e finanziarie e la mancanza di un ufficio ispettivo interno. A ciò si aggiunge poi una ancora scarsa diffusione tra il personale, dirigente e non, della consapevolezza dell'utilità dell'azione di prevenzione della corruzione.

---

[4] 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).

[5] Inoltre, la rilevante riduzione, con accorpamento, degli organismi collegiali operanti presso il Ministero, conseguente al riordino degli stessi previsto dal d.P.R. n. 44 del 2013, ha prodotto un forte rallentamento nella costituzione dei medesimi e non ha, quindi, consentito la convocazione da parte del RPC dei rappresentanti delle associazioni dei consumatori e utenti e delle associazioni di categorie in tali organismi, contemplata dal PTPC nell'ambito delle azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.

2.5. Attività dei NAVS

Il lavoro di analisi del Nucleo confluisce annualmente nel "Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato" predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, tuttavia nel 2014 non sono state svolte specifiche attività in tal senso in considerazione delle esigenze legate alla ristrutturazione delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato a seguito della riorganizzazione delle varie Amministrazioni, nonché del funzionamento dei gruppi di lavoro istituti dal Commissario straordinario per la *spending review*.

Pur in assenza di uno specifico programma di lavoro il Nucleo ha provveduto a far aggiornare dai competenti Uffici gli indicatori di contesto e di risultato in precedenza individuati per i vari programmi del bilancio.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Analisi della gestione delle spese

Nel 2014 il Ministero della salute ha gestito risorse pari a 1.549 milioni, di cui 442 milioni destinati alla Ricerca e innovazione (il 28,5 per cento del totale) e 1.035 alla Tutela della salute (il 66,8 per cento). Rispetto al 2013 gli stanziamenti sia iniziali che finali risultano in aumento: i primi del 6,3 per cento ed i definitivi del 2,1 per cento. In particolare crescono del 4,7 per cento gli stanziamenti finali di spesa corrente, fondamentalmente per l'aumento dei trasferimenti correnti alle famiglie; mentre flettono di oltre il 47 per cento gli stanziamenti in conto capitale, nell'ambito dei quali, tuttavia, si evidenzia un lieve rialzo (12 per cento) degli investimenti fissi lordi. Rimane costante rispetto al biennio precedente il tasso di riduzione dei consumi intermedi (circa il 19 per cento). L'andamento degli stanziamenti si riflette anche sulle altre fasi gestionali del bilancio: le spese correnti aumentano del 5,6 per cento quanto ad impegni e del 10,9 per cento come pagamenti. Un risultato in cui continua ad essere determinante l'aumento delle spese per trasferimenti alle famiglie (indennizzi e risarcimenti) e alle istituzioni sociali private, mentre le altre categorie di spesa sono in flessione. Per le spese in conto capitale, flettono in maniera molto significativa sia gli impegni (-47,4 per cento) che i pagamenti (-48,3 per cento).

TAVOLA 2

I RISULTATI DELLE GESTIONI 2013 E 2014

(in migliaia)

	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni Lordi	Impegni Lordi	Pagamenti totali	Pagamenti totali	Residui finali	Residui finali
Categorie economiche	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**
Redditi da lavoro dipendente	171.564	167.341	167.574	154.192	167.019	154.178	3.263	2.539
di cui imposte pagate sulla produzione	8.084	7.834	7.890	7.208	7.852	7.194	118	125
Consumi intermedi	161.534	130.576	158.918	126.657	162.317	115.952	81.991	80.655
Trasferimenti di parte corrente	1.101.659	1.209.013	1.096.371	1.227.008	903.181	1.101.870	610.444	599.485
di cui alle AAPP	461.318	451.427	461.090	451.298	454.330	464.056	184.363	214.640
Altre spese correnti	6.801	2.293	6.595	1.995	6.578	1.753	37	279
Totale spese p/corrente	**1.441.557**	**1.509.222**	**1.429.458**	**1.509.852**	**1.239.096**	**1.373.752**	**695.734**	**682.958**
Investimenti fissi	1.162	1.306	1.162	1.305	626	1.457	1.156	901
Trasferimenti in c/capitale	73.971	38.197	73.971	38.197	52.424	25.979	47.663	38.244
di cui alle AAPP	71.377	37.147	71.377	37.147	49.831	24.929	47.663	38.244
Totale spese c/capitale	**75.132**	**39.503**	**75.132**	**39.503**	**53.050**	**27.437**	**48.820**	**39.145**
Totale spese complessive	**1.516.690**	**1.548.725**	**1.504.590**	**1.549.354**	**1.292.146**	**1.401.189**	**744.554**	**722.103**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella composizione interna della spesa il peso maggiore continua ad essere rappresentato dai trasferimenti di parte corrente (78,1 per cento in termini di stanziamenti), seguiti dagli oneri per il personale (10,8 per cento) e dai consumi intermedi (8,4 per cento). La spesa in conto capitale che nel 2013 rappresentava il 5 per cento della spesa complessiva, scende in termini percentuali al 2,6 per cento.

Gli stanziamenti iniziali erano pari a 1.353 milioni e attraverso provvedimenti di variazione sono stati elevati di circa 195,1 milioni. Nell'ultimo triennio si è progressivamente ridotto lo scostamento tra stanziamenti iniziali e definitivi, segno di un miglioramento della capacità programmatoria dell'Amministrazione; la variazione passa infatti dal 24,3 per cento del 2012 al 14,4 del 2014. I capitoli maggiormente interessati dalle integrazioni di bilancio appartengono in prevalenza alla categoria "Redditi da lavoro dipendente" (Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali), ai consumi intermedi (spese per i vaccini inerenti malattie infettive diffusive e quaternarie, spese per l'attività di programmazione e sorveglianza a tutela della salute umana, spese per l'attività di informazione sanitaria ai fini della promozione della salute, viaggi e soggiorni di esperti in relazione ad accordi internazionali), ai trasferimenti alle PA (in particolare trattasi di spese per la ricerca finalizzata in attuazione degli obiettivi prioritari biomedici e sanitari del Piano sanitario nazionale e somme da assegnare agli IRCCS e all'ISS). Aumentano anche gli stanziamenti per la categoria V nei capitoli relativi al rimborso per l'assistenza sanitaria all'estero e alla liquidazione di indennizzi e risarcimenti per i soggetti danneggiati da vaccini ed emoderivati. Uno scostamento molto significativo tra stanziamenti iniziali e definitivi si apprezza nelle spese in conto capitale, in particolare per le variazioni in aumento sul capitolo delle spese per fronteggiare le emergenze sanitarie in materia di salute umana e veterinaria e per i trasferimenti a PA (somme da assegnare agli IRCCS e all'ISS).

TAVOLA 3

GLI STANZIAMENTI DI SPESA NEGLI ANNI 2012-2014

(in migliaia)

	2012			2013			2014		
Categorie spesa - Titoli spesa	**iniziali di competenza**	**definitivi di competenza**	**scost. %**	**iniziali di competenza**	**definitivi di competenza**	**scost. %**	**iniziali di competenza**	**definitivi di competenza**	**scost. %**
Redditi di lavoro dipendente	138.759	185.954	34,0	132.534	171.564	29,4	129.138	167.341	29,6
di cui imposte pagate sulla produzione	7.069	8.808	24,6	6.676	8.084	21,1	6.461	7.834	21,2
Consumi intermedi	114.395	199.717	74,6	103.801	161.534	55,6	95.289	130.576	37,0
Trasferimenti di parte corrente	964.909	1.090.426	13,0	1.026.919	1.101.659	7,3	1.119.198	1.209.013	8,0
di cui alle amministrazioni pubbliche	476.619	483.181	1,4	438.470	461.318	5,2	450.781	451.427	0,1
Altre uscite correnti	12.711	9.340	-26,5	9.564	6.801	-28,9	9.367	2.293	-75,5
di cui interessi passivi	0	0	-100,0	0	0		0	3	-100,0
SPESE CORRENTI	1.230.774	1.485.438	20,7	1.272.817	1.441.557	13,3	1.352.991	1.509.222	11,5
Investimenti fissi lordi	507	1.116	120,4	448	1.162	159,3	501	1.306	160,6
Trasferimenti in c/capitale	58	44.435	76.512,0	58	73.971	127.435,4	56	38.197	68.109,8
di cui alle Amministrazione pubbliche	0	43.321	-100,0	0	71.377	-100,0	0	37.147	-100,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	565	45.551	7.969,1	506	75.132	14.748,2	557	39.503	6.991,0
SPESE COMPLESSIVE	**1.231.338**	**1.530.989**	**24,3**	**1.273.323**	**1.516.690**	**19,1**	**1.353.548**	**1.548.725**	**14,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.2. Le misure di contenimento della spesa

Anche il 2014 è stato interessato da misure di contenimento della spesa che sono in parte effetti della legislazione degli anni precedenti ed in parte imputabili a provvedimenti legislativi adottati nell'anno. Complessivamente tali interventi hanno determinato riduzioni di stanziamento per circa 126 milioni, di cui 110 milioni in virtù di disposizioni normative già scontate negli stanziamenti iniziali (DL n. 78/2010, DL n. 98/2011, DL n. 95/2012, DL n. 16/2012 e legge di stabilità n. 147/2013), e circa 16 milioni per tagli operati durante la gestione (modifiche al DL n. 35/2013, DL n. 4/2014, DL n. 66/2014) e applicati al bilancio mediante DMT. La quota più rilevante dei tagli ha interessato il programma "Prevenzione e comunicazione..." (32 per cento del totale), seguito dal programma "Sanità pubblica veterinaria..." (18,5 per cento), e dal programma "Programmazione sanitaria..." (15,1 per cento). Con riferimento alle categorie economiche, il 70 per cento delle riduzioni si è concentrato sui consumi intermedi; la categoria segna una riduzione dell'8,2 per cento negli stanziamenti iniziali rispetto a quelli del 2013 e del 19,2 per cento negli stanziamenti definitivi. Quasi il 20 per cento dei tagli è stato, invece, assorbito dai trasferimenti alle PA, categoria all'interno della quale peraltro sono state salvaguardate ed incrementate notevolmente le risorse per gli IRCCS per l'attività di ricerca corrente e le spese per la ricerca finalizzata. Il 2,3 per cento della riduzione disposta in corso d'anno è stato posto a carico dei trasferimenti a famiglie e ad istituzioni sociali private. In tale ambito sono state oggetto di riduzione somme inizialmente destinate ai rimborsi per l'assistenza sanitaria erogata al personale navigante e somme destinate alla CRI per le convenzioni relative alla retribuzione del personale operante nei punti di pronto soccorso aeroportuali, nonché le risorse destinate alla somministrazione dei pasti senza glutine nelle strutture ospedaliere e scolastiche. I capitoli sui quali sono stati operati i tagli maggiori sono il 2411 "Somme occorrenti per la verifica ed il controllo sull'assistenza sanitaria svolta anche avvalendosi della collaborazione di istituti di ricerca..." (-1,4 milioni), il cap. 4393 che riguarda le spese anche di funzionamento del Centro nazionale di prevenzione e controllo delle malattie (-4 milioni circa), il cap. 5391 per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi (-2,3 milioni), il capitolo 3443 relativo al Fondo per il funzionamento dell'Istituto Superiore di Sanità (-1,7 milioni) ed il cap. 3458 relativo al fondo per gli oneri di gestione dell'Agenzia italiana per il farmaco (-825 mila euro). Inoltre è stato ridotto di oltre 1 milione il Fondo da ripartire per le finalità previste dalla legge per le quali non si dà più luogo a riassegnazione (cap. 3601). Tuttavia utilizzando la maggiore flessibilità del bilancio prevista dalla legge, l'Amministrazione ha fronteggiato parte dei tagli operati attraverso l'adozione di misure di compensazione e rimodulazione delle risorse anche utilizzando il fondo per consumi intermedi ed il Fondo sostitutivo delle riassegnazioni dalle entrate.

TAVOLA 4

RIDUZIONI DI STANZIAMENTO DISPOSTE CON DMT

(in migliaia)

Missione	Numero DMT	34776	55652	98946	Totale provvedimenti	*Comp %*
	Programma	Competenza				
017.Ricerca e innovazione	Ricerca per il settore della sanità pubblica	0	-2.100	0	-2.100	*13,2*
020.Tutela della salute	Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale	-1.153	-2.919	-1.051	-5.122	*32,1*
020.Tutela della salute	Sanità pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti	-172	-2.090	-688	-2.950	*18,5*
020.Tutela della salute	Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana	-591	-1.072	-750	-2.412	*15,1*
020.Tutela della salute	Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano e di sicurezza delle cure	-124	-719	-91	-934	*5,9*

Missione	Numero DMT	34776	55652	98946	Totale provvedimenti	*Comp %*
	Programma	Competenza				
020.Tutela della salute	Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	-85	-231	-51	-367	*2,3*
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	-24	-194	-14	-232	*1,5*
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	-72	-177	-72	-322	*2,0*
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	-571	-531	-402	-1.503	*9,4*
	TOTALE	**-2.791**	**-10.032**	**-3.119**	**-15.942**	***100,0***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'Amministrazione nel documento di revisione della spesa predisposto nel 2014 ha individuato delle proposte operative per conseguire effettivi risparmi senza perdere di vista la qualità dei servizi offerti.

Si tratta di misure che rappresentano la prosecuzione di interventi di razionalizzazione ed efficientamento già avviati negli anni scorsi: l'utilizzo più razionale degli immobili[6] anche degli uffici periferici e dei NAS, la dematerializzazione dei flussi documentali tramite digitalizzazione delle trasmissioni via *fax* e il completamento della migrazione della telefonia verso VOIP, la riduzione del tributo comunale sui rifiuti in proporzione alla quantità di carta per la quale l'Amministrazione procede in proprio alla raccolta e allo smaltimento attraverso la società in convenzione con la CRI, contenimento del costo per la realizzazione e gestione dei servizi integrati del patrimonio documentale e contenimento delle spese di pulizia attraverso affidamento del servizio con gara europea che include anche servizi precedentemente affidati con contratti specifici. Sulla base dei dati provvisori del 2014 l'Amministrazione ha riferito che per le spese di funzionamento relative alle gestioni unificate (cancelleria, automezzi, fitto locali, utenze e canoni, automezzi, manutenzioni, missioni, spese postali, vigilanza, pulizia, giornali e pubblicazioni) sono stati conseguiti risparmi per oltre 3 milioni.

3.3. I residui passivi

I residui iniziali del 2014 sono pari a 796,2 milioni e a fine esercizio, diminuiti del 9,3 per cento, ammontano a 722,1 milioni; di questi, 368,2 milioni sono residui di nuova formazione. Complessivamente l'andamento rispetto al 2013 è frutto di una gestione che va apprezzata positivamente: si conferma, infatti il *trend* già registrato lo scorso anno e i residui totali diminuiscono del 3 per cento, i residui propri del 5,6 per cento e quelli esclusivamente di competenza del 18 per cento. Tra le uscite correnti crescono i residui per trasferimenti alle PA, mentre le spese in conto capitale registrano un picco di residui di stanziamento che, inferiori al milione nel 2013, passano a oltre 20 milioni nel 2014.

Nella composizione dei residui finali la quota più rilevante (83,2 per cento) viene generata dai trasferimenti correnti, in particolare quelli a famiglie ed istituzioni sociali private.

