ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 4

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2015)

Trasmessa alla Presidenza il 23 giugno 2016

VOLUME II

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2015

PAGINA BIANCA

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2015

Comunicata alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica il 23 giugno 2016 (documento XIV, n. 4)

VOLUME II - LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2015

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 2015

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 2015
- ***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

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

  L'ORDINAMENTO CONTABILE

  L'ORGANIZZAZIONE

  I FONDI DI ROTAZIONE A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

- ***Volume II - LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2015 PER AMMINISTRAZIONE***
  - Presidenza del Consiglio dei Ministri
  - Ministero dell'economia e delle finanze
  - Ministero dello sviluppo economico
  - Ministero del lavoro e delle politiche sociali
  - Ministero della giustizia
  - Ministero degli affari esteri 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

- ***Appendice statistica***

INDICE

Volume II

La gestione del bilancio dello Stato 2015

	Pag.
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	1
Considerazioni di sintesi	1
Profili istituzionali e contabili	3
Aspetti finanziari e contabili	7
Attività di coordinamento	13
Politiche attive	22
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	29
Considerazioni di sintesi	29
Programmazione strategica e finanziaria	31
Analisi finanziarie e contabili	35
Missioni e programmi	42
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	59
Considerazioni di sintesi	59
Programmazione strategica e finanziaria	61
Analisi finanziarie e contabili	63
Missioni e programmi	69
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	93
Considerazioni di sintesi	93
Programmazione strategica e finanziaria	97
Missioni e programmi	101
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	123
Considerazioni di sintesi	123
Programmazione strategica e finanziaria	125
Analisi finanziarie e contabili	129
Missioni e programmi	131
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	149
Considerazioni di sintesi	149
Programmazione strategica e finanziaria	152
Analisi finanziarie e contabili	154
Missioni e programmi: missione 4 - "L'Italia in Europa e nel mondo"	157
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	173
Considerazioni di sintesi	173
Programmazione strategica e finanziaria	175
Analisi finanziarie e contabili	177
Missioni e programmi	183

INDICE

MINISTERO DELL'INTERNO 207
Considerazioni di sintesi 207
Programmazione strategica e finanziaria 210
Analisi finanziarie e contabili 211
Missioni e programmi 219

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE 241
Considerazioni di sintesi 241
Programmazione strategica e finanziaria 244
Analisi finanziarie e contabili 248
Missioni e programmi 253

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI 267
Considerazioni di sintesi 267
Programmazione strategica e finanziaria 270
Analisi finanziarie e contabili 273
Missioni e programmi 280

MINISTERO DELLA DIFESA 301
Considerazioni di sintesi 301
Programmazione strategica e finanziaria 302
Analisi finanziarie e contabili 304
Missioni e programmi 309

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI 335
Considerazioni di sintesi 335
Programmazione strategica e finanziaria 339
Analisi finanziarie e contabili 342
Missioni e programmi 347

MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO 367
Considerazioni di sintesi 367
Programmazione strategica e finanziaria 369
Analisi finanziarie e contabili 372
Missioni e programmi 376

MINISTERO DELLA SALUTE 391
Considerazioni di sintesi 391
Profili istituzionali e Programmazione 393
Analisi finanziarie e contabili 395
Missioni e programmi 396

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Considerazioni di sintesi
1. Profili istituzionali e organizzativi
2. Aspetti finanziari e contabili: *2.1. Il bilancio della Presidenza nel 2015;* 2.1.1. L'andamento delle entrate; 2.1.2. La gestione delle spese;
3. Attività di coordinamento: *Coordinamento, sorveglianza e sostegno delle politiche di coesione; Programmazione e coordinamento della politica economica; Rapporti con il sistema delle Autonomie; Funzione pubblica*
4. Politiche attive: *Protezione civile; Sostegno all'editoria; Politiche per la famiglia; Politiche giovanili*

Considerazioni di sintesi

Il bilancio di previsione ed il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri presentano una struttura ormai consolidata che offre una rappresentazione contabile coerente con le logiche sottese alla gestione del bilancio statale.

Contribuiscono, nel 2015, a conferire una maggiore leggibilità e uniformità al quadro contabile complessivo, la nuova classificazione economica e funzionale e la non più prevista iscrizione, nel bilancio autonomo della Presidenza, delle risorse relative al pagamento dei mutui accesi dagli enti territoriali per far fronte alle spese connesse ai danni derivanti da calamità naturali, la cui gestione (con le relative scritture contabili) spetta al Ministero dell'economia e finanze (a seguito di tale operazione il bilancio della PCM risulta alleggerito di un importo pari a circa 1,2 miliardi).

Le risorse in entrata, di provenienza statale, si attestano in 1,6 miliardi, di cui circa il 35 per cento attinenti alla missione "Soccorso civile" (programma "Protezione civile") per un ammontare pari ad oltre 557,6 milioni.

L'altra missione su cui si concentrano le risorse trasferite è rappresentata dalla missione "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM", con oltre 414,3 milioni, nel cui ambito, alla leggera flessione delle risorse indirizzate alle spese obbligatorie (298,9 milioni) e alle spese di funzionamento della macchina amministrativa (34,3 milioni), si contrappone lo spiccato aumento delle risorse destinate al contenzioso concernente le borse di studio dei medici specializzandi (60 milioni) che, anche in relazione alla potenziale dimensione del contenzioso, richiederà una soluzione incentrata sulla cooperazione delle Amministrazioni coinvolte (MEF, MIUR e PCM).

Anche nel 2015, infine, alle entrate provenienti dal bilancio dello Stato occorre aggiungere oltre 2,3 miliardi (2,4 miliardi nel 2014) dell'avanzo di esercizio 2014, che portano le risorse a disposizione della PCM nel 2015 ad un ammontare pari a circa 3,9 miliardi.

Dal lato della spesa, gli stanziamenti definitivamente assegnati hanno subito, accanto alle riduzioni operate sui trasferimenti provenienti da bilancio dello Stato, l'effetto delle specifiche misure legislative dettate dalle ultime manovre finanziarie (circa 53 milioni versati all'entrata del bilancio dello Stato) in relazione alle quali, anche nel 2015, alcune delle riduzioni apportate agli stanziamenti dei capitoli di spesa riferiti a politiche di settore rientranti tra gli obiettivi prioritari

del Governo, sono state, in parte, compensate da prelevamenti a carico del Fondo di riserva, per un ammontare pari a circa 30 milioni.

Sotto il profilo gestionale risultano assunti impegni per 2,1 miliardi ed effettuati pagamenti per 1,8 miliardi, nel cui ambito significativa appare la flessione della spesa in beni e servizi, riconducibile al processo di ottimizzazione e razionalizzazione, avviato dalla PCM già nei passati esercizi.

Una più analitica esposizione dei dati contabili nel 2015, suddivisi per centri di responsabilità, evidenzia, in generale, oltre 745 milioni, in termini di impegni, sostanzialmente attinenti ai centri di responsabilità con funzioni di indirizzo e coordinamento, e oltre 1,405 miliardi riconducibili ai Centri di responsabilità strumentali per le c.d. politiche attive, nel cui ambito spiccano le risorse destinate alla protezione civile e al sostegno all'editoria.

Nel corso del 2015, le funzioni di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo e di promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri sembrano ulteriormente consolidarsi sul piano ordinamentale, anche alla luce dei principi di razionalizzazione di cui alla legge n. 124 del 2015.

Gli ambiti di intervento in cui risalta maggiormente tale profilo si riconducono, in particolare, alle politiche di coesione, al rafforzamento del coordinamento della programmazione economica, ai rapporti con il sistema delle autonomie e all'organizzazione amministrativa.

In merito alle politiche di coesione, in attuazione del DL n. 101 del 2013, le competenze in materia sono state trasferite dal Ministero dello sviluppo economico alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed all'Agenzia per la coesione territoriale.

Il rilevante lasso di tempo trascorso per la riallocazione del personale (conclusa solo nel mese di gennaio 2016) e l'organizzazione delle funzioni (solo a fine luglio 2015 è stato sottoscritto l'accordo tra il Dipartimento per le politiche di coesione e l'Agenzia per gestione delle convenzioni in essere sottoscritte dal Ministero dello sviluppo economico) ha avuto riflessi anche nella gestione delle politiche di settore, in termini di tempistica, nella gestione del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Ciò, tuttavia, non ha impedito di raggiungere, sia pure in ritardo, l'obiettivo della chiusura della programmazione comunitaria 2014-2020, come anche quello dell'accelerazione della spesa finalizzata a ridurre il più possibile il rischio di disimpegno dei fondi comunitari della programmazione comunitaria 2007-2013.

Permane, peraltro, ancora il fenomeno correlato alla rilevante massa di residui passivi che si è generata sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (13,7 miliardi, di cui circa 4 miliardi di nuova formazione) riconducibile, accanto al ritardo dell'avvio dell'Agenzia per la coesione territoriale, alla complessità delle operazioni di chiusura della rendicontazione a fine ciclo della programmazione in ordine, in particolare, ai c.d. progetti retrospettivi.

A fine esercizio 2015, la quota delle risorse trasferite risulta fortemente ridotta rispetto alle assegnazioni, soprattutto nel Mezzogiorno.

Con riferimento al ciclo della programmazione dei fondi comunitari 2014-2020, secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione, nel 2015 è stato, invece, completato il processo di definizione della programmazione dei Fondi strutturali e di investimento (SIE) 2014-2020.

La programmazione delle risorse comunitarie e quelle a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione si inquadrano nelle più ampie funzioni di raccordo della politica economica assegnate alla PCM, la cui rilevanza è alla base del rafforzamento delle funzioni di coordinamento e di "valutazione di ultima istanza" di piani, programmi e interventi, propria del CIPE.

Ciò al fine di consentire, a valle di tale processo, pur in presenza di vincoli stringenti di bilancio, una coerente strategia di sviluppo del Paese e una più efficiente allocazione delle risorse che non si traducano in documenti di mero valore politico-programmatico.

In tale direzione, il Dipartimento per la programmazione economica (DIPE), ha formulato, nel 2015, alcune proposte di razionalizzazione dei processi istruttori in sede CIPE anche al fine di ovviare alle principali criticità evidenziate dalla Corte dei conti nello svolgimento dell'attività di controllo, dando avvio anche ad una revisione organizzativa interna dello stesso Dipartimento

che ha, tra l'altro, comportato la definitiva incorporazione delle residue funzioni e risorse del Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane.

Significativo è stato, ancora, nel 2015, il ruolo di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della funzione pubblica che ha interessato diversi filoni di intervento tra cui, in particolare, gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa finanziati nell'ambito del PON *Governance* e Capacità istituzionale 2014-2010, l'attuazione della cittadinanza digitale, le politiche del personale, i sistemi di valutazione della *performance* e gli interventi di semplificazione individuati nell'Agenda 2015-2017.

Nell'esercizio esaminato continua, infine, ad essere centrale il ruolo di indirizzo e raccordo della PCM nell'attuazione delle norme contenute nella legge n. 56 del 2014 "Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni", considerata l'attribuzione al Ministro per gli affari regionali e le autonomie della responsabilità in ordine alla verifica dei risultati raggiunti e al monitoraggio sullo stato di attuazione degli interventi previsti dalla riforma.

Quanto alle c.d. politiche attive, nel corso del 2015, in linea con l'obiettivo volto a dismettere attività maggiormente coerenti con la *mission* di altre Amministrazioni, si segnala il completamento del trasferimento al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) delle funzioni della PCM in materia di turismo e il passaggio delle funzioni prima allocate presso il Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica, all'Agenzia dell'Italia Digitale; funzioni alle quali, in linea con la riforma delle Amministrazioni pubbliche, dovrebbero, in prospettiva, accompagnarsi anche le altre competenze della PCM più squisitamente operative.

Nell'ambito delle attuali funzioni, che assorbono circa il 67 per cento degli impegni, continua a rivestire un ruolo centrale la Protezione civile che, a fronte di una dotazione finale complessiva di 1.607,7 milioni, ha registrato impegni di spesa per oltre 942,9 milioni, di cui 461,4 milioni per interventi (in particolare a carico del Fondo per la prevenzione del rischio sismico e per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 2012) e 445,6 milioni per spese in conto capitale (concentrate nel Fondo per le emergenze nazionali).

Seguono, per consistenza, le risorse dedicate al sostegno all'editoria (che evidenziano impegni per 222,4 milioni), oggetto di un processo di razionalizzazione anche sotto il profilo della unificazione dei molteplici attuali canali di finanziamento delle misure di intervento, e alle politiche della famiglia che evidenziano, anche nel 2015, difficoltà nella gestione dei fondi da ripartire in relazione al ritardo nella chiusura dell'Intesa con le Regioni.

1. Profili istituzionali e organizzativi

L'analisi della struttura organizzativa della Presidenza del Consiglio prende le mosse dalla recente legge delega per la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (legge n. 124 del 2015), che si inserisce nell'ambito delle riforme (legge n. 400 del 1988 e d.lgs. n. 300 del 1999) intese a dare attuazione alle funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'azione di Governo di cui all'art. 95 della Costituzione.

La legge delega è, in particolare, funzionale a precisare le competenze regolamentari e amministrative dirette al mantenimento dell'unità di indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri, in linea con le indicazioni più volte rappresentate dalla Corte, tese a ricondurre più saldamente la configurazione dell'apparato alle funzioni di supporto del Presidente del Consiglio dei ministri più che a compiti di amministrazione attiva.

La stessa autonomia regolamentare, contabile e finanziaria, di cui gode la PCM, appare del resto connaturale all'esercizio delle prerogative di indirizzo, impulso, direzione e coordinamento, proprie del Presidente del Consiglio che richiedono una struttura flessibile e coerente con l'apparato politico[1].

[1] Un studio dell'OECD dedicato alle strutture e funzioni degli Uffici di Governo "*A comparative analysis of Government Offices*", GOV/PGC/MPM/RD(2004)1, pone in risalto la diversità nei modelli organizzativi adottati in alcuni paesi presi in considerazione nell'indagine, diversità che viene ricondotta alle divergenti soluzioni costituzionali

Tali caratteristiche trovano ulteriore conferma anche negli altri principi ispiratori della nuova legge di riordino che, nel rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio quale garante dell'unità di indirizzo politico del Governo, precisano le attribuzioni della PCM: in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche; nei procedimenti di designazione e di nomina di competenza diretta o indiretta del Governo o di singoli Ministri; nella disciplina degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri, dei Viceministri e dei Sottosegretari di Stato[2]; nei poteri di vigilanza sulle Agenzie governative nazionali.

Malgrado l'attuale presenza di funzioni e poteri diversificati, riconducibili peraltro a competenze stratificatesi nel tempo, il processo di riorganizzazione della Presidenza, avviato negli ultimi esercizi, appare in linea con le funzioni di impulso e coordinamento conferite al Presidente dall'art. 95 della Costituzione.

A fianco, infatti, degli ambiti di intervento in cui risaltano maggiormente tali funzioni (le politiche di coesione, la *governance* della programmazione economica, i rapporti con il sistema delle autonomie e l'organizzazione amministrativa), sono proseguiti, nel 2015, gli interventi volti a ricondurre ad altri organi e ad altre Amministrazioni alcune funzioni relative a politiche attive.

Coerente con tali principi appare, in primo luogo, l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale e del Dipartimento per le politiche di coesione, tra i quali sono state ripartite, in attuazione all'art.10, comma 5, del DL n. 101 del 2013 (convertito in legge con modificazioni dalla legge n. 125 del 2013), le funzioni del Dipartimento per lo sviluppo e coesione economica del Ministero dello sviluppo economico, al fine di rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione.

Rinviando agli specifici paragrafi l'analisi degli effetti istituzionali e organizzativi della riorganizzazione del settore e l'attività svolta dall'Agenzia nel 2015, si sottolinea, in questa sede, il ruolo di coordinamento della programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) e dei fondi nazionali per la coesione, assunto dalla PCM, cui è attribuita, in raccordo con le Amministrazioni statali e regionali, la programmazione economica e finanziaria e la destinazione territoriale delle risorse, nonché, ove necessario, il ricorso a misure acceleratorie e l'esercizio di poteri sostitutivi.

La programmazione delle risorse nazionali e comunitarie si inquadra nelle più ampie funzioni di coordinamento della politica economica assegnate alla Presidenza del Consiglio, nel cui ambito, in linea anche con le disposizioni della legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 805 e 806), si segnalano le misure volte a rafforzare le funzioni di coordinamento e di "valutazione di ultima istanza" di piani, programmi e interventi proprie del CIPE al fine di consentire, a valle di tale processo, un'allocazione efficiente (e non distorsiva) delle risorse che non si traduca in documenti di mero valore politico-programmatico.

In tale direzione, il Dipartimento per la programmazione economica (DIPE), ha inteso formulare, nel 2015, alcune proposte di razionalizzazione dei processi istruttori in sede CIPE, con riguardo al regolamento interno del Comitato, dando avvio anche ad una revisione organizzativa interna dello stesso Dipartimento che ha, tra l'altro, comportato la definitiva incorporazione delle residue funzioni e risorse del Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane.

Rilevanti appaiono le prerogative della PCM anche in tema di organizzazione amministrativa, ove si segnalano, nel 2015, le azioni del Dipartimento della funzione pubblica connesse al Programma operativo nazionale "*Governance* e Capacità istituzionale 2014-2020", approvato dalla Commissione europea con decisione di esecuzione del 23 febbraio 2015 e finalizzato al rafforzamento della capacità amministrativa in chiave di modernizzazione, riforma e digitalizzazione della PA.

---

e legislative (in riferimento alle funzioni del Primo ministro e del Consiglio dei ministri) adottate e alle preferenze politiche che conseguono ai cambi di vertice.

[2] In tale ottica spetta al Presidente del Consiglio dei ministri la determinazione delle risorse finanziarie destinate a tali uffici in relazione alle attribuzioni e alla dimensione dei ministeri, anche al fine di garantire una adeguata qualificazione professionale del personale, con eventuale riduzione del numero e pubblicazione dei dati sui siti istituzionali delle singole Amministrazioni.

Nella stessa ottica può leggersi anche 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).

Sul versante opposto, in linea con l'obiettivo volto a dismettere attività maggiormente coerenti con la *mission* di altre Amministrazioni, si segnala il completamento del trasferimento al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT) delle funzioni della PCM in materia di turismo e il passaggio, in base all'art. 20 del DL n. 83 del 2012 (convertito dalla legge n. 134 del 2012), delle funzioni prima allocate presso il Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica all'Agenzia dell'Italia digitale[3].

Sotto il profilo istituzionale ed organizzativo meritano di essere segnalati anche i Commissari straordinari di Governo previsti dall'art. 11 delle legge n. 400 del 1988[4] e le strutture di missione, di cui la PCM si avvale in base all'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 303 del 1999, la cui istituzione - sempre nell'ottica del rafforzamento delle funzioni demandate alla PCM - richiede una costante verifica dei presupposti di temporaneità e di specificità funzionale e programmatica rispetto ai compiti sia delle strutture dipartimentali della PCM che degli organi delle altre Amministrazioni coinvolte *ratione materiae*.

Nel 2015, a fronte della soppressione di quattro Strutture di missione[5], erano operanti 6 organismi riconducibili a specifiche priorità di intervento in materia di: coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica; dissesto idrogeologico e sviluppo delle infrastrutture idriche; coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo nei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, sviluppo dei traffici nel porto di Taranto e svolgimento delle funzioni di Autorità di gestione del Programma Operativo Interregionale - POIn Attrattori culturali, naturali e del turismo; azioni dirette a prevenire l'insorgere del contenzioso e rafforzare il coordinamento delle attività volte alla risoluzione delle procedure di infrazione; anniversari di interesse nazionale; supporto tecnico-organizzativo alle attività di comunicazione del Semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea del 2014.

Tale ultima Struttura ha operato fino al 31 gennaio 2015, come disposto dal decreto istitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri 1 giugno 2014, portando a compimento le ultime azioni utili per il completamento della missione ad essa affidata.

Sotto il diverso profilo delle spese di funzionamento (comprensive anche delle spese per i Commissari del Governo), si rileva la sostanziale stabilità delle stesse che ammontano, nel 2015, a 4,3 milioni (4,2 nel 2014), di cui 2,9 milioni per il personale effettivamente assegnato alle strutture e 1,4 milioni per compensi ad esperti.

Quanto agli obiettivi istituzionali, di particolare rilievo, attese le frequenti situazioni di emergenza, risultano essere le attività svolte nel 2015 dalla Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche e dalla Struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica.

Con riferimento allo sviluppo delle infrastrutture idriche, la Struttura ha posto in essere le attività legate: all'analisi degli investimenti del settore, finanziati con fondi pubblici, al fine di

---

[3] Con l'attuazione 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.

[4] Di questi occorre ricordare, per gli importanti compiti istituzionali a cui sono stati chiamati e per l'ammontare della spesa che è fatta direttamente gravare su capitoli del bilancio della PCM, il Commissario straordinario di Governo per il coordinamento delle attività connesse alla realizzazione dell'asse ferroviario Torino-Lione (che si avvale anche di una struttura interna alla PCM), il Commissario straordinario del Governo per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio.

[5] 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.

individuare le eventuali criticità e accelerare l'attuazione degli interventi non ancora iniziati (attività svolte in coordinamento con l'Agenzia per la coesione territoriale); al monitoraggio dello stato degli interventi per il superamento delle infrazioni comunitarie e per l'avvio delle procedure di commissariamento ex DL n. 133 del 2014 (attività svolta in coordinamento con il Ministero dell'ambiente); alla gestione della banca dati relativa al settore idrico con l'istituzione del "Portale dell'acqua"[6] (attività svolta in coordinamento con l'Istat).

Per quanto concerne il settore del contrasto al dissesto idrogeologico, l'attività della Struttura si è incentrata nella individuazione dei criteri e delle modalità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del DL n. 91 del 2014, convertito nella legge n. 116 del 2014 (dPCM 24 febbraio 2015 e del dPCM 28 maggio 2015), nonché nella predisposizione del Piano stralcio per le aree metropolitane e le aree urbane con alto livello di popolazione esposta al rischio alluvioni (dPCM 15 settembre 2015) e degli accordi di programma attuativi[7].

La Struttura di missione per il coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica[8] è stata impegnata, nel corso del 2015, sia sotto il profilo delle attività legate al processo di informatizzazione e implementazione dell'anagrafe dell'edilizia scolastica, quale patrimonio informativo di cui si avvalgono il Ministero dell'istruzione, università e ricerca (MIUR) e gli Enti locali, sia sotto il profilo della supervisione degli interventi infrastrutturali relativi al ripristino della funzionalità e messa in sicurezza del patrimonio edilizio scolastico (attuati da parte dei soggetti beneficiari dei relativi finanziamenti pubblici)[9].

Va rilevato, inoltre, il ruolo di supporto tecnico normativo e amministrativo a favore del MIUR, per le attività derivanti dall'attuazione del "decreto Mutui" (decreto del MEF del 23 gennaio 2015)[10] e la stesura e la pubblicazione di linee guida tematiche per gli Enti locali dedicate, in particolare, all'efficientamento energetico degli edifici scolastici.

Si segnala anche l'attività svolta dalla 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 a mezzo container nel porto di Taranto[11] e lo svolgimento delle funzioni di Autorità di gestione del POIn Attrattori culturali, naturali e del turismo, nel cui ambito sono svolte anche le funzioni specifiche di coordinamento dello *Steering Commitee* per il Grande Progetto Pompei.

Nell'ambito del generale processo di razionalizzazione, si inoltre è dato corso nel 2015 alla riorganizzazione, ad invarianza di posti di funzione e dotazione organica, delle funzioni e dell'articolazione interna delle altre strutture generali della Presidenza del Consiglio dei

---

[6] Www.acqua.gov.it accessibile dal sito istituzionale italiasicura.governo.it.

[7] Con il DL n. 91 del 2014 è stata attribuita ai Presidenti di Regioni, in qualità di Commissari di Governo, la responsabilità della realizzazione degli interventi per la mitigazione del dissesto idrogeologico individuati negli accordi di programma sottoscritti tra il Ministero dell'ambiente e le Regioni con la titolarità delle relative contabilità speciali. Nell'esercizio di tali funzioni, i Presidenti delle Regioni dispongono di rilevanti poteri autorizzativi sostitutivi e di deroga della normativa vigente (art.10).

[8] Istituita con dPCM 27 maggio 2014.

[9] Sotto questo profilo cfr. il dPCM 27 aprile 2016 di accoglimento delle richieste degli Enti locali, formulate in attuazione dell'articolo 1, comma 713, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, secondo cui gli Enti locali, entro il termine perentorio del 1° marzo 2016, comunicano alla Struttura di missione, secondo modalità individuate e pubblicate nel sito istituzionale della medesima Struttura, gli spazi finanziari di cui necessitano per sostenere interventi di edilizia scolastica nel rispetto del vincolo di cui ai commi 710 e 711.

[10] Il 23 luglio 2015 è stato firmato il Protocollo d'intesa fra la Presidenza del Consiglio dei ministri, il MIUR e la Banca europea per gli investimenti, con il quale il Governo italiano si è impegnato a portare avanti gli interventi in materia di edilizia scolastica finanziati con fondi Banca europea degli investimenti (BEI), fornendo un periodico monitoraggio. Tali risorse, che ammontano a 905 milioni, derivano da un accordo tra Cassa depositi e prestiti e BEI, mediante la stipula di due contratti di prestito, l'uno di 450 milioni, perfezionato nel luglio 2015, l'altro pubblicato il 25 novembre 2015, per un importo di 455 milioni.

[11] Con riferimento alle attività svolte nell'ambito dell'azione di coordinamento per le problematiche relative all'area di Taranto, la Struttura è stata individuata anche come soggetto che cura il coordinamento tecnico del Tavolo permanente istituzionale previsto dal DL n. 1 del 2015, convertito in legge n. 20 del 2015. Il Tavolo ha il compito di coordinare e concentrare tutte le azioni in essere, nonché di definire strategie comuni utili allo sviluppo compatibile e sostenibile del territorio, per la definizione ed attuazione di uno specifico contratto istituzionale di sviluppo (CIS) per l'area di Taranto (sottoscritto da tutti i componenti il Tavolo istituzionale permanente).

Ministri[12], nonché alla modifica dell'organizzazione della Scuola nazionale dell'amministrazione in attuazione dell'articolo 21, del DL n. 90 del 2014 (decreto del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione del 9 marzo 2015).

L'art. 1, comma 589, della legge di stabilità per il 2016, ha da ultimo disposto la soppressione dell'Unità tecnica finanza di progetto, con il trasferimento delle relative funzioni e competenze al DIPE, determinando una riduzione (da 25 a 18) del numero massimo degli esperti in materia di investimenti pubblici e finanza di progetto a supporto del Dipartimento.

All'attuale articolazione delle Strutture generali e degli Uffici, di cui si avvale il Presidente del Consiglio corrisponde, una nuova dotazione organica che, a netto del personale del ruolo speciale della Protezione civile, comprende 88 dirigenti di I fascia, 169 dirigenti di II fascia, 824 posti di categoria A e 964 posti di categoria B.

2. Aspetti finanziari e contabili

2.1 Il bilancio della Presidenza nel 2015

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[13].

La struttura, ormai consolidata, del bilancio autonomo della Presidenza per missioni e programmi conferma una rappresentazione contabile coerente con le logiche sottese alla gestione del bilancio statale.

L'esercizio 2015 presenta, sotto questo profilo, una rappresentazione dei dati di bilancio che si pone in maggiore continuità e coerenza con la struttura del bilancio dello Stato.

Le indicazioni, accanto alle missioni e ai programmi, della categoria economica e della classificazione funzionale Cofog per ciascun capitolo di bilancio, rappresentano elementi che contribuiscono, come più volte auspicato dalla Corte, a conferire maggiore leggibilità e uniformità al quadro contabile complessivo[14].

Una novità di rilievo è rappresentata, inoltre, dalla non più prevista iscrizione, nel bilancio autonomo della Presidenza, delle risorse relative al pagamento dei mutui accesi dagli Enti territoriali, per far fronte alle spese connesse ai danni derivanti da calamità naturali, la cui gestione (con le relative scritture contabili) spetta al Ministero dell'economia e delle finanze[15] (a seguito del trasferimento dei mutui al MEF il bilancio della PCM risulta ridotto di un importo pari a circa 1,2 miliardi).

---

[12] Dipartimento per le politiche europee (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 febbraio 2015); Dipartimento per i rapporti con il Parlamento (decreto del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento 15 maggio 2015); Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 ottobre 2015, che è intervenuto anche sulla composizione del sopracitato Dipartimento per le politiche di coesione, di nuova istituzione e che abroga l'articolo che prevede il Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane); Dipartimento per le riforme istituzionali (decreto del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento 21 settembre 2015); Dipartimento della funzione pubblica (decreto del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione 17 novembre 2015).

[13] Il documento viene trasmesso alla Corte dei conti, unitamente all'invio dello stesso ai Presidenti delle Camere, ai sensi dell'art. 13, comma 6, del dPCM 22 novembre 2010, recante la "Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei ministri". La disposizione è confermativa di quanto già previsto dal precedente dPCM 9 dicembre 2002 e corrisponde ad una esplicita indicazione resa dalla Corte dei conti con il parere n. 46/D/99 espresso nell'adunanza del 17 dicembre 1999.

[14] Ulteriori novità si rinvengono nel consuntivo 2015 e nel bilancio di previsione 2016 con riferimento alle risorse destinate al Servizio civile nazionale che confluiscono in un nuovo programma di spesa denominato "Terzo settore e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni", non presente nel bilancio di previsione 2015.

[15] Con dPCM 28 ottobre 2014 sono state individuati i mutui e i prestiti obbligazionari da trasferire e quantificate le risorse finanziarie derivanti dai residui passivi anche perenti, nonché le modalità di trasferimento delle stesse.

2.1.1. L'andamento delle entrate

Le risorse in entrata, di provenienza statale[16], in termini di stanziamenti definitivi di competenza del bilancio autonomo della Presidenza, ammontano, nel 2015, a 1, 6 miliardi (circa 3,3 miliardi nel 2014) con uno scostamento, rispetto alle previsioni iniziali del 2015, di 231,1 milioni, riconducibile all'adeguamento del bilancio della PCM alle variazioni stabilite nella legge di stabilità per il 2015 (137 milioni) e alle variazioni, in aumento e in diminuzione, stabilite da altre e successive disposizioni di legge[17].

Una analisi per missioni evidenzia che il 35 per cento delle risorse provengono da quella relativa al "Soccorso civile" (programma "Protezione civile") per un ammontare pari ad oltre 557,5 milioni, destinati al Dipartimento per la protezione civile per la copertura di oneri finalizzati per legge dei mutui autorizzati da specifiche norme "non connessi a calamità naturali", delle spese obbligatorie di personale e delle spese di funzionamento oltre che per specifiche attività istituzionali.

La sensibile diminuzione registrata rispetto al precedente esercizio si riconduce al già ricordato trasferimento del pagamento degli oneri di ammortamento dei mutui "per calamità naturali" al Ministero dell'economia e delle finanze nonché alla riduzione degli stanziamenti destinati alla copertura degli oneri finalizzati per legge (639,8 milioni).

L'altra missione su cui insiste una quota significativa delle risorse trasferite (26,5 per cento) è rappresentata dalla missione "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM", con oltre 414,3 milioni, nel cui ambito, alla leggera flessione delle risorse indirizzate alle spese obbligatorie (298,9 milioni) e alle spese di funzionamento della macchina amministrativa (34,3 milioni), si contrappone lo spiccato aumento delle risorse destinate al contenzioso concernente le borse di studio dei medici specializzandi (60 milioni) che, anche in relazione alla sua potenziale dimensione, richiederà una soluzione incentrata sulla cooperazione delle Amministrazioni coinvolte (MEF, MIUR e PCM)[18].

Incidono, inoltre, sulla missione anche i fondi destinati all'8 per mille, precedentemente allocati nella missione "Fondi da ripartire", che segnano un contrazione di oltre 24,9 milioni.

Una consistente flessione si registra anche nelle risorse trasferite dalla missione "Giovani e sport": in particolare nell'ambito del programma di incentivazione e sostegno alla gioventù, nel piano di azione e coesione rivolto alla promozione dell'occupazione giovanile e nel programma "Attività ricreative e sport".

Segnano, invece, una crescita le risorse trasferite iscritte nella missione "Comunicazioni" (programma "Sostegno all'editoria"), nonché le risorse iscritte nella missione "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" che comprendono, nel 2015, anche le risorse dedicate al Servizio civile (69 milioni), precedentemente imputate alla missione "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM", nonché le nuove risorse destinate al piano nazionale per la riqualificazione e la rigenerazione delle aree urbane degradate e all'incremento delle risorse destinate al programma "Sostegno alla famiglia".

Ulteriori variazioni, in diminuzione, delle entrate provenienti dallo Stato si riconducono alla legge 2 ottobre 2015, n. 171, recante "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2015" (5,58 milioni in gran parte legati alla riorganizzazione del Nucleo tecnico di valutazione degli investimenti pubblici);

---

[16] Le risorse finanziarie che costituiscono le entrate del bilancio autonomo della Presidenza sono stanziate nel bilancio dello Stato in appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

[17] Tra i capitoli di trasferimento delle risorse del Ministero dell'economia di nuova istituzione si rinvengono quello relativo alle somme da assegnare alla Presidenza per oneri derivanti dalla concessione di contributi per l'ammortamento dei mutui diversi da quelli attivati a seguito di calamità naturali e quello relativo alle somme da trasferire per la retribuzione ai membri del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e per le indennità ai membri del Nucleo ispettivo ed agli assistenti del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, per il trasferimento delle funzioni del Dipartimento sviluppo e coesione del Ministero dello sviluppo economico.

[18] Si tratta di un contenzioso (per danno derivante da mancato recepimento di direttive europee) aperto da personale medico per mancata elargizione degli emolumenti relativi al periodo della specializzazione, la cui remunerazione era prevista invece da alcune direttive europee del periodo 1975-1993. In materia è stato presentato un apposito disegno di legge.

al DL n. 135 del 2015, convertito dalla legge n. 9 del 2016 (6,7 milioni a carico del Fondo per l'attuazione del Piano nazionale per la riqualificazione e rigenerazione delle aree urbane degradate) e al DL n. 66 del 2014 (430 mila euro per le politiche delle pari opportunità) che hanno comportato una corrispondente riduzione dei capitoli di entrata e di spesa della PCM.

Alle entrate, nell'esercizio 2015, provenienti dal bilancio dello Stato, occorre, poi, aggiungere circa 36,4 milioni a titolo di restituzioni, rimborsi e recuperi vari, affluiti nel corso dell'esercizio sul conto corrente di Tesoreria intestato alla PCM e 2,3[19] miliardi in applicazione dell'avanzo di amministrazione 2014, accertato in sede di conto finanziario 2014 e confluito (con appositi decreti di variazione) nel bilancio 2015 ("riporto") in aggiunta alla competenza[20], che portano le risorse a disposizione della PCM, nel 2015, ad un ammontare pari a circa 3,9 miliardi.

L'istituto del "riporto", introdotto tra gli strumenti di flessibilità diretti a consentire una gestione del bilancio conforme alle specifiche caratteristiche e funzioni della PCM, richiede, per i significativi effetti finanziari che produce, un attento monitoraggio, unito a meccanismi che ne consentano una immediata evidenza nei documenti contabili.

In tale direzione la PCM, dando seguito a quanto più volte sottolineato dalla Corte dei conti sotto il profilo della trasparenza e della leggibilità delle risorse allocate in bilancio, ha istituito, per ciascun capitolo, un apposito piano gestionale dedicato alle suddette risorse riportate da esercizi precedenti, distinguendole da quelle di competenza dell'esercizio; ciò, oltre ad una più corretta pianificazione finanziaria, dovrebbe consentire una migliore rappresentazione, in termini quantitativi e qualitativi, dell'allocazione e gestione delle risorse assegnate.

TAVOLA 1

ENTRATE COMPLESSIVE PCM 2015

(in migliaia)

ENTRATE	Previsioni iniziali di competenza	Variazioni	Previsioni definitive di competenza
Entrate provenienti dal bilancio dello Stato	1.330.075	231.111	1.561.186
Restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari	0,00	36.439	36.439
Avanzo di amministrazione	0,00	2.344.673	2.344.673
Totale	**1.330.075**	**2.612.223**	**3.942.298**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM

2.1.2. La gestione delle spese

Dal lato della spesa, gli stanziamenti definitivi di competenza, iscritti sui capitoli del bilancio della Presidenza, ammontano a circa 3,9 miliardi (5,8 miliardi nel 2014), con una variazione, rispetto ai dati iniziali di previsione 2015, come evidenziato nella tavola precedente, dovuta all'iscrizione delle risorse provenienti dall'applicazione dell'avanzo dell'esercizio precedente.

Le risorse definitivamente assegnate hanno subito, accanto alle riduzioni operate sui trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato, anche l'effetto delle specifiche misure legislative dettate dalle manovre finanziarie disposte negli anni precedenti e nel corso

[19] Di cui oltre 978,6 milioni di competenza del Dipartimento della protezione civile.

[20] L'art. 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 per la prima volta.

dell'esercizio 2015, che si sono tradotte in 52,8 milioni versati all'entrata del bilancio dello Stato[21].

Sotto il primo profilo, si segnalano: i risparmi realizzati sulla spesa di personale in attuazione dell'articolo 67 del DL n. 122 del 2008 (1,9 milioni); i risparmi derivanti dall'applicazione dei limiti ai trattamenti economici in base all'articolo 23-*ter* del DL n. 201 del 2011 (154.694 euro) e le misure di contenimento disposte dal DL n. 95 del 2012, in base al quale la PCM è tenuta ad assicurare, dal 2013, una riduzione delle spese del proprio bilancio (37,8 milioni).

Con riguardo, invece, agli effetti finanziari derivanti dai provvedimenti attuati nel corso del 2015 vengono in rilievo le misure di contenimento previste nella legge di stabilità (legge n. 190 del 2014, art. 1 comma 291) che ha previsto il concorso della PCM al raggiungimento degli obiettivi programmati di finanza pubblica con una ulteriore riduzione delle spese del proprio bilancio in misura non inferiore a 13 milioni (da versare annualmente al bilancio dello Stato).

In tale ambito, tuttavia, alcune delle riduzioni da apportare agli stanziamenti di alcuni capitoli di spesa riferiti a specifiche politiche di settore sono state poste a carico del Fondo di riserva per un ammontare pari a circa 30 milioni (di cui 13,97 per il Servizio civile nazionale; 13,4 per contributi alla stampa; 820 mila per il Comitato paraolimpico; 204 mila riferiti alle minoranze linguistiche e 1,6 milioni al Fondo di garanzia per i mutui all'impiantistica sportiva). Ulteriori prelevamenti dal Fondo di riserva, pari a 99,6 milioni, sono stati utilizzati per integrare altri capitoli di spesa del bilancio della Presidenza risultati insufficienti. Di tale ammontare 36,6 milioni sono stati utilizzati per la copertura di spese derivanti da atti dovuti e non derogabili, in gran parte riconducibili a spese di giustizia (26 milioni), e 63 milioni per la copertura di spese funzionali al raggiungimento degli obiettivi strategici, destinati, in gran parte, per assicurare l'erogazione dei contributi alle imprese editrici (30,2 milioni) e acquisire servizi giornalistici (6 milioni), per incrementare il contingente dei volontari del Servizio civile nazionale (10 milioni) e per i maggiori oneri per il funzionamento del monitoraggio degli investimenti pubblici (3,6 milioni).

Sotto il profilo gestionale, a fronte delle previsioni finali di spesa, risultano assunti impegni per 2.149,2 milioni ed effettuati pagamenti per 1.846,2 milioni.

Restano da pagare circa 303 milioni, mentre l'importo complessivo delle economie (disponibilità residuali non impegnate) al 31 dicembre 2015 si attesta a 1.793,1 milioni.

TAVOLA 2

VALORI DI COMPETENZA ESERCIZIO 2015

(in migliaia)

	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui	Economie
Spese correnti	1.009.020,18	3.244.487,51	1.624.151,54	1.333.723,21	290.428,33	1.620.335,97
Spese di parte capitale	321.055,06	697.810,85	525.029,09	512.463,93	12.565,15	172.781,76
TOTALE	**1.330.075,24**	**3.942.298,36**	**2.149.180,63**	**1.846.187,15**	**302.993,48**	**1.793.117,74**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'analisi per tipologia di spesa (con inclusione delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato) evidenzia che le somme impegnate nel 2015 per interventi e spese in conto capitale

[21] I restanti versamenti in conto entrata al bilancio dello Stato si riconducono: al trasferimento al Ministero dell'economia e delle finanze, a decorrere dal 1° gennaio 2015, della competenza in materia di pagamento degli oneri di ammortamento dei mutui a seguito di calamità naturali (177,3 milioni); al trasferimento delle funzioni esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di turismo al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (248 mila); alla restituzione delle somme assegnate nell'esercizio finanziario 2014 per la copertura degli oneri previsti dall'articolo 10 del decreto legge 31 agosto 2013 n. 101 (1,4 milioni).

si attesta a circa il 71,37 per cento, mentre le spese di funzionamento assorbono circa il 17,83 per cento degli impegni (il 10,88 per cento per il personale e il 6,95 per cento per beni e servizi).

TAVOLA 3

IMPEGNI DI SPESA

(in migliaia)

Tipologia di spesa	2013	2014	2015
Personale	275.031,20	236.824,70	233.931,25
Beni e servizi (compresa Protezione civile)	131.057,72	150.182,15	149.376,76
Interventi	1.290.645,81	1.396.896,29	1.008.810,99
Spese in conto capitale	1.810.780,11	1.503.930,57	525.029,09
Versamenti all'entrata del bilancio dello Stato	42.869,84	395.334,73	232.032,54
	3.550.384,69	**3.683.168,48**	**2.149.180,63**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Relazione di accompagnamento al conto finanziario PCM anni 2013-2014-2015

La flessione della spesa di personale, registrata nel 2015, si riconduce essenzialmente alla minore spesa relativa al rimborso del trattamento economico fondamentale del personale di prestito proveniente dalle Amministrazioni di appartenenza (diverse dal comparto ministeri), nonché alla riduzione delle spese sostenute dalla Protezione civile per emolumenti accessori[22] e, in minor misura, a quella per le Autorità di Governo e i Commissari straordinari.

Crescono, invece, le altre voci di spesa relative al personale dirigente (in relazione agli importi erogati ai componenti del nuovo Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione-NUVAP), al personale di diretta collaborazione (in aumento di circa 1 milione) e ai trattamenti accessori del personale in prestito (in relazione all'utilizzo di un maggior numero di unità).

Si riduce, rispetto al 2014, la spesa (compresa quella della Protezione civile) in beni e servizi (149,37 milioni, a fronte di 150,18 milioni del 2014).

Tale riduzione si riconduce alla sola spesa per la struttura della Presidenza, che passa da 126,7 milioni a 119,7 milioni[23].

Va, tuttavia, sottolineato che nella spesa per beni e servizi è, altresì, ricompresa quella sostenuta per l'esecuzione delle pronunce giurisdizionali per mancata attuazione di direttive comunitarie (82,9 milioni; 82,1 milioni nel 2014) che, nel 2015, malgrado lo specifico stanziamento per 60 milioni, ha reso necessario il ricorso al Fondo di riserva[24].

Al netto di tale voce, le somme impegnate per beni e servizi si attestano a 36,8 milioni (meno 7,8 milioni circa rispetto al 2014). Tale riduzione si riconduce al processo di ottimizzazione e razionalizzazione della spesa avviato dalla PCM attraverso: l'attuazione di un piano di dismissione degli immobili in locazione onerosa (che ha portato ad una riduzione delle spese per fitti e oneri di circa un terzo), la prosecuzione del piano di razionalizzazione del trasporto

[22] Con riguardo alla prima voce di spesa la riduzione di circa il 50 per cento (5,5 nel 2015), a fronte dell'utilizzo di un maggior numero di unità di personale, è strettamente correlata al numero delle risorse di personale di prestito in servizio negli esercizi precedenti nonché alla ricezione delle richieste di rimborso da parte delle Amministrazioni di appartenenza. Con riguardo alla minore spesa sostenuta per il personale della Protezione civile, la spesa per gli emolumenti accessori al personale della Protezione civile ammonta ad euro 6,24 milioni, a fronte di 7,8 milioni impegnati nel 2014.

[23] La spesa della Protezione civile, in beni e servizi, è pari, in termini di impegni, a 26 milioni circa.

[24] 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).

automobilistico (i cui oneri si ridotti del 43 per cento), l'applicazione delle disposizioni relative ai vincoli di spesa (risultano in diminuzione le spese per comitati e commissioni, relazioni pubbliche, manutenzioni ordinarie, eventi istituzionali).

In aumento risultano, invece, le spese per esperti e studi (1,8 milioni nel 2015), le spese di rappresentanza (70 mila) e la spesa per missioni (1,5 milioni).

La spesa per interventi si attesta nel 2015 a 1.008 milioni (pari al 46,9 per cento delle somme complessivamente impegnate) con una diminuzione di circa 388 milioni, riconducibile alle minori risorse impegnate dalla Protezione civile per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del maggio 2002 e dal Dipartimento della gioventù e del Servizio civile nazionale per la realizzazione di interventi e progetti finanziati dal Piano di azione e coesione.

Come nel precedente esercizio gli interventi di Protezione civile rappresentano la quota più consistente della categoria, seguita dalle somme impegnate in materia di informazione ed editoria e in materia di politiche giovanili.

Le spese in conto capitale si riducono a 525 milioni con una diminuzione di oltre 979 milioni (65 per cento) rispetto al precedente esercizio, in relazione al più volte citato trasferimento al MEF degli oneri derivanti dai mutui contratti per le calamità naturali.

Anche nel 2015 la maggioranza delle risorse impegnate si riconduce agli interventi di Protezione civile finanziati con i fondi finalizzati e, in minor misura, ai mutui relativi agli interventi per l'impiantistica sportiva.

Una più analitica esposizione dei dati contabili nel 2015 relativi alla spesa in termini di competenza suddivisi per centri di responsabilità è riportata nella tavola seguente, rinviando una analisi specifica dei principali centri di spesa (protezione civile, editoria, giovani e sport, famiglia) nella parte dedicata alle politiche attive.

TAVOLA 4

EVOLUZIONE CONTABILE DELLA SPESA PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ

(in migliaia)

CdR	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui
SEGRETARIATO GENERALE	357.094,83	1.431.428,97	586.419,74	556.056,98	30.362,76
CONFERENZA STATO REGIONI	64,91	64,91	19,52	3,03	16,49
RAPPORTI CON IL PARLAMENTO	16,80	28,80	14,45	13,25	1,20
POLITICHE EUROPEE	1.180,21	647,51	480,01	209,01	271
RIFORME ISTITUZIONALI	117,38	117,38	3,98	3,98	0,00
FUNZIONE PUBBLICA	36.279,96	47.889,65	46.067,06	42.318,70	3.748,36
AFFARI REGIONALI AUTONOMIE E SPORT	83.665,97	112.465,32	106.622,51	76.492,20	30.130,31
PARI OPPORTUNITA'	32.460,99	121.601,25	24.536,33	14.756,04	9.780,29
INFORMAZIONE ED EDITORIA	221.073,63	288.434,41	222.391,64	137.232,59	85.159,05
PROGRAMMA DI GOVERNO	302,13	302,13	226,92	4,55	222,37
PROGRAMMAZIONE E COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA	8.297,80	13.469,36	5.599,38	3.982,43	1.616,95
PROTEZIONE CIVILE	486.075,75	1.607.742,15	942.860,78	871.394,42	71.466,36
POLITICHE ANTIDROGA	7.384,37	22.308,31	2.282,97	2.279,57	3,40
POLITICHE PER LA FAMIGLIA	20.015,66	107.664,83	43.417,79	37.082,13	6.335,66
GIOVENTU' E SERVIZIO CIVILE NAZIONALE	75.106,67	187.728,61	168.185,80	104.353,50	63.832,30
SVILUPPO DELLE ECONOMIE TERRITORIALI E DELLE AREE URBANE	938,19	404,77	51,73	4,76	46,97
Totale	**1.330.075,24**	**3.942.298,36**	**2.149.180,63**	**1.846.187,15**	**302.993,48**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gran parte delle variazioni degli stanziamenti attengono a maggiori risorse disposte su capitoli di competenza del Segretariato generale, del Dipartimento della protezione civile e del Dipartimento dell'editoria che fruiscono delle risorse provenienti dai riporti dal precedente esercizio.

I maggiori stanziamenti disposti a favore del Segretariato attengono, in particolare, ad oneri comuni di parte corrente (voce contabile che contraddistingue il solo Segretariato generale) per capitoli relativi ai versamenti all'entrata del bilancio dello Stato (con oltre 232 milioni di risorse aggiuntive), al Fondo di riserva (circa 215,6 milioni) e al Fondo per la reiscrizione in bilancio dei residui passivi perenti (con oltre 454,86 milioni di risorse in aumento).

Con riguardo alla gestione dei residui passivi si riscontra un lieve aumento dell'ammontare che, nel 2015, è pari a circa 459 milioni (431 milioni circa nel 2014). Essi riguardano principalmente capitoli di parte capitale. La formazione dei residui passivi, come già evidenziato negli anni precedenti, dipende in larga parte da fattori esterni rispetto alla effettiva capacità di smaltimento da parte dei titolari dei centri di responsabilità. Si sottolineano, in particolare, i seguenti aspetti: a) la maggior parte delle risorse destinate alle politiche sono rappresentate da trasferimenti alle Regioni, agli Enti locali ed altri soggetti pubblici e privati per la realizzazione di progetti, la cui erogazione, non sempre tempestiva, è strettamente correlata alla scarsa capacità di attuazione delle attività progettuali da parte di detti Enti; b) la difficoltà della PCM, con riferimento alle risorse da impegnare in favore delle Regioni o degli Enti locali per la realizzazione di progetti, di avere lo stesso interlocutore istituzionale sia a livello politico che amministrativo per tutta la durata del progetto; c) le frequenti richieste di proroga per l'ultimazione dei progetti, pervenute dai soggetti attuatori, anche riconducibili a difficoltà di accesso al mercato del credito, necessario agli enti stessi per le anticipazioni dei costi progettuali; d) l'invio non sempre tempestivo da parte dei fornitori di beni e servizi delle fatture e dei relativi documenti; e) il contenzioso penale e civile.

3. Attività di coordinamento

Nel corso del 2015, le funzioni di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo e di promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri sembrano ulteriormente consolidarsi sul piano ordinamentale, anche alla luce dei principi di razionalizzazione di cui alla legge n. 124 del 2015.

Gli ambiti di intervento in cui risalta maggiormente tale profilo si riconducono, in particolare, alle politiche di coesione, al rafforzamento del coordinamento della programmazione economica, ai rapporti con il sistema delle autonomie e all'organizzazione amministrativa.

Coordinamento, sorveglianza e sostegno delle politiche di coesione

Come già ampiamente riferito in occasione delle precedenti Relazioni per gli anni 2013 e 2014, sono state trasferite, in attuazione del decreto-legge n. 101 del 2013, le competenze in materia di politiche sulla coesione territoriale dal Ministero dello sviluppo economico alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed all'Agenzia per la coesione territoriale.

La complessità del processo di trasferimento, non supportata da un'opportuna disciplina transitoria che avrebbe dovuto accompagnare l'intero percorso nelle more della completa definizione degli assetti organizzativi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presso l'Agenzia per la coesione territoriale, ha peraltro prodotto riflessi anche nella gestione delle relative politiche di settore[25].

[25] Si tratta di criticità segnalate dalla Corte in occasione della Relazione dello scorso anno, ove veniva evidenziato che a giugno 2015 non erano completate le procedure di trasferimento del personale del Ministero dello sviluppo economico alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed all'Agenzia per la coesione territoriale né era ancora definito del tutto l'assetto organizzativo dell'Agenzia per la coesione territoriale, la quale, sebbene dotata di un Direttore, a quella data non era ancora dotata dei regolamenti di organizzazione e contabilità, operando per altro verso in regime di sostanziale avvalimento del personale del Ministero dello sviluppo economico.

Le procedure di trasferimento del personale alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed all'Agenzia si sono completate solo a gennaio 2016[26].

Gli effetti organizzativi sulla Presidenza del Consiglio dei ministri in conseguenza del trasferimento delle competenze in materia di coesione territoriale dal Ministero dello sviluppo economico trovano riferimento nell'istituzione del Dipartimento per le politiche di coesione e nella riorganizzazione del Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 ottobre 2015, che, nel procedere alla soppressione del Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane, è intervenuto anche sulla composizione del nuovo Dipartimento per le politiche di coesione.

Quanto all'Agenzia, solo ad agosto 2015 sono stati definiti gli aspetti ordinamentali dell'organizzazione e la disciplina contabile[27].

Il lasso di tempo trascorso per la riallocazione e l'organizzazione delle funzioni in materia di coesione territoriale presso la Presidenza del Consiglio e presso l'Agenzia ha avuto riflessi anche nella gestione delle politiche di settore, sotto il profilo della tempistica, nella gestione del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Solo a fine luglio 2015 è stato sottoscritto, peraltro, l'accordo tra il Dipartimento per le politiche di coesione e l'Agenzia per gestione delle convenzioni in essere sottoscritte dal Ministero dello sviluppo economico. Ciò, tuttavia, non ha impedito di raggiungere, sia pure in ritardo, secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione, l'obiettivo della chiusura della programmazione comunitaria 2014-2020 come anche quello dell'accelerazione della spesa finalizzata a ridurre al massimo il rischio di disimpegno dei fondi comunitari della programmazione comunitaria 2007-2013.Va comunque evidenziato un dato e cioè il fenomeno correlato negli ultimi esercizi alla rilevante massa di residui passivi che si è generata sul Fondo per lo sviluppo e la coesione. Già in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio 2014, si era evidenziato che i dati finanziari relativi alla specifica missione 28 del Ministero dello sviluppo economico, costituita da un unico programma denominato Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate, esponevano impegni e pagamenti pari, rispettivamente, a 1,7 e a 1,6 miliardi, a fronte di stanziamenti definitivi di competenza pari a 5,9 miliardi nonché un'altissima massa di residui, aumentata di circa 3 miliardi in un solo esercizio finanziario.

I dati finanziari di seguito riportati, allineati sull'ultimo triennio, confermano il fenomeno sopra evidenziato:

---

[26] Solo a gennaio 2016 si è completato l'*iter* relativo alla procedura di selezione, prevista dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 dicembre 2014, riservata al personale all'epoca in servizio presso il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministro dello sviluppo economico, per l'immissione nel ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri delle 36 unità di personale e la successiva assegnazione al Dipartimento per le politiche di coesione, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Con decreti del Segretario generale del 28 dicembre 2015 e del 22 gennaio 2016 è stato infatti dato corso all'immissione in ruolo del suddetto personale.

Quanto al trasferimento delle unità di personale dirigenziale, con decreti del 23 gennaio 2015 e del 30 marzo 2015, sono state rispettivamente individuate, attraverso le specifiche procedure di selezione, previste dall'articolo 8 del citato dPCM 15 dicembre 2014, le due unità di personale dirigenziale di prima e le due di seconda fascia da trasferire nel ruolo della Presidenza; con decreto del Segretario generale del 16 febbraio 2015 sono stati trasferiti ed inquadrati i due dirigenti di prima fascia e con decreti del Segretario generale, del 12 giugno 2015 e del 24 agosto 2015, sono stati inquadrati i due dirigenti di seconda fascia.

[27] I regolamenti di organizzazione e di contabilità sono stati infatti approvati con dPCM 7 agosto 2015, peraltro a più di un anno di distanza dall'approvazione dello Statuto (9 luglio 2014).

Sempre sotto il profilo organizzativo, rilevano gli interventi sul Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici dell'ex Dipartimento presso il Ministero dello sviluppo economico, articolato, come noto, in Unità di valutazione (UVAL) ed Unità di verifica (UVER). Le attività dell'UVAL sono confluite nel NUVEP presso la Presidenza, mentre quelle dell'UVER sono confluite presso l'Agenzia per la coesione territoriale. Ciò in coerenza con le finalità della ripartizione delle competenze in materia di coesione tra la Presidenza del Consiglio, cui competono funzioni di indirizzo e programmazione e l'Agenzia, cui competono funzioni tecnico-gestionali.

TAVOLA 5

FONDO DI SVILUPPO E COESIONE

(in migliaia)

	Esercizio	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui	Residui di nuova formazione
Ministero dello sviluppo economico							
Capitolo 8425 - Fondo di sviluppo e coesione	2013	7.985.628,00	6.282.682,95	0,00	0,00	10.349.795,37	6.282.682,95
	2014	4.883.427,00	4.614.690,45	0,00	0,00	12.714.566,07	4.029.085,13
Ministero dell'economia e finanze							
Capitolo 8000 - Fondo di sviluppo e coesione	2015	6.207.394,00	6.011.825,05	1.343.304,88	1.343.304,88	13.708.790,71	3.994.972,17
	2016*	2.833.000,00	2.733.000,00				

*Per il 2016 dati provvisori aggiornati a maggio 2016
Fonte: elaborazione Corte dei conti

Il fenomeno, se in parte può essere imputabile al rallentamento dell'attività amministrativa in conseguenza del ritardo con cui sono state completate le procedure per il pieno avvio dell'Agenzia per la coesione territoriale, è in realtà essenzialmente correlato alle operazioni di chiusura della rendicontazione a fine ciclo della programmazione (2007-2013), che richiedono complesse procedure di verifica sui c.d. progetti retrospettivi (finanziati cioè in origine con fonte diversa da quella europea) al fine di evitare duplicazioni di finanziamenti (sul Fondo sviluppo e coesione e sui fondi europei).

Proprio su questo versante, l'Agenzia ha costituito apposite *task force* nelle aree sottoutilizzate, sottoscrivendo, tra l'altro, con le Regioni interessate appositi Accordi di Programma quadro al fine di consentire la rendicontazione dei c.d. progetti retrospettivi[28].

La tavola che segue espone i dati relativi alle assegnazioni ed alle risorse trasferite alle Amministrazioni centrali a valere sul Fondo sviluppo e coesione con riferimento al ciclo di programmazione 2007-2013.

TAVOLA 6

PROGRAMMAZIONE 2007-2013

(in milioni)

Amministrazioni centrali	Assegnazioni	Risorse trasferite al 31 dicembre 2015	Risorse da trasferire
Preallocazioni	1.140,17	1.125,00	15,2
Fondo infrastrutture strategiche	8.470,77	7.777,10	693,7
Fondo strategico sistema paese	7.634,92	7.141,70	493,2
Fondo occupaione	2.500,00	2.500,00	-
Altre disposizioni CIPE	145,07	43,2	101,9
Regolazioni Ponte sullo Stretto	14,46	-	14,5
Totale	**19.905,40**	**18.586,90**	**1.318,50**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento per le politiche di coesione

A fine esercizio 2015, rimangono ancora da trasferire 1,3 miliardi di euro a fronte di un'assegnazione totale di 19,9 miliardi. Le risorse non ancora trasferite a fine esercizio 2015 sono

[28] A partire dal ciclo di programmazione 2007-2013 anche per il Fondo sviluppo e coesione è immaginata una proiezione temporale settennale in parallelo con la programmazione dei fondi comunitari sia nell'ottica di complementarietà ed integrazione dei fondi europei, al fine di garantire una programmazione unitaria della politica di coesione, sia al fine di creare un bacino di progetti in *overbooking*, cui eventualmente attingere per la rendicontazione della spesa in sede europea e così non perdere i rimborsi comunitari.

soprattutto quelle relative al Fondo infrastrutture strategiche ed al Fondo strategico per il Sistema Paese.

Quanto alla distribuzione sulle Regioni delle risorse a valere sul Fondo sviluppo e coesione con riferimento al ciclo di programmazione 2007-2013, la tavola che segue espone i corrispondenti dati relativi alle assegnazioni ed alle risorse trasferite.

TAVOLA 7

PROGRAMMAZIONE 2007-2013

(in milioni)

Regioni	Assegnazioni			Riduzioni DL n.95 del 2012 (annualità 2013, 2014, 2015) e comma 522 art.1 LS 2014	Revoche delibera n. 21 del 2014 e seguenti	Risorse trasferite al 31 dicembre 2015
	Valore totale	*di cui debito sanitario*	*di cui finalizzazioni disposte per legge o con OPCM*			
Emilia Romagna	260,08			166,22		77,94
Friuli Venezia Giulia	160,38					26,02
Lazio	796,78	796,78				796,78
Liguria	291,48			73,77		115,83
Lombardia	739,1			454,19		286,75
Marche	208,09			72,95		65,29
PA Bolzano	72,48					35,15
PA Trento	48,63					4,15
Piemonte	758,04		50	208,32		120,72
Toscana	638,74			121,42		280,72
Umbria	220,14			47,71		34,54
Valle d'Aosta	35,07					8,6
Veneto	513,42		21,16	178,96		63
CENTRONORD	4.742,42	796,78	71,16	1.323,55		1.915,48
Abruzzo	782,1	160,34		64,59		209,45
Basilicata	989,55			39,67	25,97	77,92
Calabria	1.832,98	688,87	315,11	101,07	37,85	944,03
Campania	4.298,41	322	1.228,18	241,26	45,7	1.662,22
Molise	1.005,23	55		32,93	30,24	347,69
Puglia	3.128,66			254,81	72,8	224,49
Sardegna	2.076,60		114,14		97,34	258,55
Sicilia	4.087,27	1.029,13	535,8	1.648,97	6,21	1.683,60
Azioni di sistema ex delibere nn.62 e 78 del 2011 e del 2012 Progetto obiettivi di servizio	36,94					7,39
Progetto obiettivi di servizio	1.043,80					18,62
MEZZOGIORNO	**19.281,54**	**2.255,34**	**2.193,23**	**2.383,28**	**316,13**	**5.433,96**
Riduzione apportata al bilancio ma non distintamente per Regioni art.46, comma 6, DL n.66 del 2014				200		
TOTALE GENERALE	**24.023,96**	**3.052,12**	**2.264,38**	**3.906,84**	**316,13**	**7.349,44**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento per le politiche di coesione

A fine esercizio 2015, la quota delle risorse trasferite risulta fortemente ridotta rispetto alle assegnazioni, soprattutto nel Mezzogiorno.