[6] Al riguardo si vedano anche le relazioni della Corte dei conti, Sezione controllo sulla gestione approvate con delibera n. 2/2014 (Adempimenti volti a dare attuazione agli obiettivi di contenimento della spesa inerente al fabbisogno allocativo delle Amministrazioni statali) e con delibera n. 3/2014 (Contenimento della spesa ordinaria e straordinaria per la manutenzione degli immobili utilizzati a fini istituzionali)

TAVOLA 5

I RESIDUI INIZIALI E FINALI 2013-2014

(in migliaia)

	2013					2014				
Categorie spesa - Titoli spesa	**residui iniziali(*)**	**residui finali**	**propri**	***di cui competenza***	**di stanziamento (competenza)**	**residui iniziali(*)**	**residui finali**	**propri**	***di cui competenza***	**di stanziamento (competenza)**
Redditi di lavoro dipendente	2.912	3.263	3.263	2.564	0	3.263	2.539	2.539	1.830	0
di cui imposte pagate sulla produzione	95	118	118	111	0	118	125	125	87	0
Consumi intermedi	96.814	81.991	81.991	57.622	0	81.568	80.655	80.540	60.879	115
Trasferimenti di parte corrente	695.903	610.444	610.444	364.126	0	662.512	599.485	599.485	304.504	0
di cui alle amministrazioni pubbliche	262.816	184.363	184.363	126.873	0	236.431	214.640	214.640	134.839	0
Altre uscite correnti	20	37	37	37	0	37	279	279	279	0
di cui interessi passivi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SPESE CORRENTI	**795.649**	**695.734**	**695.734**	**424.349**	**0**	**747.379**	**682.958**	**682.843**	**367.492**	**115**
Investimenti fissi lordi	4.423	1.156	250	49	907	1.156	901	695	681	206
Trasferimenti in c/capitale	49.474	47.663	47.663	24.443	0	47.663	38.244	18.316	0	19.928
di cui alle Amministrazione pubbliche	49.474	47.663	47.663	24.443	0	47.663	38.244	18.316	0	19.928
SPESE IN CONTO CAPITALE	**53.897**	**48.820**	**47.913**	**24.492**	**907**	**48.820**	**39.145**	**19.011**	**681**	**20.134**
SPESE COMPLESSIVE	**849.547**	**744.554**	**743.647**	**448.841**	**907**	**796.199**	**722.103**	**701.854**	**368.173**	**20.249**

(*) I residui iniziali sono comprensivi dei provvedimenti di variazione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Alcuni capitoli di bilancio presentano un ricorrente accumulo di residui dovuto a cause specifiche; così il cap. 2200, relativo alla gestione del sistema informativo sanitario per la quale sono state bandite 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. 2411/01 per l'attività del Siveas per la quale sono stipulati accordi e convenzioni con pagamento a fine progetto; il cap. 2420/01 su cui gravano gli oneri della convenzione con la CRI per le spese di personale utilizzato presso gli uffici SASN; i capitoli alimentati con riassegnazione di entrate la cui procedura rallenta la fase del pagamento (cap. 3016/24 e 3146); i capitoli il cui stanziamento viene assegnato con il riparto del fondo per la ricerca finalizzata (capp. 3398/01, 3398/03, 7211); capitoli che si finanziano con riassegnazione dei Fondi UE in corso d'anno (capp. 5390, 5391). Infine il cap. 2401/03 sul quale nell'anno è stata liquidata una prima quota delle somme a titolo di equa riparazione per coloro che hanno presentato domanda di adesione alla procedura transattiva per i danni recati da vaccini o trattamenti con emoderivati. Gli impegni assunti verranno liquidati entro il 2017.

3.4. I residui perenti

Al 31.12.2014 i residui perenti cumulati ammontano a 1.700 milioni, di cui 1.219,6 di parte corrente e 480,5 di parte capitale. Tra le perenzioni di parte corrente, circa 889 milioni

sono residui riferiti ai trasferimenti a famiglie e ad istituzioni sociali private, mentre per la parte capitale le perenzioni riguardano quasi esclusivamente la categoria dei contributi agli investimenti. Nel corso della gestione sono andati in perenzione residui passivi correnti per 142,9 milioni e di parte capitale per 21,7. Le reiscrizioni sono state pari a 32,25 milioni di parte corrente e 19,06 milioni di parte capitale. Delle reiscrizioni di parte corrente il 77 per cento è dato da debiti dell'Amministrazione verso Enti produttori di servizi sanitari, mentre il 76 per cento delle reiscrizioni in c/capitale è riferito a debiti verso le Regioni. Dal Patrimonio sono stati cancellati per prescrizione residui perenti per 3,8 milioni di parte corrente e 222mila euro di parte capitale, mentre sono stati eliminati per economie 100,2 milioni complessivi, di cui 79,3 milioni di residui passivi perenti di parte corrente e 20,9 milioni di parte capitale. Del totale delle economie 97,6 milioni riguardano partite perenti oggetto della procedura di riaccertamento straordinario dei residui di cui all'art. 49 comma 2 del DL n. 66/2014 (76,9 milioni di parte corrente e 20,6 milioni di parte capitale). La norma ha infatti previsto che ciascuna amministrazione individuasse residui passivi perenti del Patrimonio non più esigibili per il venire meno dei presupposti giuridici dell'obbligazione sottostante. La ricognizione straordinaria (effettuata secondo le indicazioni fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato n. 18/2014) riguardava anche i residui passivi di bilancio e per il Ministero ha prodotto l'eliminazione di partite finanziarie per un importo di 842mila euro. Per gli ambiti di analisi dei residui di cui alla lettera a) e b) del citato comma 2, la norma ha previsto anche un meccanismo premiale in base al quale a fronte del versamento all'entrata del bilancio dello Stato degli importi relativi alle cancellazioni, vengono attribuite nuove risorse su uno specifico fondo di bilancio, in misura non superiore al 50 per cento del risultato ottenuto con il riaccertamento. Del totale dei residui eliminati con la procedura straordinaria, invece, 21,7 milioni appartengono all'ambito di analisi di cui alla lettera d) del comma 2 e quindi riguardano trasferimenti e/o compartecipazioni agli Enti territoriali. In questo caso la misura premiante è data dalla iscrizione, in relazione ai residui cancellati, di nuove risorse, nella percentuale massima sopra indicata, su appositi Fondi da assegnare agli Enti territoriali.

TAVOLA 6

RESIDUI PERENTI

(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
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*
2014	1.219,61	32,25	*2,64*	480,49	19,06	*3,96*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.5. La situazione debitoria

Non sono state indicate situazioni debitorie al 31 dicembre 2014. Nel corso del 2014 sono stati completati i pagamenti relativi ai debiti (circa 2 milioni) inseriti nel piano di rientro che il Ministro della salute aveva predisposto in base all'articolo 5 comma 4 del Dl 35/2013. Nel 2014 è stata liquidata la restante quota di circa 457 mila euro relativa a spese pregresse per il personale comandato da rimborsare agli Entidi appartenenza.

Al fine di accelerare i pagamenti e prevenire la formazione di nuovi debiti, l'articolo 42 del DL 66/2014 ha previsto la tenuta del registro delle fatture presso le pubbliche amministrazioni[7]. Il Ministero della salute ha partecipato all'avvio del processo sperimentale per

[7] Per ridurre gli oneri a carico delle amministrazioni si è previsto l'utilizzo per tale necessità delle funzioni disponibili sulla piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti. Per le Amministrazioni dello Stato che usano il sistema

il passaggio alla fatturazione elettronica dal febbraio 2014. E' stata prevista nella prima fase l'attivazione degli uffici centrali dell'Amministrazione, mentre l'avvio delle nuove procedure per quel che concerne gli uffici periferici è stato realizzato dal 6 giugno 2014.

3.6. La gestione delle entrate extra-tributarie

Sono numerosi i servizi e le prestazioni rese a richiesta e ad utilità di soggetti interessati per cui l'amministrazione ha previsto tariffe e diritti. Tra questi, sono di maggior rilievo: le prestazioni tecnico-sanitarie svolte sia a livello di uffici centrali sia periferici; le autorizzazioni concernenti dispositivi medici; i controlli sanitari ufficiali presso gli uffici periferici USMAF e PIF in applicazione del d.lgs. 194/2008; l'assistenza sanitaria agli stranieri in Italia; le autorizzazione all'immissione in commercio di farmaci sia umani (di cui quota parte viene direttamente versata dalle aziende all'AIFA) che veterinari; le ispezioni per i medicinali veterinari, officine farmaceutiche, organismi geneticamente modificati, animali vivi e prodotti di origine animale; i controlli per l' osservanza delle norme sulle sostanze chimiche pericolose.

Nel 2014 le previsioni di entrate di cassa relative a questo complesso di prestazioni sono state pari a 77,9 milioni (al netto di quanto dovuto al capitolo 3645 relativo ai versamenti di somme da erogare al personale e al capitolo 3620 dedicato agli introiti per l'assistenza ai cittadini italiani all'estero e stranieri in Italia e al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile), in crescita del 21,7 per cento rispetto al 2013. Ne sono state accertate e riscosse per poco meno di 114 milioni, in aumento rispetto all'anno precedente del 22 per cento.

Tali introiti confluiscono in capitoli di entrata gestiti dal Ministero della salute che possono essere ricondotti a tre tipologie: i capitoli per i quali già nella norma di riferimento è previsto un collegamento diretto con specifici capitoli di spesa; quelli relativi ad entrate le cui somme affluite in applicazione di specifiche norme, in base alla legge 244/2007 (legge finanziaria 2008 all'articolo 2 – commi 615 – 617) non sono più riassegnabili, ma per i quali è stato previsto in bilancio un apposito capitolo fondo (capitolo 3601) il cui stanziamento viene ripartito, in corso d'anno; e quelli non più riassegnabili.

Nell'esercizio le entrate che possono dar luogo a riassegnazioni sono cresciute in termini di accertamenti e versamenti di oltre il 23 per cento superando i 95 milioni

In particolare quelle riconducibili al decreto legislativo n. 194/2008 affluite sul capitolo 2582 delle entrate da riassegnare sono pari a 3,8 milioni in termini di versamenti con una crescita rispetto al 2013 del 18,4 per cento[8]. Rimangono sugli stessi livelli del 2013 le somme relative ai Fondi versati dalle aziende che producono o commercializzano dispositivi medici che affluiscono sul capitolo di entrata 2582/27 (legge 266/2005) e possono essere riassegnati per la copertura delle spese riferite ai controlli che il Ministero effettua su tali dispositivi (si tratta di 8,9 milioni). La quota riassegnata nel corso del 2014 ammonta a 5 milioni sul capitolo 3016/24 e a 2,5 milioni sul capitolo 3146//01.

Sono invece in crescita del 13 per cento gli introiti per la revisione delle sostanze attive nei prodotti fitosanitari e in attuazione di programmi comunitari (di cui al d.lgs. n.194/1995). La quota riassegnata nel 2014 ammonta a 3,7 milioni sul capitolo 5118/02.

Sul risultato complessivo delle entrate incide, poi, l'aumento degli introiti dei capitoli 2582/9 e 2582/11 relativi alle imprese farmaceutiche (esame delle domande di autorizzazione

---

per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria (SICOGE), le informazioni riferite alle fasi di contabilizzazione e pagamento sono acquisite sulla piattaforma automaticamente tramite scambio telematico di dati tra i due sistemi. A tal fine nel corso del 2014 la piattaforma è stata integrata per supportare il monitoraggio dei debiti e dei relativi tempi di pagamento. In tal modo, viene consentito di tracciare l'intero ciclo di vita dei debiti commerciali per i quali sia stata emessa fattura elettronica.

[8] In particolare sono quelle relative alla copertura delle spese dei laboratori (capitolo 2582/18) a crescere di oltre il 31 per cento raggiungendo i 476 mila euro (di cui ne sono stati riassegnati 342 mila) e quelle per il potenziamento dei controlli a livello nazionale (capitolo 2582/12) a superare i 950 mila euro (di cui ne sono stati riassegnati 772 mila). Stabili invece quelli relativi al capitolo 2582/20 per prestazioni Usmaf (710 mila euro di cui sono assegnati a copertura dei costi dell'anno 371 mila euro) e quelle destinate al capitolo 2582/14 per spese PIF Uvac (336 mila euro di cui ne vengono riassegnati 280 mila).

all'immissione in commercio di farmaci) che più che raddoppiano rispetto al 2013 sia nelle somme accertate che in quelle versate passando dai 19,5 a poco meno di 39 milioni.

Alle entrate riassegnate si aggiungono le risorse affluite nel capitolo fondo (3601) il cui stanziamento viene ripartito per le medesime finalità coperte con entrate originariamente riassegnabili. Si tratta di 9,3 milioni in leggera flessione rispetto al 2013.

Nonostante la forte crescita di entrate accertate e riscosse dal Ministero, le risorse complessivamente riassegnate nel 2014 si sono ridotte da 72,5 milioni del 2013 a poco più di 45 nel 2014. Risorse destinate per pari importi a redditi da lavoro e consumi intermedi.

Va osservato che nella gestione delle entrate extra-tributarie permangono alcune criticità.

La prima è connessa alla riassegnabilità delle entrate dei capitoli che finanziano le spese connesse ai controlli sanitari eseguiti dagli uffici periferici (USMAF – PIF - UVAC). In base ai meccanismi legati alle regolazioni contabili non vengono riassegnate le entrate contabilizzate in conto residui. Ciò incide in maniera rilevante sulle risorse destinate a questi uffici.

La seconda problematica riguarda una parte delle somme che derivano dal pagamento delle tariffe versate dai privati in relazione a procedimenti amministrativi di competenza del Ministero della salute (sia a livello centrale che periferico) e che affluiscono su conti correnti accesi presso Poste italiane S.p.A.. Queste somme vengono sottoposte a vincolo, in virtù di atti di pignoramento presso terzi; ciò anche se tali Fondi hanno natura di entrate dello Stato, non suscettibili di alcuna effettiva disponibilità da parte del Ministero della salute. Le procedure di pignoramento presso terzi, determinano l'accantonamento e, in alcuni casi, il prelievo forzoso con relativa assegnazione ai creditori di importi cospicui[9].

Va poi sottolineato, in generale, che un efficace e tempestivo utilizzo delle entrate extra-tributarie riassegnabili è necessario non solo per garantire il funzionamento delle strutture, ma anche il potenziamento, la razionalizzazione e il miglioramento dell'attività esercitata a favore delle imprese e delle famiglie. I servizi e le prestazioni rese a richiesta e ad utilità di soggetti interessati possono rappresentare, come più volte sottolineato, un importante fattore per rendere compatibili la promozione dei prodotti nazionali all'estero (attraverso la garanzia di qualità dei prodotti), una efficace tutela della salute pubblica e le esigenze della finanza pubblica. A tariffe aggiornate e coerenti con i costi di mercato deve quindi corrispondere una qualità del servizio che ne giustifichi il finanziamento aggiuntivo. Ma perché questo si realizzi deve essere data garanzia anche alle risorse riassegnabili.

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 stanziati nel 2014 rispettivamente 1.035,3 milioni (977,8 milioni nel 2013) e 442,2 milioni (460,3 milioni nel 2013).

Le missioni di carattere generale (Indirizzo politico, Servizi generali e Fondi da assegnare) assommano nel complesso a 71,3 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.

[9] Va ricordato che la legge 266/2005 (all'art. 1, comma 294, legge finanziaria 2006), aveva stabilito il divieto di sottoporre ad esecuzione forzata i Fondi relativi ad aperture di credito dei funzionari delegati degli uffici centrali e periferici del Ministero della salute; tale disposizione, tuttavia, non ha previsto espressamente l'impignorabilità dei Fondi e, quindi, il divieto di accantonamento dei medesimi.

TAVOLA 7

LE MISSIONI NEL BIENNIO 2013-2014

(in migliaia)

Missione	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Ricerca e innovazione	460.331	442.153	460.136	441.678	427.977	442.317	227.235	249.657
Tutela della salute	977.803	1.035.337	968.695	1.039.461	787.754	891.072	513.310	470.466
Indirizzo politico	10.271	9.982	9.285	9.102	9.149	9.085	645	329
Servizi e affari generali per le	50.366	42.968	48.757	40.894	48.950	40.496	2.029	1.650
Fondi da assegnare	17.919	18.284	17.717	18.218	18.316	18.218	1.335	0
Totale	**1.516.690**	**1.548.725**	**1.504.590**	**1.549.354**	**1.292.146**	**1.401.189**	**744.554**	**722.103**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel seguito si esaminano i risultati finanziari relativi al consuntivo 2014 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)

Le risorse destinate alla missione tutela della salute crescono nel 2014 del 5,9 per cento in termini di stanziamenti e oltre il 13,1 per cento come pagamenti.

TAVOLA 8

MISSIONE TUTELA DELLA SALUTE

(in migliaia)

	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Redditi di lavoro dipendente	115.992	110.739	114.451	100.210	113.906	100.216	2.885	2.434
di cui imposte pagate sulla produzione	*6.372*	*6.069*	*6.286*	*5.518*	*6.248*	*5.504*	*117*	*125*
Consumi intermedi	134.605	115.685	132.162	112.242	135.125	101.750	77.208	76.727
Trasferimenti di parte corrente	677.860	792.106	672.736	810.201	490.273	672.342	430.643	390.150
di cui alle amministrazioni pubbliche	*37.518*	*34.520*	*37.455*	*34.491*	*41.421*	*34.529*	*4.562*	*5.305*
Altre uscite correnti	91	258	91	258	91	0	0	258
SPESE CORRENTI	928.549	1.018.788	919.440	1.022.912	739.394	874.308	510.736	469.570
Investimenti fissi lordi	1.091	1.013	1.091	1.013	331	1.014	965	897
Trasferimenti di parte capitale	48.164	15.536	48.164	15.536	48.029	15.750	1.610	0
di cui alle amministrazioni pubbliche	*45.571*	*14.486*	*45.571*	*14.486*	*45.436*	*14.700*	*1.610*	*0*
SPESE IN CONTO CAPITALE	49.255	16.549	49.255	16.549	48.360	16.764	2.575	897
SPESE COMPLESSIVE	977.803	1.035.337	968.695	1.039.461	787.754	891.072	513.310	470.466

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Cresce anche la concentrazione delle risorse in due programmi: dei 1.035,3 milioni di stanziamento della missione quasi l'83 per cento è destinato a due programmi, il 46,9 per cento al programma "Regolazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici" e il 35,9 per cento al programma "Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana". Sul risultato complessivo incidono tuttavia gli incrementi relativi, come si vedrà, a tre soli capitoli di spesa: quello relativo alle spese per assistenza sanitaria all'estero e i due riconducibili alle spese per indennizzi, risarcimenti e

transazioni con soggetti danneggiati da trasfusioni o vaccinazioni. Al netto di tali voci gli stanziamenti della missione si riducono del 17 per cento e i pagamenti di oltre il 24.

4.1.1. Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana

Al programma sono stati destinati, nel 2014, 371,7 milioni (233.5 milioni nel 2013) in aumento, quindi, di poco meno del 60 per cento. Analoghi tassi di crescita hanno registrato sia gli impegni che i pagamenti. Il risultato è da ricondurre esclusivamente ai trasferimenti correnti, passati in termini di stanziamenti dai 125,9 milioni del 2013 agli oltre 300 milioni.

E' in particolare lo stanziamento del capitolo 4391 intestato al rimborso delle spese di assistenza sanitaria prestate all'estero che presenta la crescita più accentuata: dagli 81 milioni del 2013 si passa agli oltre 261 del 2014 tutti impegnati e pagati. In lieve flessione è invece l'importo relativo ai rimborsi per le spese di assistenza al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile. Nell'anno si registra un forte calo della spesa in conto capitale che nel 2013 aveva raggiunto (grazie soprattutto alla reiscrizione di somme andate in perenzione) i 48,2 milioni: ridotti a poco meno di 15 milioni gli interventi di riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani (14,4 milioni nel 2014 contro gli oltre 44 del 2013). Costante la somma destinata al finanziamento del sistema informativo sanitario, si riduce da 8,5 milioni a 6 milioni il finanziamento per le attività del Siveas da cui dipende lo sviluppo di studi e l'assistenza tecnica per il monitoraggio delle regioni in Piano di rientro. In calo di un ulteriore 10 per cento la spesa per il personale, che aveva registrato già nel 2013 una analoga flessione.

Gli obiettivi strategici riferibili al programma riguardano l'individuazione degli indicatori della programmazione sanitaria nazionale; la definizione delle modalità di generazione e di utilizzo del codice univoco dell'assistito per l'interconnessione dei contenuti informativi relativi alle prestazioni sanitarie erogate da parte del SSN; la valorizzazione delle competenze dei professionisti sanitari e la promozione dei processi di integrazione di tutte le categorie professionali.

TAVOLA 9

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	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Redditi di lavoro dipendente	22.518	20.827	21.235	19.052	21.175	19.042	60	53
di cui imposte pagate sulla produzione	*1.368*	*1.266*	*1.290*	*1.161*	*1.290*	*1.161*	*0*	*0*
Consumi intermedi	36.845	34.563	36.476	33.444	40.388	29.050	15.911	18.686
Trasferimenti di parte corrente	125.881	300.560	121.672	298.036	121.489	291.260	19.777	23.202
di cui alle amministrazioni pubbliche	*1.247*	*1.399*	*1.244*	*1.390*	*2.967*	*1.669*	*697*	*1.410*
Altre uscite correnti	0	0	0	0	0	0	0	0
SPESE CORRENTI	185.244	355.950	179.383	350.532	183.053	339.352	35.748	41.941
Investimenti fissi lordi	462	242	462	241	298	293	307	244
Trasferimenti di parte capitale	47.762	15.486	47.762	15.486	47.627	15.700	1.610	0
di cui alle amministrazioni pubbliche	*45.571*	*14.486*	*45.571*	*14.486*	*45.436*	*14.700*	*1.610*	*0*
SPESE IN CONTO CAPITALE	48.225	15.728	48.225	15.727	47.926	15.993	1.917	244
SPESE COMPLESSIVE	233.469	371.678	227.607	366.259	230.978	355.345	37.665	42.185

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli obiettivi strategici della gestione hanno informato e trovato un raccordo naturale nella definizione e nell'avvio del Patto della salute 2014-2016.

La costruzione di strumenti di monitoraggio, dei LEA ha trovato accoglienza anche nel Patto della salute 2014-2016[10]. Per superare le principali criticità[11] degli attuali strumenti, l'Amministrazione ha elaborato un progetto per un sistema di indicatori in grado di misurare l'erogazione dei LEA in modo omogeneo a livello nazionale (in termini di appropriatezza, efficienza ed efficacia dell'erogazione).

E' proseguita nell'anno l'implementazione del Bilancio LEA. Lo strumento è finalizzato al monitoraggio delle prestazioni erogate nei tre Livelli Essenziali di Assistenza (ospedale, territorio, prevenzione), sulla base dei flussi informativi attualmente disponibili nel Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) oltre alla verifica della coerenza tra le prestazioni erogate ed i relativi costi[12].

La lettura integrata consente un'analisi completa dei fenomeni sanitari erogati nell'ambito dei diversi livelli assistenziali e richiede l'interconnessione a livello nazionale dei sistemi informativi su base individuale. Si tratta di un'attività che presenta profili di particolare delicatezza in materia di protezione dei dati personali e ha il suo presupposto normativo (per le finalità di programmazione, controllo e valutazione dell'assistenza sanitaria) nell'articolo 15 comma 25 bis del DL 95/2012 e nell'articolo 35 del d.lgs. 118/2011. Il Ministero della salute ha predisposto uno schema di decreto che, da un lato, coordina le disposizioni per il trattamento dei dati nell'ambito del NSIS e, dall'altro, identifica i tipi di dati e i sistemi informativi esplicitando le modalità di trattamento secondo i principi di necessità, pertinenza e non eccedenza, nonché le misure di sicurezza previste a garanzia della tutela dei dati personali. Lo schema approvato dalla Cabina di Regia del Nuovo Sistema Informativo Sanitario nel dicembre 2012, è rimasto all'esame dell'Autorità Garante fino al termine del 2014.

Come previsto nella direttiva per il 2014 l'Amministrazione ha proseguito il proprio impegno nell'eHealth, una leva importante nel contribuire a conciliare la qualità del servizio con il controllo della spesa[13]. Nel corso del 2014 si sono avuti progressi nello sviluppo delle soluzioni di eHealth avviate in questi anni pur persistendo forti differenze a livello regionale.

Sono 15 le Regioni[14] che hanno adottato sui loro territori i sistemi unici di prenotazione (CUP), dando attuazione alle Linee guida nazionali (Intesa Stato Regioni del 29 aprile 2010).

---

[10] Le proposte per l'implementazione di un sistema di valutazione della qualità delle cure e dell'uniformità dell'assistenza sul territorio nazionale per il monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi, l'aggiornamento del d.m. 12 dicembre 2001 sul Sistema di Garanzia (art. 10, comma 10), la semplificazione del monitoraggio degli obiettivi connessi con l'erogazione LEA nei piani di riorganizzazione, riqualificazione e rafforzamento dei SSR (art. 12, comma 8), nonché il monitoraggio della soddisfazione del paziente (qualità percepita) nell'ambito degli indirizzi a supporto dell'umanizzazione delle cure (art. 4, comma 4).

[11] La verifica è prevalentemente centrata sugli adempimenti e in particolare su "e) mantenimento dell'erogazione dei LEA" che tuttavia, basandosi su un punteggio sintetico, non coglie appieno le peculiarità e le singole criticità nell'erogazione dei LEA in alcune regioni, così come non è in grado di descrivere analiticamente, per ciascun livello assistenziale, i tre elementi qualificanti dell'efficacia, dell'efficienza e dell'appropriatezza nell'erogazione delle prestazioni.

[12] In una prima applicazione è previsto l'utilizzo solo di alcuni flussi (le schede di Dimissione Ospedaliera per l'ospedaliera; il Sistema Informativo Emergenza-Urgenza, quello di Assistenza Residenziale-Semiresidenziale, di Assistenza Domiciliare; quello dell'Assistenza Specialistica Ambulatoriale e Farmaceutica Territoriale; il Sistema Informativo Distribuzione Diretta e per Conto dei Farmaci per la territoriale. In una fase successiva saranno introdotti tre ulteriori flussi: il Sistema delle Dipendenze, quello della Salute Mentale e degli *Hospice*. L'applicazione delle metodologie di analisi, seppur sperimentalmente, ha permesso nel 2014 una prima comparazione tra le diverse realtà regionali ed aziendali.

[13] Il Ministero della salute è membro dell'eHealth Network, organismo istituito nel mese di gennaio 2012 in attuazione dell'articolo 14 – "Assistenza sanitaria *on line*" della Direttiva 2011/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 marzo 2011, concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera. Tale organismo ha come compito lo sviluppo e la diffusione dell'eHealth a livello comunitario, attraverso una cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'assistenza sanitaria on line. Nel mese di novembre 2014 in tale ambito sono state adottate le Linee Guida Europee per l'ePrescription, che definiscono gli elementi base per lo scambio elettronico di prescrizioni mediche tra gli Stati Membri.

[14] Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Umbria, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana, Sicilia e Veneto.

In tutte le Regioni sono state avviate, invece, le attività di progettazione e sperimentazione del Fascicolo Sanitario Elettronico. I sistemi di FSE sono operativi tuttavia solo in cinque regioni: Provincia Autonoma di Trento, Toscana, Lombardia, Emilia-Romagna, Sardegna[15].

La procedura di digitalizzazione per l'invio on-line dei certificati di malattia è stata avviata ad aprile 2010. A fine 2014, secondo i dati forniti dall'INPS, il flusso si è progressivamente e rapidamente intensificato, fino a superare quota 77 milioni al termine dell'anno 2014 e a raggiungere una diffusione in modo uniforme nel Paese.

Nell'anno sono cinque le Regioni che hanno implementato la ricetta farmaceutica dematerializzata nel rispetto della percentuale (l'80 per cento) stabilita dal decreto legge 179/2012: si tratta della Sicilia, Valle d'Aosta, Trentino, Basilicata e Veneto. Nelle rimanenti regioni si sta procedendo invece con maggiore lentezza rispetto alle tempistiche previste.

Progressi anche nella attuazione delle "Linee guida per la dematerializzazione della documentazione clinica in diagnostica per immagini" (Intesa Stato Regioni del 4 aprile 2012). Quindici le regioni[16] che hanno adottato le linee guida e oltre il 10 per cento delle strutture regionali effettua la refertazione digitale (dati 2013).

Ancora parziale (e spesso legata a sperimentazioni) è, invece, la diffusione delle soluzioni di Telemedicina. Con la approvazione delle Linee di indirizzo nazionali (adottate con l'Intesa del 20 febbraio 2014 e che rientrano tra gli adempimenti dei LEA) si è puntato ad uscire dalla fase di sperimentazione con la definizione di piattaforme e obiettivi comuni e l'omogeneità nello sviluppo di iniziative e progetti a livello locale.

La valorizzazione delle competenze dei professionisti sanitari e la promozione dei processi finalizzati ad assicurare l'esercizio corretto ed efficace delle attività e dei meccanismi di integrazione di tutte le categorie professionali costituisce il tema centrale del terzo obiettivo strategico.

In sanità operano oltre trenta tipologie di laureati professionisti (medici, infermieri, fisioterapisti, tecnici sanitari, ecc.), ciascuna con un proprio specifico e autonomo ambito professionale; inoltre, sussistono situazioni estremamente diversificate sul territorio nazionale. Si pone, pertanto, un problema di valorizzazione delle competenze, per promuovere e realizzare l'integrazione di tutte le categorie professionali in modo da garantire ulteriormente l'efficacia e la qualità delle prestazioni sanitarie.

Ciascuna professione sanitaria ha, infatti, compiuto, nel corso degli anni, un percorso di crescita culturale e professionale, che oltre ad interessare i singoli profili, ha avuto rilevanti effetti sull'intero sistema. In conseguenza di ciò, alcune regioni hanno sperimentato nuove modalità di organizzazione del lavoro sanitario, prevedendo l'attribuzione di competenze sempre più avanzate ai suddetti professionisti.

Al fine di elaborare proposte per la valorizzazione di tali competenze e promuovere l'integrazione multidisciplinare di tutte le categorie professionali, nel 2011 era stato istituito presso il Ministero della salute un Tavolo di lavoro congiunto Ministero/Regioni sui profili delle professioni sanitarie[17] [18].