Secondo quanto riportato dall'Amministrazione, la spesa complessiva certificata dall'UE, al 31 ottobre 2015, è pari a 35,8 miliardi, con un incremento di circa 1,5 miliardi rispetto alla precedente rilevazione del 31 maggio 2015, mentre la quota di spesa certificata all'UE è, al 31 ottobre 2015, pari al 77,7 per cento della dotazione effettiva dei programmi alla medesima data. Con riferimento al ciclo della programmazione dei fondi comunitari 2014-2020, secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione, nel 2015 è stato completato il processo di definizione della programmazione dei Fondi strutturali e di investimento (SIE) 2014-2020. Tale programmazione, in linea con quanto previsto nell'Accordo di Partenariato, si è articolata in 51 programmi operativi

FESR e FSE (12 programmi operativi nazionali, di cui 5 plurifondo, e 39 programmi operativi regionali, di cui 3 plurifondo delle Regioni Calabria, Puglia e Molise), 23 programmi operativi FEASR, 1 programma operativo FEAMP, per un totale di risorse UE pari a 42 miliardi, cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale.

Il prospetto che segue riporta i valori di riferimento dei Programmi operativi, distinti in base ai territori regionali di riferimento.

TAVOLA 8

(in milioni)

Area	POR	Fondo	Risorse assegnate	
			Totale	di cui: UE
Nazionale	Governance e capacità istituzionale	FESR/FSE	827,70	583,80
	Inclusione	FSE	1.238,87	827,15
	Città metropolitane	FESR/FSE	892,93	588,10
	Per la scuola	FESR/FSE	3.019,30	1.615,23
	Sistemi di politiche attive per l'apprendimento	FSE	2.176,51	1.180,74
	Iniziativa Occupazione Giovani	FSE-IOG	1.513,36	1.135,02
Totale			**9.668,67**	**5.930,04**
In transizione e meno sviluppate	Imprese e competitività	FESR	2.319,00	1.676,00
	Ricerca e innovazione	FESR/FSE	1.286,00	926,25
	Iniziativa PMI		100,00	100,00
Totale			**3.705,00**	**2.702,25**
Meno sviluppate	Cultura	FESR	490,93	368,20
	Infrastrutture e reti	FESR	1.843,73	1.382,80
	Legalità	FESR/FSE	377,67	283,25
Totale			**2.712,33**	**2.034,25**
Totale complessivo			**16.086,00**	**10.666,54**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento per le politiche di coesione

Programmazione e coordinamento della politica economica

La programmazione delle risorse comunitarie e quelle a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione si inquadrano nelle più ampie funzioni di coordinamento della politica economica assegnate alla PCM, nel cui ambito centrale resta il ruolo del CIPE[29] 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 che, lungi dall'assumere un valore di mero rilievo politico – programmatico, si estendono alla stessa approvazione dei progetti.

La sua attività risente di alcune criticità operative, emerse anche dall'attività di controllo svolte dalla Corte dei conti nel 2015[30], che sono state oggetto di analisi da parte dello stesso Dipartimento.

[29] Il CIPE nel 2015 ha adottato 124 delibere (con un incremento rispetto alle 67 adottate nel 2014). Nel corso dell'esercizio sono state sottoposte all'esame della Corte dei conti - Sezione di controllo sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze - 103 delibere delle quali 54 sono state registrate a seguito di rilievo a vuoto, 11 sono state restituite all'Amministrazione per omessa documentazione, 2 delibere sono state ritirate, 2 delibere non sono state ammesse a registrazione ed 1 delibera è stata ammessa a registrazione parziale.
La distribuzione del numero di delibere per settore registra una prevalenza del numero di delibere dedicate ai trasporti, (21 per cento del totale delle delibere nel 2015) cui seguono le delibere dedicate alla programmazione o rimodulazione di risorse FSC delle Regioni (19 per cento del totale), alla sanità (16 per cento), ai programmi triennali di investimento (7 per cento), alla competitività delle imprese (6 per cento del totale), all'ambiente e all'energia (4 per cento).

[30] I maggiori profili problematici, che hanno comportato il deferimento alla Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato hanno avuto riguardo in particolare al programma delle infrastrutture strategiche. Di particolare rilievo anche le delibere aventi ad oggetto i contratti di programma e i contratti di servizio tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed ANAS, RFI, ENAV.

Si è al riguardo posta in evidenza l'importanza, a seguito della continua opera di revisione delle scelte iniziali in relazione alle politiche di contenimento della spesa, di una attenta attività di riprogrammazione degli interventi (spesso finanziati tramite la revoca di precedenti destinazioni) attraverso la modifica dei piani economico-finanziari, con particolare attenzione alle ipotesi in cui i piani precedenti siano rimasti inattuati.

In tale ambito, nel riassegnare risorse oggetto di revoca è stata, inoltre, messa in luce la necessità del rispetto delle finalizzazioni normativamente previste, della ricognizione di tutte le risorse disponibili e della presentazione dei progetti definitivi, corredati dei necessari pareri[31]. Nella stessa linea si rileva, per le opere infrastrutturali, la necessità di una progettazione preliminare completa la cui carenza genera ritardi nell'avvio dei lavori e nella conclusione dell'opera con incremento dei costi. Importanti ambiti sono anche quelli afferenti i finanziamenti di programmi e opere in assenza di risorse certe e documentate, a seguito delle quali potrebbero determinarsi affidamenti con conseguente necessità di ulteriori assegnazioni di risorse per garantirne il completamento. Ulteriori aspetti critici si riconducono, ancora, al ritardo con cui vengono approvati i contratti di programma e i contratti di servizio che, intervenendo quando gli effetti giuridici sono prossimi ad essere esauriti, non appaiono idonei al perseguimento delle finalità di una tempestiva ed esaustiva programmazione. Altra criticità, di natura procedurale, riguarda, infine, i tempi di perfezionamento delle delibere del Comitato da superare eliminando allungamenti significativi soprattutto delle fasi, successive alla approvazione, di stesura, verifica e controllo delle delibere che pongono delicati problemi sia in relazione alle valutazioni di compatibilità finanziaria di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze sia in relazione a successivi adempimenti previsti per legge. Ciò induce ad affermare che sussista per periodi di rilevante consistenza la persistenza di fattori endoprocedimentali che, da un lato, compromettono la speditezza dell'agire amministrativo e, dall'altro, impegnano il CIPE a tenere conto di eventuali modifiche intervenute[32].

Nell'ambito del processo intrapreso e diretto a recuperare le funzioni primarie di organo di programmazione generale, il DIPE ha formulato alcune proposte di razionalizzazione, in fase di esame da parte del CIPE, e, contemporaneamente, ha revisionato i propri assetti e processi interni per affrontare, soprattutto, criticità procedurali[33]. In tale direzione, significativa appare l'adozione di una direttiva da parte del Presidente del Consiglio che, al fine di ottenere una più ordinata ed efficace pianificazione dell'attività del CIPE, mira ad introdurre un'agenda almeno quadrimestrale dell'attività, per permettere al Comitato e al Presidente del Consiglio di esercitare meglio i rispettivi ruoli di impulso e coordinamento delle scelte strategiche.

Contribuisce alla efficienza e alla tempestività della fase istruttoria e di redazione successiva delle delibere adottate dal CIPE anche la riorganizzazione operata sul DIPE che, con l'incorporazione delle residue funzioni e risorse del Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane, definisce un assetto più funzionale del precedente, con la

---

[31] Cfr. Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla legittimità degli atti delle Amministrazioni dello Stato - deliberazione n. 5 del 2016.

[32] Cfr. Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla legittimità degli atti delle Amministrazioni dello Stato - deliberazione n. 14 del 2015.

[33] Nel corso del 2015 è stata presentata una proposta di revisione del regolamento interno del Comitato centrata sui seguenti aspetti: a) certezza dell'autorità delegata proponente, con conseguente irricevibilità delle proposte non pervenute dall'autorità politica delegata per la materia); b) qualità della proposta, con conseguente irricevibilità delle proposte incomplete, mancanti degli elementi essenziali quali: l'oggetto (contenuto, localizzazione territoriale, costo, finanziamento, cronoprogramma), la base giuridica e gli elementi di valore pubblico (obiettivi economico sociali, valutazione dell'impatto atteso e le possibili opzioni alternative); c) semplificazione e trasparenza nella convocazione delle sedute; d) accelerazione della formalizzazione delle delibere (perentorietà del termine di 30 giorni previsto per la trasmissione della delibera alla firma del Presidente e ridefinizione del ruolo della "nota congiunta" incorporando in essa le verifiche di finanza pubblica di competenza della Ragioneria generale dello Stato).

separazione delle attività di monitoraggio[34] e di gestione delle banche dati dalle attività funzionali agli atti di alta amministrazione del CIPE.

Il miglioramento dell'azione del Governo in materia di coordinamento della programmazione economica presuppone, infine, il potenziamento delle funzioni di valutazione strategica e monitoraggio degli investimenti pubblici.

Al riguardo, il DIPE ha instituito, con la delibera del CIPE n. 124 del 2012, un Tavolo di lavoro fra le Amministrazioni centrali e regionali, titolari di sistemi di monitoraggio, volto alla razionalizzazione del complesso di tali sistemi, da perseguire con l'individuazione e la condivisione di criteri di impostazione e funzionamento.

Dall'analisi del Tavolo, al gennaio 2016, emerge la specializzazione degli obiettivi dei molteplici sistemi di monitoraggio esistenti e della diversità delle procedure, della copertura e del corredo informativo di ciascuno di essi, e, dunque, la necessità di muoversi in un'ottica di integrazione e mutuo completamento dei medesimi, attuando il principio dell'univocità dell'invio delle informazioni a carico dei soggetti attuatori degli interventi.

All'interno di tale direttrice di cambiamento, il DIPE prevede di dare ulteriore impulso al Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP), istituito presso il CIPE con la legge n. 144 del 1999, nel quale già ad oggi viene misurato lo stato di avanzamento finanziario, fisico e procedurale di circa 3.200 progetti per oltre 56 miliardi di euro[35].

Sono state inoltre avviate le modalità operative del Sistema di Monitoraggio finanziario Grandi Opere previste dalla delibera CIPE n. 15 del 2015 che, in attuazione all'art. 36 del DL n. 90 del 2014 (convertito dalla legge n. 114 del 2014), dovrebbe consentire il controllo dei flussi finanziari riguardanti i lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi tramite la comunicazione automatica dei pagamenti eseguiti da tutti i soggetti partecipanti alla realizzazione delle predette opere (c.d. filiera dei fornitori) ad un apposito sistema informativo (Sistema MGO).

Importanti innovazioni in materia di monitoraggio dei programmi di investimento si rinvengono, da ultimo, nel comma 805 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2016 che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere del CIPE, l'individuazione di criteri di verifica della realizzazione di interventi e programmi pubblici, nonché la definizione di procedure e modalità di definanziamento, destinato ad alimentare uno specifico fondo per la riprogrammazione degli investimenti per la crescita.

Rapporti con il sistema delle Autonomie

Sotto il profilo dei rapporti di collaborazione istituzionale e delle politiche di coordinamento nei confronti di Regioni ed Enti locali di particolare rilievo appaiono le funzioni di controllo della legislazione regionale, le attività di mediazione al fine di deflazionare il contenzioso e sviluppare politiche conciliative, il ruolo assunto dal sistema delle Conferenze (incardinato presso la PCM) e la funzione di stimolo e di impulso per l'attuazione della riforma dell'amministrazione locale (legge n. 56 del 2014 "Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni"[36]).

---

[34] Il DIPE ha potenziato i propri assetti organizzativi finalizzati alla materia del monitoraggio nel riordino completato alla fine del 2015, pervenendo ad una struttura con un Ufficio dedicato esclusivamente ad monitoraggio degli interventi per lo sviluppo, incluso quello relativo alla misura dell'utilizzo delle risorse pubbliche già assegnate agli interventi.

[35] I fornitori di dati comprendono ANAS, RFI, il Consorzio Venezia Nuova e alcune Autorità portuali e concessionari autostradali.

[36] 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 le linee guida sull'attuazione delle norme relative al personale delle Province interessate al riordino, emanata per dare seguito

L'importanza della funzione di supervisione della normativa regionale - che si sostanzia nella predisposizione del controllo istruttorio di legittimità costituzionale delle leggi regionali ai sensi dell'art. 127 della Costituzione – trova conferma nel numero consistente (58) delle leggi regionali impugnate nel 2015[37] per differenti profili di illegittimità costituzionale (tra cui, in particolare, la violazione di norme di coordinamento della finanza pubblica e la mancata copertura finanziaria), nonché negli obiettivi assegnati al Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport dalla Direttiva per l'azione amministrativa per il 2015 che ha riconosciuto, nell'area strategica 2 "Azioni per la modernizzazione la semplificazione della macchina amministrativa la trasparenza e la prevenzione della corruzione", l'ambito in cui sviluppare tentativi di mediazione al fine della progressiva riduzione delle impugnative di legittimità costituzionali.

Sempre in riferimento alle politiche di coordinamento, meritano particolare attenzione le attività legate al "Sistema delle Conferenze"[38] - cui si riconnettono anche modalità programmatiche e di erogazione di risorse finanziarie dedicate a famiglia, politiche giovanili, sport - configurato dalla Corte costituzionale quale "una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione". Va sottolineata l'attività di raccordo e di concertazione della Conferenza Stato Regioni volta ad armonizzare l'azione statale e quella regionale attraverso le Intese (d.lgs. n. 281 del 1997, art. 3) – previste per legge, su proposta dell'amministrazione centrale, al fine di pervenire ad una determinazione concordata all'unanimità – e gli Accordi (d.lgs. n. 281 del 1997, art. 4) quale strumento che Governo, Regioni e Province autonome, in sede di Conferenza, utilizzano per pervenire all'esercizio delle rispettive competenze e allo svolgimento di attività di interesse comune in attuazione del principio di leale collaborazione ed in funzione di obiettivi di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa. Significativa risulta, inoltre, l'attività "consultiva" (d.lgs. n. 281 del 1997, art. 2) - obbligatoria su tutti gli schemi di disegni di legge, di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie che risultano di interesse delle Regioni e Province autonome - e "deliberativa" che si sostanzia nell'espressione di una volontà comune di Governo e Regioni per l'adozione di atti a rilevanza esterna nei casi previsti dalla legge (ad oggetto, ad esempio, la ripartizione di risorse e le nomine di responsabili di enti ed organismi). Si tratta, peraltro, di compiti suscettibili di rivalutazione alla luce della riforma costituzionale in atto.

TAVOLA 9

ATTIVITÀ CONFERENZA STATO REGIONI

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Intese	96	93	85	68	77	91
Accordi	29	26	35	27	20	31
Pareri	78	57	73	46	50	65
Delibere	3	5	4	5	2	2
Nomine	39	62	58	35	35	35

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dal sito istituzionale http://www.statoregioni.it

Nell'esercizio esaminato continua, infine, ad essere significativo il ruolo di indirizzo e raccordo della PCM nell'attuazione delle norme contenute nella legge n. 56 del 2014 "Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni", considerata l'attribuzione al Ministro per gli affari regionali e le autonomie della responsabilità

all'attuazione coordinata delle norme della legge n. 56 del 2014 e delle norme della legge di stabilità 2015 di riduzione della spesa.

[37] Banca dati del Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport, dati aprile 2016, con riferimento a leggi adottate nel 2015.

[38] Di cui al d.lgs. n. 281 del 1997 (Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata Stato-Città ed Autonomie locali).

in ordine alla verifica dei risultati raggiunti e al monitoraggio sullo stato di attuazione degli interventi previsti dalla riforma. Una dettagliata analisi dell'assetto delle funzioni locali in attuazione della legge n. 56 del 2014 è contenuta nel capitolo avente ad oggetto l'organizzazione.

Funzione pubblica

Il ruolo di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della funzione pubblica[39] nel corso del 2015 ha interessato diversi settori di attività che spaziano dagli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa (finanziati nell'ambito del PON *Governance* e Capacità istituzionale) e di attuazione della cittadinanza digitale (esaminati nel capitolo della Relazione dedicato all'organizzazione amministrativa) agli interventi di semplificazione, individuati nell'Agenda 2015-2017, alle politiche del personale ed ai sistemi di valutazione della *performance*.

Si segnalano anche le competenze in materia di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, alla luce del 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[40].

In tema di semplificazione, nel dicembre 2014, in attuazione dell'art. 24 del DL n. 90 del 2014, è stata approvata dal Consiglio dei ministri l'Agenda per la semplificazione per il triennio 2015- 2017, concernente le linee di indirizzo, condivise tra Stato, Regioni ed Enti Locali, e il relativo cronoprogramma per la loro attuazione[41].

Il Dipartimento è stato impegnato sia nella fase attuativa che in quella relativa alla effettiva realizzazione degli interventi individuati, tenendo presente le conseguenze in termini di riduzione dei costi e dei tempi a vantaggio di cittadini e imprese. Inoltre, tali fasi risultano connesse all'attività di monitoraggio del rispetto delle scadenze previste e del coinvolgimento costante di cittadini e imprese nella verifica dell'attuazione.

Ad un anno dall'avvio delle attività, i risultati conseguiti attengono alla sperimentazione della dichiarazione dei redditi precompilata per dipendenti e pensionati; alla razionalizzazione e semplificazione delle comunicazioni tra fisco e contribuenti; all'adozione del modulo standardizzato per l'autorizzazione unica ambientale e alla semplificazione dei titoli abilitativi edilizi; all'avvio della predisposizione di una modulistica standardizzata a livello nazionale per le attività di impresa; al completamento dell'indagine SUAP sul funzionamento dei servizi di *front office* degli sportelli unici per le attività produttive.

In relazione alle politiche di gestione del personale pubblico, si rinvia, al capitolo sull'organizzazione delle Amministrazioni dello Stato, l'analisi dei risvolti applicativi del processo di riordino degli Enti di area vasta sul versante della mobilità e del reclutamento e del riavvio della tornata contrattuale a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 178 del 2015.

Si segnalano in questa sede, invece, le attività legate alle nuove competenze trasferite al Dipartimento della funzione pubblica dall'ANAC, già CIVIT, in materia di misurazione e valutazione della *performance* (art. 19, commi 9, del DL n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114 del 2014)[42]. Il passaggio di funzioni, accanto all'obiettivo di

---

[39] Con decreto del Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione 17 novembre 2015 è stata ridefinita l'organizzazione interna del Dipartimento.

[40] 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.

[41] L'Agenda individua i settori strategici di intervento fondamentali nella vita quotidiana di cittadini e imprese: cittadinanza digitale; *welfare* e salute; fisco; edilizia e impresa. Per ciascun settore, sono definiti azioni, responsabilità, scadenze e risultati attesi, al fine di assicurare l'effettiva realizzazione degli obiettivi di semplificazione, indispensabili per recuperare il ritardo competitivo dell'Italia, liberare le risorse per la crescita e migliorare i servizi per i cittadini.

[42] Nel mese di gennaio 2015 è stato sottoscritto un accordo dal Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione e dal Presidente dell'ANAC per la disciplina delle modalità di trasferimento delle funzioni relative ai progetti sperimentali e al "Portale della trasparenza".

concentrare la missione istituzionale dell'ANAC sui compiti relativi alla garanzia della trasparenza e alla prevenzione della corruzione nelle Pubbliche amministrazioni, assegna, al Dipartimento per la funzione pubblica poteri di indirizzo, monitoraggio e controllo dell'operato delle Amministrazioni nei settori della valutazione e della trasparenza, tra i quali, di rilevo, appare la definizione dei parametri e dei modelli di riferimento del sistema di misurazione della *performance*, l'individuazione dei requisiti dei componenti degli organismi indipendenti (OIV) e l'indirizzo e il coordinamento delle funzioni di valutazione da parte dei citati organismi[43]. Al riguardo il Dipartimento, in collaborazione con il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), ha dato avvio ad uno specifico progetto finalizzato all'implementazione di un nuovo portale *web* interamente dedicato alla *performance* ed ha provveduto alla predisposizione del regolamento, di cui al comma 10 del medesimo articolo 19 del DL n. 90 del 2014 (approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri), volto a riordinare le funzioni in materia di misurazione e valutazione della *performance*[44]. Tra le misure adottate dal Dipartimento, specificamente in materia di *performance,* va annoverata, infine, l'istituzione dell'Ufficio per la valutazione della *performance* delle Amministrazioni pubbliche (UVaP), che dovrà assicurare le attività di indirizzo, coordinamento e promozione della misurazione della *performance* delle Amministrazioni pubbliche, individuate dal regolamento di cui all'art. 19, comma 10, del DL n. 90, adeguandole alla successiva evoluzione normativa e assicurando il raccordo con le attività inerenti gli OIV e con le attività delle esistenti Agenzie di valutazione.

Per quanto attiene, infine, alla formazione del personale delle Pubbliche amministrazioni a seguito dell'unificazione delle scuole di formazione, disposta dall'articolo 21 del DL n. 90, l'azione di indirizzo e coordinamento del Dipartimento si è incentrata, sia nella necessità di assolvere i compiti affidati a ciascuna Scuola, garantendo la continuità delle attività formative, sia nella riprogrammazione delle attività da avviare, in linea con i principi ispiratori la norma di unificazione.

Il DL n. 90 del 2014 ha, infatti, avviato un processo estremamente complesso, più dettagliatamente analizzato nel capitolo della Relazione sull'organizzazione, che si sta completando ed articolando con l'adozione di nuovi provvedimenti normativi e sul quale si è, altresì, innestata la previsione contenuta nella recente norma di riforma della Pubblica amministrazione.

4. Politiche attive

Protezione civile

Il Dipartimento della protezione civile – cui sono destinate circa il 35 per cento delle risorse trasferite dal Ministero dell'economia e delle finanza– operando in stretto raccordo con le Regioni e le Province autonome, si occupa di tutte le attività volte alla previsione e alla prevenzione dei rischi, al soccorso e all'assistenza delle popolazioni colpite da calamità, al contrasto e al superamento dell'emergenza.

A fronte di una dotazione finale complessiva di 1.607,7 milioni[45], sono stati assunti impegni di spesa per oltre 942,8 milioni suddivisi tra spese di funzionamento pari a 35,1 milioni (31,2

[43] La disciplina individua: a) la semplificazione degli adempimenti a carico delle p.a.; b) la progressiva integrazione del ciclo della performance con la programmazione finanziaria; c) il raccordo con il sistema dei controlli interni; d) la validazione esterna dei sistemi e risultati; e) la conseguente revisione delle norme relative agli organismi indipendenti di valutazione.

[44] Nelle more dell'adozione del regolamento previsto dal predetto comma 10 è stata approvata la legge 7 agosto 2015, n. 124, che delega il Governo ad emanare, tra l'altro, un decreto legislativo attuativo in materia di semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità, di riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio; di coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni; di previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della Pubblica amministrazione (articolo 17, comma 1, lettera r).

[45] Come già ricordato la sensibile diminuzione registrata rispetto al precedente esercizio (2,34 miliardi) si riconduce al trasferimento del pagamento degli oneri di ammortamento dei mutui per calamità naturali al Ministero dell'economia e delle finanze nonché alla riduzione degli stanziamenti destinati alla copertura degli oneri finalizzati per legge.

milioni nel 2014)[46], spese per interventi per 460,4 milioni (841,7 milioni nel 2014) e spese per investimenti per 445,4 milioni (1,4 miliardi nel 2014).

L'attività istituzionale del Dipartimento si è svolta nel quadro delle disposizioni introdotte dalla legge n. 100 del 2012 – volta a riportare l'operatività del Dipartimento della protezione civile nell'alveo originario delle competenze attribuite dalla legge istitutiva riconducibile alla necessità di fronteggiare gli eventi calamitosi - e dalla legge n. 119 del 2013, con cui sono state ridefinite le regole inerenti gli istituti della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale e del conseguente potere di ordinanza, nonché le procedure successive alla fase di prima emergenza[47].

Nel corso dell'anno 2015, sono stati dichiarati e gestiti, in coerenza con l'impianto delineato dalla normativa richiamata e con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 ottobre 2012, recante "Indirizzi per lo svolgimento delle attività propedeutiche alle deliberazioni del Consiglio dei ministri" (emanata al fine di fornire alle Regioni una procedura unica e condivisa da seguire al momento della richiesta dello stato di emergenza), 19 stati di emergenza per lo più connessi ad eccezionali avversità atmosferiche, di cui uno solo riguardava il concorso del Servizio nazionale all'estero.

In relazione, invece, ad eventi calamitosi avvenuti negli anni precedenti, nel corso del 2015 sono state emanate 23 ordinanze di rientro, in forza del disposto di cui al comma 4-ter dell'articolo 5 della legge n. 225, ove è previsto che, almeno 10 giorni prima della scadenza, il Capo Dipartimento della protezione civile emani, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, apposita ordinanza volta a favorire, alla scadenza della dichiarazione dello stato di emergenza, il regolare subentro dell'Amministrazione pubblica competente in via ordinaria a coordinare gli interventi. Di rilievo, inoltre, sempre per eventi calamitosi di anni precedenti, sono le 15 ricognizioni dei fabbisogni effettuate dai Commissari delegati con riferimento ad eventi emergenziali che hanno interessato 12 Regioni dalle quali sono emerse esigenze finanziarie per un ammontare di 2.891 milioni (di cui 1.528 milioni per il patrimonio pubblico, 506 milioni per quello privato e 858 milioni per le attività economiche e produttive).

Nel medesimo contesto normativo è stato istituito dalla legge n. 119 del 2013, il Fondo per le emergenze nazionali, ove confluiscono tutte le risorse destinate al finanziamento dei primi interventi conseguenti agli eventi calamitosi per i quali è stato deliberato lo stato di emergenza dal Consiglio dei ministri.

Nell'esercizio 2015, a fronte di uno stanziamento, determinato annualmente dalla legge di stabilità, pari a 224,6 milioni[48] (cui si aggiungono riporti per 123,8 milioni), risultano impegni di spesa per complessivi 282,1 milioni di cui 121,7 milioni per accreditamenti disposti ai Commissari delegati regionali a saldo di stanziamenti relativi a stati emergenziali deliberati nel 2014 e non ancora trasferiti, e 160,3 milioni per le 19 situazioni emergenziali dichiarate nel 2015.

A seguito dell'istituzione del sopra citato Fondo (che assorbe nel 2015 circa il 34 per cento delle somme impegnate dalla Protezione civile), a decorrere dall'esercizio finanziario 2014 il capitolo di spesa dedicato alle spese relative alle ricorrenti emergenze ha continuato ad essere alimentato esclusivamente dalle disponibilità finanziarie non impegnate derivanti dagli esercizi precedenti. L'ammontare residuo presente nel 2015, pari a 97,5 milioni, è stato impegnato per complessivi 52,4 milioni per la prosecuzione e il completamento di interventi relativi a pregressi

---

[46] Spese connesse al personale per circa 6,2 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 28,9 milioni (23,4 milioni nel 2014). Alle spese di personale, prima evidenziate, direttamente imputate al centro di responsabilità "Protezione civile", sono, inoltre, da aggiungere 44,7 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;

[47] La fase, in particolare, 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.

[48] Al netto degli importi di 2,6 milioni (quale disavanzo degli oneri di gestione 2014) e di 37,6 milioni, da restituire al Ministero dell'economia e delle finanze a reintegro delle anticipazioni dal Fondo di riserva per le spese impreviste, e di 10 milioni da destinare alla Sardegna per gli eventi del mese di novembre 2013.

contesti emergenziali, in particolare a favore delle Regioni Emilia Romagna, Marche, Liguria, Piemonte, Toscana, Calabria, Veneto, Sicilia, Calabria e Basilicata (44,7 milioni).

Quanto, infine, ai fondi c.d. finalizzati (che assorbono circa il 52 per cento degli impegni), si tratta di una delle macro aree d'intervento cui sono destinati gli stanziamenti del programma "Protezione civile", la cui assegnazione è stabilità da disposizioni di legge con riferimento ad interventi specificamente autorizzati.

In tale ambito particolare importanza riveste il Fondo per la prevenzione del rischio sismico (art. 11 della legge n. 77 del 2009) diretto al finanziamento di interventi di prevenzione su tutto il territorio nazionale. La cifra complessiva autorizzata (965 milioni), pur cospicua, rappresenta una percentuale molto piccola rispetto al fabbisogno necessario al completo adeguamento sismico degli edifici pubblici e privati e delle infrastrutture strategiche. Il Piano ha, tuttavia, predisposto, per la prima volta, un programma organico pluriennale di studi ed interventi di sicurezza che ha interessato l'intero territorio nazionale. La metodologia sperimentata e applicata è stata adottata a livello nazionale trovando riscontro nelle strategie di utilizzo delle risorse nazionali ed europee. Le risorse 2010-2013, pari a 578,8 milioni, sono state quasi interamente erogate alle Regioni, l'annualità 2014 è stata ripartita con decreto del Capo della protezione civile nel dicembre 2015, mentre, per l'annualità 2015, lo schema di riparto è all'esame della Conferenza Unificata.

Sempre nell'ambito dei fondi finalizzati, si segnalano le risorse impegnate per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del maggio 2012 (197,3 milioni), il contributo statale alla Regione Campania per l'acquisto del termovalorizzatore di Acerra (17,8 milioni) e il Fondo di solidarietà nazionale per gli interventi indennizzatori in agricoltura (12,8 milioni).

Quanto, infine, alle somme versate per l'ammortamento dei mutui, a seguito del trasferimento 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, sono rimasti in carico al Dipartimento della protezione civile solo le rate di mutuo non connesse direttamente a calamità naturali per un ammontare impegnato nel 2015 di 17,2 milioni.

Sostegno all'editoria

Al Dipartimento per l'informazione ed editoria, che fruisce di uno stanziamento definitivo di competenza pari a 288,4 milioni, cui corrispondono impegni per circa 222,4 milioni e pagamenti per circa 137,2 milioni, 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.

Nell'ambito delle politiche di sostegno all'editoria rientrano, in primo luogo, i contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici, di cui alla legge n. 250 del 1990, che nell'esercizio 2015 ammontano in termini di impegni a circa 73 milioni (capitolo 466). Ulteriori risorse risultano quali contributi previsti dalla legge n. 291 del 1978 a favore della associazione della stampa estera (9 mila euro in termini di impegni). A valere sul capitolo 469 sono state, inoltre, stanziate le risorse a favore dell'editoria speciale per non vedenti, per un importo stabilito per legge di 1 milione di euro, erogate nel corso dell'esercizio finanziario 2015. Anche nel 2015 ha trovato applicazione, per la generalità dei contributi il cui importo non è predeterminato per legge, il principio stabilito dall'articolo 2, comma 62, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), in base al quale i contributi e le provvidenze spettano nel limite dello stanziamento iscritto sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, procedendo, ove necessario, al riparto proporzionale dei contributi tra gli aventi diritto.

Sono stati, inoltre, confermati gli effetti derivanti dall'applicazione delle norme introdotte dal decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63, convertito dalla legge 16 luglio 2012, n. 103 e dai relativi dPCM attuativi, sulla ripartizione delle risorse tra le imprese editrici aventi diritto al contributo[49].