---

[15]Nell'anno sono state adottate le linee di indirizzo nazionali sulla Telemedicina e le linee guida per la presentazione dei piani di progetto regionali per il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) che le Regioni erano tenute a presentare entro il 30 giugno 2014. I progetti presentati potranno essere valutati solo dopo la predisposizione del dPCM su cui è stato acquisito il parere della Conferenza Stato-Regioni il 13 marzo 2014, del Garante per la protezione dei dati personali il 22 maggio 2014 e del Consiglio di Stato il 4 dicembre 2014.

[16] le Regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Molise, Umbria, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana, Sicilia e Veneto.

[17] Il documento "Management della erogazione delle prestazioni di diagnostica per immagini" affrontava la problematica dell'organizzazione della diagnostica per immagini, condiviso e sottoscritto da tutte le componenti professionali e scientifiche interessate. Inoltre il *report* nell'individuare ed analizzare la complessità dell'Area radiologica sottolinea e precisa i capisaldi della modalità più funzionale di organizzazione del *management* delle prestazioni in Area Radiologica, evidenziando funzioni, ruoli e responsabilità dei professionisti medici, tecnici e fisici coinvolti.

Tali tematiche sono state riprese dal nuovo Patto per la salute (articolo 22) che prevede un apposito disegno di legge delega per la definizione degli aspetti riguardanti la formazione di base e specialistica e lo sviluppo professionale delle professioni sanitarie[19] [20].

Ancora in attesa di essere completato è l'iter di regolamentazione della responsabilità professionale e della copertura assicurativa. Negli ultimi anni si è registrato, infatti, un notevole incremento del contenzioso in ambito sanitario. Ciò, oltre a incidere sulla fiducia dei cittadini nelle strutture sanitarie, comporta incertezza per i sanitari e un aumento dei costi per l'acquisizione delle tutele assicurative. Tale condizione, inoltre spinge alla c.d. "medicina difensiva" le cui conseguenze sono fortemente negative sia per la sicurezza del paziente sia per la spesa sanitaria. Nel corso dell'anno 2014 è stato predisposto lo schema di decreto che determina i casi e le modalità con cui il professionista può essere agevolato nel sostenere una polizza, acquisendo gli assensi dei Ministeri dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze e il parere favorevole della Conferenza Stato Regioni[21].

Il DL n. 158/2012 e la legge n. 189/2012 hanno modificato ed integrato la legge n.120/2007, con l'obiettivo di favorire il passaggio al regime ordinario dell'attività libero professionale intramuraria, di ricondurla all'interno delle strutture aziendali ed di assicurarne il controllo nell'ambito dell'infrastruttura di rete delle aziende, attraverso la tracciabilità delle prestazioni, la trasparenza e il controllo dei volumi prestati[22]. Si prevede, in particolare, che le Regioni e le PPAA rendano disponibile in rete un sistema per la gestione del servizio di prenotazione e per la registrazione delle prestazioni effettivamente erogate, che consenta l'effettuazione dei pagamenti con tracciatura dell'incasso.

Per monitorare l'attuazione della riforma, l'Osservatorio nazionale per l'attività libero-professionale ha promosso un'indagine conoscitiva presso le Regioni/PP.AA. di cui sono stati diffusi i risultati ad aprile 2014[23]. L'indagine ha fatto emergere, in particolare, una generale

---

[18] Sui lavori avviati dal tavolo ha inciso quanto accaduto nell'aprile 2013 presso una struttura di cura toscana ove due tecnici sanitario di radiologia medica sono stati rinviati a giudizio perché hanno effettuato, su prescrizione medica e prenotazione al CUP, indagini radiologiche convenzionali senza la presenza del medico radiologo, di aver svolto compiti esclusivi del medico specialista e di aver omesso di effettuare una accurata anamnesi allo scopo di sapere le condizioni dei pazienti. Ciò anche se coerente con quanto previsto nell'ambito dell'Azienda sanitaria di riferimento

[19] La necessità di definire le competenze avanzate delle professioni sanitarie è prevista anche nell'ambito di un'apposita disposizione della legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014, art. 1. comma 566). La norma prevede che, previa concertazione con le rappresentanze scientifiche professionali e sindacali dei profili sanitari interessati, siano definiti i ruoli, le competenze, le relazioni professionali e le responsabilità e di equipe su compiti, funzioni e obiettivi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, tecniche, della riabilitazione e della prevenzione anche attraverso percorsi formativi complementari.

[20] Ciò ha, tuttavia, di fatto bloccato il percorso dei due schema di Accordo Stato Regioni già elaborati e relativi uno alla professione di infermiere ed infermiere pediatrico e l'altro alle competenze del Tecnico sanitario di radiologia medica.

[21] L'articolo 3, comma 5, lett. e), del decreto-legge 138/2011 ha posto a carico di tutti i professionisti l'obbligo di copertura assicurativa contro i rischi derivanti dall'esercizio della professione e il decreto-legge 158/2012 ha previsto la costituzione di un apposito Fondo di garanzia il cui funzionamento è demandando ad un atto regolamentare. Nell'anno sono state apportate anche alcune modifiche alla norma primaria: si tratta in particolare di modifiche introdotte dal DL 90/2014 che riguardano la previsione per cui il Fondo opera nei limiti delle risorse disponibili e il finanziamento del Fondo stesso, per il quale il contributo a carico del professionista deve avvenire "nella misura determinata dal soggetto gestore del Fondo" e non più come già previsto dalla norma "in misura definita in sede di contrattazione collettiva".

[22] Il passaggio al nuovo regime prevedeva 3 fasi: una ricognizione degli spazi al fine di verificare se tutta l'attività fosse riconducibile all'interno delle strutture aziendali; la predisposizione di infrastrutture di rete attraverso la quale gestire tutte le prestazioni, dalla prenotazione al pagamento e l'adozione di un programma sperimentale, nel caso in cui le strutture interne non fossero sufficienti, consentendo ai professionisti di svolgere l'attività all'interno di propri studi, previa stipula di un'apposita convenzione.

[23] Il passaggio al regime ordinario del sistema dell'attività libero-professionale intramuraria risulta ancora territorialmente differenziato. Dai risultati dell'indagine, 17 Regioni/Province Autonome hanno dato attuazione a tale specifica disposizione, identificando le misure in condivisione con le organizzazioni sindacali, con un incremento di 6 Regioni/Province Autonome rispetto al 2011. Esiti poco favorevoli si registrano per la determinazione dei volumi di attività libero-professionale complessivamente erogabili: solo in 3 Regioni/Province Autonome più del 90 per cento delle Aziende riferisce un dato positivo, con un peggioramento del risultato complessivo rispetto al 2011 (4 Regioni/Province Autonome). Il 52 per cento dei Dirigenti medici con rapporto esclusivo esercita la libera

insufficienza di spazi e la necessità di adottare provvedimenti per autorizzare le aziende ad acquisire spazi esterni o ad attivare un programma sperimentale[24]. Emergono, inoltre, situazioni molto differenziate anche a causa delle specificità organizzative dei diversi contesti regionali/aziendali[25]: quasi tutte le Regioni, nell'impossibilità di procedere al rientro di tutti i professionisti all'interno delle strutture aziendali, hanno adottato i provvedimenti necessari a rendere possibile l'utilizzo degli studi professionali ma non in tutte è stato messo a sistema il collegamento in rete. Nel corso dell'anno 2014 è stata predisposta la bozza di Accordo Stato–Regioni (trasmessa per l'Intesa) in materia di criteri per la verifica del programma sperimentale per la libera professione intramuraria[26].

Passi avanti sono stati fatti sul fronte della programmazione dei fabbisogni di personale[27].

Il fabbisogno di medici specialisti per il triennio accademico 2011/2012 - 2012/2013 - 2013/2014 è stato determinato rispettivamente in 8.439, 8.170 e 8.189 unità. La limitatezza delle risorse disponibili (562 milioni, cui si aggiungono ogni anno quelli rinvenienti dalla mancata assegnazione dei contratti da parte del MIUR) ed il numero costante di specializzandi in corso di formazione, non ha mai consentito di soddisfare il fabbisogno rappresentato dalle Regioni. Negli ultimi anni accademici sono stati finanziati solo 5.000 contratti per il primo anno di corso.

---

professione intramuraria (pari al 48 per cento del totale Dirigenti medici), con punte che superano quota 60 per cento in Lazio, Valle d'Aosta, Liguria e Piemonte e, viceversa, toccano valori minimi in Regioni come la Sardegna (36 per cento) e la Provincia Autonoma di Bolzano (13 per cento). In generale, al di sotto della media nazionale si collocano gran parte delle Regioni meridionali ed insulari. Si tratta complessivamente di un contingente di circa 59.000 medici a livello nazionale.

Oltre il 59 per cento dei Dirigenti medici esercita l'attività all'interno degli spazi aziendali, il 24,3 per cento lo fa al di fuori della struttura ed il 16,3 per cento svolge attività libero professionale sia all'interno che all'esterno delle mura aziendali (ad esempio attività in regime ambulatoriale svolta presso il proprio studio professionale ed attività in regime di ricovero svolta all'interno degli spazi aziendali).

La stragrande maggioranza (circa l'82 per cento) dell'attività libero-professionale svolta al di fuori degli spazi aziendali, viene esercitata presso lo studio privato del professionista ed in quasi la totalità delle Regioni tale modalità di esercizio della libera professione supera di gran lunga la forma in convenzione.

Solo in 2 Regioni su 18, tutte le Aziende garantiscono la prenotazione delle prestazioni erogate in intramoenia allargata tramite il servizio di prenotazione dedicato; in nessuna Regione, tutte le Aziende (ma solo parte di esse) garantiscono la riscossione degli onorari relativi a tali prestazioni; mentre tutte le Aziende di 3 Regioni effettuano la rilevazione oraria dell'intramoenia allargata.

[24]Circa gli spazi sono 426 gli interventi per la realizzazione di strutture o la messa a disposizione di tecnologie per l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria, corrispondenti a complessivi 756 milioni, ovvero al 91,5 per cento delle risorse disponibili. Le Regioni/Province Autonome che hanno richiesto ed ottenuto l'intero finanziamento assegnato sono 10: P.A. Trento, Valle d'Aosta, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Basilicata e Sardegna. Di queste, in base alle risultanze dell'analisi condotta, solo 1 Regione (Umbria) ha concluso il collaudo di tutti gli interventi di ristrutturazione ammessi al finanziamento.

[25] Si rileva una differenziazione in ordine allo stato di adeguamento operativo alle indicazioni normative relative alla predisposizione e realizzazione della piattaforma informatica. Fatta eccezione per le realtà in cui l'attività libero professionale intramuraria è stata ricondotta alla gestione ordinaria, la fase di completamento delle procedure per l'attivazione dell'infrastruttura di rete da parte di diverse aziende è in molte regioni ancora in corso.

[26] Ciò in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 4 *bis*) della legge n.120/2007 come modificato dal DL n. 158/2012.

[27]Come è noto l'articolo 35 del decreto legislativo 368/1999 prevede che, con cadenza triennale, le Regioni e le PA individuano il fabbisogno dei medici specialisti da formare, comunicandolo al Ministero della salute ed al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. In tal modo poi il Ministero della salute, di concerto con quello dell'istruzione e dell'economia, determina il numero globale degli specialisti da formare annualmente.

Va osservato che l'amministrazione ha aderito sin dall'aprile 2013 ad un progetto europeo, finalizzato alla creazione di una piattaforma di scambio e collaborazione tra gli Stati membri per una individuazione di criteri utili per la determinazione del fabbisogno di personale sanitario ("Exchange of good practices in planning and forecasting methodologies"). Nel 2014 sono state finalizzate alla raccolta, analisi ed elaborazione le informazioni relative alle metodologie di programmazione del personale sanitario adottate in sette Paesi europei (Belgio, Danimarca, Inghilterra, Finlandia, Olanda, Norvegia e Spagna) selezionati sulla base di alcuni criteri condivisi con i *partner* del progetto. Nel progetto sono state coinvolte anche le Regioni.

In base al d.m. 1° agosto 2005 (applicato a decorrere dall'anno accademico 2008/2009), la durata delle scuole era stata innalzata (prevedendo 5 anni di corso per tutte le scuole e 6 anni di corso per quelle di neurochirurgia e chirurgia generale). Ciò avrebbe comportato un anno aggiuntivo di permanenza di tutti gli specializzandi e conseguentemente un maggior numero di contratti da finanziare con il medesimo stanziamento annuale con una consistente contrazione del numero di nuovi contratti assegnabili. Al fine di scongiurare tale scenario, l'articolo 15, comma 1-*bis*, del DL 90/2014 ha disposto[28] che venga ridotta la durata dei corsi di formazione specialistica.

Una particolare attenzione merita nell'anno l'assistenza sanitaria da e per l'estero, cioè la "mobilità sanitaria" internazionale di cui il Ministero è competente dal 1980[29]. Sulla scorta di una ampia base giuridica[30], beneficiari di detta assistenza sono, all'estero gli iscritti ASL (cittadini italiani e non) e, in Italia, gli iscritti di istituzioni di sicurezza sociale di altri Stati[31] . Tale assistenza, in ingresso e in uscita, genera crediti e debiti che vengono trattati e regolati tra Stati in base alle disposizioni comunitarie ed internazionali e per quanto riguarda gli aspetti amministrativo-contabili tra Stato e regioni italiane in base alla normativa nazionale. Gli Entiterritoriali si occupano, per mezzo delle ASL, della materiale erogazione delle prestazioni assistenziali agli assistiti di altro Stato e della conseguente fatturazione (crediti dell'Italia), che quindi comunicano al Ministero della salute. Quest'ultimo provvede ad esigere il pagamento dei crediti dovuti. Inoltre le ASL partecipano alle verifiche contabili dei debiti dell'Italia ed in tale attività evidenziano l'esigenza di contestare all'altro Stato importi non dovuti. Infine al rimborso del debito introdotto dallo Stato estero provvede, sul dovuto, il Ministero della salute con uno specifico capitolo di spesa del proprio bilancio.

Come sottolineato dall'amministrazione durante l'attività istruttoria, la maggiore criticità della "mobilità sanitaria internazionale" è di ordine finanziario ed è data dalla forbice che si è determinata negli anni tra l'aumento dei debiti verso l'estero e il sottodimensionamento dello stanziamento del pertinente capitolo di bilancio (in base alla normativa contabile non è infatti possibile utilizzare i pagamenti ricevuti dall'estero per il pagamento delle prestazioni rese che affluisce sul capitolo d'entrata del MEF). Va poi sottolineato in ogni caso che con l'aumento delle tutele l'incremento della "mobilità sanitaria" internazionale degli assistiti ASL

---

[28] E' previsto un decreto del Ministro dell'istruzione di concerto con il Ministro della salute. Eventuali risparmi derivanti soano destinati all'incremento del numero di contratti di formazione specialistica. Nel gennaio 2015 il C.S.S. ha espresso parere favorevole in merito alla modifica prospettata dal MIUR.

[29] Oltre ai rapporti con le nazioni europee vanno considerate anche le convenzioni bilaterali con i seguenti Stati extracomunitari: Argentina, Australia, Brasile, Capoverde, Città del Vaticano, Croazia, Ex Jugoslavia (Bosnia Erzegovina, Macedonia, Montenegro, Serbia) Principato di Monaco, San Marino, Tunisia.