[49]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 un contenimento della platea delle imprese beneficiarie e ad una apprezzabile riduzione del "fabbisogno", cioè del monte delle risorse corrispondenti alla misura intera del contributo,

Ulteriori interventi di sostegno all'editoria si riconducono al "Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria", istituito nel 2014, in attuazione dell'articolo 1, comma 261, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per l'anno 2014). Il Fondo si propone 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. Le risorse del Fondo[50], complessivamente pari, nel 2015, a 24,8 milioni, al netto degli accantonamenti, sono state ripartite con dPCM 10 novembre 2015 a favore di diverse misure che incidono (nella misura di 6,5 milioni): sui trasferimenti alla sezione speciale del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese del Ministero dello sviluppo economico, per finanziamenti bancari a sostegno di investimenti in innovazione tecnologica e digitale (3,4 milioni); sulle risorse destinate a premiare le imprese di nuova costituzione (1 milione); sull'ammontare del sostegno agli ammortizzatori necessario per attenuare l'impatto sociale dei processi già in corso di ristrutturazione (2 milioni); sulla copertura degli oneri relativi agli sgravi contributivi per le assunzioni di giornalisti con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato[51] (65 mila euro). Il panorama delle misure a sostegno dell'editoria prevede, inoltre, i contributi diretti alle emittenti radiofoniche organi di partiti e movimenti politici (per un ammontare di 4,9 milioni) e misure di sostegno indiretto al settore quali: il rateo di rimborso del debito con la società Poste Italiane S.p.A. (50,8 milioni in termini di impegni) e le spese per la definizione dei rimborsi a favore degli enti gestori per le riduzioni tariffarie sui consumi di energia elettrica, riconosciute ad imprese radiofoniche e televisive (*una tantum*).

Il sistema del sostegno pubblico al settore editoriale è oggetto di un processo di razionalizzazione anche sotto il profilo della unificazione dei molteplici attuali canali di finanziamento delle misure di intervento. E' attualmente in corso (AS 2271) una complessiva riforma del sistema del sostegno pubblico alle imprese editoriali che vede, da un lato, l'istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, con durata quinquennale, ove far affluire tutte le risorse statali oggi destinate alle diverse forme di sostegno all'editoria, e, dall'altro, la parziale ridefinizione della platea dei soggetti potenziali beneficiari del contributo diretto e dei requisiti di accesso ai benefici, tra cui la previsione di un tetto, al singolo contributo, commisurato ad una determinata percentuale dei ricavi dell'impresa.

Politiche per la famiglia

Il Dipartimento per le politiche della famiglia, quale struttura generale della Presidenza del Consiglio, contribuisce, nell'ambito delle proprie competenze, alla promozione e al raccordo delle azioni di Governo, con la finalità di assicurare l'attuazione delle politiche in favore della famiglia ed a garantire la tutela dei diritti della famiglia in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali. Tale struttura, in particolare, avvalendosi dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia e sulla base del Piano nazionale per la famiglia, cura l'elaborazione e il coordinamento delle politiche nazionali, regionali e locali, per la famiglia e ne assicura il monitoraggio e la valutazione. Promuove, coordina e finanzia altresì, le azioni del Governo dirette a contrastare la crisi demografica e a sostenere la maternità e la paternità e a incentivare le iniziative di conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura della famiglia. Significative risultano, inoltre, le competenze volte a promuovere e coordinare le attività in materia di relazioni giuridiche familiari e di adozioni nazionali ed internazionali.

---

atteso che il complesso delle citate disposizioni porta ad un rimborso dei costi più ristretto e soprattutto più aderente alle vendite effettive ed ai costi reali di edizione.

[50] Il capitolo 477 riporta uno stanziamento definitivo di circa 35 milioni, impegni per circa 19,3 milioni e pagamenti di competenza per circa 11,25 milioni.

[51] Si è ritenuto invece di non rinnovare gli incentivi alle assunzioni dei giornalisti a tempo indeterminato, previsti nel dPCM per l'anno 2014 e consistenti in sgravi contributivi pari al 100 per cento dell'aliquota ordinaria per un periodo di trentasei mesi, poiché alla stessa finalità provvede, in via generale, e dunque anche per i giornalisti, l'analoga misura a prevista dalla legge di stabilità per l'anno 2015 (art.1, comma 118, della legge 23 dicembre 2014, n. 190).

Gran parte del mandato istituzionale, in coerenza delle funzioni delegate all'autorità politica[52], si esplica attraverso la gestione delle risorse afferenti il Fondo per le politiche della famiglia di cui all'art.19, comma 1, del DL n. 223 del 2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 248 del 2006. Con dPCM 14 ottobre 2015 si è provveduto, come per i passati esercizi, al riparto delle risorse, pari a 20,5 milioni, per settori di intervento di competenza sia statale che regionale[53].

Per gli interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale, 3,1 milioni sono stati finalizzati al finanziamento delle iniziative di conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura della famiglia, di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 9, della legge 8 marzo 2000, n. 53 e successive integrazioni e modificazioni; 8 milioni sono stati destinati a favore della Commissione per le adozioni internazionali, prevista dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476, di cui almeno 5 milioni da destinare al sostegno delle adozioni internazionali, ai sensi dell'art.1, comma 132, della legge 23 dicembre 2014, n. 190; infine 4,4 milioni risultano indirizzati alla realizzazione di interventi in materia di politiche familiari.

Con riguardo alle attività di competenza delle Regioni e degli Enti locali, 5 milioni sono stati destinati per finanziare le attività a favore delle famiglie e delle responsabilità genitoriali, come previsto dalle programmazioni regionali, nonché le attività dei Centri per le famiglie, laddove presenti, a favore della nascita e dello sviluppo[54].

Sulla base di un primo monitoraggio svolto dal Dipartimento, emerge che le richieste delle Regioni Abruzzo, Marche, Molise e Piemonte rispondono ai requisiti stabiliti dal dPCM 14 ottobre 2015 e pertanto sono stati predisposti gli atti per l'erogazione delle risorse finanziarie di rispettiva spettanza; le Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto, hanno inviato richieste mancanti di uno o più dei requisiti anzidetti ai fini dell'erogazione delle somme assegnate. Relativamente a tali Regioni, è stata inviata a ciascuna di esse la richiesta di integrare la documentazione pervenuta con gli ulteriori requisiti mancanti ai fini dell'erogazione del finanziamento; per quanto concerne le restanti Regioni, si è provveduto ad invitarle ad inviare, nel più breve tempo possibile, la prescritta richiesta nella quale dovranno essere indicate, tra l'altro, le azioni programmate da finanziare per l'anno 2015.

Politiche giovanili

Il Dipartimento della gioventù e del Servizio civile nazionale fornisce il supporto al Presidente del Consiglio dei ministri nell'esercizio delle funzioni di promozione e raccordo delle azioni di Governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche in favore della gioventù, nonché in materia di Servizio civile nazionale e di obiezione di coscienza. Il Dipartimento, in particolare, promuove e raccorda le azioni di Governo volte ad assicurare la partecipazione dei giovani alla vita pubblica, la valorizzazione dell'espressione delle loro capacità, il sostegno all'autonomia dei giovani in termini lavorativi (imprenditorialità giovanile, promozione del lavoro, diritto alla casa,

[52] Va rilevato che, ad inizio mandato, l'attuale Governo aveva conferito la delega di funzioni in materia di politiche giovanili, servizio civile nazionale, integrazione e famiglia, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali (dPCM 23 aprile 2014). Quelle inerenti le politiche della famiglia sono state ultimamente delegate con dPCM 25 febbraio 2016 al Ministro per gli affari regionali, le autonomie.

[53] La dotazione del Fondo è stata ridotta a decorrere dal 2016 nella misura dei 15 milioni dal comma 412 dell'articolo unico della legge di stabilità per il 2016.

[54] In base a quanto disposto dall'art. 2, commi 4 e 5, del predetto decreto, il Dipartimento per le politiche della famiglia trasferisce le risorse assegnate a ciascuna Regione a seguito di specifica richiesta nella quale devono essere indicate le azioni che la Regione medesima, in accordo con le Autonomie locali, intende realizzare, nonché la compartecipazione finanziaria per una quota pari ad almeno il 20 per cento delle risorse nazionali assegnate. Alla predetta richiesta devono essere allegati copia del provvedimento di programmazione regionale e una scheda concernente il piano di massima delle attività relative alla realizzazione delle azioni da finanziare comprensiva di un cronoprogramma con indicazione dei tempi e delle modalità di attuazione. I commi da 6 a 9 del citato articolo 2, inoltre, stabiliscono che il finanziamento è erogato alle Regioni in un'unica soluzione alla presentazione della relativa richiesta, che gli uffici del Dipartimento provvedono a monitorare la realizzazione dei progetti sulla base dei dati comunicati dalle Regioni.

accesso alle innovazioni tecnologiche, ecc.), la promozione della creatività giovanile in tutte le sue forme e l'accesso alle opportunità dedicate ai giovani in campo internazionale e comunitario.

Inoltre il Dipartimento, nell'ambito della precedente programmazione comunitaria 2007-2013, è stato individuato come beneficiario di risorse strutturali, nonché di risorse provenienti dal Piano Azione e Coesione (PAC).

Le risorse assegnate nel 2015 (187,7 milioni) risultano impegnate per 168,2 milioni, dei quali 133,9 attengono al Fondo nazionale per il Servizio civile, quali trasferimenti sulla contabilità speciale ad esso intestata ai sensi del DL n. 324 del 1999. I restanti 34,3 milioni sono stati in gran parte assorbiti dalla gestione del Fondo per le politiche giovanili (20,3 milioni, di cui 11,3 milioni riferiti a reinscrizioni di residui passivi perenti) e dalle spese per la realizzazione di interventi e progetti finanziati dal Piano di azione e coesione (13,9 milioni).

Il Fondo per le politiche giovanili (capitolo di bilancio 853) cui all'art. 19, comma 2, del DL n. 223 del 2006 (convertito dalla legge n. 248 del 2006) è stato istituito al fine di promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, anche attraverso interventi volti ad agevolare la realizzazione del diritto dei giovani all'abitazione, nonché a facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi[55]. Parte delle risorse impegnate nel 2015, pari a 8,9 milioni, sono state indirizzate al finanziamento di azioni e progetti destinati al territorio, individuati d'intesa con le Regioni e le Province autonome (3,7 milioni) e gli Enti locali (3,9 milioni) e, in misura minore, ad azioni e progetti di "rilevante interesse nazionale" tra i quali si segnala l'attuazione della iniziativa "Campi giovani", (in collaborazione con la Guardia Costiera, la Marina Militare, i Vigili del Fuoco e la Croce Rossa) diretta a ragazzi e ragazze di età compresa tra i 14 ed i 22 anni.

Le somme impegnate per i progetti finanziati dal Piano d'azione e coesione (13,9 milioni) sono state destinate al finanziamento delle istanze istruite nell'ambito delle procedure indette dagli avvisi pubblici denominati "Giovani per il sociale", per favorire l'inclusione sociale, il coinvolgimento ed il sostegno di giovani in condizioni di disagio, con l'obiettivo di promuovere la cittadinanza attiva e la solidarietà, e "Giovani per la valorizzazione dei beni pubblici" volto, invece, a sostenere il recupero di spazi comuni, al fine di restituirli al territorio, dando impulso all'imprenditoria giovanile e all'occupazione sociale.

[55] Gli stanziamenti del fondo sono annualmente quantificati dalla legge di stabilità (Tabella C allegata alla legge) e da eventuali variazioni disposte da successive manovre di finanza pubblica.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Considerazioni di sintesi
1. Programmazione strategica e finanziaria
2. Analisi finanziarie e contabili: *2.1. Le risorse finanziarie assegnate*; *2.2. Analisi della gestione delle spese; 2.3. Gestione delle entrate extra-tributarie;* 2.3.1. Entrate extra-tributarie; 2.3.2. Entrate riassegnate
3. Missioni e programmi: *3.1. Missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio"*; 3.1.1. Programma 4 "Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario"; 3.1.2. Programma 6 "Analisi e programmazione economico-finanziaria"; 3.1.3. Programma 7 "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio"; *3.2. Missione 3 "Relazioni finanziarie con le Autonomie locali"*; 3.2.1. Programma 4 "Federalismo"; *3.3. Missione 34 "Debito pubblico"*; 3.3.1. Programma 1 "Oneri per il servizio del debito statale" e programma 2 "Rimborsi del debito statale"

Considerazioni di sintesi

Al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) sono affidate le funzioni spettanti allo Stato nelle seguenti rilevanti materie: politica economica, finanziaria e di bilancio; programmazione degli investimenti pubblici; coordinamento della spesa pubblica e verifica dei suoi andamenti; politiche fiscali e sistema tributario; demanio e patrimonio statale, catasto e dogane; programmazione, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico, territoriale e settoriale; vigilanza su Enti e attività; rapporti con autorità di vigilanza e controllo previsti dalla legge.

Si tratta, come evidente, di compiti che riguardano gli ambiti primari della azione dello Stato sul fronte delle entrate e della spesa, che, in quanto tali, sono oggetto del primo volume di questa relazione. In questa sede si è pertanto concentrata l'analisi sulla programmazione e gestione da parte del Ministero, attraverso la struttura e le risorse allo stesso assegnate, della delicata attività di supporto di propria competenza.

Il MEF partecipa alla gestione di 26 delle 34 missioni complessive del bilancio, di cui 21 in condivisione con altri Ministeri e 5 di propria esclusiva competenza, nonché a 55 dei 181 programmi complessivi del bilancio dello Stato. In occasione delle riforme dell'ordinamento contabile in atto, andrebbe rivalutata questa forte polarizzazione della spesa, allo scopo di concentrare la responsabilità di ciascuna politica di riferimento, semplificando la struttura del bilancio dello Stato. Del resto, molti programmi di spesa di pertinenza del MEF sono caratterizzati da meri trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche o ad Enti vigilati.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per il 2015 è divenuta efficace soltanto ad esercizio inoltrato, rendendo difficoltosa la realizzazione tempestiva del processo di programmazione operativa. Inoltre permangono differenze fra la stessa e la nota integrativa, concentrandosi gli obiettivi della direttiva solo sui programmi ritenuti ad "esecuzione diretta" (84) – escludendosi, dunque, quelli associati a programmi meramente finanziari (63) - e prevedendo solo la nota integrativa obiettivi per l'Avvocatura di Stato e per l'Ufficio di Gabinetto. Tali disallineamenti non consentono una piena integrazione tra programmazione strategica e

programmazione finanziaria, rilevante ai fini di una verifica di coerenza tra gli obiettivi programmati e le risorse assegnate.

Gli stanziamenti definitivi del 2015 ammontano per il MEF a 588,1 miliardi a fronte di una assegnazione iniziale di 590,7 miliardi. Una dotazione rilevante (nel 2009 era pari a 544,4 miliardi), tuttavia in diminuzione di circa 4,3 miliardi rispetto al 2014: è la spesa in conto capitale a ridursi rispetto all'esercizio precedente di ben 32 miliardi (nonostante l'incorporazione della missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" relativa ai fondi per lo sviluppo e la coesione, nell'ambito della quale sono stati trasferite risorse nell'anno per un importo pari a circa 6 miliardi), compensati in parte da incrementi nelle spese di parte corrente e per rimborso passività finanziarie.

Sul versante delle entrate extra tributarie, che ricadono quasi totalmente nella gestione del MEF, si rinnova il divario fra accertato e riscosso che, soprattutto nel segmento relativo alle sanzioni tributarie, conferma una strutturale difficoltà di tradurre in gettito effettivo un'intensa attività di accertamento. Analogamente, trova conferma il ruolo che il MEF svolge nella riassegnazione (alla spesa) di entrate derivanti in larga parte da servizi resi dalle Amministrazioni dello Stato: un ruolo redistributivo, di cui proprio il MEF è il principale "beneficiario", che fa aggio su un reimpiego di risorse in direzione di un miglioramento dell'offerta di servizi pubblici.

La gestione complessiva per missioni e programmi per il 2015 evidenzia come il Ministero impegni, sulla competenza, 552 miliardi prevalentemente concentrati nelle missioni 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" (90,8 miliardi), 3 "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali" (101,3 miliardi) e 34 "Debito pubblico" (288,6 miliardi), su cui si è concentrata l'analisi.

La missione 29 è sicuramente la principale, in quanto contiene programmi che fanno riferimento alla effettiva attività di gestione del Ministero e rispetto ai quali si concentrano, per intanto, gli obiettivi strategici della direttiva. Sono stati approfonditi, in particolare, due programmi di competenza del Dipartimento del Tesoro (n. 4 e n. 6) ed uno della Ragioneria generale dello Stato (n. 7).

Nell'ambito del programma 4 "Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario", appare rilevante l'esito della valutazione del sistema italiano di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo rispetto agli standard di riferimento, svoltasi nel 2015 e pubblicata dal GAFI-FATF e dal FMI a febbraio 2016: alcune lacune riscontrate nel sistema normativo (riguardanti i conti di corrispondenza, il sistema dei bonifici transfrontalieri, la verifica della clientela per le professioni non finanziarie e il sistema sanzionatorio) dovrebbero essere superate in occasione del recepimento della IV Direttiva antiriciclaggio; margini di miglioramento sono stati osservati anche nella qualità dei processi e dell'azione amministrativa, con particolare riguardo alla possibilità di pervenire ad una programmazione maggiormente strutturata delle politiche e delle azioni; ma soprattutto critico è apparso il numero delle diverse Autorità coinvolte, rispetto al quale potrebbe risultare necessario un ulteriore rafforzamento del coordinamento nell'ambito del Comitato di Sicurezza Finanziaria.

Quanto al programma 6 "Analisi e programmazione economico-finanziaria", sono emerse difficoltà rispetto alla tempistica stimata per la messa in esercizio e la completa funzionalità di un progetto teso ad implementare un'unica piattaforma applicativa a supporto del processo di gestione del debito pubblico, destinata a riunire i sistemi esistenti al fine di fornire, in tempi rapidi, dati congruenti e verificabili per l'analisi, la previsione, l'emissione e la gestione del debito pubblico. Una volta a regime, il sistema dovrebbe dare un rilevante contributo al miglioramento dell'operatività della competente Direzione, sia sul fronte gestionale, che su quello della reportistica.

In materia di valorizzazione del patrimonio pubblico, invece, nel segnalare la conclusione dell'iniziativa *Proposta immobili 2015* (consistente nel coinvolgimento degli Enti territoriali ed altri soggetti pubblici nella selezione di un portafoglio immobili da valorizzare e alienare), particolari elementi di valutazione sono emersi in tema di "razionalizzazione degli spazi": dai Piani predisposti dalle Amministrazioni nella loro complessità emergerebbero risparmi conseguibili nel periodo 2015-2020 per circa 150 milioni, tuttavia tale conseguimento è

subordinato, in alcuni casi, all'esecuzione di interventi edilizi tesi alla rifunzionalizzazione degli immobili coinvolti; è il caso delle sedi centrali e periferiche dei quattro Dipartimenti del MEF, per i quali il potenziale abbattimento dei canoni annui di locazione (per le annualità dal 2016 al 2020), per un complessivo importo di 19,3 milioni, risulterebbe subordinato a costi accessori per lavori stimati dall'Agenzia del demanio pari a 38,5 milioni.

Nell'ambito del programma 7 "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio", rilevante è stata l'attività posta in essere dalla Ragioneria generale dello Stato (RGS) a seguito dei processi di riorganizzazione delle strutture dei Ministeri che hanno comportato, dal punto di vista contabile, modifiche sia nel contenuto e nell'articolazione dei programmi di spesa, che nell'articolazione dei Centri di responsabilità amministrativa e dei Centri di costo. Al riguardo va segnalato l'incremento di questi ultimi (da 787 a 1.004) in ragione, non tanto della modifica del numero di strutture dirigenziali sottostanti, quanto della necessità di offrire una più trasparente e dettagliata rappresentazione delle unità organizzative periferiche, esigenza verificatasi proprio per l'amministrazione finanziaria, con riferimento alle Ragionerie territoriali dello Stato e alle Commissioni tributarie territoriali.

Si segnalano alcuni sviluppi nel processo di attuazione della Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (BDAP), strumento rilevante a supporto dell'attività di analisi e monitoraggio della finanza pubblica, diretto a consentire la razionalizzazione e condivisione dell'informazione gestita: nel corso del 2015 sono state implementate attività di consolidamento del sistema, in particolare, risultano acquisite, in esito allo sviluppo della fatturazione elettronica e della certificazione del credito, le informazioni dei sistemi di supporto ai processi amministrativi, quali il Sistema di interscambio SDI, la piattaforma di certificazione dei crediti PCC e il Sistema di contabilità generale SICOGE.

Al MEF è stato assegnato l'obiettivo di garantire il pieno supporto al Governo per la predisposizione e gestione del bilancio dello Stato, con particolare riguardo al monitoraggio delle variazioni di bilancio: un fenomeno da monitorare atteso che una parte significativa delle scelte allocative avviene al di fuori della sessione di bilancio, anche tramite specifici atti amministrativi. Alla luce di una analisi sui tempi, si è sottolineata la rilevanza di una accelerazione ove possibile, di dette procedure, dipendendo dal loro perfezionamento la possibilità di poter procedere con la gestione contabile interessata.

Notevoli gli stanziamenti definitivi (101,4 miliardi) della missione 3 "Relazioni finanziarie con le Autonomie locali", su cui tuttavia pesano obiettivi meramente finanziari. Nel corso dell'anno 2015, nell'ambito del programma "Federalismo", sono stati disposti pagamenti in favore delle Regioni a statuto speciale per un importo complessivo di 206,6 milioni, mentre permangono trasferimenti in favore di Regioni a statuto ordinario per 97,8 milioni.

Infine, la missione 34, "Debito pubblico" ripartita in due programmi di competenza esclusiva del MEF, comprende le risorse destinate al rimborso del debito statale e gli oneri per il servizio del debito ed assorbe un significativo ammontare di risorse del bilancio dello Stato (36,2 per cento) e di quelle assegnate al MEF (53,1 per cento). Entrambi i programmi (programma 1 – "Oneri per il servizio del debito statale" e programma 2 – "Rimborsi del debito statale") hanno una competenza condivisa tra i Dipartimenti del tesoro, della Ragioneria generale dello Stato e dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi. Nel 2015 si sono prodotti ancora gli effetti della riduzione delle aliquote delle provvigioni per i collocamenti in asta verificatasi l'anno precedente. Inoltre, a seguito della revisione del sistema di collocamento dei BTP Italia mediante suddivisione della procedura in due fasi, si sono potute ridurre le spese in termini di commissioni, grazie alla possibilità di escluderne la corresponsione con riferimento alla seconda fase di distribuzione.

1. Programmazione strategica e finanziaria

Nel ruolo rivestito dal Ministero dell'economia e delle finanze nei diversi settori della spesa pubblica viene riconosciuta la ragione della partecipazione dello stesso alla gestione di 26 delle

34 missioni complessive del bilancio, di cui 21 in condivisione con altri Ministeri e 5 di propria esclusiva competenza. Peraltro negli ultimi anni si è ampliato il numero dei programmi gestiti dal MEF: dai 48 del 2009 ai 55 del 2015, su 181 complessivi del bilancio dello Stato.

Perplessità pone, tuttavia, la presenza di numerosi programmi di spesa di natura settoriale, nell'ambito di missioni condivise tra il Ministero dell'economia e delle finanze e gli altri Ministeri: poche Amministrazioni ministeriali, infatti, gestiscono missioni di propria esclusiva competenza[1]. Pertanto, rispetto a una forte polarizzazione della spesa in capo al Ministero dell'economia e delle finanze, si è assistito, negli anni più recenti, ad una iniziale progressiva ricollocazione di competenze presso le amministrazioni settoriali di riferimento[2]. Andrebbe in ogni caso valutata una più ampia revisione, allo scopo di concentrare la responsabilità di ciascuna politica di riferimento e di semplificare la struttura del bilancio statale. Del resto, molti programmi di spesa di pertinenza del MEF sono caratterizzati da meri trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche o ad Enti vigilati[3]. L'occasione potrebbe essere la riorganizzazione delle missioni e dei programmi di spesa prevista dal decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90 (in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196), nell'ambito della più generalizzata attività normativa di adeguamento dell'ordinamento contabile alle nuove necessità di cui si dà atto nel volume I di questa relazione[4].

A supporto di queste considerazioni si riporta la distinzione, operata nella nota integrativa al bilancio 2015, fra programmi ad esecuzione diretta (cui afferiscono 84 obiettivi) e programmi finanziari, sui quali il Ministero effettua meri trasferimenti (63 obiettivi)[5].

Le figure che seguono evidenziano chiaramente, sotto questo profilo, la fisionomia dei programmi del Ministero, e soprattutto l'incidenza residua delle dotazioni riconducibili ad una effettiva gestione strategica da parte dello stesso Dicastero.

---

[1] Il Ministero dello sviluppo economico (missione 10, "Energia e diversificazione delle fonti energetiche", missione 12, "Regolazione dei mercati", missione 16, "Commercio internazionale e internazionalizzazione del sistema produttivo"), il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (missione 23, "Istruzione universitaria e formazione post-universitaria"), il Ministero dell'interno (missione 2, "Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio"), il Ministero della salute (missione 20, "Tutela della salute") e il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (missione 21, "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici", missione 31, "Turismo").

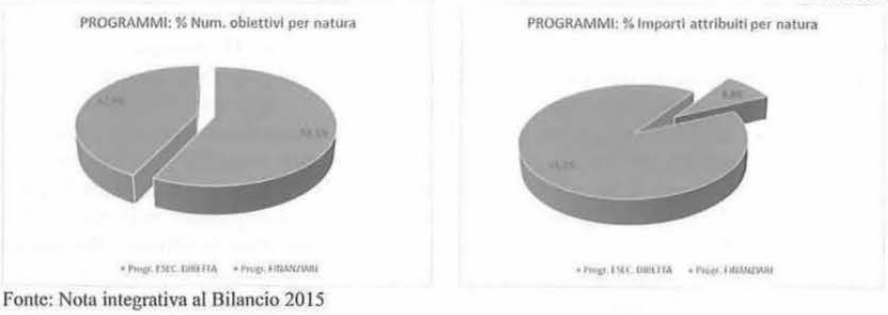
[2] Si richiama, ad esempio, il passaggio del programma "Sviluppo e competitività del turismo" al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. Analogamente vi è stato un progressivo spostamento di capitoli di bilancio afferenti al settore previdenziale (in particolare la gestione ex-INPDAP) dal Ministero dell'economia e delle finanze al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e altri interventi di natura settoriale di dimensioni finanziarie meno rilevanti ad altri Ministeri competenti che non si è riflessa sulla struttura di bilancio per missioni e programmi, ma ha limitato il contributo finanziario affidato al Ministero dell'economia e delle finanze.

[3] È il caso ad esempio del programma 4, "Interventi per pubbliche calamità" della missione 8, "Soccorso civile", che comprende il "Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura e altri interventi indennizzatori" (capitoli 7411, 7935); del programma 3, "Sostegno al settore agricolo", della missione 9, "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", che prevede i trasferimenti all'Agea (capitoli 1525 e 1526); del programma 8, "Opere pubbliche e infrastrutture" della missione 14, "Infrastrutture pubbliche e logistica", che prevede trasferimenti in materia di edilizia sanitaria pubblica o alle Regioni per opere infrastrutturali stradali (capitoli 7464 e 2735).

[4] In tale contesto, tra l'altro, si è ribadito che "la significatività dei programmi del bilancio e l'affidamento di ciascun programma di spesa a un unico Centro di responsabilità amministrativa costituiscono criteri di riferimento per i processi di riorganizzazione delle Amministrazioni" (art. 21, comma 2-*bis*, della legge 31 dicembre 2009, n. 1, come modificato dal citato decreto legislativo).

[5] È questo il caso di programmi contenuti: nella missione 28, "Sviluppo e riequilibrio territoriale" (acquisita nell'esercizio in esame e già sul bilancio del MISE, laddove le risorse vengono trasferite all'Agenzia per la coesione territoriale); nella missione 1, "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri" (trasferimenti al Parlamento Italiano, al Presidente della Repubblica, alla Corte costituzionale, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Corte dei conti, al Consiglio di Stato e TAR, ecc.); nella missione 15, "Comunicazioni" (trasferimenti alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria).

GRAFICO 1



Fonte: Nota integrativa al Bilancio 2015

L'atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche per il 2015, riprendendo sostanzialmente quello dell'esercizio precedente, indica, i seguenti obiettivi di politica finanziaria: il consolidamento del percorso di risanamento finanziario; il rafforzamento della *governance* economica europea e adozione delle riforme strutturali; la riforma dell'ordinamento tributario; la lotta all'evasione e all'elusione; il completamento della riforma del bilancio; il contenimento dei costi di funzionamento e miglioramento dell'efficienza; la modernizzazione dell'Amministrazione pubblica; la valorizzazione del capitale umano. Per il 2015 sono state introdotte due nuove priorità politiche che riguardano: la privatizzazione di società sotto controllo statale e valorizzazione/dismissione del patrimonio immobiliare pubblico; il contributo della Guardia di Finanza al rafforzamento del contrasto all'evasione, elusione e alle frodi fiscali[6].

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per il 2015, definita il 3 giugno 2015, è divenuta efficace soltanto ad esercizio inoltrato, rendendo difficoltosa la realizzazione tempestiva del processo di programmazione operativa[7]. Tale ritardo, ormai costante negli ultimi anni ed imputabile a criticità interne di tipo organizzativo, per l'anno in esame è riconducibile anche al perfezionamento della nomina, alla fine del mese di aprile 2015, dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione.

I 42 obiettivi strategici indicati nella direttiva si riferiscono soltanto a 3 missioni, ed in particolare alla missione "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" su cui si soffermerà maggiormente l'analisi[8]. Anche l'impostazione della programmazione strategica e finanziaria conferma dunque l'opportunità di una semplificazione della struttura del bilancio per i profili di problematicità sopra esposti.

Oltre agli obiettivi strategici la direttiva prevede 40 obiettivi strutturali[9].

---

[6] Si segnalano, inoltre, obiettivi specifici di politica fiscale per il triennio 2015-2017, individuati avendo riguardo 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: prevenzione e contrasto degli illeciti in materia extra tributaria e di quelli relativi ai movimenti transfrontalieri di denaro contante; prevenzione e contrasto del gioco illecito e irregolare; supporto all'Autorità politica nel progetto di riforma fiscale; questi, con il loro contenuto di maggiore dettaglio, vanno ad aggiungersi agli obiettivi già previsti nell'atto di indirizzo dell'esercizio precedente: 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. Su tali temi si rinvia al capitolo delle entrate del volume I di questa relazione.

[7] Si segnala che la direttiva per l'azione amministrativa e la gestione per il 2016 è stata emanata il 16 marzo 2016 e registrata dalla Corte dei conti in data 19 aprile 2016.

[8] Le altre due sono "Giustizia" e "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche".