[30] La legge 883/78 all'articolo 6 sancisce la competenza dello Stato per: *"l'assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero e l'assistenza in Italia agli stranieri ed agli apolidi"* Il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 che confermando le precedenti disposizioni normative all'art. 18, comma 7 prevede che: *"A decorrere dal 1° gennaio 1995 le entrate e le spese per l'assistenza sanitaria all'estero in base ai Regolamenti della Comunità Europea a alle convenzioni bilaterali di sicurezza sociale sono imputate, tramite le regioni, ai bilanci delle unità sanitarie locali di residenza degli assistiti. I relativi rapporti finanziari sono definiti in sede di ripartizione del Fondo sanitario nazionale"*. Sono due i regolamenti comunitari in materia di "mobilità sanitaria", il Regolamento CE 883/2004 e il Regolamento CE 987/2009 (che sono succeduti dal 1° maggio 2010 ai Regolamenti comunitari, CEE 1408/71 e CEE 574/72 mantenendone il campo di applicazione ma migliorando le garanzie per le persone, nel solco di una sempre più avvertita giurisprudenza ispiratrice della Corte di Giustizia). La nuova normativa si mostra inoltre più stringente rispetto alla precedente sia nei termini per la presentazione all'altro Stato dei crediti, a pena d'inesigibilità, sia per il pagamento dei debiti, inderogabili scaduti sui quali il creditore può applicare interessi di mora. Va considerato poi che con il decreto legislativo 38/2014 è stata recepita la direttiva 24/2011/UE, in materia di assistenza sanitaria transfrontaliera che, strettamente collegata ai regolamenti già esistenti, mira ad eliminare gli ostacoli che impediscono ai pazienti di curarsi in altri Paesi UE, formalizzando il diritto di recarsi in uno Stato membro diverso da quello di appartenenza al fine di riceverne cure ed ottenere al proprio rientro il relativo rimborso.

[31] Si tratta di un fenomeno che comprende realtà molto diverse tra loro: chi si trova all'estero in temporaneo soggiorno (studenti, turisti) o chi decide di andare a risiedere all'estero da pensionato o a lavorare alle dipendenze di imprese italiane o come autonomo e chi richieda alla propria ASL di essere autorizzato a ricevere prestazioni di altissima specializzazione all'estero (cure programmate). Ovviamente i familiari a carico dei suddetti soggetti sono parimenti destinatari della copertura apprestata dalla mobilità sanitaria.

ha determinato un significativo sbilanciamento finanziario dell'Italia con posizioni di debito che eccedono significativamente quelle a credito. Tale criticità ha messo in rilievo la necessità di una diversa distribuzione delle competenze e responsabilità finanziarie tra Stato e regioni.

La legge di stabilità per il 2013 confermando la competenza del Ministero della salute nell'"...assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero ..., nonché ... nell'assistenza sanitaria transfrontaliera", ha previsto l'emanazione di un regolamento finalizzato a ridisegnare le competenze in materia tra Stato e Regioni per quanto concerne in particolare i connessi oneri economici. Il termine del 30 aprile 2013, è stato ulteriormente prorogato al 31dicembre 2014 dalla Legge di stabilità per il 2013. Lo schema di d.P.R. definito tra Ministero della salute e MEF prevede che la spesa per l'assistenza in forma diretta nei Paesi dell'Unione europea e degli stati in convenzione, a differenza del passato, debba risultare coperta a valere sul capitolo 4391 che sarebbe alimentato dalla riassegnazione delle somme affluenti sul capitolo 3620 del MEF e, laddove insufficienti, dalle somme destinate al FSN. Con ciò si mira a fronteggiare il crescente fenomeno delle cure transfrontaliere generato dalla maggiore mobilità internazionale delle persone e rendere più attenta ed efficace la gestione del fenomeno da parte delle Regioni e delle ASL.

L'attività svolta nel 2014 nell'ambito del programma è stata legata naturalmente all'approvazione del nuovo Patto della salute. Un documento la cui attuazione richiede la definizione di diversi temi demandati ad accordi successivi. Su questi aspetti di primaria importanza per il funzionamento complessivo del sistema sanitario, per il rispetto degli obiettivi ad esso posti per il consolidamento dei conti pubblici e connessa agli obiettivi strategici posti alla base dell'attività dell'esercizio, la Corte si è espressa nel recente Rapporto di coordinamento a cui si rinvia[32].

E' il caso innanzitutto dell'aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza, previsto all'articolo 1 del nuovo Patto per la Salute. Il Ministero della salute, con le Regioni, Agenas, Società scientifiche, soggetti ed Entioperanti nell'ambito del SSN hanno elaborato il nuovo schema attualmente all'attenzione della Conferenza Stato-Regioni. Il testo definisce, specifica ed estende le prestazioni sanitarie e sociosanitarie esigibili dai cittadini e descrive in modo organico e integrato l'offerta assistenziale in settori che, nel corso degli anni, sono stati disciplinati con atti normativi specifici.

Ma si tratta anche della revisione dei criteri di riparto del finanziamento al SSN. Una modifica in tale direzione richiede un sistema di valutazione della qualità delle cure e dell'uniformità dell'assistenza in tutte le regioni, nonché il monitoraggio dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi sanitari (articolo 1, comma 8, del Patto), la disponibilità dei dati sui flussi informativi sull'assistenza domiciliare, assistenza residenziale, salute mentale, dipendenza patologica e emergenza-urgenza, oltre che una disponibilità di informazioni sui reali bisogni di salute della popolazione e sui caratteri epidemiologici.

Connessa a tali tematiche è poi la revisione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e delle esenzioni al fine di garantire maggiore equità al sistema[33]. Il nuovo sistema deve muovere tenendo conto della condizione economica dell'assistito o del nucleo di appartenenza e deve assicurare l'invarianza del gettito derivante dalla partecipazione alla spesa a livello nazionale. La ridefinizione del sistema di compartecipazione dovrebbe, pertanto, essere accompagnata da misure che indirizzino in modo adeguato la domanda di prestazioni ottenendo un più appropriato utilizzo delle risorse. Un tema che richiama naturalmente le problematiche inerenti al trattamento dei dati e alla interconnessione tra i dati sanitari e quelli finanziari tratti dall'anagrafe tributaria.

---

[32] Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2015, maggio 2015.

[33] Il tema è particolarmente complesso. Infatti esso deve contemperare diversi aspetti; promuovere la consapevolezza del costo delle prestazioni e, quindi, favorirne la richiesta appropriata; ottenere un gettito finanziario per le regioni evitando al contempo che livelli di compartecipazione troppo elevati favoriscano lo spostamento dal Servizio Sanitario Nazionale verso strutture sanitarie private, minando la stessa possibilità di garantire livelli di assistenza adeguati.

Con la finalità di semplificare, razionalizzare ed attualizzare il quadro normativo di riferimento, in attuazione dell'art. 12, comma 9, del nuovo Patto, è in corso la ricognizione e l'elaborazione di una raccolta delle disposizioni vigenti in materia di Piani di rientro dai disavanzi sanitari.

Nella stessa ottica (art. 12, comma 8, del Patto), il SiVeAS ha avviato le attività finalizzate a definire una procedura di semplificazione nelle attività di monitoraggio e affiancamento alle regioni in Piano di rientro[34]. L'attuazione del processo dovrebbe portare alla riconduzione degli obiettivi dei PdR/PO su un numero contenuto di azioni prioritarie, ed un conseguente efficientamento del processo di monitoraggio e di valutazione[35].

4.1.2. Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale

A tale programma sono stati destinati 92,3 milioni in riduzione di circa il 6 per cento rispetto al 2013 (la flessione supera il 34 per cento rispetto al 2012). Sono stati registrati impegni lordi per 89 milioni e pagamenti pari a 82,2 milioni.

TAVOLA 10

PREVENZIONE E COMUNICAZIONE IN MATERIA SANITARIA UMANA E COORDINAMENTO IN AMBITO INTERNAZIONALE

(in migliaia)

	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	2013	**2014**	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**
Redditi di lavoro dipendente	38.875	35.985	38.628	33.528	38.697	33.532	341	109
di cui imposte pagate sulla produzione	*2.346*	*2.182*	*2.347*	*2.035*	*2.347*	*2.035*	*0*	*0*
Consumi intermedi	31.181	32.712	30.099	31.964	24.201	25.729	34.187	32.722
Trasferimenti di parte corrente	27.989	23.534	27.488	23.516	29.369	22.915	4.067	4.051
di cui alle amministrazioni pubbliche	*9.964*	*7.785*	*9.959*	*7.779*	*12.222*	*7.516*	*3.279*	*3.331*
Altre uscite correnti	10	0	10	0	10	0	0	0
SPESE CORRENTI	98.055	92.231	96.224	89.007	92.277	82.176	38.595	36.882
Investimenti fissi lordi	36	29	36	29	8	50	42	6
Trasferimenti di parte capitale	0	0	0	0	0	0	0	0
di cui alle amministrazioni pubbliche								
SPESE IN CONTO CAPITALE	36	29	36	29	8	50	42	6
SPESE COMPLESSIVE	98.091	92.259	96.260	89.036	92.285	82.226	38.637	36.888

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sono risultate in riduzione tutte le categorie economiche tranne i consumi intermedi che nel 2013 avevano conosciuto una flessione di oltre il 46 per cento in impegni. Si conferma il calo dei trasferimenti con una flessione che raggiunge il 38,5 per cento nel caso dei pagamenti

[34] Il nuovo processo prevede l'invio da parte delle regioni della documentazione relativa agli interventi previsti (lo schema di provvedimento o il provvedimento adottato insieme ad una relazione esplicativa della stima degli effetti sulla programmazione economica/sanitaria e alla catalogazione rispetto agli obiettivi del PdR/PO), sottoscritta dai soggetti attuatori. Sulla base delle valutazioni dei Tavoli di Verifica e dello stato di attuazione degli interventi a valere sui Programmi Operativi 2013-2015, saranno definiti gli Obiettivi Primari e Secondari clusterizzati in "Garanzia dei LEA" e "Economici", alla cui attuazione è subordinata la valutazione dei PdR/PO e la relativa erogazione di risorse.

[35] Nell'ambito della verifica degli adempimenti regionali, il Comitato Lea ha sviluppato nel corso dell'anno 2014 una metodologia di lavoro che, attraverso l'attività integrata dei rappresentanti regionali e delle amministrazioni centrali in un apposito sottogruppo, è finalizzata a cogliere gli aspetti sostanziali della rispondenza degli impegni regionali previsti da norme o da Accordi/Intese in Conferenza Stato-Regioni e a migliorare la tempistica delle attività relative alla definizione della documentazione.

verso Amministrazioni pubbliche. Significativo il calo della spesa per redditi (-13 per cento in termini di impegni e pagamenti).

Si interrompe la caduta degli impegni per consumi intermedi. Aumenta la spesa per vaccini di 1 milione mentre si conferma la forte flessione delle somme per l'attuazione di programmi per la lotta a HIV e alle sindromi relative (da 1,4 milioni del 2012 a 0,2 milioni nel 2014).

Gli interventi prioritari riferibili a tale programma riguardano la definizione delle linee strategiche per la prevenzione delle malattie trasmissibili e non trasmissibili, il controllo dei rischi sanitari, le azioni di promozione della salute in tutte le età attraverso strategie intersettoriali e politiche integrate sui principali determinanti di salute.

Con l'Intesa Stato-Regioni del 13 novembre 2014 è stato approvato il Piano nazionale della prevenzione 2014–2018. Il Documento di valutazione del PNP prevede la definizione dei criteri di verifica dei Piani regionali e dei valori soglia per ciascuno degli indicatori individuati. Il PNP rappresenta infatti uno degli adempimenti cui sono tenute le regioni per accedere al maggior finanziamento, ovvero alla quota premiale delle somme dovute a titolo di finanziamento della quota indistinta del fabbisogno sanitario, e come tale è oggetto di verifica da parte del Comitato LEA. Al riguardo, nel 2014 sono state svolte le verifiche istruttorie per la certificazione 2013: le verifiche hanno dato esito favorevole per tutte le regioni.

In linea con le indicazioni dell'OMS, il Piano predilige un 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 prevedono, quindi, il coinvolgimento di soggetti istituzionali e della società civile.

Tale strategia di carattere "universale" trova attuazione negli interventi riguardanti la lotta al tabagismo, l'abuso di alcool e le patologie da gioco d'azzardo che, con la legge finanziaria per il 2015, hanno ricevuto per la prima volta uno specifico finanziamento di 50 milioni.

Di particolare rilevanza è "l'alleanza" con il mondo della scuola, che consente di portare avanti programmi di prevenzione, identificazione precoce e aiuto nei confronti della popolazione giovanile. In tale ambito, si svolge l'attività di promozione del benessere mentale nei bambini, adolescenti e giovani, per il quale il Piano Nazionale di Prevenzione 2014-2018 prevede uno specifico macro obiettivo con relativi indicatori, allo scopo di facilitare l'identificazione precoce dei soggetti con problemi emozionali e/o comportamentali, espressione di disagio psico-sociale. Sempre nella scuola ed oggetto di uno specifico monitoraggio sulla base di indicatori, sono le attività dirette ad aumentare la percezione del rischio delle sostanze psicotrope da parte dei giovani di età compresa fra i 14 e i 19 anni.

Un approccio trasversale caratterizza il programma "Guadagnare salute", che nasce dall'esigenza di diffondere e facilitare l'assunzione di comportamenti che influiscono positivamente sullo stato di salute della popolazione, agendo sui fattori di rischio di malattie cronico-degenerative. In tale ambito, oltre al coordinamento della rete degli operatori regionali, l'attività del Ministero ha riguardato la verifica dello stato di realizzazione dei progetti finanziati dal Centro per la prevenzione e il controllo delle malattie (CCM). Tra i 21 progetti monitorati, particolare rilevanza riveste quello oggetto del Protocollo d'Intesa siglato nel 2013 dai Ministeri della salute e dell'istruzione, diretto a monitorare lo stato nutrizionale e comportamentale dei bambini e degli adolescenti.

Sono, inoltre, proseguite le attività volte a favorire la riduzione in diverse categorie di prodotti alimentari del contenuto di sale, importante fattore di rischio di ipertensione arteriosa, malattie cardiovascolari ed altre patologie croniche.

Dopo l'approvazione nel 2013 del Piano di azione per la salute mentale 2013-2020, sono stati predisposti gli atti di indirizzo e i documenti operativi diretti a promuovere una maggiore appropriatezza ed efficacia degli interventi che dovranno essere realizzati dalle regioni, titolari dell'organizzazione dell'assistenza. Il 30 ottobre 2014 è stato sottoscritto in sede di Conferenza Unificata l'Accordo avente per oggetto il "Piano Nazionale sulle demenze", con cui l'Italia si è

allineata alle scelte dei principali Paesi europei. Nel mese di novembre, sempre in sede di Conferenza Unificata, sono stati approvati i documenti su "Le strutture residenziali e semiresidenziali neuropsichiatriche in età evolutiva" e su "I percorsi di cura nell'area della salute mentale". Entrambi i documenti forniscono elementi di valutazione e operativi per la realizzazione dei percorsi di cura, riabilitazione e assistenza socio-sanitaria, migliorando l'appropriatezza degli interventi da parte degli operatori e favorendo la partecipazione e la consapevolezza degli assistiti e delle famiglie. A livello internazionale, tali tematiche sono state affrontate nell'ambito dell'Iniziativa "ADOCARE", un consorzio di Stati Membri che richiama l'attenzione sulla necessità di rafforzare le conoscenze sulle strategie degli Stati medesimi e di elaborare politiche comuni, con particolare riguardo alla continuità della presa in carico degli adolescenti e dei giovani con problemi di salute mentale e disagio psicologico.