[9] Avendo riguardo ai diversi Centri di responsabilità, si precisa quanto segue: al Dipartimento del Tesoro, rispetto all'anno precedente, nel 2015 è stato assegnato un nuovo obiettivo strategico, nell'ambito del programma "Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario" della missione "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", denominato "Prevenzione del furto di identità delle persone fisiche che richiedono finanziamenti o servizi nei settori del credito, della telefonia e delle assicurazioni" (viene meno, invece, l'obiettivo "Gestione delle attività connesse al semestre di presidenza italiana della U.E.", relativo al programma "Analisi e programmazione economico-finanziaria"); gli obiettivi strategici del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato riprendono sostanzialmente quelli del

La programmazione strategica viene agganciata all'allocazione delle risorse attraverso l'indicazione degli obiettivi nella Nota integrativa al bilancio. Quest'ultima, in particolare, nell'ambito delle 10 priorità politiche, prevede 147 obiettivi, di cui 41 strategici e 106 strutturali. Permangono differenze fra direttiva e nota integrativa, come nei precedenti esercizi. Gli obiettivi della Direttiva generale sono esclusivamente quelli correlati ai programmi ritenuti ad "esecuzione diretta" (84), ivi escludendosi, quindi, quelli associati a programmi finanziari (63) che, come già evidenziato, riguardano per lo più meri trasferimenti ad altri soggetti[10]. Inoltre, anche nella direttiva per il 2015, non si sono previsti obiettivi per l'Avvocatura di Stato e per l'Ufficio di Gabinetto, cui fa invece riferimento la Nota integrativa assegnando agli stessi obiettivi strutturali[11]. Un ulteriore confronto a livello di missioni e programmi evidenzia chiaramente che mentre gli obiettivi strategici risultano sostanzialmente in linea tra loro e coerenti con i relativi programmi, notevoli diversità si riscontrano, invece, per quanto riguarda gli obiettivi strutturali: 47 obiettivi in nota integrativa a fronte di 40 obiettivi indicati nella direttiva, peraltro, solo 21 coincidenti tra loro a livello di programma e di contenuto.

Come già sottolineato nella relazione dello scorso anno, 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 dello Stato, 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. Ha inciso su tale 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, attraverso cui definire quali parti del decreto legislativo n. 150 del 2009 si applicano al Dicastero, provvedimento che tuttavia è in corso di perfezionamento[12].

Al riguardo l'allineamento della direttiva e dei documenti di bilancio in materia di programmazione degli obiettivi e rilevazione dei risultati potrebbe consentire una piena integrazione tra programmazione strategica e programmazione finanziaria, fondamentale ai fini di una verifica di coerenza tra gli obiettivi programmati e le risorse assegnate ai competenti centri di responsabilità[13].

2014 (non è più presente tra gli obiettivi 2015 quello denominato "Sviluppo del capitale umano anche attraverso percorsi di formazione specialistica".); lo stesso dicasi per il Dipartimento delle Finanze: non risulta confermato, per l'anno 2015, l'obiettivo strategico "Assicurare la riduzione della spesa promuovendo una gestione più efficiente e la valorizzazione del patrimonio delle Amministrazioni pubbliche" (del programma "regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità" della missione "Politiche economico-finanziarie di bilancio); infine, per il Dipartimento dell'Amministrazione generale, si rileva la suddivisione dell'obiettivo strategico del 2014 "Ottimizzare la spesa per i servizi logistici del Ministero" in due nuovi obiettivi "Definire ed attivare interventi di razionalizzazione degli spazi nelle sedi del Ministero" e "Garantire lo svolgimento delle attività di supporto al funzionamento delle strutture del Ministero coerentemente con le risorse disponibili". La direttiva 2015 conferma gli obiettivi strategici della Guardia di Finanza, includendone però uno nuovo denominato "Contrasto alla criminalità economica e finanziaria", che sviluppa le volontà politiche contenute nell'atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche del Ministro dell'economia e delle finanze.

[10] Gli stessi sono comunque selezionati e ricompresi in una sezione dell'applicativo informatico della Direttiva generale a supporto della programmazione strategica. La loro evidenza è presente nel computo delle risorse finanziarie totali - come indicato all'interno del documento di Direttiva.

[11] L'Amministrazione ha peraltro assicurato che a partire dalla programmazione 2017-2019, il documento della direttiva generale conterrà anche la pianificazione dell'Ufficio di Gabinetto.

[12] Come rilevato nelle relazioni precedenti l'Amministrazione non ha ancora individuato i limiti di applicabilità al Dicastero delle norme in materia di misurazione, valutazione e trasparenza delle performance in applicazione delle disposizioni dei titoli II e III del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 al Ministero dell'economia e delle finanze e alle Agenzie fiscali. Allo stato attuale il Ministero ha predisposto lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, pertanto, si resta in attesa dei successivi adempimenti collegati al perfezionamento del provvedimento indicato. Il Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi ha espresso, in data 19 maggio, parere favorevole, circa lo schema di decreto che dà attuazione all'articolo 57, comma 21 del decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235: lo schema risulta in via di definizione per l'inoltro della firma al Presidente del Consiglio dei ministri.

[13] La realizzazione della maggior parte degli obiettivi strategici e strutturali è affidata al Dipartimento del Tesoro, 29 di nota integrativa e 36 di direttiva, concentrati per la maggior parte nella missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" (20 di nota integrativa e 35 di direttiva), mentre il Dipartimento dell'amministrazione generale del

In ordine alla definizione e identificazione di indicatori significativi per ciascun programma di spesa, il Ministero con le altre Amministrazioni centrali ha avviato un'attività volta a migliorare i contenuti delle Note integrative allegate al bilancio di previsione e ad indirizzare iniziative di valutazione delle politiche sottostanti i programmi di spesa: l'intento è stato quello di consentire già a partire dalle Note integrative allegate al disegno di legge del bilancio 2016, l'adozione di obiettivi attinenti la realizzazione e le finalità ultime delle politiche sottostanti i programmi di spesa. Di particolare interesse l'attività a supporto dell'individuazione di indicatori da associare ai programmi trasversali 32.2 "Indirizzo politico" e 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza".

Va segnalata, altresì, la recente pubblicazione di una nota metodologica sull'avvio della *performance* del Ministero, che riveste particolare rilevanza, considerato che il MEF non ha ad oggi disposto un unico piano della *performance*, ma singoli documenti programmatici contenenti gli obiettivi assegnati: nella predetta nota si preannuncia che a decorrere dal prossimo ciclo 2017-2019, sarà predisposto un documento programmatico, composto dalla Direttiva generale e dal Piano della *performance*, che dovrebbe ricomprendere tutta la programmazione dell'Amministrazione finanziaria e racchiudere al suo interno, oltre la dimensione strategica e finanziaria, anche la programmazione operativa di secondo livello.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Le risorse definitive assegnate complessivamente nel 2015 al MEF sono state pari a 588,1 miliardi a fronte di una assegnazione iniziale di 590,7 miliardi. Una dotazione alta nel confronto con gli stanziamenti del periodo 2009-2013 (nel 2009 pari a 544,4 miliardi), ma che evidenzia una diminuzione di circa 4,3 miliardi rispetto al 2014.

E' tuttavia esclusivamente la spesa in conto capitale a ridursi rispetto all'esercizio precedente di ben 32 miliardi, compensati, in parte, da incrementi nelle spese di parte corrente e per rimborso passività finanziarie, e registrata, nel 2015, nonostante l'incorporazione della missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" relativa ai fondi per lo sviluppo e la coesione, che ha destinato risorse nell'anno per un importo pari a circa 6 miliardi.

Sulla riduzione ha pesato notevolmente la presenza, nell'esercizio 2014, di risorse specifiche della categoria XXXI "Altre spese in conto capitale", non stanziate nuovamente nel 2015, ovvero, i fondi destinati per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili verso fornitori (per 22,6 miliardi), nell'ambito della missione 3 "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali", nonché altre dotazioni di capitoli della missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio," per 11,9 miliardi[14].

Vanno in ogni caso registrate riduzioni nei contributi agli investimenti (categorie XXII e XXIII) della missione 13 "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto", per un importo pari a 1,4 miliardi[15].

I maggiori stanziamenti sono di parte corrente e costituiscono il 57 per cento della spesa dell'intero Ministero, il 39,5 per cento è invece costituito da rimborso passività finanziarie e il restante 3,5 per cento dalla spesa in conto capitale.

---

personale e dei servizi del tesoro ne ha 16 di nota integrativa e 12 di direttiva, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ne ha 17 di nota integrativa e 13 di direttiva e il Dipartimento delle Finanze ne ha 17 di nota integrativa e 16 di direttiva. La Guardia di Finanza ha obiettivi 5 di nota integrativa e 5 di direttiva.

[14] Per la missione 29 i capitoli maggiormente interessati dalla riduzione sono stati il capitolo 7610, relativo alla concessione di mutui alle Regioni per il riacquisto dei titoli obbligazionari in circolazione (stanziamenti definitivi di competenza 2014 pari a 8,7 miliardi, somme non ristanziate nel 2015) e il capitolo 7605, sul quale sono state assegnate le somme da destinare alla contribuzione per la sottoscrizione del capitale del meccanismo europeo di stabilità (nel 2014 gli stanziamenti definitivi di competenza erano pari a circa 2,8 miliardi, somme non ristanziate nel 2015).

[15] In particolare si riferiscono al capitolo 7122 che assegna risorse per contributi in conto impianti da corrispondere all'impresa Ferrovie dello Stato S.p.A., per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie.

TAVOLA 1

STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in milioni)

Titolo	Esercizio	Iniziali	Variazioni	*di cui reiscrizioni*	Definitivi	Variazioni su anno precedente (Definitivi)	Composizione definitivi %
Titolo I	2013	303.335,11	-2.564,71	1.073,50	300.770,39	3.199,49	55,32
	2014	310.930,94	2.596,13	699,60	313.527,06	12.756,67	52,92
	2015	336.938,23	-2.005,26	1.032,31	334.932,97	21.405,90	56,95
Titolo II	2013	20.135,40	23.516,04	520,46	43.651,43	19.869,19	8,03
	2014	32.318,81	20.134,86	427,04	52.453,67	8.802,24	8,85
	2015	21.551,44	-1.042,63	531,75	20.508,81	-31.944,86	3,49
Titolo III	2013	204.321,16	-5.054,72	0,00	199.266,45	-48.940,28	36,65
	2014	235.253,28	-8.775,54	0,00	226.477,73	27.211,28	38,23
	2015	232.245,30	441,08	0,00	232.686,38	6.208,65	39,56
Totale	**2013**	**527.791,67**	**15.896,61**	**1.593,96**	**543.688,28**	**-25.871,60**	**100,00**
	2014	**578.503,02**	**13.955,45**	**1.126,64**	**592.458,47**	**48.770,19**	**100,00**
	2015	**590.734,96**	**-2.606,81**	**1.564,06**	**588.128,16**	**-4.330,31**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella tavola che segue viene riportata la distribuzione degli stanziamenti di competenza dell'Amministrazione secondo la classificazione economica. Si evidenzia un aumento della spesa corrente nell'ultimo triennio per un importo complessivo pari a 34,2 miliardi, di cui 21,4 solo nell'ultimo esercizio. Tale fenomeno è da imputarsi a tutte le categorie economiche, tuttavia quelle che registrano gli aumenti maggiori sono quella dei trasferimenti e quella delle altre spese correnti. In particolare si tratta di aumenti determinati da trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche, a famiglie e istituzioni private, a imprese[16].

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Classificazione economica	Valori			Variazione % anno precedente			Composizione %		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	15.874	15.814	15.881	-3,0	-0,4	0,4	2,9	2,7	2,7
di cui imposte pagate sulla produzione	*254*	*239*	*240*	*-3,0*	*-6,0*	*0,3*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Consumi intermedi	5.880	5.688	5.789	73,8	-3,3	1,8	1,1	1,0	1,0
Trasferimenti di parte corrente	113.624	124.856	132.316	-6,5	9,9	6,0	20,9	21,1	22,5
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*105.853*	*111.813*	*114.817*	*-6,7*	*5,6*	*2,7*	*19,5*	*18,9*	*19,5*
Altre spese correnti	165.392	167.169	180.946	5,8	1,1	8,2	30,4	28,2	30,8
di cui interessi passivi	*89.796*	*90.643*	*80.723*	*1,5*	*0,9*	*-10,9*	*16,5*	*15,3*	*13,7*
SPESE CORRENTI	**300.770**	**313.527**	**334.933**	**1,1**	**4,2**	**6,8**	**55,3**	**52,9**	**56,9**
Investimenti fissi lordi	430	394	395	13,6	-8,3	0,2	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti in c/capitale	16.524	16.050	19.483	1,6	-2,9	21,4	3,0	2,7	3,3
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*7.786*	*7.135*	*14.589*	*-8,4*	*-8,4*	*104,5*	*1,4*	*1,2*	*2,5*
Altre spese in conto capitale	26.698	36.009	631	273,5	34,9	-98,2	4,9	6,1	0,1
SPESE IN CONTO CAPITALE	**43.651**	**52.454**	**20.509**	**83,5**	**20,2**	**-60,9**	**8,0**	**8,9**	**3,5**
SPESE FINALI	**344.422**	**365.981**	**355.442**	**7,2**	**6,3**	**-2,9**	**63,3**	**61,8**	**60,4**
Rimborso passività finanziarie	199.266	226.478	232.686	-19,7	13,7	2,7	36,7	38,2	39,6
SPESE COMPLESSIVE	**543.688**	**592.458**	**588.128**	**-4,5**	**9,0**	**-0,7**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[16] Tra i più rilevanti aumenti degli stanziamenti definitivi di competenza si segnalano: per i trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche, il capitolo 2862, Somme da erogare alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA, in aumento di 8,4 miliardi rispetto al 2014; per i trasferimenti a famiglie e istituzioni private, il capitolo 3888, Somma da versare all'entrata del bilancio dello stato in relazione ai crediti fruiti dai datori di lavoro, a titolo di riduzione del cuneo fiscale, per i lavoratori dipendenti e assimilati, in aumento di 3,4 miliardi rispetto al 2014; per i trasferimenti a imprese, il capitolo 3887, Somma da versare in entrata del bilancio dello stato per il credito d'imposta fruito dagli enti creditizi e finanziari per le imposte anticipate iscritte in bilancio, in presenza di perdite d'esercizio, derivanti dal riallineamento del valore dell'avviamento e delle altre attività immateriali per effetto di operazioni straordinarie, in aumento di 1,7 miliardi rispetto al 2014.

Nella spesa per redditi da lavoro dipendente del Ministero si registra un lieve aumento rispetto al 2014 (0,4 per cento). Va tuttavia considerato che su tale voce incidono le somme stanziate sul capitolo 2148 della missione 25, Politiche previdenziali, relativo alla contribuzione aggiuntiva all'Inps - ex gestione INPDAP per un importo pari a 10,8 miliardi, che costituisce una quota a carico dell'intera Amministrazione statale[17]. Una classificazione economica, dunque, che potrebbe meritare una riconsiderazione a beneficio del principio di chiarezza del bilancio[18].

Sempre con riferimento alla spesa per redditi da lavoro dipendente del Ministero, da un confronto con l'esercizio 2010, si evidenzia una riduzione degli stanziamenti definitivi di competenza di circa un miliardo (da 16.798 milioni nel 2010 a 15.641 milioni nel 2015), pari a -6,9 per cento. Al netto del sopracitato capitolo 2148, tale differenza risulta decisamente più marcata (da 7.098 milioni nel 2010 e 4.841 milioni nel 2015), pari a -31,8 per cento, in coerenza con la diminuzione delle unità di personale in servizio (sia a livello centrale che periferico) nello stesso periodo di esame, pari a -28,3 per cento[19].

Un'analisi più approfondita per Centri di responsabilità ha evidenziato percentuali di riduzione differenziate[20]. Il Dipartimento che ha subito la diminuzione maggiore nel quinquennio è la Ragioneria generale dello Stato, interessata da una riorganizzazione delle Ragionerie territoriali dello Stato (RTS) che ha comportato una riduzione di personale a livello periferico[21]. Il d.m. 3 settembre 2015 "Individuazione delle Ragionerie territoriali dello Stato e definizione dei relativi compiti" (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 26 gennaio 2016 ed è entrato in vigore il 26 febbraio 2016) ha anche ridotto da 116 ad 87 il numero degli Uffici dirigenziali non generali in cui si articolano le RTS. Peraltro, la nuova organizzazione delle sedi territoriali è stata finalizzata a una razionalizzazione e semplificazione delle procedure, attraverso un più efficace espletamento delle attività di competenza e un miglior utilizzo delle risorse umane. Tuttavia gli effetti complessivi di questa riorganizzazione, ovvero il grado di realizzazione delle economie di gestione attese, saranno compiutamente rilevabili nel corso del 2016.

Passando, poi, all'esame degli stanziamenti definitivi di competenza secondo la classificazione per missioni e programmi, è interessante osservare come, a fronte di una diminuzione complessiva degli stanziamenti definitivi, le variazioni, sia in aumento che in diminuzione rispetto all'esercizio precedente, differiscano notevolmente da missione a missione.

---

[17] Trattasi del capitolo di spesa 2148 che eroga contributi sociali allo scopo di ripianare il disavanzo della gestione del sistema pensionistico dei pubblici dipendenti.

[18] Contribuzioni a favore dell'INPS (anche gestione ex-INPDAP) per il personale appartenente al settore pubblico, della stessa missione 25, sono classificate nella categoria IV, trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche; si richiamano, in particolare, i seguenti capitoli: 4383, Somme da trasferire all'INPS, gestione ex INPDAP, a titolo di apporto dello stato a favore della cassa trattamento pensionistico per i dipendenti dello stato (CTPS); 4501, Rimborso all'INPS, ex gestione INPDAP, dei maggiori oneri incontrati nella liquidazione dell'indennità di buonuscita e di previdenza per il personale civile e militare dello stato; 4502, Rimborso all'INPS, gestione ex INPDAP, dei benefici relativi alla riliquidazione del trattamento di quiescenza per il riconoscimento delle anzianità pregresse e miglioramenti delle pensioni del settore pubblico.

[19] Al 31 dicembre 2010 il personale in servizio presso il Ministero era pari a 14.696 unità, mentre al 31 dicembre 2015 pari a 10.547, con una diminuzione nel quinquennio pari a - 4.149 unità.

[20] Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato: -71 per cento; Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi: -58,1 per cento; Dipartimento delle Finanze: -39,4 per cento; Dipartimento del Tesoro: -5,2 per cento.

[21] La ripartizione del personale delle aree del MEF tra i Dipartimenti e le strutture territoriali dell'Amministrazione è stata ridefinita, sia a fronte delle modifiche organizzative imposte dalla chiusura delle sedi delle Ragionerie territoriali dello Stato di cui all'art. 7, comma 3, del d.m. 17/7/2014, che a seguito della soppressione della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF) (il dPCM del 24/12/2014, entrato in vigore il 1 giugno 2015, ha disciplinato l'individuazione ed il trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri delle risorse finanziarie e strumentali necessarie per l'esercizio delle funzioni della SSEF): con d.m. 3 settembre 2015, pubblicato nella G.U. del 16 settembre 2015, si è pertanto proceduto ad una nuova ripartizione della dotazione organica suddetta, nell'ambito del contingente complessivo di 11.589 unità stabilito dal dPCM 25 ottobre 2012. Va richiamata sul tema anche la previsione di cui all'art. 9, comma 2, del DL n. 350 del 2013, che, modificando il DL n. 40 del 2010, ha sancito che l'attività della Commissione tributaria centrale sia esaurita entro il 31/12/2014, con conseguente soppressione della relativa sede e riallocazione del personale addetto alla segreteria: il relativo contingente di personale è stato anch'esso riassegnato presso le altre sedi territoriali mediante il citato d.m. 3 settembre 2015 di ripartizione della dotazione organica del personale delle aree nei Dipartimenti e nelle strutture territoriali del Ministero dell'economia e delle finanze.

Di seguito si riporta una tavola che evidenzia queste variazioni. Le maggiori diminuzioni, sono da attribuirsi alla missione 3, "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali" per circa 20 miliardi e alla missione 34, "Debito pubblico" per circa 4,4 miliardi, mentre i maggiori aumenti si registrano per le missioni 29, "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", per circa 10,8 miliardi, 28, "Sviluppo e riequilibrio territoriale" (di nuova attribuzione) per circa 6 miliardi e 11, "Competitività e sviluppo delle imprese", per circa 4,8 miliardi[22].

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER MISSIONI

(in milioni)

Missione	Stanziamento definitivo di competenza			Variazione % anno precedente
	2014	2015	Variazione anno prec.	
14.Infrastrutture pubbliche e logistica	1,67	509,69	508,02	30347,63
18.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	37,89	186,95	149,06	393,44
19.Casa e assetto urbanistico	502,24	1.418,50	916,26	182,44
5. Difesa e sicurezza del territorio	0,27	0,52	0,25	91,50
11.Competitivita' e sviluppo delle imprese	7.473,54	12.342,65	4.869,10	65,15
17.Ricerca e innovazione	151,41	218,97	67,56	44,62
9.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	145,94	182,80	36,86	25,25
29.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	82.336,34	93.126,23	10.789,88	13,10
25.Politiche previdenziali	12.720,09	13.437,88	717,79	5,64
7.Ordine pubblico e sicurezza	1.989,48	2.030,49	41,01	2,06
24.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	6.374,56	6.483,66	109,10	1,71
28.Sviluppo e riequilibrio territoriale		6.011,83	6.011,83	
Totale missioni in aumento	*111.733,43*	*135.950,16*	*24.216,72*	*21,67*
13.Diritto alla mobilita'	5.095,39	3.527,62	-1.567,77	-30,77
8.Soccorso civile	2.832,24	2.016,31	-815,93	-28,81
15.Comunicazioni	1.211,54	901,49	-310,05	-25,59
3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	121.436,74	101.450,04	-19.986,70	-16,46
33.Fondi da ripartire	3.253,30	2.853,93	-399,37	-12,28
32.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	970,16	873,15	-97,00	-10,00
22.Istruzione scolastica	15,20	14,39	-0,81	-5,34
27.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.108,32	1.049,64	-58,68	-5,29
1. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri	2.780,52	2.681,44	-99,09	-3,56
4. L'Italia in Europa e nel mondo	24.162,44	23.390,64	-771,80	-3,19
30.Giovani e sport	698,32	688,39	-9,93	-1,42
34.Debito pubblico	316.939,07	312.510,97	-4.428,11	-1,40
6.Giustizia	215,96	214,16	-1,81	-0,84
Totale missioni in diminuzione	*480.719,21*	*452.172,17*	*-28.547,03*	*-5,94*
26. Politiche per il lavoro	5,83	5,83	0,00	0,00
Saldo	**592.458,47**	**588.128,16**	**-4.330,31**	**-0,73**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.2. Analisi della gestione delle spese

La gestione complessiva per missioni e programmi per il 2015 evidenzia come il Ministero assuma impegni, sulla competenza, per 552 miliardi, estremamente concentrati nelle missioni 29

[22] Si segnala, inoltre, una diminuzione degli stanziamenti definitivi di competenza della missione 4, "Italia in Europa e nel Mondo", rispetto al 2014, per circa 771,8 milioni, dovuta per la maggior parte al trasferimento del capitolo 1647 - relativo a spese derivanti dall'esecuzione degli accordi tra Unione Europea e gli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), dalla partecipazione italiana a iniziative europee a favore dei Paesi della politica di vicinato, nonché dall'adesione dell'Italia a Centri di ricerca europei su materie economiche e finanziarie - dal bilancio del Ministero dell'economia e finanze a quello del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale per un importo pari a 470 milioni, che provvede a erogare somme al FES, Fondo europeo per lo sviluppo.

"Politiche economico-finanziarie e di bilancio" (90,8 miliardi), 3 "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali" (101,3 miliardi) e 34 "Debito pubblico" (288,6 miliardi).

L'operatività della gestione si mantiene su livelli elevati con una incidenza degli impegni al di sopra del 90 per cento delle disponibilità di bilancio[23].

Anche la velocità della spesa presenta un indice sostanzialmente in linea con il *trend* dell'anno precedente, pur dovendosi registrare un aumento dei residui finali che tuttavia risente (per circa 13,7 miliardi) dell'acquisizione dei residui della nuova missione 28, Sviluppo e riequilibrio territoriale attribuita al Ministero. In diminuzione rispetto all'esercizio precedente il dato delle economie (pari a 30,4 miliardi), di per sé comunque rilevante, e riconducibile quasi esclusivamente alla missione 34, Debito pubblico (23,8 miliardi).

TAVOLA 4

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI - COMPETENZA

(in milioni)

Missione	Stanziamento definitivo		Composizione % stanz. definitivi		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Res. comp. totali		Economie/MISP	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.780,5	2.681,4	0,47	0,46	2.778,4	2.681,4	2.770,0	2.671,4	23,1	12,7	8,5	10,0	2,1	0,1
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	121.436,7	101.450,0	20,50	17,25	111.569,8	101.360,5	93.066,8	81.422,8	38.217,7	39.726,7	27.237,6	19.937,7	1.132,3	89,6
004.L'Italia in Europa e nel mondo	24.162,4	23.390,6	4,08	3,98	23.763,1	22.263,6	23.763,0	22.262,8	0,8	0,9	0,1	0,9	399,3	1.127,0
005.Difesa e sicurezza del territorio	0,3	0,5	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,5
006.Giustizia	216,0	214,2	0,04	0,04	211,3	209,1	164,5	166,1	107,9	79,0	46,8	44,4	4,7	3,7
007.Ordine pubblico e sicurezza	1.989,5	2.030,5	0,34	0,35	1.861,9	1.917,8	1.809,9	1.853,7	137,8	105,8	97,3	79,7	82,3	97,1
008.Soccorso civile	2.832,2	2.016,3	0,48	0,34	2.736,0	1.975,8	2.659,3	1.885,0	130,3	93,1	108,7	90,8	64,3	40,5
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	145,9	182,8	0,02	0,03	145,9	182,8	145,9	182,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	7.473,5	12.342,6	1,26	2,10	7.149,2	12.062,6	1.746,7	12.011,4	5.713,8	242,0	5.600,6	242,0	126,3	89,2
013.Diritto alla mobilita'	5.095,4		0,86	-	5.095,4		2.401,1		5.082,3		2.694,3		0,0	
013.Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto		3.527,6	-	0,60		3.527,6		2.298,2		3.244,4		1.229,4		0,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	1,7	509,7	0,00	0,09	1,7	509,7	0,0	315,7	59,4	195,6	1,7	194,0	0,0	0,0
015.Comunicazioni	1.211,5	901,5	0,20	0,15	667,5	901,5	234,3	683,5	1.347,8	257,3	968,3	218,0	9,0	0,0
017.Ricerca e innovazione	151,4	219,0	0,03	0,04	127,1	204,9	127,1	118,4	47,6	123,2	23,5	99,7	0,8	0,8
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	37,9	186,9	0,01	0,03	35,7	185,1	4,3	3,7	78,2	612,7	31,4	181,4	2,2	1,9
019.Casa e assetto urbanistico	502,2	1.418,5	0,08	0,24	502,2	989,5	502,2	989,5	0,0	817,3	0,0	429,0	0,0	0,0
022.Istruzione scolastica	15,2	14,4	0,00	0,00	15,2	14,4	0,0	0,0	15,2	14,4	15,2	14,4	0,0	0,0
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	6.374,6	6.483,7	1,08	1,10	6.119,3	6.282,8	5.723,9	5.803,7	425,1	488,6	396,5	479,0	254,2	200,9
025.Politiche previdenziali	12.720,1	13.437,9	2,15	2,28	12.653,6	13.350,3	11.751,3	11.759,8	1.069,5	1.650,0	902,4	1.590,5	66,4	87,5
026.Politiche per il lavoro	5,8	5,8	0,00	0,00	1,6	0,2	1,6	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	4,2	5,6
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.108,3	1.049,6	0,19	0,18	1.108,3	1.049,6	1.108,3	1.049,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale		6.011,8	-	1,02		1.343,3		1.343,3		13.708,8		3.995,0		673,5
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	82.336,3	93.126,2	13,90	15,83	79.154,2	90.816,1	73.437,6	84.661,8	6.313,5	7.014,9	5.975,3	6.282,9	2.923,5	2.181,5
030.Giovani e sport	698,3	688,4	0,12	0,12	698,3	687,5	686,5	655,3	28,2	41,7	11,9	32,2	0,0	0,9
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	970,2	873,2	0,16	0,15	941,3	841,9	659,0	641,6	304,3	228,2	283,3	202,1	27,9	29,4
033.Fondi da ripartire	3.253,3	2.853,9	0,55	0,49	60,1	61,8	59,7	61,7	1.856,8	1.314,7	1.677,5	859,6	1.516,1	1.932,6
034.Debito pubblico	316.939,1	312.511,0	53,50	53,14	288.232,5	288.642,2	287.655,1	285.233,0	578,0	3.412,5	577,4	3.412,2	28.706,6	23.865,8
Totale	**592.458,5**	**588.128,2**	**100,00**	**100,00**	**545.632,8**	**552.061,8**	**510.477,9**	**518.075,0**	**61.537,4**	**73.384,5**	**46.658,2**	**39.624,7**	**35.322,4**	**30.428,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.3. Gestione delle entrate extra-tributarie

2.3.1. Entrate extra-tributarie

Nell'esercizio 2015, il Ministero è risultato responsabile della gestione del 93 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 45,2 miliardi, un importo inferiore di circa il 2 per cento sia rispetto alle previsioni iniziali che a quelle finali (tavola 5). Questo risultato d'insieme riflette un diverso andamento per i due Dipartimenti.

[23] Una percentuale più bassa si ravvisa solo in alcune missioni: la missione 19, "Casa e assetto urbanistico" (69,7 per cento), la missione 26, "Politiche per il lavoro" (3,3 per cento) e la missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" (22,3 per cento).

Per quello del Tesoro lo scostamento risultati/previsioni risulta relativamente limitato, per effetto di una contenuta sottostima delle previsioni. Per il Dipartimento delle Finanze, invece, si è in presenza di un fenomeno opposto: a consuntivo, sia le previsioni iniziali che quelle definitive, risultano sovrastimate in misura compresa fra il 5 e il 6 per cento.

Fra le entrate extra-tributarie gestite dal Dipartimento delle Finanze, va segnalato l'andamento della componente derivante dalle sanzioni tributarie, i cui versamenti (oltre 2,8 miliardi) si collocano ad un livello decisamente più elevato (+ 35 per cento) rispetto alle previsioni formulate, a conferma della naturale imprevedibilità del fenomeno. Ma molto più pronunciato si rivela lo scarto – in rapporto di otto 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 oltre i quattro quinti del divario accertamenti/riscossioni che si rileva con riferimento al totale delle entrate extra-tributarie gestite dal Ministero.

TAVOLA 5

ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE
PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ - ESERCIZIO FINANZIARIO 2015

(in milioni)

Cdr Entrata	Prev. iniziali Cassa	Prev. definitive Cassa	Versamenti totali	Var % vers./ prev. iniz.	Var % vers/ prev. def.	Accertato	Riscosso totale
Dipartimento del Tesoro	20.056	19.836	20.490	2,2	3,3	20.497	20.843
Incidenza % Titolo. II su totale Stato	*40,5*	*37,5*	*38,3*			*24,5*	*37,0*
Dipartimento delle Finanze[1]	25.990	26.348	24.697	-5,0	-6,3	54.305	27.106
Incidenza % Titolo II su totale Stato	*52,46*	*49,81*	*46,21*			*64,96*	*48,08*
di cui entrate sanzionatorie tributarie[2]	2.115	2.115	2.815			25.326	3.311
Incidenza % Titolo II su totale Stato	*4,27*	*4,00*	*5,27*			*30,29*	*5,87*
Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	23	34	53	130,2	54,9	65	57
Incidenza % Titolo. II su totale Stato	*0,05*	*0,06*	*0,10*			*0,08*	*0,10*
Totale Mef	**46.069**	**46.219**	**45.240**	-1,8	-2,1	**74.866**	**48.006**
Totale Titolo II Stato	*49.542*	*52.902*	*53.441*	7,9	1,0	*83.603*	*56.382*
Incidenza % Mef Titolo II	***93,0***	***87,4***	***84,7***			***89,5***	***85,1***

[1] 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, il capitolo 3323 "Sanzioni dovute dai trasgressori in materia di giochi"; gestisce, inoltre, il capitolo 2317 "Proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni pecuniarie nei confronti di produttori di tabacchi lavorati per le violazioni di cui all'art. 7, commi 1 e 6 della legge n. 92/2001" per il quale a fronte di previsioni pari a zero, risultano versamenti pari a circa tremila euro.
[2] Capitoli: 3210, 3312, 3313, 3314, 3315, 3316.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Sulla base dei dati di cassa, estratti da sistema nel mese di giugno 2016, 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 (236 in totale) lo scostamento fra versamenti e previsioni oscilla fra un minimo di 434 milioni (2,2 per cento), nel caso delle previsioni iniziali, e un massimo di 654 milioni (circa il 3 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 due capitoli[24], a fronte di una previsione iniziale superiore a 10 milioni, non risulta effettuato alcun versamento;
- per cinque capitoli[25], a fronte di versamenti totali superiori a 100 milioni, emerge uno scostamento rispetto alle previsioni iniziali superiore al 50 per cento;
- dei capitoli restanti, 171 riportano una previsione iniziale uguale a zero, ma registrano un impatto finanziario notevole (versamenti pari a 1,8 miliardi). In tale gruppo, si segnalano 5 capitoli per i quali si è riscontrato un versamento di importo rilevante (maggiore di 100 milioni)[26].