Anche nel 2014 numerose le tematiche affrontate in collaborazione con soggetti istituzionali, università e istituti scientifici, organizzazioni non profit, rappresentanti del terzo settore e volontariato[36].

Ha collaborato infine con gli organi tecnici del Centro Nazionale Sangue per la messa a punto delle iniziative dirette a garantire livelli adeguati di sicurezza e qualità nonché a raggiungere l'autosufficienza del sangue, e con il Centro Nazionale Trapianti per la regolamentazione dell'attuazione delle direttive comunitarie in materia e per il coordinamento dei trasporti connessi con le attività trapiantologiche oggetto degli accordi Stato-regioni.

Per quanto concerne le attività finalizzate alla prevenzione e lotta al doping e alla tutela della salute nelle attività sportive previste dalla legge n. 376 del 2000, parte dei Fondi stanziati nel 2014 (592.000 euro su una dotazione complessiva di 1,6 milioni) sono stati destinati a progetti di ricerca e campagne formative/informative[37]. Sono, inoltre, continuate le procedure di valutazione dello stato di avanzamento dei progetti di ricerca e di campagne di prevenzione, finanziati nell'ambito dei precedenti Programmi promossi dalla Commissione di vigilanza.

---

[36] Il Ministero ha monitorato l'attuazione dell'Accordo Stato-Regioni del 2010 sul miglioramento dell'assistenza alla gravidanza e al parto; ha partecipato alla *task force* interministeriale sulla violenza contro le donne predisponendo le Linee di indirizzo sulla formazione degli operatori; ha predisposto i decreti ministeriali sullo screening neonatale per la diagnosi precoce di patologie metaboliche ereditarie e per l'adozione dei protocolli diagnostici SIDS e SUID, già approvati dal Consiglio Superiore di Sanità; ha partecipato alle attività del progetto europeo di promozione della salute delle popolazioni migranti ed in particolare dei richiedenti asilo e degli irregolari, nonché ai programmi specifici riguardanti Rom e minoranze etniche; ha partecipato ai gruppi di lavoro di esperti e rappresentanti delle regioni sulla presa in carico dei malati oncologici (Intesa Stato regioni rep. 144/CSR del 30 ottobre 2014); ai gruppi di lavoro sulle malattie respiratorie attivati in ambito GARD, sulle malattie renali croniche. Al riguardo va osservato che in Italia circa 100.000 pazienti sono affetti da insufficienza renale cronica grave, 50.000 pazienti trattati con emodialisi o dialisi peritoneale, 7000 pazienti in attesa di trapianto e circa 50.000 pazienti trapiantati (mediamente 1700/anno); si registra anche una elevata mortalità di questi pazienti (pari a circa 7.500 decessi/anno). Obiettivo del Tavolo è stato individuare strategie di prevenzione primaria e secondaria, un percorso adeguato di presa in carico e linee guida per l'istituzione di un registro dedicato. Il "Documento di indirizzo per la malattia renale cronica" predisposto dal Tavolo è stato approvato con Accordo rep Atti 101/CSR del 5 agosto 2014.

[37] Le risorse stanziate attraverso il *Programma di ricerca e di formazione/informazione 2014 sui farmaci, sulle sostanze e pratiche mediche utilizzabili a fini doping e per la tutela della salute nelle attività sportive*, sono state finalizzate a specifiche tematiche. In particolare per quanto riguarda la sezione ricerca si è inteso approfondire: lo sviluppo di nuovi approcci metodologici e loro efficacia per il controllo del doping e della tutela della salute dell'atleta e la promozione di studi inerenti l'impatto della somministrazione di medicinali utilizzati in patologie croniche nella popolazione sportiva agonista e non agonista (es.: statine); nella sezione formazione/informazione: l'implementazione di attività e materiali formativi/informativi realizzati dalla Commissione per la vigilanza e/o sviluppo di modelli ai fini divulgativi per realizzare campagne rivolte alla popolazione giovanile, agli atleti ed agli operatori del settore sportivo, realizzate in conformità con le evidenze di provata efficacia, che prevedono metodologie basate sulla *peer education* e sul rafforzamento dello stile di vita, in coerenza con le indicazioni del Piano Sanitario Nazionale e del Piano Nazionale di Prevenzione, nonché la valutazione dell'efficacia dell'intervento formativo oltre che la verifica dell'apprendimento. Il procedimento di valutazione e selezione dei progetti presentati ha portato all'ammissione al finanziamento di 5 progetti per la sezione ricerca per un ammontare di 442.000 euro e di 2 progetti per la sezione formazione/informazione per un ammontare di 124.000 euro. Le procedure di formalizzazione delle relative convenzioni sono attualmente in corso.

Al fine di rafforzare le iniziative che prevedono la collaborazione operativa del Comando Carabinieri[38], è stato finanziato un Accordo di collaborazione con l'ISS finalizzato alla formazione di 60 ufficiali e sottoufficiali, diretto ad approfondire le conoscenze normative e giurisprudenziali relative al fenomeno del doping, nonché ad affrontare le problematiche relative ai traffici nazionali ed internazionali, fornendo anche informazioni sugli aspetti tossicologici delle principali sostanze vietate per *doping*. La Commissione ha poi realizzato un programma di controlli sulle attività sportive, in particolare su quelle giovanili ed amatoriali, in collaborazione con la Federazione Medico Sportiva Italiana, in base alla relativa convenzione rinnovata nel maggio 2014 per un importo di 800.000 euro. Nel corso del 2014, in collaborazione con i NAS, sono stati realizzati 1428 controlli, che hanno evidenziato una percentuale di positività per assunzione di una o più sostanze vietate pari al 4 per cento, in significativo aumento soprattutto in alcune discipline sportive.

La Commissione ha provveduto all'elaborazione della proposta di revisione della lista dei farmaci, delle sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e delle pratiche mediche, il cui impiego è considerato doping, ai sensi della legge n. 376/2000, che è stata assunta con decreto del Ministero della salute di concerto con il Sottosegretariato alla Presidenza del Consiglio con delega allo sport in data 23 giugno 2014.

Per quanto riguarda la prevenzione delle malattie trasmissibili, è proseguita l'attuazione del Piano Nazionale delle Vaccinazioni, ivi compresa quella antinfluenzale offerta attivamente e gratuitamente agli anziani e ai soggetti a rischio, oggetto di verifica ai fini della certificazione da parte del Comitato LEA. E' stata pertanto svolta l'attività di monitoraggio circa la copertura della popolazione interessata.

Sempre nel campo della lotta alle malattie infettive, che rappresentano ancora oggi una importante causa di morbosità e mortalità come messo in evidenza, nel corso del 2014, dalla riemergenza della polio in Africa e dalla epidemia di Ebola in Africa occidentale, è proseguita la collaborazione con l'OMS. Sono pertanto continuate le attività di sorveglianza necessarie ai fini della certificazione dell'eradicazione mondiale della poliomielite (sorveglianza delle Paralisi Flaccide Acute, sorveglianza ambientale, contenimento di laboratorio, etc.)[39]. Coerentemente con le indicazioni dell'Ufficio regionale europeo dell'OMS, è stata istituita la Commissione Nazionale per la verifica dell'eliminazione di morbillo e rosolia. E', infine, in via di implementazione il nuovo sistema informatizzato (Premal), istituito nel precedente esercizio, diretto a rendere più tempestive le segnalazioni dei casi di malattie infettive.

Le iniziative relative alle campagne di comunicazione, per un impegno finanziario di circa 610 mila euro, hanno riguardato: la promozione dell'attività fisica, la sensibilizzazione sui trapianti di organo e tessuti e sulla donazione del sangue, la prevenzione dell'infertilità, la lotta all'AIDS, l'abuso di alcool e la prevenzione vaccinale.

Numerose le tematiche affrontate, nel corso del semestre europeo, nell'ottica di una collaborazione e armonizzazione delle politiche a livello comunitario. Nell'ambito delle Conferenze ministeriali, tra le quali vanno ricordate quelle dedicate alla salute della donna, alla lotta all'AIDS e ai microorganismi, è stata sottolineata l'importanza della condivisione tra i Paesi membri delle buone pratiche e delle esperienze ed è stata inoltre auspicata la possibilità di creare centri altamente specializzati e caratterizzati da omogenei standard di cura. Trasversalmente a tutte le tematiche affrontate, un *focus* particolare è stato posto sulla comunicazione, quale strumento fondamentale per trasmettere messaggi di salute efficaci,

---

[38] Regolata dal d.m. 14 febbraio 2012.

[39] E' stata, inoltre, curata la divulgazione tramite pubblicazione sul Portale ministeriale, delle informazioni riguardanti eventi epidemici rilevanti segnalati dall'OMS (influenza aviaria, febbre gialla, ebola, poliomielite, ecc.). I comunicati - che vengono inviati alle Autorità Sanitarie regionali, agli Uffici di Sanità marittima ed aerea, ai Ministeri interessati e ad altri Enti coinvolti, quali ENAC, Croce Rossa Italiana, l'IRCCS "Lazzaro Spallanzani - contengono anche informazioni sulle caratteristiche e sulle modalità di prevenzione delle patologie infettive interessate e le raccomandazioni per le autorità sanitarie e per i viaggiatori che si dovessero recare nelle aree a rischio.

individuando modalità adeguate ad ogni target, anche attraverso le nuove tecnologie e gli strumenti di "*peer education*".

In qualità di Autorità nazionale competente ai sensi del regolamento REACH (CE)1907/2007 e n 1272/2008 (CLP), in materia di registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche, l'attività del Ministero è stata diretta - in coordinamento con MISE, MATTM, ISS, ISPRA - a favorire la presenza sul mercato di prodotti più sicuri: ottimizzando la rete dei controlli regionali istituita con l'Accordo 181/2009; sostenendo, in linea con il programma CoRAP (*Community Rolling Action Plan*) dell'Agenzia Europea per le sostanze chimiche (ECHA), le valutazioni italiane del rischio di talune sostanze chimiche; condividendo a livello europeo le migliori proposte per la gestione del rischio per talune sostanze da assoggettare a regole restrittive o autorizzative; esaminando le strategie per garantire flussi informativi basati sui dati rilevati dai centri antiveleni; sostenendo durante il semestre della Presidenza italiana il Gruppo di lavoro per l'attuazione e la revisione della Strategia per un approccio strategico globale alla gestione delle sostanze chimiche (SAICM); accrescendo la partecipazione nazionale a progetti europei nel contesto regolatorio e dell'innovazione sui nanomateriali; promuovendo attività a sostegno di politiche per le imprese, in particolare mettendo a disposizione gratuitamente la banca dati dei modelli di schede sicurezza delle sostanze; supportando l'organizzazione di programmi di formazione accademica per favorire la presenza sul mercato lavorativo di figure specializzate in materia REACH e valutazione del rischio chimico.

Nell'ambito della prevenzione, oltre all'attività svolta direttamente dal Ministero della Salute, va infine ricordata quella svolta dal Centro per la prevenzione e il controllo delle malattie (CCM). Dopo la nomina del nuovo Direttore Generale, nel mese di novembre è stato approvato il programma 2014. Della disponibilità economica per l'esercizio, pari a 13 milioni, 7,2 milioni sono stati ripartiti a favore delle linee progettuali (implementazione del Piano prevenzione nazionale, del programma "Guadagnare salute" e di progetti strategici di interesse nazionale) e 5,8 milioni per lo svolgimento delle azioni centrali (spese di funzionamento, personale e attività). Delle 67 iniziative proposte dalle Regioni e Province autonome, nonché da AGENAS, INAIL INMP e ISS, ne sono state ritenute rispondenti ai criteri previsti 16. Relativamente all'area centrale, oltre ai corsi di formazione ed aggiornamento per personale USMAF e PIF e all'attività ordinaria di sorveglianza delle malattie trasmissibili e non trasmissibili, le azioni hanno riguardato la risposta alle emergenze[40], le attività di difesa civile nel settore NBC e il sostegno alla rete USMAF, nonché le azioni di risposta all'emergenza Ebola, attraverso specifici accordi di collaborazioni con la Croce rossa Italiana.

4.1.3. Sanità pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti

Il programma ha potuto contare nel 2014 su 72,6 milioni, in riduzione del 23,2 per cento: un forte calo che accentua la flessione già riscontrata nel 2013 (-11,2 per cento rispetto al 2012).

Sono state impegnate somme per 66 milioni e pagate per 67. I consumi intermedi assorbono la quota maggiore di risorse: il 44 per cento di stanziamenti e 46 per cento di impegni. A questa categoria economica è riferibile l'84 per cento dei residui finali. Il capitolo con la dotazione finanziaria più consistente (15,3 milioni) continua ad essere quello delle 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. Esso tuttavia si riduce di oltre il 50 per cento rispetto al 2013 ed è sostanzialmente a tale variazione che va ricondotta la contrazione complessiva del programma.

Forte la riduzione delle risorse destinate alle attività ed al funzionamento del Centro nazionale di lotta e emergenza contro le malattie animali: si tratta di uno stanziamento definitivo

[40] Ovvero l'implementazione, il mantenimento e la gestione del deposito nazionale antidoti per la risposta sanitaria ad offese di tipo chimico da atti di terrorismo.

5,3 milioni contro gli 8,4 milioni del 2013. Si conferma, tuttavia, nell'anno la crescita rispetto al bilancio iniziale in cui risultavano iscritti solo 1,4 milioni.

TAVOLA 11

SANITÀ PUBBLICA VETERINARIA, IGIENE E SICUREZZA DEGLI ALIMENTI

(in migliaia)

	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	2013	**2014**	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**	**2013**	**2014**
Redditi di lavoro dipendente	38.700	38.325	38.658	33.293	38.278	33.597	567	251
di cui imposte pagate sulla produzione	*1.690*	*1.675*	*1.706*	*1.489*	*1.706*	*1.489*	*0*	*0*
Consumi intermedi	53.085	31.756	52.619	30.613	59.828	31.451	15.256	13.472
Trasferimenti di parte corrente	1.726	1.560	1.641	1.530	2.125	1.642	1.610	1.499
di cui alle amministrazioni pubbliche	*600*	*578*	*586*	*565*	*561*	*586*	*586*	*565*
Altre uscite correnti	81	258	81	258	81	0	0	258
SPESE CORRENTI	93.592	71.899	92.998	65.694	100.312	66.690	17.433	15.479
Investimenti fissi lordi	565	662	565	662	9	632	579	585
Trasferimenti di parte capitale	345	0	345	0	345	0	0	0
di cui alle amministrazioni pubbliche								
SPESE IN CONTO CAPITALE	910	662	910	662	354	632	579	585
SPESE COMPLESSIVE	94.502	72.562	93.908	66.356	100.666	67.323	18.012	16.064

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Invariati gli stanziamenti, ma in riduzione impegni e pagamenti, per i compensi ai veterinari, farmacisti e chimici a tempo determinato operanti nelle strutture centrali e periferiche.

Si confermano in flessione poi le somme da riconoscere alle strutture pubbliche (scolastiche e ospedaliere) che provvedono alla somministrazione di pasti senza glutine.

Nel corso del 2014, l'attività della Direzione generale per l'igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione è stata rivolta all'attuazione del Piano nazionale integrato dei controlli, con riferimento ai contaminanti ambientali, l'igiene degli alimenti di origine animale e non animale, l'igiene delle tecnologie alimentari e OGM, i prodotti destinati ad un'alimentazione particolare e integratori alimentari, gli alimenti addizionati con vitamine e minerali, l'importazione di alimenti, e all'elaborazione della normativa tecnica nazionale ed europea in materia.