Con riferimento ai capitoli facenti capo al Dipartimento delle Finanze (140, in totale), lo scostamento fra versamenti e previsioni mostra dimensioni più rilevanti, sia nella previsione iniziale (-5 per cento), sia in quella definitiva (-6,3 per cento).

In proposito, va innanzitutto rilevata la forte concentrazione del gettito: il 99,7 per cento proviene da versamenti relativi a circa un terzo dei capitoli del Dipartimento (41 capitoli).

In dettaglio, merita di essere evidenziato che:

- per un capitolo, a fronte di versamenti totali superiori a 50 milioni, lo scostamento rispetto alle previsioni iniziali supera il 50 per cento[27];
- per un altro capitolo, all'assenza di una previsione hanno corrisposto versamenti totali per importi superiori a 100 milioni[28].

---

[24] Capitolo 2355 "Canone annuo dovuto dalla RAI - radiotelevisione italiana", con previsione iniziale e definitiva pari a 30 milioni; Capitolo 3251 "Versamento da parte delle Regioni degli interessi sui mutui concessi dal Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 45 del decreto-legge n. 66 del 2014".

[25] 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 2368 "Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica";
Capitolo 3331 "Versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'articolo 2120 del codice civile";
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;
Capitolo 3465 "Rimborsi e concorsi diversi dovuti dagli Enti territoriali".

[26] Capitolo 3243 "Somme da versare per la regolarizzazione delle differenze di cambio", con versamenti pari a 109 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 278 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 142 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 164 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 464 milioni.

[27] Capitolo 2319 "Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero delle finanze".

[28] Capitolo 2605 "Somme corrispondenti all'incremento percentuale dell'aliquota di prodotto dovuto annualmente dal titolare unico o contitolare di ciascuna concessione per le produzioni di idrocarburi liquidi e gassosi ottenute in

2.3.2. Entrate riassegnate

Nel 2015, le entrate riassegnate ammontano a circa 14,5 miliardi (tavola 6), segnando un leggero aumento rispetto all'anno precedente. Si tratta di un risultato significativo per un fenomeno – quello delle riassegnazioni di entrata – che, 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 quattro quinti di tali entrate sono affluite al MEF e attengono per il 66 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 6

ENTRATE RIASSEGNATE ALLA SPESA 2015

(in milioni)

Entrate riassegnate	Entrate riassegnate complessive	Entrate riassegnate al MEF(A)	Spesa finanziata MEF				
			Totale	Di cui da entrate titolo II		Di cui da tipologia 2.1.2.2[1]	
				Importo (B)	Incidenza % B/A	Importo (C)	Incidenza % C/A
dPR 469/1999 art 2 comma 1 (gen-ott. 2014)	14.478	11.523	11.833	7.822	*66,10%*	1	*0,01%*
-di cui: buoni postali	*2.726*	*2.726*	*2.726*	*278*	*10,22%*	*0*	*0,00%*

[1] 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: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Diversamente dall'anno scorso, il MEF non ha fornito i richiesti elementi informativi riguardanti la quota di entrate riassegnabili consuntivata nell'ultimo bimestre dell'esercizio 2014 e oggetto di riassegnazione alla spesa nell'esercizio successivo a quello di versamento, ai sensi del d.P.R. n. 469 del 1999. Conseguentemente, la conoscenza complessiva del fenomeno resta parziale e limitata: non si conosce l'entità delle entrate assegnate né la quota destinata al MEF; non si ha conoscenza diretta del 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. I termini della questione sono dettagliatamente analizzati in uno specifico capitolo del volume I della Relazione sul Rendiconto, dedicato alla "Gestione delle entrate dello Stato nel 2015".

3. Missioni e programmi

Nel corso del 2015, nell'ambito delle 26 missioni e dei 55 programmi di competenza del MEF, sono intervenuti diversi cambiamenti[29].

terraferma, stabilito dalla legge n. 99/2009, articolo 45, comma 1, da riassegnare ad apposito fondo istituito ai sensi del successivo comma 2", con versamenti pari a circa 76 milioni;
Capitolo "3633 Versamenti di somme da erogare al personale del ministero dell'economia e delle finanze, 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, con versamenti pari a circa 112 milioni.

[29] Va ricordata l'acquisizione nella competenza del MEF della missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale", già nello stato di previsione del MISE, le cui risorse vengono trasferite all'Agenzia per la coesione territoriale Si rileva anche che la missione 13 è stata ridenominata "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" (prima "Diritto

Si conferma l'accentramento, oltre i quattro quinti degli stanziamenti definitivi (86,2 per cento), nelle missioni di specifica competenza del dicastero, considerando oltre la 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" (15,8 per cento) e la 34 "Debito pubblico" (53,1 per cento), anche la 3 "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali" (17,2 per cento), per quanto quest'ultima vicina anche alle competenze specifiche del Ministero dell'interno, per la componente Enti locali. Tra le altre missioni gestite, ben 19 hanno un'incidenza inferiore all'1 per cento del totale degli stanziamenti finali, palesandosi ancora una volta l'esigenza di urgenti interventi di razionalizzazione, intesi a migliorare l'allocazione delle risorse e la significatività del bilancio.

Anche avendo riguardo, più in particolare, alla composizione percentuale sul totale delle spese finali, ovvero degli stanziamenti definitivi di competenza al netto del programma 2 della missione 34 "Rimborsi del debito statale" e di parte del programma 5 della missione 8 "Soccorso civile", le dotazioni effettivamente disponibili per la gestione (355,4 miliardi), mostrano l'accentramento in poche missioni, ovvero: "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali" (28,5 per cento), "Politiche economico-finanziarie e di bilancio (26,2 per cento), "Debito pubblico", limitatamente agli interessi (22,6 per cento); "L'Italia in Europa e nel mondo" (6,5 per cento); infine "Politiche previdenziali" (3,7 per cento). Trattasi di un complesso di dotazioni definitive in termini di competenza, di oltre 311 miliardi, pari all'87,7 per cento delle spese finali.

Di seguito sono esaminate le prime tre missioni sulle quali, come ben evidenziato, sono state stanziate e gestite maggiori risorse, dando particolare attenzione ai programmi della missione 29, la cui realizzazione appare maggiormente legata alle priorità politiche poste nell'atto di indirizzo e nella direttiva ministeriale.

3.1. Missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio"

Delle 26 missioni intestate al Ministero dell'economia e delle finanze, la missione 29 è sicuramente la principale, in quanto su di essa gravano i maggiori stanziamenti definitivi di competenza, pari al 15,8 per cento, seconda solo alla missione "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali" sui cui programmi tuttavia, come di seguito meglio esaminato, pesano obiettivi meramente finanziari.

L'analisi delle diverse voci di spesa della missione, che è ripartita in 7 programmi, fa emergere rispetto all'esercizio precedente un aumento della spesa sia in termini di stanziamenti definitivi (10,8 miliardi, +13 per cento) che di impegni (11,6 miliardi, +14,7 per cento), peraltro, in controtendenza rispetto alla riduzione registrata negli ultimi anni (dal 2010 al 2013 si era verificata una progressiva diminuzione degli stanziamenti definitivi e degli impegni). Nel 2015 l'aumento ha riguardato, in particolare, il programma 5 "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte" (su cui peraltro pesa il 71,5 per cento degli stanziamenti definitivi), che fa riferimento ai compensi ai concessionari per i rimborsi fiscali, al trasferimento di somme destinate ai rimborsi IVA, reddito persone fisiche, persone giuridiche, altre imposte e tributi, accise e imposte di consumo, nonché i rimborsi per il trasferimento del canone RAI[30]. Pertanto deve constatarsi una effettiva riduzione degli stanziamenti per tutti gli altri programmi e dunque per i fondi attraverso cui il MEF esercita le proprie funzioni, con la sola eccezione del programma 7 "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio", in cui si registra un incremento di 24 milioni.

---

alla mobilità"); inoltre è stato istituito un nuovo programma intitolato al Terzo settore (ovvero "Terzo settore e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni") della missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia".

[30] I capitoli che presentano i maggiori scostamenti sono: 3813 (restituzioni e rimborsi delle imposte dirette effettuati dai concessionari, anche mediante compensazione operata sull'IVA, sulle somme spettanti alle regioni, all'INPS e agli altri Enti previdenziali), 3814 (restituzioni e rimborsi dell'imposta sul valore aggiunto, effettuati dai concessionari, a richiesta e d'ufficio, anche mediante compensazione operata sulle imposte dirette, sulle somme spettanti alle regioni, all'INPS e agli altri Enti previdenziali), 3821 (somme da versare all'entrata del bilancio dello stato a fronte di recuperi tributari effettuati nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome).

TAVOLA 7

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER PROGRAMMI
MISSIONE 29 - POLITICHE ECONOMICO-FINANZIARIE E DI BILANCIO - COMPETENZA

(in milioni)

	Programma	Stanziamento definitivo		Composizione % stanz.		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Res. comp. totali		Economie/MSP	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
1	Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalita'	23.668,6	22.708,6	28,75	24,38	22.974,8	22.310,8	17.533,6	16.758,4	5.739,1	6.206,6	5.519,9	5.600,3	615,1	349,9
3	Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	2.467,0	2.464,4	3,00	2,65	2.320,4	2.351,6	2.235,1	2.288,5	209,1	117,6	156,3	88,9	75,7	87,0
4	Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	12.165,7	492,7	14,78	0,53	12.157,0	487,7	12.155,4	214,3	3,8	273,9	3,6	273,9	6,7	4,5
5	Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	43.111,0	66.608,8	52,36	71,53	41.004,5	64.926,9	40.933,9	64.813,3	127,4	169,9	70,6	113,6	2.106,5	1.681,9
6	Analisi e programmazione economico-finanziaria	395,1	316,3	0,48	0,34	192,4	233,2	131,8	171,3	169,6	145,8	167,4	115,5	95,8	29,4
7	Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio	278,1	302,1	0,34	0,32	264,0	281,8	220,8	201,5	46,0	88,3	43,4	80,9	13,9	19,6
8	Supporto all'azione di controllo, vigilanza e amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio	250,9	233,4	0,30	0,25	241,1	224,2	227,0	214,4	18,5	12,7	14,1	9,9	9,8	9,2
	Totale	82.336,3	93.126,2	100,00	100,00	79.154,2	90.816,1	73.437,6	84.661,8	6.313,5	7.014,9	5.975,3	6.282,9	2.923,5	2.181,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.1.1. Programma 4 "Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario"

Il programma 4, di competenza del Dipartimento del Tesoro, riguarda principalmente le spese relative: alle attività di prevenzione dei reati finanziari, antifrode e antifalsificazione dei mezzi di pagamento; alla gestione delle infrazioni alla normativa valutaria e antiriciclaggio; alla regolamentazione e vigilanza sui mercati finanziari, sul settore creditizio e sul sistema dei pagamenti; alla regolamentazione e vigilanza sulle Fondazioni; alla materia di previdenza complementare e prodotti finanziari a contenuto assicurativo e alle produzioni in convenzione con l'IPZS.

Nell'esame contabile della gestione delle spese del programma nel biennio, ripartite per categoria di spesa, è di immediata evidenza la considerevole diminuzione degli stanziamenti rispetto all'esercizio precedente. Tale evenienza è da attribuirsi in particolare a due capitoli di conto capitale appartenenti alla categoria XXXI, "Acquisizioni di attività finanziarie", che nel 2015 hanno subito delle modifiche. Si tratta dei capitoli 7605, "Somme destinate alla contribuzione per la sottoscrizione del capitale del meccanismo europeo di stabilità", per un importo pari a 2.866,2 milioni, e del capitolo 7610, "Concessione di mutui alle Regioni per il riacquisto dei titoli obbligazionari in circolazione", per un importo pari a 8.727,5 milioni, previsto ai sensi dell'art. 45, comma 11, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66[31].

Anche il confronto al netto di tali cifre evidenzia una generale diminuzione che ha interessato i trasferimenti, sia di parte corrente che in conto capitale. La maggiore diminuzione è da attribuirsi alla categoria XXV, contributi agli investimenti all'estero, nell'ambito della quale hanno pesato i maggiori stanziamenti, nell'esercizio precedente, sul capitolo 7607, "Somme da trasferire alla Grecia derivanti dai profitti dei titoli di stato greci presenti nel portafoglio *securities markets programme* nonché da quelli rinvenienti dagli investimenti di portafoglio della Banca d'Italia" per 79 milioni (somma, peraltro, impegnata nel 2015 ma non ancora pagata).

[31] A seguito della ristrutturazione dei mutui nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze, il debito residuo è rimborsato in trenta rate annuali di importo costante. Il tasso di interesse applicato al nuovo mutuo è pari al rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro con la durata finanziaria più vicina a quella del nuovo mutuo concesso dal Ministero dell'economia e delle finanze, come rilevato sulla piattaforma di negoziazione MTS il giorno della firma del nuovo contratto di prestito.

TAVOLA 8

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE:
PROGRAMMA 4 - REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA SUL SETTORE FINANZIARIO - COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Composizione % stanz. definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Res. comp. totali	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi da lavoro dipendente	9,68	9,96	0,08	2,02	8,97	9,57	8,94	9,54	0,05	0,04	0,03	0,03
di cui imposte pagate sulla produzione	*0,59*	*0,60*	*0,00*	*0,12*	*0,51*	*0,54*	*0,51*	*0,54*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Consumi intermedi	2,42	3,52	0,02	0,71	2,06	2,36	1,28	1,58	0,93	0,82	0,78	0,78
Trasferimenti di parte corrente	1,34	1,14	0,01	0,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Altre spese correnti	3,39	3,38	0,03	0,69	0,00	2,49	0,00	2,49	0,00	0,00	0,00	0,00
SPESE CORRENTI	**16,83**	**18,00**	**0,14**	**3,65**	**11,03**	**14,41**	**10,22**	**13,60**	**0,98**	**0,86**	**0,81**	**0,81**
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1,26	1,76	0,01	0,36	1,26	1,26	0,50	0,71	0,84	1,05	0,76	1,04
Trasferimenti in c/capitale	351,91	272,90	2,89	55,39	351,00	272,00	351,00	0,00	0,00	272,00	0,00	272,00
Altre spese in c/capitale (Acquisizioni di attività finanziarie)	11.795,69	200,00	96,96	40,60	11.793,69	200,00	11.793,69	200,00	2,00	0,00	2,00	0,00
SPESE IN C/CAPITALE	**12.148,86**	**474,65**	**99,86**	**96,35**	**12.145,95**	**473,26**	**12.145,19**	**200,71**	**2,84**	**273,05**	**2,76**	**273,04**
SPESE FINALI	**12.165,69**	**492,65**	**100,00**	**100,00**	**12.156,98**	**487,67**	**12.155,40**	**214,32**	**3,82**	**273,91**	**3,57**	**273,85**
SPESE COMPLESSIVE	**12.165,69**	**492,65**	**100,00**	**100,00**	**12.156,98**	**487,67**	**12.155,40**	**214,32**	**3,82**	**273,91**	**3,57**	**273,85**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Di seguito si riporta l'attività svolta dal MEF in rapporto ai principali obiettivi previsti dalla direttiva e dalla nota integrativa assegnati al programma.

In ordine al recepimento delle raccomandazioni GAFI-FATF (Gruppo di Azione Finanziaria-*Financial Action Task Force*) nella normativa italiana, nel 2015 si è svolta la valutazione del sistema italiano di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo rispetto agli standard di riferimento; in particolare la valutazione attiene sia alla conformità normativa (*Technical Compliance*) rispetto alle 40 Raccomandazioni, sia al livello di efficacia del sistema nel suo complesso (*Effectiveness*). Il Rapporto, pubblicato nel mese di febbraio 2016 dal GAFI-FATF e dal FMI, ha valutato, sotto il primo profilo, in modo complessivamente positivo, il sistema italiano, fornendo una serie di indicazioni (c.d. azioni raccomandate) per migliorarlo e potenziarlo: le lacune riscontrate nel sistema normativo (conti di corrispondenza, sistema dei bonifici transfrontalieri, verifica della clientela per le professioni non finanziarie e sistema sanzionatorio) sono tuttavia destinate a essere superate in occasione del recepimento della IV Direttiva antiriciclaggio[32]. Parimenti sostanzialmente positiva la valutazione per quanto concerne la efficacia del sistema[33], anche se si è evidenziata l'esistenza di margini di miglioramento della qualità dei processi e dell'azione amministrativa. In particolare è emersa la possibilità di pervenire ad una programmazione maggiormente strutturata delle politiche e delle azioni volte alla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, programmazione che potrebbe essere supportata da accurati dati statistici, nonché riferirsi a "*leading case*", assicurando una maggiore rispondenza tra i rischi concretamente individuati e le risorse effettivamente assegnabili per le aree di maggiore rischio. Ma la maggiore criticità incontrata attiene al numero delle diverse Autorità coinvolte a vario titolo nella prevenzione e repressione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo, rispetto al quale potrebbe risultare necessario un ulteriore rafforzamento del coordinamento nell'ambito del Comitato di Sicurezza Finanziaria.

[32] La Direttiva, come concordata nel testo del dicembre 2014, è stata pubblicata nella G.U.C.E. del 20 maggio 2015 (Direttiva U.E. 2015/849 del Parlamento Europeo e del Consiglio).

[33] Dunque per quanto concerne la comprensione dei rischi di riciclaggio/finanziamento, la cooperazione internazionale, la trasparenza delle persone giuridiche, l'utilizzo delle informazioni finanziarie, l'investigazione e repressione dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, la confisca dei proventi di reato e l'adeguamento alle decisioni delle Nazioni Unite relativamente alla proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Rispetto all'obiettivo di "Favorire la stabilità e l'efficiente funzionamento del sistema finanziario attraverso la definizione del quadro giuridico globale", intensa è stata la partecipazione al processo normativo dell'Unione europea in materia bancaria, creditizia e dei mercati finanziari, così come a quello nazionale. Sotto il profilo dell'incremento della qualità e dell'efficacia dell'azione amministrativa, in tale ambito, si segnala, la sottoscrizione, in data 22 Aprile 2015, di un Protocollo di intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Associazione di fondazioni e casse di risparmio S.p.A. (ACRI), in relazione alla vigilanza del Ministero sulle fondazioni bancarie di cui al decreto legislativo n. 153 del 1999: tale accordo ha segnato l'avvio di una riforma condivisa tra vigilante e soggetti vigilati, al fine di definire parametri di maggiore funzionalità ed incisività operative e gestionali.

In ordine all'obiettivo di assicurare la copertura prevista per l'eventuale escussione della garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane (Nota integrativa, obiettivo 303), riferito al capitolo di spesa 7609, sul quale la legge di bilancio ha stanziato, per l'anno 2015, la somma di 200 milioni in termini di competenza e cassa, si evidenzia che la somma è stata versata, con autorizzazione di pagamento n. 55712 del 10 luglio 2015, sulla contabilità speciale n. 5676, appositamente istituita presso la Tesoreria provinciale dello Stato, per la copertura dell'eventuale escussione delle garanzie concesse dallo Stato sulle passività delle banche italiane, ai sensi dell'articolo 8 del DL n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011; al 31 dicembre 2015 risultava versato sulla predetta contabilità speciale n. 5676, l'importo complessivo di 800 milioni (200 milioni per ciascuno degli anni dal 2012 al 2015) e nessuna escussione delle garanzie.

3.1.2. Programma 6 "Analisi e programmazione economico-finanziaria"

Il Programma 6, anche questo affidato al Dipartimento del Tesoro, si compone di varie attività finalizzate al funzionamento delle politiche economiche e di bilancio, e in particolare attinenti: alla programmazione economico-finanziaria, all'analisi dei mercati azionari, al monitoraggio della situazione dell'economia italiana, alla verifica delle previsioni macroeconomiche, all'analisi dei conti pubblici, alla previsione e verifica del fabbisogno e dell'indebitamento del settore statale, all'emissione ed alla gestione del debito pubblico, alla gestione e dismissione di enti e imprese, alla monetazione, alla gestione delle partecipazioni in imprese, alla valorizzazione dell'attivo e del patrimonio dello Stato.

Nell'ambito del programma si registra un notevole aumento degli stanziamenti definitivi di competenza rispetto a quanto era stato assegnato inizialmente (pari al 45,4 per cento): da 217,5 milioni a 316,2 milioni. Un incremento che ha riguardato tutte le categorie di parte corrente e le categorie 21 e 31 in conto capitale, evidenziando, dunque, nell'ambito del programma, una chiara sottostima delle risorse necessarie in sede di predisposizione del bilancio, ipotesi confermata dal raffronto con i rilevanti stanziamenti definitivi dell'esercizio precedente (395 milioni). In ogni caso, i maggiori aumenti per la spesa di parte corrente hanno interessato la categoria dei consumi intermedi (per 29,5 milioni), e nella specie il capitolo 2142, relativo alle somme da corrispondere per il regolamento dei rapporti derivanti dalle cessioni di valuta per il fabbisogno delle amministrazioni dello Stato, comprese le differenze di cambio.

Quanto alla gestione dei residui, va evidenziata una riduzione dei residui finali rispetto al 2014 pari al 14 per cento. Dei residui finali il 79,2 per cento è costituito da residui di nuova formazione. Si osserva, infine, una notevole riduzione delle economie del 69,3 per cento rispetto all'esercizio precedente, che passano da 95,8 milioni a 29,4 milioni.

TAVOLA 9

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE:
PROGRAMMA 6. – ANALISI E PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA - COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Composizione % stanz. definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Res N Form Totali		Economie/ Maggiori spese	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi da lavoro dipendente	31,1	29,3	38,2	36,9	9,68	11,67	35,0	35,2	34,9	35,1	0,1	0,1	0,1	0,1	3,3	1,7
di cui imposte pagate sulla produzione	*1,8*	*1,7*	*2,3*	*2,2*	*0,58*	*0,70*	*2,0*	*2,1*	*2,0*	*2,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,2*	*0,2*
Consumi intermedi	183,2	161,5	198,5	191,0	50,24	60,40	109,7	167,8	61,1	117,5	50,7	52,9	48,6	50,3	88,8	23,2
Trasferimenti di parte corrente	0,2	0,1	2,3	2,4	0,59	0,77	2,3	2,4	0,2	0,1	2,1	2,3	2,1	2,3	0,0	0,0
di cui alle AA.PP.	*0,2*	*0,1*	*0,2*	*0,2*	0,06	0,06	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,1*	*0,1*	*0,0*	*0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Altre spese correnti	12,2	10,1	12,2	16,7	3,08	5,29	12,2	15,9	8,6	15,9	3,5	0,0	3,5	0,0	0,0	0,8
SPESE CORRENTI	**226,6**	**201,0**	**251,2**	**247,1**	**63,59**	**78,13**	**159,1**	**221,3**	**104,7**	**168,7**	**56,5**	**55,4**	**54,4**	**52,7**	**92,1**	**25,7**
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	10,5	11,2	13,8	13,9	3,48	4,39	10,1	10,2	4,0	1,1	9,8	13,1	9,8	12,8	0,0	0,0
Trasferimenti in c/capitale	5,3	5,3	5,1	5,3	1,29	1,67	1,4	1,6	1,4	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	3,7	3,7
di cui alle AA.PP.	*3,7*	*3,7*	*3,7*	*3,7*	*0,94*	*1,17*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*3,7*	*3,7*
Altre spese in c/capitale (Acquisizioni di attività finanziarie)	75,0	0,0	125,0	50,0	31,64	15,81	21,7	0,0	21,7	0,0	103,3	77,4	103,3	50,0	0,0	0,0
SPESE IN C/CAPITALE	90,8	16,5	143,9	69,2	36,41	21,87	33,3	11,8	27,1	2,6	113,1	90,5	113,0	62,8	3,7	3,7
SPESE FINALI	317,4	217,5	395,1	316,3	100,00	100,00	192,4	233,2	131,8	171,3	169,6	145,8	167,4	115,5	95,8	29,4
SPESE COMPLESSIVE	317,4	217,5	395,1	316,3	100,00	100,00	192,4	233,2	131,8	171,3	169,6	145,8	167,4	115,5	95,8	29,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tra gli obiettivi assegnati per il 2015 a questo programma, il contenimento del costo del debito con particolare attenzione al profilo del rapporto fra costo e rischio. Rinviando al capitolo sul Patrimonio dello Stato, per una più completa trattazione del tema, in questa sede si evidenzia come i costi medi di emissione negli ultimi anni si siano costantemente ridotti, passando dal 2,1 per cento del 2013 all'1,3 per cento del 2014 per arrivare allo 0,7 per cento del 2015.

Sempre nell'ottica di verificare i percorsi seguiti dal Dicastero[34], al fine di migliorare i processi e l'efficacia dell'attività amministrativa, si evidenzia in tale ambito l'avvio di un progetto teso ad implementare un'unica piattaforma applicativa a supporto del processo di gestione del debito pubblico, destinata a riunire i sistemi esistenti al fine di fornire, in tempi rapidi, dati congruenti e verificabili per l'analisi, la previsione, l'emissione e la gestione del debito pubblico. Dall'analisi svolta, sono emerse tuttavia difficoltà a rispettare la tempistica stimata per la messa in esercizio e la completa funzionalità dell'intero sistema, anche in ragione dell'ampiezza dell'area di intervento e della complessità delle specifiche caratteristiche dei *software* da integrare. Ad ogni modo, una volta a regime, il sistema dovrebbe essere in grado di dare un rilevante contributo al miglioramento dell'operatività della competente Direzione, sia sul fronte gestionale, che su quello della reportistica.

Rilevante, nell'esercizio in esame l'Obiettivo del "rafforzamento del governo economico europeo attraverso il consolidamento della sorveglianza macroeconomica e l'istituzione di un Semestre europeo finalizzato ad un più efficace coordinamento *ex ante* delle politiche fiscali nazionali": il Semestre Europeo, iniziato già nel mese di novembre 2014, con la presentazione, da parte della Commissione, dell'analisi annuale della crescita, si è concluso nel mese di luglio 2015, con l'adozione delle raccomandazioni a ciascun Stato membro e con l'adozione di raccomandazioni relative all'Area dell'euro nel complesso.

[34] Si ricorda che, in particolare, il Dipartimento del Tesoro svolge le funzioni tipiche delle unità istituzionali (*Debt Management Offices*) che si occupano di gestione del debito pubblico nei paesi avanzati: specificatamente, le funzioni di *Front, Middle e Back Office*, alle quali si accompagnano altre attività di supporto (legali, amministrative, di comunicazione, di relazione con investitori, con organismi internazionali, con Enti territoriali).

In materia di valorizzazione del patrimonio pubblico[35], nel rinviare alle considerazioni svolte nel volume I della presente relazione, si segnala la conclusione dell'iniziativa *Proposta immobili 2015* - consistente nel coinvolgimento degli Enti territoriali ed altri soggetti pubblici nella selezione di un portafoglio immobili da valorizzare e alienare - e l'autorizzazione alla C.D.P alla vendita di una parte dei beni oggetto della medesima[36].

E' stata, inoltre, data attuazione all'art. 17 del DL n. 90 del 2015, consolidando il ruolo della banca dati, *Patrimonio P.A.*, gestita dal Dipartimento del Tesoro, quale collettore unico delle informazioni in materia.

Nel corso del 2015, sono stati elaborati il Rapporto sui beni immobili e quello sulle partecipazioni detenuti dalle Amministrazioni pubbliche relativi all'anno 2013, pubblicati, rispettivamente, nei mesi di novembre 2015 e dicembre 2015 sul sito istituzionale del Dipartimento del Tesoro, mentre è stata in parallelo effettuata la rilevazione dei dati dei beni immobili, delle partecipazioni e delle concessioni riferiti all'anno 2014, i cui risultati sono in fase di elaborazione[37].

Si è data anche attuazione alle disposizioni di cui all'art. 2, comma 222-*quater*, della legge n. 191 del 2009 introdotto dall'art. 24, comma 2, del DL n. 66/2014, convertito dalla legge n. 89 del 2014, in tema di "razionalizzazione degli spazi". In particolare, dalla verifica condotta a settembre 2015 dall'Agenzia del demanio sui Piani predisposti dalle singole Amministrazioni, emergono risparmi di spesa conseguibili nel periodo 2015-2020 per circa 150 milioni. Il conseguimento dei risparmi previsti è tuttavia subordinato, in alcuni casi, all'esecuzione di interventi edilizi tesi alla rifunzionalizzazione degli immobili coinvolti, risultando demandata all'Agenzia del demanio la verifica della compatibilità di detti piani con gli obiettivi fissati dal Legislatore, nonché con le risorse finanziarie stanziate negli appositi capitoli di spesa, dovendosi procedere in mancanza alla sospensione dell'attuazione del piano, fino a nuove disponibilità.

Con particolare riferimento al Piano di razionalizzazione concernente le sedi centrali e periferiche dei quattro Dipartimenti del MEF, si riporta un potenziale abbattimento dei canoni annui di locazione (per le annualità dal 2016 al 2020) per un complessivo importo di 19,3 milioni, subordinati tuttavia a costi accessori per lavori stimati dall'Agenzia per 38,5 milioni (di cui 33,6 gravanti sul Piano degli investimenti dell'Agenzia), solo in parte già finanziati[38].

In tema di gestione delle partecipazioni azionarie detenute dal Ministero dell'economia e delle finanze[39], il Dipartimento del Tesoro, nel corso del 2015, oltre che procedere alle consuete attività di gestione, ha proseguito e, in alcuni casi, consolidato, le funzioni connesse al programma di privatizzazioni approvato dal Governo. Il MEF, dunque, in primo luogo gestisce, esercitando i

---

[35] Oggetto dell'obiettivo "Definizione di politiche di valorizzazione e dismissione dell'attivo e del patrimonio pubblico, coordinamento delle attività dei soggetti preposti alla loro attuazione e partecipazione alle operazioni di dismissione per la parte di competenza".

[36] Sono state presentate domande di partecipazione per un valore complessivo di circa 2,7 miliardi di euro ed il corrispondente portafoglio immobiliare è stato frazionato in portafogli omogenei per essere destinato alla vendita ovvero alla valorizzazione attraverso i diversi canali previsti (asta pubblica, procedura ristretta, vendita a trattativa diretta, conferimento in fondi immobiliari gestiti da INVIMIT). In particolare, una parte di questi immobili ha formato oggetto dell'operazione di vendita a Cassa Depositi e Prestiti, conclusa nel mese di dicembre. Si è provveduto, da ultimo, alla sottoscrizione di un nuovo contratto di servizi tra Dipartimento del Tesoro e Agenzia del demanio, per l'erogazione di servizi e la gestione dei due compendi immobiliari (FIP e FPU) conferiti ai Fondi costituiti ai sensi del DL n. 351/2001, individuando anche una componente variabile del compenso ancorata a parametri di efficienza.

[37] Gli elenchi delle Amministrazioni inadempienti agli obblighi di comunicazione dei dati riferiti all'anno 2014 sarebbero stati predisposti e il relativo invio alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 2, comma 222, periodo quindicesimo, della legge n. 191 del 2009, sarebbe in corso di finalizzazione.

[38] Le fonti di finanziamento sono riconducibili ai capitoli 7754 (per il finanziamento degli interventi edilizi su immobili di proprietà statale) e 7755 (per il finanziamento degli interventi edilizi su immobili conferiti ai Fondi) gestiti dall'Agenzia ed al capitolo 7596 "Fondo razionalizzazione degli spazi". L'Amministrazione per la completa realizzazione del Piano ha stimato, in via previsionale, anche costi per traslochi pari a 2,4 milioni.

[39] In relazione all'obbiettivo "Analisi e interventi sulle strutture economico-patrimoniali e sulla corporate *governance* delle società partecipate dal MEF, al fine di realizzare efficienti modelli gestionali delle società partecipate. In tale ambito riferire anche in ordine all'attività di vigilanza e di verifica posta in essere nei confronti delle società partecipate".

diritti dell'azionista, le partecipazioni detenute dallo Stato e attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze[40], che, al momento della presente rilevazione, sono le seguenti:

TAVOLA 10

PARTECIPAZIONI SOCIETARIE

	SOCIETA'	QUOTA DI PARTECIPAZIONE
	SOCIETA' QUOTATE	
	ENEL S.p.A.	25,5
	ENI S.p.A.	4,34
	Finmeccanica S.p.A.	30,2
	Poste Italiane S.p.A.	64,7
	SOCIETA' NON QUOTATE	
Partecipazioni di maggioranza/controllo	Agenzia nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa S.p.A. (INVITALIA)	100
	Alitalia in A.S.	91,33
	ANAS S.p.A.	100
	Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo S.p.A. (ARCUS)	100
	Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	80,1
	Coni Servizi S.p.A.	100
	Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A. (CONSAP)	100
	CONSIP S.p.A.	100
	ENAV S.p.A.	100
	EUR S.p.A.	90
	EXPO 2015 S.p.A.	40
	Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.	100
	Gestore dei Servizi Energetici S.p.A. (GSE)	100
	Investimenti Immobiliari Italiani Società gestione risparmio S.p.A. (INVIMIT SGR)	100
	Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.(IPZS)	100
	Istituto Luce-Cinecittà S.r.l.	100
	Italia Lavoro S.p.A.	100
	Sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione S.p.A. (MEFOP)	53,26
	Radio Televisione Italiana S.p.A. (RAI)	99,56
	Rete Autostrade Mediterranee S.p.A. (RAM)	100
	Società Generale d'Informatica S.p.A. (SOGEI)	100
	SOGESID S.p.A.	100
	Società Gestione Impianti Nucleari S.p.A. (SOGIN)	100
	Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (SOSE)	88
	STMicroelectronics Holding N.V.	50
	Studiare Sviluppo S.r.l.	100
Altre partecipazioni	Fondo Italiano d'Investimento SGR S.p.A.	12,5

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

Il Dipartimento del Tesoro, inoltre, coordina progetti e attua i processi di privatizzazione di società dello Stato e di dismissione delle partecipazioni, sulla base di previsioni normative, ovvero di indirizzi politici in tal senso. In tale ambito, nel 2015, il Ministero: ha ceduto pacchetto di azioni ENEL pari al 5,7 per cento del capitale della Società (per un corrispettivo pari complessivamente a circa 2,2 miliardi), riducendo la propria partecipazione dal 31,2 per cento al 25,5 per cento; ha completato l'operazione di apertura del capitale di Poste Italiane S.p.A. ai privati, con il ricorso ad una Offerta pubblica di vendita rivolta al pubblico dei risparmiatori in Italia, in cui la partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze è stata pari al 35,3 per cento del capitale della società, per un incasso – al netto delle commissioni riconosciute alle istituzioni finanziarie collocatrici – complessivamente pari a circa 3,1 miliardi di euro, interamente affluiti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Infine, per quanto attiene all'operazione di apertura al mercato del capitale di ENAV S.p.A., nel mese di settembre 2015 è stata definita la struttura del consorzio di collocamento di cui all'art. 1, comma 5, del DL n. 332 del 1994, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 474 del 1994.

[40] Rispetto a queste società, come noto, il Dipartimento del Tesoro esercita i diritti dell'azionista, ovvero i poteri che sono previsti dal codice civile, nel rispetto delle direttive impartite dal Ministro, titolare del potere di indirizzo politico-amministrativo, e nel rispetto della normativa speciale relativa alle società a controllo pubblico.

Nel 2016 è anche avvenuto il conferimento a Cassa depositi e prestiti S.p.A. di una quota pari al 35 per cento della partecipazione detenuta dallo stesso Ministero in Poste italiane S.p.A., al fine di corrispondere ad una esigenza di rafforzamento patrimoniale espressa da Cassa depositi e prestiti S.p.A.[41].

La spesa per la produzione e trasporto di moneta metallica grava, rispettivamente, sui capitoli 1490 e 1418: con le risorse assegnate al capitolo 1490 vengono riconosciuti all'Istituto poligrafico e zecca dello Stato (IPZS) i corrispettivi dovuti per la produzione annuale di monete metalliche, mentre con il capitolo 1418 si provvede al pagamento delle fatture emesse da Poste Tutela per il trasporto delle monete alle Filiali di Tesoreria dello Stato.

In ordine ai costi per la produzione delle monete metalliche (cap. 1490), nel corso del 2015 è stata complessivamente corrisposta la somma di 21,1 milioni, di cui 17,3 milioni di imponibile e 3,8 milioni per IVA. Al riguardo, si ricorda che il numero delle monete da coniare e i corrispettivi da riconoscere all'Istituto poligrafico e zecca dello Stato S.p.A. sono stabiliti da apposite convenzioni tra il Ministero e l'IPZS, sottoscritte in data 29 maggio 2015 e approvate con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, ma, a monte, il processo di determinazione del fabbisogno nazionale di monete di nuovo conio inizia con la rilevazione annuale della Banca d'Italia che, attraverso le indicazioni fornite dalle Banche e dalle Società di gestione del contante, comunica al Ministero, per l'anno successivo, una stima delle richieste del mercato per ogni taglio di moneta. Può essere interessante rilevare come, in dettaglio, nel 2015, l'importo erogato sopra indicato, derivi dalla fornitura di: n. 220 milioni di monete da euro 0,01; n. 120 milioni di monete da euro 0,02; n. 30 milioni di monete da euro 0.05; n. 10 milioni di monete da euro 0,10; n. 5 milioni di monete da euro 0,20; n. 5 milioni di monete da euro 0,50; n. 5 milioni di monete da euro 1,00; n. 10 milioni di monete da euro 2,00. Questi specificati sono stati, dunque, i volumi di produzione delle monete ordinati all'Istituto poligrafico e zecca dello Stato S.p.A. dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base della stima della Banca d'Italia, in quanto ritenuti "corrispondenti al fabbisogno del mercato".

In merito al trasporto delle monete presso le filiali della Banca d'Italia, nel corso dell'anno 2015, sono state effettuate 14 somministrazioni sulla base delle richieste delle filiali della Banca d'Italia e, a fronte di fatture emesse da "Poste Tutela", è stato erogato un importo complessivo pari a 1,1 milioni di cui, 0,9 di imponibile e 0,2 milioni per IVA.

3.1.3. Programma 7 "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio"

Il programma 7, a differenza dei precedenti afferisce al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e attiene, in via principale, alla gestione del bilancio e del rendiconto generale dello Stato, alla gestione dei conti di tesoreria, all'analisi dei flussi cassa, alla attività ispettiva di finanza pubblica, nonché al monitoraggio della finanza pubblica, delle leggi di spesa, del Patto di stabilità interno, della spesa sociale e del costo del personale della P.A..

Dai dati finanziari esposti di seguito emerge come questo programma, nel 2015, abbia registrato un aumento degli stanziamenti definitivi di competenza rispetto al 2014 per un importo pari a 24 milioni (pari all'8,6 per cento), registrando, però, una diminuzione di quelli relativi ai redditi da lavoro dipendente e per consumi intermedi. Tale aumento deriva sostanzialmente dal capitolo 2822 (incrementatosi per 25,9 milioni), su cui sono allocate le somme occorrenti per il completamento delle operazioni riguardanti la gestione delle liquidazioni e il contenzioso degli enti soppressi e la materia della privatizzazione, liquidazione e finanziamento di enti pubblici. Tali somme, a consuntivo, per circa 90 mila euro risultano erogate, mentre per 23 milioni sono state soltanto impegnate.

---

[41] Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 25 maggio 2016 – emanato ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 5 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge n. 24 novembre 2003, n. 326 - il Dipartimento del Tesoro è stato autorizzato a sottoscrivere l'aumento a pagamento del capitale di Cassa depositi e prestiti S.p.A., ai sensi dell'art. 2441, comma 4 del codice civile.

L'esame contabile mostra, inoltre, una notevole diminuzione nel confronto tra stanziamenti iniziali e definitivi di competenza del 2015, che riguarda la spesa corrente e in particolare la categoria 12, "altre uscite correnti": un fenomeno che ha interessato due capitoli "fondo" (3075 e 3076) che ripartiscono le risorse su altri capitoli di spesa attraverso provvedimenti di trasferimento dei fondi (DMT). Dunque lo stanziamento iniziale subisce variazioni che vanno a ridurre lo stanziamento definitivo, impattando così sulla assegnazione finale delle risorse.

Per quanto riguarda, infine, la gestione dei residui, si osserva un sensibile aumento dei residui finali rispetto all'esercizio precedente (+92 per cento), peraltro derivante quasi interamente da residui di nuova formazione. In incremento anche le economie (+41 per cento).

TAVOLA 11

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE:
PROGRAMMA 7 – ANALISI, MONITORAGGIO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA E POLITICHE DI BILANCIO - COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Composizione % stanz. definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Res N Form Totali		Economie/ Maggiori spese	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi da lavoro dipendente	110,5	107,8	138,3	136,1	49,72	45,05	130,9	131,8	130,4	131,3	0,7	0,6	0,5	0,5	7,4	4,3
di cui Imposte pagate sulla produzione	*6,6*	*6,5*	*8,3*	*8,3*	*2,98*	*2,74*	*7,7*	*7,8*	*7,7*	*7,8*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,6*	*0,5*
Consumi intermedi	40,6	44,5	47,1	73,0	16,93	24,16	44,4	70,2	23,6	24,0	23,0	48,4	21,0	46,2	2,6	2,8
Trasferimenti di parte corrente	4,7	4,7	4,7	22,6	1,69	7,47	4,7	22,6	4,7	22,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre spese correnti	44,6	299,0	4,4	12,3	1,59	4,06	1,3	0,0	1,3	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	3,1	12,2
SPESE CORRENTI	200,5	455,9	194,5	243,9	69,94	80,74	181,3	224,6	160,0	177,9	23,9	49,0	21,4	46,7	13,0	19,3
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	30,1	36,0	32,9	43,3	11,84	14,33	32,0	42,3	10,1	8,7	22,1	39,4	21,9	34,3	0,9	0,3
Trasferimenti in c/capitale	0,0	0,0	50,7	14,9	18,23	4,93	50,7	14,9	50,7	14,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SPESE IN C/CAPITALE	30,1	36,0	83,6	58,2	30,06	19,26	82,7	57,2	60,8	23,6	22,1	39,4	21,9	34,3	0,9	0,3
SPESE FINALI	230,6	491,9	278,1	302,1	100,00	100,00	264,0	281,8	220,8	201,5	46,0	88,3	43,4	80,9	13,9	19,6
SPESE COMPLESSIVE	230,6	491,9	278,1	302,1	100,00	100,00	264,0	281,8	220,8	201,5	46,0	88,3	43,4	80,9	13,9	19,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I diversi obiettivi oggetto di direttiva e di nota integrativa del 2015 assegnati a questo programma sono riconducibili alla più generale necessità di garantire una corretta programmazione e amministrazione delle risorse pubbliche.

Anche in questo ambito, nel rinviare al volume primo per gli obiettivi, che pur gravando su questo programma, per la rilevanza del loro oggetto hanno meritato una trattazione nell'ambito dei capitoli di parte generale, ci si sofferma su aspetti più gestionali che hanno particolarmente interessato l'attività strumentale di supporto del MEF.

Rilevante, al riguardo, l'attività posta in essere dalla RGS a seguito dei processi di riorganizzazione delle strutture dei Ministeri: dal punto di vista contabile, gli interventi hanno comportato modifiche, tanto nel contenuto e nell'articolazione dei programmi di spesa, quanto nell'individuazione dei Centri di responsabilità amministrativa e dei Centri di costo. Per quanto riguarda le modifiche intervenute sui programmi di spesa, che sono passati complessivamente da 174 a 181, si osserva che sono stati istituiti 16 nuovi programmi, 9 sono stati soppressi e 30 sono stati parzialmente modificati nella descrizione e nel contenuto[42].

I Centri di responsabilità amministrativa registrano un incremento complessivo (da 93 a 118) in ragione, in particolare, del passaggio di alcune amministrazioni (Ministeri della salute e

[42] Dei programmi soppressi, 5 erano intestati al MIUR, 3 allo Sviluppo economico e 1 all'Interno. I nuovi programmi sono stati istituiti: 5 nello stato di previsione dello Sviluppo economico, 7 nella Salute, 2 nell'Ambiente, 1 nel MIUR e 1 nel MIBACT. Nel 2016 i programmi diventano 182, in quanto è stato istituito un nuovo programma nello stato di previsione del MIBACT, denominato "Promozione dello sviluppo della cultura e conoscenza del patrimonio culturale per i giovani", come risulta dalla pubblicazione RGS "Missioni e Programmi" del gennaio 2016. Due programmi risultato ridenominati: "Giustizia minorile e di comunità" e "Istituzioni dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica" (in precedenza, "Giustizia minorile" e "Istituti di alta cultura").

dello sviluppo economico) da un'organizzazione per dipartimenti ad una per direzioni generali ove tutte le direzioni generali, oltre il Segretariato generale, costituiscono C.d.R. Parimenti sono incrementati i centri di costo (da 787 a 1.004) in ragione, non tanto della modifica del numero di strutture dirigenziali sottostanti, quanto della necessità di offrire una più trasparente e dettagliata rappresentazione delle unità organizzative periferiche, come avvenuto proprio per il MEF, con riferimento alle Ragionerie e alle Commissioni tributarie territoriali[43].

La Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (BDAP), prevista dall'articolo 13 della legge n. 196 del 2009, si pone quale strumento rilevante a supporto dell'attività di analisi e monitoraggio della finanza pubblica, consentendo la razionalizzazione e condivisione dell'informazione gestita. Rispetto alla sua attuazione, si erano rilevati ritardi e criticità nella precedente relazione. Al riguardo si osserva che, se nel 2014 è entrato in esercizio il portale della Banca dati delle amministrazioni pubbliche, punto di accesso tecnologicamente evoluto attraverso il quale l'informazione presente nella banca dati è stata resa accessibile ai primi utenti esterni, a dicembre 2015 risultavano censite in BDAP circa 11.000 utenze. Nel corso dello stesso anno sono state peraltro implementate attività di consolidamento del sistema: in particolare, nel piano di attività di incremento del patrimonio informativo della BDAP risultano acquisite, in esito allo sviluppo della fatturazione elettronica e della certificazione del credito, le informazioni dei sistemi di supporto ai processi amministrativi, quali il Sistema di interscambio SDI, la piattaforma di certificazione dei crediti PCC e il Sistema di contabilità generale SICOGE. Si è così realizzato il "Cruscotto fatture e pagamenti della PA per beni e servizi", finalizzato a corrispondere all'esigenza di analisi di impatto della fatturazione elettronica sui tempi medi di pagamento[44].

L'attività nel corso del 2015 è stata anche rivolta al consolidamento e allo sviluppo del sistema di monitoraggio delle opere pubbliche (MOP), nell'ambito della BDAP. In quest'ultima confluiscono anche le informazioni rilevate, dal Sistema di monitoraggio unitario della politica di coesione[45], degli interventi cofinanziati dall'Unione europea per il periodo 2014/2020, a valere sui fondi strutturali, sul FEASR e sul FEAMP, nonché degli interventi complementari previsti nell'ambito dell'Accordo di partenariato finanziati dal Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183; si prevede che le nuove funzionalità del Sistema di Monitoraggio possano essere rese completamente disponibili agli utenti entro il 2016.

Tra gli obiettivi del programma in esame, vi è anche quello di garantire il pieno supporto al Governo per la predisposizione e gestione del bilancio dello Stato, con particolare riguardo al monitoraggio delle variazioni di bilancio e alla valutazione dell'impatto sui saldi di finanza pubblica. Com'è noto, una parte significativa delle scelte allocative dell'Amministrazione avviene al di fuori della sessione di bilancio, mediante provvedimenti legislativi adottati in corso d'anno, ma anche tramite specifici atti amministrativi[46].

Avendo riguardo alla diversa tipologia dei decreti di variazione, che incide sui procedimenti e rispettivi tempi di perfezionamento, si rileva che nel 2015 sono stati in totale pari a 2.952, di cui: circa il 52 per cento decreti del direttore generale (DDG), circa il 26 per cento

---

[43] Al riguardo, si segnala la relazione della Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni - approvata con Deliberazione n. 23/2014/G il 17 dicembre 2014, avente per oggetto "Gli interventi di riduzione degli assetti organizzativi e delle dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato" che, in tema di impatti sui sistemi contabili, ha richiamato le amministrazioni sulla necessità di "adeguare il sistema di contabilità economica attraverso il collegamento tra i centri di responsabilità amministrativa, individuati in esito alla definizione degli assetti, ed i centri di costo, evitando la duplicazione di strutture".

[44] Sul punto si rinvia alla specifica analisi svolta nel capitolo sulla spesa del volume I di questa Relazione.

[45] Previsto dall'articolo 1, comma 245, della legge 27 dicembre 2013, modificato dall'art 1, comma 670, della legge 23 dicembre 2014 n. 190.

[46] Attraverso atti amministrativi, in particolare: vengono reiscritte a specifici capitoli somme perenti per essere pagate al creditore che ne abbia fatto richiesta prelevando le risorse dai fondi indistinti appositamente previsti in bilancio (reiscrizione di residui perenti); vengono ripartiti a specifici capitoli del bilancio eventuali altri fondi le cui dotazioni a inizio anno (riparto di fondi); vengono attribuiti a taluni capitoli di spesa somme affluite in entrata specifiche (riassegnazione di entrate) e vengono trasferite dall'Amministrazione, nell'ambito delle regole di flessibilità del bilancio, somme da un capitolo ad un altro lasciando inalterato il totale della spesa (variazioni compensative).

decreti del Ministro dell'economia e delle finanze e circa il 21 per cento di decreti del Ministro competente (DMC); pochi, invece, i decreti interministeriali (DIM).

Per quanto riguarda le tempistiche, pur considerando come possano dipendere da svariate tipologie di variabili tra loro non omogenee, anche dipendenti da fattori più propriamente politici, va ribadita la rilevanza di una accelerazione ove possibile delle stesse, dipendendo dal loro perfezionamento la possibilità di poter procedere con la gestione contabile interessata.

Si riporta a seguire in primo luogo una rappresentazione del numero di decreti e dei piani gestionali interessati nell'ultimo triennio.

TAVOLA 12

DECRETI DI VARIAZIONE NEL TRIENNIO 2013-2015

Variabili	Anni	Tipo Decreto (*)			
		DDG	DIM	DMC	DMT
Numero decreti	2013	1.616	4	559	748
	2014	1.712	2	673	722
	2015	1.547	2	623	776
Numeri di piani gestionali interessati da variazioni	2013	4.876	6	3.559	16.233
	2014	5.156	1	4.085	14.445
	2015	4.541	17	4.063	6.922

(*) DDG: decreti direttoriali; DIM: decreti interministeriali; DMC: decreti del ministro competente; DMT: decreti del Ministro dell'economia e finanze.
Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

Segue una rappresentazione dei tempi di adozione dei decreti di variazione, suddivisi per tipologia, per gli anni 2013-2015[47]: il forte *gap* esistente fra i tempi minimi e massimi rilevati per l'adozione dei decreti, lascia intendere come possano esserci margini di miglioramento nei tempi utilizzati[48]. In particolare, giova osservare come i tempi medi del controllo della Corte (fase 3) siano nel triennio fra i 10 e i 12 giorni, quindi di molto inferiori al termine di legge di 60 giorni.

TAVOLA 13

TEMPI DEI DECRETI DI VARIAZIONE NEL TRIENNIO 2013-2015

Variabili		Anni	Giorni minimi				Giorni massimi				Giorni medi			
			DDG	DIM	DMC	DMT	DDG	DIM	DMC	DMT	DDG	DIM	DMC	DMT
FASE 1	dalla data di apertura del decreto alla data definitiva del decreto	2013	1	0	0	0	11	17	34	131	1	6	1	27
		2014	1	4	0	0	22	4	53	249	1	4	1	32
		2015	1	1	0	0	25	1	20	164	1	1	0	20
FASE 2	dalla data definitiva del decreto alla data prima comunicazione alla C.d.C.	2013	-	0	0	0	-	5	3	98	-	3	0	4
		2014	-	1	0	0	-	1	4	130	-	1	0	4
		2015	-	1	0	0	-	27	5	96	-	14	0	4
FASE 3	dalla data di prima comunicazione C.d.C. alla data di registrazione C.d.C	2013	-	1	1	1	-	1	75	76	-	1	3	12
		2014	-	1	0	1	-	1	36	35	-	1	2	11
		2015	-	1	1	1	-	1	30	63	-	1	2	10
INTERA PROCEDURA	dalla data apertura del decreto alla data di registrazione C.d.C.	2013	-	4	1	3	-	21	75	154	-	10	4	43
		2014	-	6	1	8	-	6	57	252	-	6	3	47
		2015	-	2	1	8	-	29	30	184	-	16	2	34

(*) DDG: decreti direttoriali; DIM: decreti interministeriali; DMC: decreti del ministro competente; DMT: decreti del Ministro dell'economia e finanze.
Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

[47] Si fa presente che i dati complessivi esposti nelle successive tabelle possono presentare taluni disallineamenti, tenuto conto che alcuni provvedimenti potrebbero non risultare rilevati.

[48] Nella procedura possono individuarsi le seguenti fasi cui fa riferimento la tavola: 1) la prima fase ha inizio quando lo "strumento/decreto informatico" (DMT, DMC, DDG, DIM) viene "aperto" sul nuovo sistema bilancio finanziario (NSBF), momento che non coincide necessariamente con la data di trasmissione da parte dell'Amministrazione della richiesta di effettuare una variazione di bilancio; 2) la seconda fase si apre con la "data definitiva decreto", ovvero quando viene apposta la firma sullo "strumento/decreto" cartaceo da parte del Ministro (nel caso di DMT, DMC, DIM) o del Direttore generale (DDG); il provvedimento è perfezionato ma efficace solo se si tratta di decreti per i quali non occorre il visto della Corte dei conti (ovvero i DDG e i DMC, salvo i casi particolari in cui è espressamente previsto); 3) la terza fase (nei soli casi in cui è prevista) inizia con la prima comunicazione alla Corte dei conti, ovvero con la data nella quale informaticamente lo "strumento/decreto" viene comunicato tramite NSBF alla Corte dei conti; si tratta una generazione automatica dell'elenco di trasmissione del fascicolo, da inviare alla Corte da parte dell'IGB, contenente il decreto firmato, le relative copie conformi e la documentazione a corredo.

Infine, si dà atto dell'attività di vigilanza e controllo della gestione delle risorse pubbliche, svolta attraverso i Servizi ispettivi di finanza pubblica: nel corso dell'anno 2015 sono state svolte n. 178 ispezioni anche sulla base di alcuni Protocolli d'intesa in essere con altre amministrazioni. Si segnala l'attività ispettiva prevista dal Protocollo d'intesa con l'Autorità nazionale anticorruzione, stipulato nel mese di febbraio del 2015. Nell'anno, sulla base di detto Protocollo, sono state svolte n. 13 ispezioni che hanno dato luogo ad analisi di 2.893 Cig (codice identificativo di gara), per un valore complessivo di 5.609 milioni; piuttosto numerosi sono stati i rilievi ispettivi concernenti il mancato rispetto di alcuni controlli intestati alle stazioni appaltanti (quali DURC, certificazione antimafia, ecc.).

3.2. Missione 3 "Relazioni finanziarie con le Autonomie locali"

La gestione finanziaria della missione nell'esercizio in esame si caratterizza per una notevole riduzione degli stanziamenti definitivi rispetto a quelli dell'esercizio precedente, pari a circa 20 miliardi. Tali diminuzioni hanno riguardato soprattutto il programma 1, relativo alle erogazioni agli Enti territoriali per interventi di settore, per 22,7 miliardi e il programma 5, Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale, per 3,4 miliardi. Viceversa si registra un aumento delle risorse assegnate al programma 4, "Federalismo" per 8,1 miliardi. Il programma 4 è anche il programma al quale risultano stanziate le maggiori risorse della missione (68 per cento) e che pertanto è oggetto di un approfondimento.

TAVOLA 14

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER PROGRAMMI
MISSIONE 3 – "RELAZIONI FINANZIARIE CON LE AUTONOMIE LOCALI" - COMPETENZA

(in milioni)

	Programma	Stanziamento definitivo		Comp. % stanz. definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Residui comp. totali		Economie/ Maggiori spese	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
1	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	23.330,0	572,5	0,0	0,0	14.600,5	572,5	13.374,6	251,2	10.958,4	4.117,5	9.955,4	321,3	0,0	0,0
4	Federalismo	60.650,5	68.770,7	0,0	0,0	60.546,8	68.757,3	50.274,9	54.528,7	17.073,8	26.492,0	10.276,9	14.228,5	98,7	13,4
5	Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale	27.878,2	24.483,1	0,0	0,0	26.859,3	24.408,6	24.898,1	22.525,6	2.894,7	2.710,6	1.961,2	1.883,0	1.018,9	74,5
6	Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	9.279,1	6.996,0	0,0	0,0	9.270,0	6.994,5	4.276,4	3.539,8	7.209,1	6.324,9	4.993,6	3.454,7	9,1	1,5
7	Rapporti finanziari con Enti territoriali	298,9	627,7	0,0	0,0	293,2	627,6	242,8	577,5	81,7	81,7	50,4	50,2	5,6	0,1
	Totale	121.436,7	101.450,0	0,0	0,0	111.569,8	101.360,5	93.066,8	81.422,8	38.217,7	39.726,7	27.237,6	19.937,7	1.132,3	89,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.2.1. Programma 4 "Federalismo"

Questo programma di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, prevede trasferimenti per il federalismo amministrativo - federalismo fiscale. Ad esso non risulta assegnato alcun obiettivo dalla direttiva per il 2015, ma solo un obiettivo finanziario all'interno della nota integrativa al bilancio di previsione 2015, relativo ai trasferimenti alle "Regioni per l'attuazione del federalismo amministrativo ai sensi del d.lgs. n. 112 del 1998, della legge n. 59 del 1977 e delle nuove disposizioni legislative".

Le risorse finali stanziate nella competenza dell'esercizio 2015 sono state pari a 68,7 miliardi, quasi interamente impegnate e per le quali sono stati effettuati pagamenti pari a 54,5 miliardi. Si tratta di spese che gravano soltanto su due categorie di spesa, quella dei trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (68,7 miliardi) e quella di parte capitale relativa ai contributi agli investimenti (77,8 milioni). Prendendo in esame gli stanziamenti definitivi di competenza, la maggiore spesa è da imputarsi alle somme da corrispondere alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA (68,2 miliardi), mentre le spese relative all'attuazione del federalismo amministrativo ammontano complessivamente a 388 milioni, di cui 310 di spesa corrente.

Si segnala, infine, un notevole aumento dei residui finali rispetto al 2014 (+9,5 miliardi) e una consistente diminuzione delle economie (-85,2 milioni), quest'ultima da imputarsi al capitolo 2859, Somme da trasferire alle Regioni per l'incentivazione del patto di stabilità interno verticale, che nel corso del 2015 non ha ricevuto stanziamenti.

TAVOLA 15

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE:
PROGRAMMA 4 – "FEDERALISMO" - COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Comp. % stanz. definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Residui competenza totali		Economie/ Maggiori spese	
	0,0	0,0	0,0	0,0	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Trasferimenti di parte corrente	60.540,4	70.962,8	60.571,1	68.692,9	99,9	99,9	60.472,8	68.687,7	50.200,9	54.459,2	17.068,8	26.492,0	10.271,9	14.228,5	98,4	5,2
di cui alle AA.PP	*60.540,4*	*70.962,8*	*60.571,1*	*68.692,9*	*99,9*	*99,9*	*60.472,8*	*68.687,7*	*50.200,9*	*54.459,2*	*17.068,8*	*26.492,0*	*10.271,9*	*14.228,5*	*98,4*	*5,2*
SPESE CORRENTI	**60.540,4**	**70.962,8**	**60.571,1**	**68.692,9**	**99,9**	**99,9**	**60.472,8**	**68.687,7**	**50.200,9**	**54.459,2**	**17.068,8**	**26.492,0**	**10.271,9**	**14.228,5**	**98,4**	**5,2**
Trasferimenti in c/capitale	97,2	97,5	79,4	77,8	0,1	0,1	74,0	69,6	74,0	69,6	5,1	0,0	5,1	0,0	0,3	8,2
di cui alle AA.PP.	*97,2*	*97,5*	*79,4*	*77,8*	*0,1*	*0,1*	*74,0*	*69,6*	*74,0*	*69,6*	*5,1*	*0,0*	*5,1*	*0,0*	*0,3*	*8,2*
Altre spese in c/capitale	0,0		0,0		0,0	0,0	0,0		0,0		0,0		0,0		0,0	
SPESE IN C/CAPITALE	**97,2**	**97,5**	**79,4**	**77,8**	**0,1**	**0,1**	**74,0**	**69,6**	**74,0**	**69,6**	**5,1**	**0,0**	**5,1**	**0,0**	**0,3**	**8,2**
SPESE FINALI	**60.637,6**	**71.060,3**	**60.650,5**	**68.770,7**	**100,0**	**100,0**	**60.546,8**	**68.757,3**	**50.274,9**	**54.528,7**	**17.073,8**	**26.492,0**	**10.276,9**	**14.228,5**	**98,7**	**13,4**
SPESE COMPLESSIVE	**60.637,6**	**71.060,3**	**60.650,5**	**68.770,7**	**100,0**	**100,0**	**60.546,8**	**68.757,3**	**50.274,9**	**54.528,7**	**17.073,8**	**26.492,0**	**10.276,9**	**14.228,5**	**98,7**	**13,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Come noto, con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e successive modifiche, sono state conferite alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, le funzioni ed i compiti amministrativi dello Stato relativamente ad alcune materie. I capitoli di bilancio su cui gravano le risorse per i trasferimenti del federalismo amministrativo sono il cap. 2856 ed il cap. 2857 di parte corrente ed il cap.7547 di parte capitale.