I controlli dei sistemi regionali di prevenzione in materia di sicurezza degli alimenti, mangimi, benessere e salute animale, nell'ambito della verifica degli adempimenti prevista dal Comitato LEA, sono stati svolti dal Ministero sia tramite *audit*, che nell'anno ha riguardato tutte le regioni, sia attraverso l'elaborazione di un sistema di indicatori di *performance*. Nel complesso, la verifica 2014 non ha evidenziato progressi rispetto all'esercizio precedente: sei le regioni inadempienti, di cui quattro insufficienti in entrambi gli anni. Specifici *audit* di settore[41] hanno interessato tre regioni, evidenziando criticità nell'organizzazione e programmazione dei controlli ufficiali, nonché nell'attività di verifica delle condizioni di igiene degli stabilimenti.

Miglioramenti nella qualità dei controlli delle regioni sulle proprie aziende sanitarie discendono, invece, dall'applicazione delle *Linee guida* approvate nel 2013 dalla Conferenza Stato-Regioni, dirette a favorire una maggiore standardizzare sia nei criteri organizzativi e operativi che procedurali, rafforzando l'omogeneità ed efficacia dell'attività dei vari soggetti coinvolti.

Nell'ambito dei controlli circa la presenza di contaminanti ambientali nei mangimi, relativamente ai dati raccolti nel 2013 ed elaborati nell'esercizio successivo, si sono evidenziate percentuali molto basse di non conformità. Nei campioni relativi al primo semestre 2014, pur evidenziandosi una presenza di diossina nell'1 per cento dei casi, resta molto limitata la non conformità relativamente agli altri contaminanti.

Significativo il numero, invece, dei casi di non conformità rilevati nei Siti di Interesse Nazionale (SIN) indicati dal Ministero dell'ambiente come aree contaminate ad alto impatto

[41] Ai sensi dell'art. 4 par. 6 del Regolamento (CE) n. 882/2004.

ambientale[42], dove oltre l'8 per cento dei campioni esaminati è risultato non conforme ai parametri. Le autorità locali hanno pertanto proceduto al divieto della commercializzazione dei relativi prodotti, all'attività di *follow up*, e alle informative sulle buone pratiche agricole.

Indagini specifiche hanno poi riguardato aree della regione Campania, per accertare l'eventuale esistenza di effetti contaminanti a causa di sversamenti e smaltimenti abusivi. I terreni dei comuni interessati sono stati valutati in relazione ai fattori di rischio e sulla base di tali risultati sono iniziate le attività di campionamento su matrici ambientali, prodotti agricoli e vegetali spontanei. Dagli esiti analitici finora disponibili sui prodotti vegetali, non sono state rilevate non conformità.

Ancora in corso l'attività di monitoraggio da parte delle regioni in altre aree ("extra SIN") compromesse dal punto di vista ambientale, in cui approfondire il fenomeno della contaminazione, anche su matrici differenti, caratteristiche della realtà produttiva locale. Infine, il Ministero ha avviato un piano per la valutazione dell'esposizione nella popolazione ai contaminanti con la dieta attraverso la stipula di specifiche convenzioni con l'Istituto superiore di sanità e gli Istituti zooprofilattici sperimentali di Puglia, Basilicata, Umbria e Marche.

Sono proseguiti i programmi di sorveglianza delle malattie infettive degli animali che, in alcuni casi, hanno registrato un'involuzione. Sono stati pertanto definiti nuovi piani di intervento straordinario da portare avanti nel 2015 per l'eradicazione di tali malattie, alcuni dei quali oggetto di finanziamento comunitario[43]. E' stata quindi trasmessa alla UE la rendicontazione degli esiti dei controlli e delle attività di prevenzione oggetto di cofinanziamento nel 2013, mentre quelle relative allo scorso esercizio saranno trasmesse nel 2015.

Quanto agli scambi commerciali con l'estero, l'attività di controllo sulle importazioni di animali e di prodotti di origine animale si avvale degli uffici veterinari periferici dell'Amministrazione che si articolano in UVAC[44] e PIF[45], 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.

Sempre nell'ambito dei controlli veterinari all'importazione, sono continuate nel 2014 le attività volte all'implementazione dello Sportello Unico Doganale. Nel corso dell'esercizio è stato, infatti, realizzato il coordinamento telematico con la Commissione europea per consentire l'interoperabilità tra il sistema informativo del Ministero della salute (NSIS-SINTESIS) e il sistema informativo dell'UE (TRACES) ed è stato completato il trasferimento dei dati dei certificati d'importazioni rilasciati dai PIF italiani al sistema informativo dell'Agenzia delle Dogane.

Specifici controlli sono stati poi stabiliti in previsione di Expo 2015.

---

[42] Le informazioni relative all'attività di campionamento evidenziano criticità nella qualità dei dati che, in oltre il 17 per cento casi, non consentono di elaborare le informazioni raccolte.

[43] Si segnala al riguarda il Piano straordinario 2015, approvato dalla Commissione con un cofinanziamento di 1,1 milioni per l'eradicazione della peste suina africana.

[44] Nel 2014 gli UVAC (avvalendosi del sistema informativo comunitario TRACES e del sistema informativo nazionale SINTESI) hanno gestito la tracciabilità e il coordinamento dei controlli a destino, da parte delle AASSLL, di circa 1.729.600 partite di animali vivi e di prodotti di origine animale provenienti dai Paesi UE. Il controllo veterinario, riferito agli animali vivi e agli alimenti di origine animale, ha rilevato 123 non conformità. Oltre a tali controlli, disposti dagli UVAC ed effettuati dalle AASSLL, alcuni Uffici hanno collaborato direttamente con la Polizia Stradale, i Carabinieri NAS e il Corpo Forestale, per la verifica del benessere degli animali durante il trasporto su strada, come previsto dal d.lgs. n. 151del 2007.

[45] I 23 PIF attualmente attivi, che fanno parte integrante di una rete di posti di ispezione frontaliera dell'Unione Europea e sono oggetto di sopralluoghi periodici da parte di ispettori dell'UE e nazionali, nel 2014 hanno effettuato controlli su circa 55.000 partite di animali, prodotti di origine animale e mangimi, provenienti da più di 100 Paesi Terzi. A queste partite bisogna aggiungerne circa 7.700 che sono state importate in Italia attraverso altri PIF dell'UE. Il 100 per cento delle partite è stato sottoposto a controlli documentali e d'identità. Alcune di tali partite – secondo quanto previsto dalle disposizioni UE, dai piani di monitoraggio e dalle misure cautelari - sono state sottoposte anche a controlli materiali e di laboratorio, che hanno rilevato 51 non conformità, in forte aumento rispetto all'esercizio precedente.

La Direzione ha inoltre portato avanti le attività per lo sviluppo dei sistemi di farmacovigilanza, partecipando ai progetti comunitari e promuovendo il Protocollo d'intesa tra Ministero della Salute, la regione Lombardia e l'IZS della Lombardia Emilia Romagna sulla tracciabilità del Farmaco Veterinario.

E' proseguita infine l'attività del Tavolo EFSA. Come richiesto dal regolamento EFSA, è stata sviluppata la banca dati degli esperti scientifici italiani che operano presso l'Agenzia: obiettivo del lavoro è raccogliere la documentazione fornita dagli esperti, mantenere aggiornato l'elenco degli stessi e facilitarne il contatto tempestivo con le Autorità sanitarie. Nell'esercizio, sono state pubblicate le procedure metodologiche di valutazione dei rischi adottate dall'EFSA negli esercizi compresi tra il 2008 e il 2014 e messe a disposizione delle Organizzazione italiane che aderiscono alla rete.

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 486,5 milioni, con una riduzione di oltre il 10 per cento rispetto al 2013.

Si tratta di una variazione dovuta alla flessione (dopo la crescita straordinaria del 2013) 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 151,7 milioni a fronte dei 152,9 milioni nel 2013) 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 290 milioni contro i 343,7 milioni del 2013).

I pagamenti si sono confermati in crescita +5,6 per cento anche su valori più contenuti rispetto allo scorso esercizio (+29 per cento era stata la variazione registrata nel 2013). Le risorse sono prevalentemente destinate a trasferimenti di parte corrente a famiglie (si tratta di poco meno del 96 per cento).

Di importo immutato il contributo dovuto come spese di natura obbligatoria per l'AIFA, mentre si conferma in riduzione quello destinato al fondo oneri di gestione dello stesso Istituto.

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, nonché, nelle altre Regioni, ove il riconoscimento sia avvenuto in data anteriore al trasferimento delle competenze. 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 2014 sono stati riconosciuti 53 nuovi indennizzi a residenti nella Regione Sicilia.

Nel corso dell'esercizio dell'anno 2014, è proseguita la corresponsione degli arretrati a titolo di rivalutazione dell'indennità integrativa speciale, nei limiti del termine di prescrizione ordinario decennale, dovuti a seguito della sentenza della Corte Costituzionale 293/2011[46]: tale attività ha riguardato nel 2014 200 posizioni di competenza statale.

Il Ministero è ritenuto, infatti, in ogni caso, legittimato passivo nei giudizi in materia dalla legge 210/1992 anche quando la competenza amministrativa delle pratiche è incardinata in capo alle regioni a cui il dPCM 26 maggio 2000 ha trasferito le funzioni. Analogamente nei confronti del Ministero si incardina il contenzioso volto ad ottenere il risarcimento del danno derivante da

[46] La sentenza ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 11 (c.13 e 14) del DL n. 78/2010 nella parte in cui prevedeva che "il comma 2 dell'art. 2 della legge 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni si interpreta nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale non è rivalutata secondo il tasso di inflazione".

trasfusione con sangue infetto, da somministrazione di emoderivati infetti e da vaccinazioni obbligatorie.

TAVOLA 12

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	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Redditi di lavoro dipendente	9.970	10.312	10.002	9.047	9.982	9.043	20	20
di cui imposte pagate sulla produzione	*605*	*626*	*580*	*513*	*580*	*513*	*0*	*0*
Consumi intermedi	10.067	9.681	9.596	9.542	7.485	8.958	11.296	10.679
Trasferimenti di parte corrente	522.263	466.452	521.935	487.119	337.290	356.525	405.189	361.398
di cui alle amministrazioni pubbliche	*25.708*	*24.758*	*25.666*	*24.758*	*25.671*	*24.758*	*0*	*0*
Altre uscite correnti								
SPESE CORRENTI	542.301	486.445	541.533	505.709	354.757	374.526	416.505	372.098
Investimenti fissi lordi	20	16	20	16	0	31	29	5
Trasferimenti di parte capitale	57	50	57	50	57	50	0	0
di cui alle amministrazioni pubbliche								
SPESE IN CONTO CAPITALE	77	66	77	66	57	81	29	5
SPESE COMPLESSIVE	542.378	486.511	541.610	505.775	354.814	374.607	416.534	372.102

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2014 ha provveduto quindi alla esecuzione di circa 2000 titoli giudiziari di condanna alla corresponsione degli arretrati della rivalutazione della indennità integrativa speciale, alla corresponsione dell'indennizzo, nonché al pagamento degli importi riconosciuti a titolo di risarcimento del danno e tutti i pagamenti connessi al contenzioso, quali spese legali, spese per i consulenti tecnici e spese per gli avvocati dello Stato.

Lo stanziamento dell'esercizio è stato pari a 240 milioni, di cui 174 milioni per il pagamento dei ruoli di spesa fissa e 61 milioni per il pagamento delle spese connesse al contenzioso. Nel corso dell'anno è stato necessario integrare le disponibilità finanziarie del capitolo di bilancio 2409 per 30 milioni (peraltro rivelatasi insufficienti).

Il Ministero è altresì competente, per i soggetti residenti su tutto il territorio nazionale, alla corresponsione dell'indennizzo previsto dalla legge 229/2005 per i danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie. Esso gestisce in via amministrativa 609 indennizzi, con una spesa annua complessivamente pari ad 42,1 milioni. In particolare nell'anno sono stati aperti 15 nuovi ruoli di spesa fissa.

In materia di interventi per i soggetti talassemici, affetti da altre emoglobinopatie o da anemie ereditarie, emofilici, emotrasfusi occasionali danneggiati da trasfusione con sangue infetto o da somministrazione di emoderivati infetti, e per i soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie che abbiano instaurato azioni di risarcimento danni, è intervenuto nell'esercizio l'articolo 27 bis, del DL 90/2014 che ha previsto un'equa riparazione nel caso in cui abbiano presentato domanda di adesione alla procedura transattiva di cui alla legge 244/2007: la norma prevede la corresponsione di un importo individuato nella cifra omnicomprensiva di 100.000 euro per i danneggiati da trasfusione con sangue infetto o somministrazione di emoderivati infetti ed 20.000 per i danneggiati da vaccinazione obbligatoria[47].

La liquidazione degli importi deve avvenire entro il 31 dicembre 2017, sulla base di una graduatoria che tiene conto della gravità. Nel 2014 sono state liquidate 78 posizioni per un importo complessivo pari ad 7,7 milioni. La procedura transattiva (prevista all'art. 2, comma

[47] Il riconoscimento dell'equa riparazione è condizionato alla sussistenza dei requisiti individuati del regolamento 132 del 28 aprile 2009 e alla accettazione della rinuncia all'azione risarcitoria intrapresa, ivi compresa la procedura transattiva, e a ogni ulteriore pretesa di carattere risarcitorio nei confronti dello Stato anche in sede sovranazionale.

361, della legge 244/2007) proseguirà, ove ne ricorrano i presupposti, per coloro che non intendono avvalersi del beneficio dell'equa riparazione[48] [49].

I dispositivi medici rappresentano una componente importante della spesa sanitaria e presentano ancora tassi di crescita di rilievo[50]. Il decreto ministeriale 11 giugno 2010 ha istituito il flusso informativo per il monitoraggio dei consumi dei dispositivi direttamente acquisiti dal Servizio Sanitario Nazionale, affidando ad un gruppo di lavoro appositamente costituito il compito di renderne omogenea l'applicazione tenendo conto della complessità del conferimento dei dati relativi a tale flusso.

La Banca Dati/Repertorio dei Dispositivi Medici rappresenta lo strumento principale e indispensabile ai fini del monitoraggio dei consumi, considerando che solo attraverso il numero attribuito in Banca dati è possibile identificare i dispositivi medici in maniera univoca e certa[51]. Il flusso informativo ha consentito l'acquisizione di informazioni di dettaglio sui prodotti presenti sul mercato nazionale e sui relativi consumi per ciascuna azienda sanitaria pubblica italiana. L'Italia è oggi l'unico paese a livello internazionale a disporre di informazioni con un tale livello di dettaglio. Un'analisi dei dati che, date le caratteristiche e le peculiarità dei prodotti, può fornire informazioni di utilità nelle scelte e nelle decisioni. I Rapporti, inoltre, rappresentano uno strumento di supporto delle Regioni nell'attività di definizione del *budget* annuale e nel preventivo dei consumi per le classi CND e per il controllo dell'appropriatezza dei consumi sui dispositivi medici a più alto costo.

Se sono ancora incompleti i dati sulla spesa, essi offrono spunti di riflessione ed elementi di autovalutazione significativi. Una articolazione della spesa sempre più dettagliata nelle sue componenti più rappresentative e un miglioramento della qualità dei dati contribuiranno nel tempo a rendere concreta la possibilità di implementare percorsi di "autovalutazione".

Inoltre, al fine di agevolare, anche tra gli operatori economici e chiunque abbia interesse[52], la diffusione e l'utilizzo del numero di registrazione in BD/RDM, l'elenco dei dispositivi medici di classe, dispositivi medici impiantabili attivi e assemblati notificati è disponibile in modalità "*open data*".

Sono due i passi compiuti verso una migliore disponibilità ed utilizzo delle informazioni:

---

[48] In riferimento alle transazioni di cui alle leggi 29 novembre 2007, n. 222 e 24 dicembre 2007, n. 244 sono state presentate nei termini previsti circa 7000 domande.

[49] Nel corso degli anni è stato instaurato un notevole contenzioso dinanzi al giudice amministrativo che ha fortemente condizionato la gestione. Esso ha avuto ad oggetto sia il d.m. 28 aprile 2009 n. 132, che ha fissato i criteri in base ai quali definire le transazioni da stipulare con i soggetti individuati dalla normativa (in particolare è stato presentato ricorso per l'annullamento del criterio avente ad oggetto l'applicazione dei termini di prescrizione, respinto dal Tar con pronuncia 5178 del 2012, confermata dal Consiglio di Stato con pronuncia 2506 del 9 maggio 2013) e sia il d.m. 4 maggio 2012, che ha individuato gli importi da applicare a ciascuna delle categorie di soggetti individuati (impugnato sul punto relativo al criterio temporale in base al quale le transazioni sono da stipulare con i soggetti danneggiati il cui evento trasfusionale non sia anteriore al 24 luglio 1978 parzialmente accolto da sentenza del TAR Lazio successivamente annullata dal Consiglio di Stato per difetto di giurisdizione). Più di recente con quattro pareri, rispettivamente n. 11/2015, n. 12/2015, n. 13/2015 e n. 14/2015, resi in sede di ricorso straordinario, la seconda sezione consultiva del Consiglio di Stato si è pronunciata nuovamente sui criteri fissati dal d.m. 4 maggio 2012, ribadendo, da un lato, la legittimità del criterio della prescrizione, dall'altro ritenendo illegittimo il criterio relativo alla presenza di un evento trasfusionale non anteriore al 24 luglio 1978. Ciò richiederà una revisione delle domande di transazione.

[50] Si veda al riguardo il "Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica".

[51] La Banca Dati – Repertorio dei Dispositivi Medici riceve dati relativi ai dispositivi medico-diagnostici in vitro (IVD) a partire dal 5 Giugno 2014. Il Repertorio è stato implementato sin dal 2007 per i dispositivi medici, ed è ora, anche per gli IVD, lo strumento informatico per gli adempimenti connessi agli obblighi di registrazione legati all'immissione sul mercato e regolati dall'art. 10 del d.lgs. 332/2000 (l'uso è obbligatorio solo per le registrazioni relative a nuove immissioni in commercio e per le modifiche da apportare a registrazioni già effettuate in passato). Nei primi 6 mesi di attività (periodo 5 giugno – 5 dicembre 2014) sono stati iscritti nel Repertorio 6.111 IVD. Si tratta in gran parte di iscrizioni volontarie dovute alla semplificazione degli oneri informativi per la partecipazione alle gare di fornitura.

[52] La direttiva 2011/24/UE sui diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera ha previsto all'art. 15 la creazione di una rete delle autorità o degli organi responsabili della valutazione delle tecnologie sanitarie al fine di facilitare la cooperazione tra le autorità nazionali competenti in questo settore.

- la predisposizione di un documento sulle linee guida per il corretto utilizzo dei dati e della documentazione presente nel Repertorio dei dispositivi medici (previsto dall'articolo 24 del Patto della salute). Il documento *"Vademecum per potenziare la consultazione e l'utilizzo del sistema Banca Dati/Repertorio dei Dispositivi Medici"* inizialmente riferito ai soli dispositivi medici, è stato integrato anche degli aspetti relativi agli IVD ed è stato valutato favorevolmente dal Coordinamento della Commissione Salute della Conferenza Stato-Regioni. Il documento è pertanto finalizzato a fornire chiarimenti circa le modalità attraverso le quali la stazione appaltante, in fase di approvvigionamento dei dispositivi medici, può reperire le informazioni necessarie alla valutazione degli stessi nel rispetto di quanto previsto dalla normativa di riferimento;
- l'attivazione di una rete di comunicazione dedicata al dispositivo di vigilanza sul loro utilizzo. Al fine di assicurare un efficace impulso alle attività di vigilanza sugli incidenti con Dispositivi Medici, con decreto del Ministero della salute, sono state definite le modalità per l'attivazione di una rete di comunicazione dedicata alla dispositivo-vigilanza che consenta lo scambio tempestivo e capillare delle informazioni riguardanti gli incidenti[53].

4.2. Ricerca e innovazione (missione 17)

La missione relativa alla "Ricerca e innovazione" riceve nel 2014 risorse per 442,2 milioni (il 30,4 per cento del bilancio del Ministero), con una riduzione rispetto al 2013 di circa il 4 per cento.

Dal 2010 la missione ha subito una contrazione di poco meno di 210 milioni concentrata sul programma "Ricerca per il settore della sanità pubblica".

Le risorse sono quasi esclusivamente destinate a trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (93 per cento di trasferimenti correnti e 5,1 per cento di trasferimenti in conto capitale; incidenza che per i pagamenti passa rispettivamente al 96 e al 2,3 per cento).

Oltre 275 milioni costituiscono la dotazione del Fondo per il finanziamento dell'attività di ricerca corrente finalizzata e sperimentazione in materia sanitaria umana, mentre 112,8 milioni sono spese obbligatorie e di funzionamento dell'Istituto Superiore di Sanità. Pertanto i capitoli riferiti a dette spese assorbono circa l'88 per cento dell'intero programma.

TAVOLA 13

MISSIONE RICERCA E INNOVAZIONE PER IL SETTORE DELLA SANITÀ PUBBLICA

(in migliaia)

	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Redditi di lavoro dipendente	4.653	4.302	4.542	4.037	4.525	4.031	17	19
di cui imposte pagate sulla produzione	*280*	*259*	*277*	*246*	*277*	*246*	*0*	*0*
Consumi intermedi	6.052	5.327	6.033	5.117	6.637	4.907	2.687	2.733
Trasferimenti di parte corrente	423.699	409.854	423.635	409.854	412.310	423.134	178.466	208.658
di cui alle amministrazioni pubbliche	*423.699*	*409.854*	*423.635*	*409.854*	*412.310*	*423.134*	*178.466*	*208.658*
Altre uscite correnti	109	0	109	0	109	0	0	0

[53] Sono stati determinati inoltre, nell'ambito del Nuovo Sistema informativo Sanitario (NSIS), i contenuti informativi e le modalità di interscambio dei dati. Se l'attuale quadro normativo in materia di vigilanza sui dispositivi medici prevede definiti obblighi per il fabbricante e per gli operatori sanitari, non si era ancora definita né la modalità organizzativa con cui devono essere trasmesse le segnalazioni di incidente né l'obbligo di istituzione di una formale rete di dispositivo vigilanza. Inoltre sono stati realizzati dei profili di accesso per Regioni e unità sanitarie locali che permettono la consultazione dei dati relativi alle proprie segnalazioni e il download di essi per il loro utilizzo nei data base regionali. Infine sono stati messi a disposizione dei report per la consultazione dei dati e per analisi di confronto, anche con l'integrazione di altri flussi informativi.

	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
SPESE CORRENTI	434.514	419.483	434.319	419.008	423.582	432.072	181.170	211.409
Investimenti fissi lordi	10	9	10	9	0	15	11	4
Trasferimenti di parte capitale	25.806	22.661	25.806	22.661	4.395	10.229	46.054	38.244
di cui alle amministrazioni pubbliche	*25.806*	*22.661*	*25.806*	*22.661*	*4.395*	*10.229*	*46.054*	*38.244*
SPESE IN CONTO CAPITALE	25.817	22.670	25.817	22.670	4.395	10.244	46.065	38.248
SPESE COMPLESSIVE	460.331	442.153	460.136	441.678	427.977	442.317	227.235	249.657

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.2.1. Ricerca per il settore della sanità pubblica

In attuazione del Piano sanitario nazionale, che definisce gli obiettivi e i settori principali della ricerca del Servizio sanitario nazionale, il Ministero della salute, sentita la Commissione nazionale per la ricerca sanitaria, elabora il programma di ricerca[54] e propone le iniziative da inserire sia nella programmazione nazionale sia nei programmi internazionali e comunitari.

Come sottolineato dalla Corte nel referto dedicato alla ricerca in campo sanitario[55], l'assegnazione delle risorse richiede un lungo processo di selezione e valutazione[56]. Ciò ha comportato l'impossibilità per l'Amministrazione di procedere alla corresponsione degli importi stanziati nell'anno di competenza. Considerando poi che anche la fase di stipula richiede del tempo e che i progetti usualmente impegnano le *équipes* 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.

Richiamando tali difficoltà, nel rendiconto sull'esercizio 2013 la Corte rilevava come, 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), potesse essere opportuno 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.

Dalla lettura dei dati relativi all'esercizio trascorso, tali difficoltà non sembrano essere state superate.

Per quanto riguarda la Ricerca finalizzata solo nel 2014, infatti, si è potuto procedere alla definizione della graduatoria del Bando 2011/2012, ammettendo al finanziamento 377 progetti a fronte dei circa 3600 presentati, e avviare le valutazioni degli oltre 2900 progetti presentati a valere del Bando 2013 approvato alla fine del precedente esercizio[57]. Approvato in data 16 ottobre 2014 in sede Conferenza Stato-Regioni il Programma nazionale per la Ricerca Sanitaria 2014-2016, nel mese di dicembre è stato approvato il bando per la Ricerca finalizzata ed il relativo decreto di autorizzazione di spesa per complessivi 85,4 milioni.

---

[54] Il programma di ricerca, articolato nelle attività di Ricerca corrente e Ricerca finalizzata, è svolto dai soggetti istituzionali individuati dalla legge (d.lgs. n. 502 del 1992, art. 12-*bis*, comma 6).

[55] 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 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

[56] 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. Al riguardo, va segnalato che in corso di esercizio è stata meglio definita la partecipazione dei revisori internazionali nel sistema informatico allo scopo di facilitare e velocizzare il processo di valutazione, ottimizzando la trasparenza e l'imparzialità del sistema stesso e rendendo quanto più possibile comparabili i giudizi, anche attraverso la predisposizione di una apposita griglia per l'assegnazione dei punteggi.

[57] Dopo l'approvazione del Bando di Ricerca Finalizzata 201 in data 30 dicembre 2013, è stato emanato il decreto di autorizzazione della relativa spesa di 76,6 milioni consentendo di evitarne l'economia.

Per quanto concerne i 969 progetti complessivamente finanziati negli esercizi 2009-2012 a valere sui 308,4 milioni stanziati, 554 sono riferibili agli IRCCS (pubblici e privati) per un totale di euro 184,3 milioni; 318 progetti sono riferibili alle regioni per un totale di 88,9 milioni e 97 progetti ad altri Istituti per un totale di euro 35,2 milioni. Non sono stati forniti dati aggiornati sugli esiti del monitoraggio svolto dalla Direzione competente. Riguardo ai controlli svolti nel 2013, emergeva che i progetti di ricerca conclusi, nella quasi totalità dei casi avevano conseguito gli obiettivi scientifici della ricerca; le spese documentate erano state coerenti con quanto programmato alla presentazione del progetto; non erano emerse criticità sullo stato di avanzamento dei progetti tuttora in corso di svolgimento. Tale attività di verifica non era tuttavia ancora estendibile all'attività di ricerca svolta dalle Regioni.

Per quel che riguarda le misure assunte per promuovere la ricerca italiana a livello internazionale, è stata incentivata la costituzione di reti di ricerca traslazionale e clinica a elevato impatto per il SSN, che rappresentano uno strumento utile e necessario per instaurare un'adeguata interlocuzione con i progetti europei; ne sono un esempio il rinnovo degli obiettivi della rete oncologica, l'aggiornamento della rete "Neuroscienze" alla quale aderiscono 15 IRCCS e la rete "Cardiologia" in via di istituzione.

Per quanto concerne i temi della ricerca di base, clinica e assistenziale, con particolare attenzione ai programmi e ai sottoprogrammi della UE, è proseguita l'attività di attuazione della Convenzione "Rete IRCCS/DI per l'Europa" siglata nel 2012, che ha come obiettivo principale la gestione delle informazioni sui finanziamenti comunitari destinati a settori di ricerca considerati prioritari e rilevanti. La Direzione ha inoltre coordinato il lavoro dei Destinatari Istituzionali ed Enti ad essi correlati, per la partecipazione ai bandi UE e ad attività Congiunte dell'UE (tipo JPIs, Eranet), laddove è necessario l'intervento anche economico, oltre che tecnico-scientifico, dei singoli Stati Membri. Le risorse saranno erogate attraverso l'attuazione di un programma di partecipazione alle offerte europee, tenuto conto sia degli interessi scientifici del Paese sia delle istanze provenienti dai Destinatari Istituzionali appartenenti alla rete.

E' stata riproposta la categoria dei "Progetto estero", riservando nei bandi un'area ai progetti che presentano una stretta collaborazione tra ricercatori italiani che operano in Italia e ricercatori italiani residenti ed operanti all'estero. Ciò allo scopo di rafforzare il legame e i contatti tra il mondo della ricerca italiano e quello dei ricercatori italiani residenti all'estero, favorendo sinergie e future collaborazioni internazionali[58]. Per contro, in relazione all'esodo dei ricercatori italiani verso Paesi esteri, sono state implementate le attività dirette a favorire: la regolare pubblicazione dei Bandi di ricerca, contenendo quanto più possibile i tempi di adozione dei provvedimenti amministrativi ad essi correlati; la massima trasparenza nelle procedure di valutazione e di selezione dei progetti presentati; la massima trasparenza nel consentire ai ricercatori proponenti l'accesso al giudizio loro assegnato con il sistema della *peer review*; la continuità delle risorse economiche messe annualmente a disposizione della ricerca sanitaria dal bilancio dello Stato; lo snellimento delle procedure amministrative e contabili per l'erogazione delle risorse assegnate; l'incremento delle collaborazioni con i ricercatori italiani residenti all'estero. Infine, si evidenzia che è allo studio la problematica del riconoscimento giuridico della figura del ricercatore che opera nelle strutture del Servizio Sanitario Nazionale.

Tutti i bandi di ricerca finalizzata hanno poi previsto una specifica area per i progetti in *fund-raising*, che prevedono cioè un cofinanziamento da parte di 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 prodotti innovativi adatti alla produzione industriale.

---

[58] Allo scopo di snellire le procedure burocratiche, sono state poi intraprese iniziative volte a realizzare l'elaborazione di una nuova modulistica informatizzata per ogni fase del ciclo progettuale, ad introdurre la firma elettronica/digitale, ad aggiornare il sistema informatico *Workflow*, esistente presso questa Direzione, che consente il diretto contatto con i Destinatari Istituzionali vincitori dei bandi, l'immediata tracciabilità dello stato di avanzamento del progetto, sia sotto l'aspetto scientifico che amministrativo contabile.

PAGINA BIANCA

€ 24,60

170140006080