Nel corso dell'anno 2015 sono stati disposti pagamenti in favore delle Regioni a statuto speciale per un importo complessivo di 206,6 milioni per materie diverse quali invalidi civili (0,4 milioni), incentivi alle imprese (30,6 milioni), trasporti (2,6 milioni), mercato del lavoro (12,3 milioni), ambiente (6,8 milioni), Corpo Forestale (1,3 milioni), Protezione civile (0,5 milioni), miniere (0,2 milioni) e TPL (152 milioni). Si tratta di funzioni che sono state trasferite alle Autonomie speciali sulla base di specifiche norme di attuazione (ovvero nel caso dei servizi ferroviari anche sulla base di appositi Accordi di programma), secondo il disposto di cui all'articolo 10 del d.lgs. n. 112 del 1998 per cui, con le modalità previste dai rispettivi statuti si provvede a trasferire alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto non già attribuite, le funzioni e i compiti conferiti dal predetto decreto legislativo alle Regioni a statuto ordinario

I trasferimenti da federalismo amministrativo in favore delle Regioni a statuto ordinario sono stati ridotti, a decorrere dall'anno 2011, per effetto delle disposizioni di cui all'articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010 che hanno sancito il concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario per 4 miliardi per l'anno 2011 e 4,5 miliardi a decorrere dall'anno 2012. Permangono i trasferimenti in favore di alcune Regioni a statuto ordinario per specifiche materie quali opere pubbliche (39,8 milioni), Corpo Forestale (0,5 milioni), TPL (16,2 milioni) e contratti di servizio (41,3 milioni) per un importo complessivo di 97,8 milioni, corrisposto nel corso dell'anno 2015.

3.3. Missione 34 "Debito pubblico"

La missione 34, ripartita in due programmi di competenza esclusiva del MEF, comprende le risorse destinate al rimborso del debito statale e gli oneri per il servizio del debito ed assorbe un significativo ammontare di risorse del bilancio dello Stato (36,2 per cento) e di quelle assegnate al MEF (53,1 per cento). Il programma che presenta maggiori oneri è quello dei Rimborsi al debito

statale, di gran lunga preponderante, con 232,1 miliardi di stanziamenti definitivi. Complessivamente, nel 2015 sono stati assegnati alla missione 312,5 miliardi, con una diminuzione rispetto all'esercizio precedente pari a circa 4,4 miliardi.

TAVOLA 16

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER PROGRAMMI
MISSIONE 34 – "DEBITO PUBBLICO" - COMPETENZA

(in milioni)

	Programma	Stanziamento definitivo		Comp. % stanz. definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Res N Form Totali		Economie/MSP	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
1	Oneri per il servizio del debito statale	90.461,3	80.395,7	28,5	25,7	81.079,8	74.065,8	80.853,2	73.881,6	226,8	184,2	226,6	184,2	9.381,6	6.329,9
2	Rimborsi del debito statale	226.477,7	232.115,3	71,5	74,3	207.152,7	214.576,4	206.801,9	211.351,4	351,1	3.228,3	350,8	3.228,0	19.325,0	17.535,9
	Totale	**316.939,1**	**312.511,0**	**100,0**	**100,0**	**288.232,5**	**288.642,2**	**287.655,1**	**285.233,0**	**578,0**	**3.412,5**	**577,4**	**3.412,2**	**28.706,6**	**23.865,8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.3.1. Programma 1 "Oneri per il servizio del debito statale e programma 2 – "Rimborsi del debito statale"

Entrambi i programmi hanno una competenza condivisa tra i Dipartimenti del Tesoro, della Ragioneria generale dello Stato e dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi, alla quale sono associati dieci obiettivi strutturali assegnati dalla nota integrativa al bilancio di previsione[49].

Il programma 1 attiene principalmente alla gestione e al pagamento delle quote interessi sui titoli del debito pubblico (BOT CCT e BTP), alla ripartizione del fondo di riserva per interessi del debito pubblico, al rimborso alla C.D.P. degli interessi per giacenze conti correnti postali, al rimborso alla società Poste italiane S.p.A. di interessi relativi a buoni postali fruttiferi, nonché al rimborso quote interessi dei mutui, anche non contratti direttamente dallo Stato, erogati da C.D.P., BEI ed altri istituti di credito, con onere di ammortamento a carico del Tesoro.

In questo programma sono contenute voci di spesa relativamente alle sole categorie di parte corrente dei consumi intermedi e degli interessi passivi e redditi da capitale. I consumi intermedi, che assommano a livello di stanziamenti definitivi di competenza a circa 801,7 milioni, vanno riferiti quasi esclusivamente alle spese per il servizio di pagamento, compensi ed ogni altro onere relativo all'emissione ed alla gestione dei prestiti, per le provvigioni per il collocamento dei prestiti emessi dallo stato sul mercato interno, nonché per il compenso per la Banca d'Italia per le attività connesse. Per quanto riguarda poi le spese per interessi passivi e redditi da capitale, la voce maggiore è quella relativa al pagamento degli interessi sui buoni del tesoro poliennali e su operazioni finanziarie effettuate sui buoni medesimi pari a circa 56,5 miliardi.

Un confronto con il dato del 2014 evidenzia una diminuzione degli stanziamenti definitivi di competenza di circa 10 miliardi e un miglioramento del rapporto tra stanziato e impegnato (92 per cento nel 2015 e 89,7 per cento nel 2014), mentre rimane pressoché costante il rapporto tra impegnato e pagato (99,5 per cento nel 2015 e 99,6 per cento nel 2014).

[49] Gli obiettivi strutturali sono: due del DAG (178-Erogare efficientemente gli interessi maturati sui depositi definitivi in relazione alle richieste nonché provvedere al rimborso alla cassa depositi e prestiti della quota interessi delle rate di ammortamento; 179-Erogare alla Cassa Depositi e Prestiti il rimborso della quota capitale relativa al mutuo contratto secondo il piano di ammortamento approvato); sei del DT (187-Pagamento degli oneri relativi ai titoli di Stato; 188-Rimborsi dei titoli di Stato; 304-Rimborso della quota capitale sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato, dagli Enti e dalle Pubbliche amministrazioni; 305-Pagamento della quota interessi sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato, dagli Enti e dalle Pubbliche amministrazioni; 309-Costi per il collocamento dei prestiti emessi dallo Stato; 310-Rimborso alla Banca d'Italia del controvalore delle monete metalliche in lire presentate al cambio per il ritiro dalla circolazione); due della RGS (172-Trasferimenti per oneri per il servizio del debito statale; 173-Trasferimento fondi per rimborsi del debito statale).

TAVOLA 17

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE:
PROGRAMMA 1 - ONERI PER IL SERVIZIO DEL DEBITO STATALE - COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Composizione % stanz. definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Res. comp. totali		Economie/MSP	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Consumi intermedi	900,5	890,0	804,0	801,7	0,89	1,00	713,1	628,8	712,0	628,6	1,3	0,2	1,1	0,2	90,9	172,9
Trasferimenti di parte corrente	0,0		0,0		0,00	0,00	0,0		0,0		0,0		0,0		0,0	
di cui alle AAPP	*0,0*		*0,0*		*0,00*	*0,00*	*0,0*		*0,0*		*0,0*		*0,0*		*0,0*	
Altre spese correnti	92.377,3	86.101,8	89.657,3	79.594,0	99,11	99,00	80.366,7	73.437,0	80.141,2	73.253,0	225,5	184,0	225,5	183,9	9.290,6	6.157,0
SPESE CORRENTI	**93.277,9**	**86.991,8**	**90.461,3**	**80.395,7**	**100,00**	**100,00**	**81.079,8**	**74.065,8**	**80.853,2**	**73.881,6**	**226,8**	**184,2**	**226,6**	**184,2**	**9.381,6**	**6.329,9**
SPESE COMPLESSIVE	**93.277,9**	**86.991,8**	**90.461,3**	**80.395,7**	**100,00**	**100,00**	**81.079,8**	**74.065,8**	**80.853,2**	**73.881,6**	**226,8**	**184,2**	**226,6**	**184,2**	**9.381,6**	**6.329,9**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il programma 2 attiene al pagamento delle quote capitale sui titoli del debito pubblico, al rimborso alla società Poste italiane S.p.A. del capitale relativo a buoni postali fruttiferi, al rimborso quote capitale dei mutui, anche non contratti direttamente dallo Stato, erogati da C.D.P., BEI ed altri istituti di credito, con onere di ammortamento a carico del Tesoro e alla gestione del Fondo ammortamento titoli e del Fondo ristrutturazione debiti.

Il programma, gestito in massima parte dal Dipartimento del Tesoro, presenta un'unica categoria economica relativa al Titolo III, rimborso passività finanziarie, che assomma stanziamenti definitivi di competenza per un importo pari a 232,5 miliardi. Le maggiori voci di spesa fanno riferimento al rimborso di buoni del tesoro poliennali e al pagamento di oneri derivanti dall'estinzione di operazioni finanziarie effettuate sui medesimi titoli per un importo pari a 150 miliardi ed ai rimborsi di certificati di credito del tesoro di varie tipologie compresi quelli riversati alla Banca d'Italia, al rimborso di prestiti internazionali, nonché al pagamento di oneri derivanti dall'estinzione di operazioni finanziarie effettuate sui titoli e sui prestiti predetti per un importo pari a 62 miliardi. Rispetto al 2014 si evidenzia un aumento degli stanziamenti definitivi di competenza (5,6 miliardi), al quale corrisponde un aumento delle risorse impegnate (7,5 miliardi) e pagate (4,5 miliardi) nel 2015.

Di rilievo, risulta, infine, il dato dei residui finali in forte aumento, che registra un importo di 3,2 miliardi da attribuirsi al mancato pagamento di quota parte delle somme già impegnate, da destinare all'ammortamento dei titoli di Stato (capitolo 9565).

Le economie risultano di oltre 17 miliardi, dimensione rilevante ma inferiore rispetto a quella dell'esercizio precedente (1,8 miliardi): le richieste di stanziamento si calcolano in base ai rimborsi dovuti secondo la tempistica prevista dai titoli stessi, ai quali si aggiunge un importo che tenga conto delle possibili operazioni di concambio e di riacquisto; le eccedenze di stanziamento si verificano in quanto lo strumento delle operazioni straordinarie di riacquisto/concambio debbono poter essere messe in atto con un certo grado di flessibilità, in relazione alle motivazioni alla base del loro uso e tenuto conto delle condizioni di mercato, il che può condurre a stanziamenti più elevati di quanto sia possibile o utile avvalersi in realtà.

TAVOLA 18

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE:
PROGRAMMA 2 - RIMBORSI DEL DEBITO STATALE - COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Comp. % stanz. definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Res. comp. Totali		Economie/MSP	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Rimborso passività finanziarie	235.253,3	231.287,9	226.477,7	232.115,3	100	100	207.152,7	214.576,4	206.801,9	211.351,4	351,1	3.228,3	350,8	3.228,0	19.325,0	17.535,9
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	**235.253,3**	**231.287,9**	**226.477,7**	**232.115,3**	**100**	**100**	**207.152,7**	**214.576,4**	**206.801,9**	**211.351,4**	**351,1**	**3.228,3**	**350,8**	**3.228,0**	**19.325,0**	**17.535,9**
SPESE COMPLESSIVE	**235.253,3**	**231.287,9**	**226.477,7**	**232.115,3**	**100**	**100**	**207.152,7**	**214.576,4**	**206.801,9**	**211.351,4**	**351,1**	**3.228,3**	**350,8**	**3.228,0**	**19.325,0**	**17.535,9**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Rinviando anche per questa importante missione all'analisi contenuta nel Volume I di questa Relazione, in questa sede, ci si limita ad evidenziare quanto segue. Premesso che i costi per il collocamento dei titoli di Stato sono rappresentati essenzialmente dalle commissioni/provvigioni da corrispondere agli intermediari per tale servizio, nel 2015 sono stati impegnati e pagati 563 milioni per le provvigioni dei collocamenti in asta, che rappresentano la tipologia prevalente di emissioni, a valere sul capitolo 2247, e 60,5 milioni per le commissioni di collocamento dei titoli piazzati mediante sindacato e per i BTP Italia, a valere sul capitolo 2242. Già nel corso del 2014 sono state riviste in lieve ribasso le aliquote delle provvigioni per i collocamenti in asta e i benefici sono continuati anche nel 2015. Sempre a partire dal 2014, a seguito della revisione del sistema di collocamento dei BTP Italia mediante suddivisione della procedura in due fasi (la prima delle quali riservata agli operatori *retail* e la seconda agli investitori istituzionali), si sono ridotte le spese in termini di commissioni, grazie alla possibilità di escluderne la corresponsione nei riguardi degli intermediari con riferimento alla seconda fase di distribuzione.

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Considerazioni di sintesi
1. Programmazione strategica e finanziaria
2. Analisi finanziarie e contabili: *2.1. Le risorse finanziarie assegnate; 2.2. Analisi della gestione delle spese*
3. Missioni e programmi: *3.1. Missione 10 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche";* 3.1.1. Programma 6 "Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture mercati gas e petrolio e relazioni internazionali nel settore energetico"; 3.1.2. Programma 7 "Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile"; *3.2. Missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese";* 3.2.1. Programma 5 "Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo"; 3.2.2. Programma 7 "Incentivazione del sistema produttivo"; *3.3. Missione 15 "Comunicazione";* 3.3.1. Programma 5 "Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico"; 3.3.2. Programma 8 "Servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali"; 3.3.3. Programma 9 "Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti"; *3.4. Missione 16 "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo";* 3.4.1. Programma 5 "Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *Made in Italy*"

Considerazioni di sintesi

Il Ministero dello sviluppo economico (MISE) rappresenta l'Amministrazione centrale di riferimento per i principali settori produttivi dell'economia italiana. A distanza di più di due anni dall'adozione del nuovo regolamento di organizzazione, risulta tuttavia vacante il Centro di responsabilità riferito al Segretariato generale, che dovrebbe garantire il necessario raccordo tra gli indirizzi politici e la realizzazione coordinata degli obiettivi gestionali.

La riorganizzazione ha comportato una complessiva nuova articolazione dei centri di responsabilità e delle competenze oltre che una riallocazione delle risorse di bilancio.

Sullo stato di previsione, così come sulla organizzazione e sulla dotazione organica del Ministero ha poi inciso in maniera rilevante il trasferimento nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di quella che, assorbendo circa i due terzi delle risorse totali, rappresentava, sino all'esercizio 2014, la missione più consistente del MISE, ovvero la 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale".

Un percorso che potrebbe trovare ulteriori sviluppi mantenendo nel bilancio del MISE solo le risorse suscettibili di una effettiva gestione strategica integrata da parte dello stesso Dicastero. Rilevano al riguardo le ingenti risorse per il comparto della difesa che coprono buona parte degli stanziamenti definitivi del MISE, ma rispetto alle quali il ruolo di quest'ultimo attiene al mero controllo finanziario e non alla programmazione e gestione dei progetti.

La gestione nel 2015 è stata caratterizzata da stanziamenti definitivi per circa 6 miliardi con un incremento del 34 per cento rispetto agli stanziamenti iniziali pari a 4,5 miliardi determinata per lo più da DMT (1,5 miliardi).

Al netto delle risorse riferite alla missione 28, trasferita al MEF, le risorse definitive assegnate complessivamente al MISE sono incrementate nel 2015 rispetto al 2014. In particolare risulta incrementata la spesa corrente in quanto - a fronte di un confermato trend in diminuzione dei consumi intermedi e di una riduzione dei trasferimenti correnti alle imprese e alle famiglie e istituzioni sociali private - continuano a crescere, determinando l'incremento della macro categoria, i trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche ai fini di regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, nonché a sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *Made in Italy*.

L'analisi finanziaria è stata approfondita per le quattro principali missioni del Ministero e per i programmi più rilevanti delle stesse, cercando di metterne in relazione gli esiti con le attività poste in essere nell'anno e con i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi programmati.

La missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" comprende circa l'80 per cento degli stanziamenti definitivi del Ministero, in massima parte distribuiti su due dei cinque programmi di pertinenza: il programma 5 "Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo", le cui dotazioni attengono quasi interamente a spese del comparto strategico della difesa; il programma 7 "Incentivazione del sistema produttivo", su cui si è dunque concentrata maggiormente l'analisi. Con riguardo al Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese, si è osservato nel corso del 2015 un incremento del 19 per cento rispetto al 2014 dei finanziamenti accolti e delle garanzie concesse. Particolare attenzione merita il progetto di revisione del sistema di valutazione del Fondo, che prevede il passaggio dall'attuale modello di *credit scoring* a un modello di *rating*: l'obiettivo è graduare l'intensità delle coperture in funzione del rischio delle imprese, veicolando il supporto dell'intervento pubblico ai casi di effettivo maggior bisogno, con potenziale minor assorbimento di risorse pubbliche. Sono inoltre emerse criticità rispetto alla possibilità di affrontare i *target* previsti per il 2018, per il programma operativo nazionale imprese e competitività FESR 2014-2020.

La gestione della missione 10, "Energia e diversificazione delle fonti energetiche", cui risulta assegnato il 10,9 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero, nell'esercizio 2015 si è caratterizzata per un rilevante incremento degli stanziamenti definitivi, sia rispetto a quelli inizialmente assegnati, sia rispetto a quelli dell'esercizio precedente, e tanto per le spese correnti che per le spese in conto capitale. Fra le priorità che hanno guidato l'attività nel 2015, si segnalano la necessità di assicurare la disponibilità di fonti energetiche dall'estero, la riduzione dei prezzi dell'energia e la realizzazione di uno sviluppo sostenibile attraverso il sostegno all'innovazione legata alla *green economy*: macro-obiettivi questi ultimi che se implicano costi aggiuntivi nel medio termine, dovrebbero assicurare effetti positivi nel lungo periodo. Nel 2015 si è anche conclusa la prima fase delle attività del POI Energia (periodo di programmazione 20017-2013). Risulta, invece, a tutt'oggi *in itinere* l'approvazione del Piano Triennale 2015-2017 per la ricerca di sistema elettrico nazionale.

Particolare attenzione è stata posta alla gestione della missione 16 "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo" che, pur avendo una incidenza relativa quanto agli stanziamenti definitivi in bilancio (pari al 4,33 per cento dell'ammontare complessivo del MISE), ha una speciale valenza strategica ai fini dello sviluppo economico del Paese. Nel 2015, peraltro, si sono incrementati notevolmente gli stanziamenti, sia di parte corrente, sia di parte capitale, destinati a questa missione. L'esercizio si è caratterizzato per le attività poste in essere in attuazione del "Piano per la Promozione straordinaria del *Made in Italy*", dovrà tuttavia attendersi qualche tempo per poter verificare i risultati conseguiti.

Nell'ambito della missione 15 "Comunicazioni", su cui è gestito il 2,8 per cento dell'ammontare complessivo delle risorse del MISE, sono state rilevanti nel 2015 le iniziative dirette allo sviluppo della banda larga e ultralarga fissa e mobile, sia sul piano delle infrastrutture che su quello dei servizi.

1. Programmazione strategica e finanziaria

La configurazione del Ministero dello sviluppo economico, quale risultante dell'accorpamento di preesistenti dicasteri, trova ragione nella volontà di individuare una amministrazione centrale di riferimento per i principali settori produttivi dell'economia italiana[1].

Al fine di favorire la necessaria integrazione delle strutture e la conseguente unitarietà dell'azione amministrativa, in coerenza con la *Mission* istituzionale del Ministero, con dPCM 5 dicembre 2013, n. 158 è stata anche ridefinita l'organizzazione del dicastero, prevedendo, in luogo di una struttura organizzata per dipartimenti, 15 Uffici di livello dirigenziale generale che costituiscono autonomi centri di responsabilità, coordinati da un Segretario generale. Tuttavia, a distanza di più di due anni dall'adozione del nuovo regolamento di organizzazione, risulta a tutt'oggi "congelato" il Centro di responsabilità riferito al Segretariato generale, e dunque vacante il posto di funzione che, nell'ambito di una struttura per Direzioni, dovrebbe garantire il momento di raccordo tra gli indirizzi politici e la realizzazione coordinata degli obiettivi gestionali[2]. Per limitare gli effetti di tale carenza il Gabinetto del Ministro ha comunicato che sono stati istituiti dei tavoli di coordinamento al fine di favorire una integrazione funzionale tra le diverse Direzioni Generali.

La richiamata stringente necessità di un coordinamento unitario delle funzioni intestate al MISE e dunque dei competenti centri di responsabilità, si rispecchia anche in una struttura della dotazione organica che non distingue tra personale centrale e periferico[3]. Al riguardo resta da verificare nel tempo l'operatività della Direzione generale per le attività territoriali, istituita con la funzione specifica di effettuare il coordinamento e l'indirizzo delle attività di tutti gli Uffici del Ministero a livello territoriale[4].

Alla riorganizzazione ha fatto seguito una nuova articolazione dei centri di responsabilità e delle competenze, così come una riallocazione delle risorse di bilancio.

Per il 2015, l'atto d'indirizzo del 30 luglio 2015 ha indicato nove priorità politiche come per l'esercizio precedente, di cui due trasversali, una per l'energia, una per la comunicazione, una

---

[1] Com'è noto, infatti, l'attuale configurazione deriva dall'accorpamento dei settori delle attività produttive, dell'energia, del commercio internazionale e delle comunicazioni in un'unica amministrazione, e dunque dalla fusione di tre Ministeri: industria, commercio e artigianato – più recentemente Ministero delle attività produttive – commercio internazionale e comunicazioni.

[2] Il centro di responsabilità riferito al Segretariato trova la propria collocazione finanziaria all'interno del nuovo programma 11 "Coordinamento azione amministrativa, attuazione di indirizzi e programmi per favorire competitività e sviluppo delle imprese, dei servizi di comunicazione e del settore energetico" della missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese". In tale programma gli stanziamenti di competenza iniziali pari a 2,17 milioni (di cui 2,16 euro spese di funzionamento) sono stati ridotti a 0,6 milioni per effetto del provvedimento di assestamento del bilancio (legge 2 ottobre 2015, n. 171 G.U. 26 ottobre 2015 n. 249) che ha variato sia la previsione di competenza che l'autorizzazione di cassa. In particolare, nelle more della nomina del titolare dell'unità organizzativa di livello dirigenziale generale, una quota rilevante delle risorse assegnate è stata utilizzata per operazioni di efficientamento delle spese di funzionamento del MISE in considerazione di carenze diffuse su altri C.d.R., per esigenze ed imprevisti emersi nel corso della gestione. In particolare sono stati riallocati 915.803 euro per quanto concerne le spese di personale, 208.410 euro per quanto riguarda spese per beni e servizi ed 12.173 euro di spese per investimenti.

[3] Sotto questo profilo rilevano anche gli obiettivi di concentrazione, semplificazione e unificazione dell'esercizio delle funzioni nelle sedi periferiche, che si è inteso perseguire provvedendo al riordino delle strutture territoriali (in applicazione dei criteri di cui all'articolo 2, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135). In base al d.m. del 17 luglio 2014 di individuazione degli uffici di livello non generale, il Ministero si avvale di strutture periferiche facenti capo a tre Direzioni generali.

[4] Ciò, anche con riferimento all'attività delle strutture periferiche facenti capo alle altre due direzioni: la Direzione Generale per la sicurezza anche ambientale delle attività minerarie ed energetiche e la Direzione Generale per gli incentivi alle imprese (nota su relativi uffici periferici). In particolare la prima si compone di tre Sezioni UNMIG dislocate su Roma, Napoli e Bologna, di due Uffici centrali (Divisioni I e VI) e di una Divisione V – Laboratori chimici e mineralogici situata in altra sede ministeriale. Nella seconda sono incardinati 9 uffici periferici, di livello non dirigenziale, operativi presso le seguenti sedi: Cosenza, L'Aquila, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Sassari, Avellino e Salerno. Tali uffici si occupano di gestione di programmi ed interventi diretti al superamento degli squilibri economico territoriali nonché agevolativi delle imprese presenti nelle aree depresse c/o terremotate.

per il commercio internazionale e quattro per il settore delle imprese[5]. Del resto è restituendo centralità all'impresa che l'atto di indirizzo ha inteso incidere positivamente sul ciclo economico, ed a tal fine ha individuato cinque aree di intervento prioritario, in coerenza con l'*Industrial compact*: rilancio degli investimenti privati; sostegno dell'accesso al credito e alla capitalizzazione delle imprese; riduzione dei costi energetici in un quadro di sviluppo sostenibile; internalizzazione e attrazione degli investimenti esteri; *regulatory review*, ovvero semplificazione amministrativa e burocratica.

Da queste priorità discendono i ventuno obiettivi strategici contenuti nella Direttiva Generale per l'attività amministrativa e la gestione del MISE per l'anno 2015 emanata con decreto ministeriale del 8/4/2015.

Gli stessi obiettivi hanno trovato corrispondenza nella Nota integrativa al bilancio attraverso la quale è agganciata l'allocazione delle risorse alla programmazione strategica. Ad essi corrispondono nella maggior parte dei casi stanziamenti di ridotta entità rispetto a quelli complessivi di ciascun programma[6]. Un aspetto indicativo dei tratti caratterizzanti il Dicastero, con riguardo alla allocazione ed effettiva gestione delle risorse: risultano prevalenti, infatti, risorse finanziarie facenti riferimento ad attività tipiche e storicizzate, in quanto tali non riconducibili ad attività strategiche della direttiva annuale[7], ovvero riferibili a gestioni strategiche di altri ministeri[8].

Il modello organizzativo del MISE, per l'anno 2015, è articolato su diciasette C.d.R.[9] impegnati su otto missioni, di cui cinque condivise con altri Ministeri (11, 15, 17, 32 e 33).

I programmi (18 rispetto ai 17 del 2014) sono stati oggetto di importanti modifiche dettate, da un lato dall'esigenza di adeguamento al nuovo assetto organizzativo del Ministero, dall'altro dalla necessità di addivenire ad una razionalizzazione, all'interno dei programmi, delle attività funzionali agli obiettivi e alle priorità politiche poste in fase di indirizzo e programmazione[10]. Ciò ha pesato sulla confrontabilità tra i dati del 2015 e quelli del precedente anno. In ogni caso, superando criticità rilevate negli esercizi precedenti, risulta assicurato, dal 2015, un collegamento univoco tra programma e Centro di responsabilità.

Lo stanziamento iniziale complessivo dell'esercizio 2015, in termini di competenza, è pari 4,53 miliardi, mentre i tre principali macro-aggregati (funzionamento, interventi ed investimenti)

---

[5] Un obiettivo nuovo ha quale oggetto specifico la politica industriale, mentre è venuto meno quello riguardante lo sviluppo e la coesione, in ragione del trasferimento della relativa competenza.

[6] Fanno eccezione i programmi della missione "energia" ed il programma "Incentivazione del sistema produttivo" della missione 11.

[7] Una analisi fornita dall'Amministrazione (DGROB – Direzione Generale per le risorse, l'organizzazione e il bilancio) fa al riguardo particolare riferimento, nell'ambito della scomposizione degli stanziamenti per aggregati, alle componenti investimenti ed interventi.

[8] Si richiama al riguardo, nell'ambito del macro-aggregato investimenti, l'elevato stanziamento del capitolo 7421 (*Interventi agevolativi per il settore aeronautico*), pari a 1,44 miliardi, oltre il 24 per cento dell'intero stanziamento del Ministero. Sempre a titolo di esempio, la stessa Amministrazione richiama il programma 32.3, di competenza della D.G. per le risorse, l'organizzazione e il bilancio a fronte di uno stanziamento complessivo 2015 di 44,5 milioni presenta 8,9 milioni relativi a spese per oneri del debito pubblico, mentre nel programma 15.5, di competenza della D.G. per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico, la somma di 3,9 milioni (10,1 di stanziamento totale) rappresenta un costo dislocato, in quanto risorse finanziarie trasferite ad organismi internazionali.

[9] Si tratta delle 15 direzioni generali più il Gabinetto ed il Segretariato.

[10] In particolare tali modifiche hanno riguardato per sette programmi la denominazione ed il contenuto ed in tre programmi il solo contenuto. Tre programmi sono stati soppressi (il programma 15.07 "Regolamentazione e vigilanza del settore postale"; il programma 17.14 "Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale"; il programma 18.10 "Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica") e ne sono stati creati cinque nuovi (il programma 10.7 "Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile"; il programma 10.8 "Sviluppo, innovazione, regolamentazione e gestione delle risorse minerarie ed energetiche"; il programma 11.10 "Lotta alla contraffazione e tutela della proprietà industriale"; il programma 11.11 "Coordinamento azione amministrativa, attuazione di indirizzi e programmi per favorire competitività e sviluppo delle imprese, dei servizi di comunicazione e del settore energetico"; il programma 15.9 "Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti"). Infine il programma 4 "sostegno alle politiche per lo sviluppo e la coesione economica" facente riferimento alla missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" è stato trasferito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (in ottemperanza al DL 101/2013, articolo 1, commi 5 e 8).

sono complessivamente pari a 4,17 miliardi. Su tale stanziamento iniziale, il 4,6 per cento (193,4 milioni) è assorbito dalle spese di funzionamento, l'8,7 per cento (364,78 milioni) dalle spese per interventi e l'86,6 per cento (3,61 miliardi) dalle spese per investimenti. Nell'ambito degli stanziamenti per le spese di funzionamento si precisa che su 193,4 milioni, il 71,5 per cento (138,2 milioni) è relativo alla corresponsione degli stipendi al personale. Si evidenzia, nella struttura del bilancio, l'accentuata concentrazione delle risorse in due C.d.R. (D.G. per la politica industriale e la competitività e le piccole e medie imprese e D.G. per gli incentivi alle imprese) che da soli ricomprendono oltre l'80 per cento delle risorse complessive assegnate al Ministero. Per entrambi trattasi per massima parte di stanziamenti per investimenti.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Nel 2015 si rileva una riduzione per circa 5,7 miliardi negli stanziamenti definitivi, rispetto all'esercizio precedente, riconducibile al trasferimento al Ministero dell'economia della missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale"[11].

TAVOLA 1

STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Titolo	Esercizio	Stanziamenti iniziali	Variazioni	*di cui reiscrizioni*	Stanziamenti definitivi	Variazioni su anno precedente (Stanz. definitivi)	Composizione (Stanz. definitivi) %
TITOLO I Spese correnti	2013	514.275	237.215	*21.945*	751.490	-84.522	6
	2014	593.477	392.747	*19.333*	986.224	234.734	8
	2015	644.091	406.806	*5.051*	1.050.897	64.672	17
TITOLO II Spese in conto capitale	2013	11.444.181	1.162.700	*532.481*	12.606.882	5.377.929	94
	2014	9.416.745	1.082.354	*282.446*	10.499.099	-2.107.782	89
	2015	3.636.316	1.121.256	*284.434*	4.757.573	-5.741.527	78
TITOLO III Rimborso passività finanziarie	2013	9.000	0		9.000	0	0
	2014	245.979	252		246.230	237.230	2
	2015	253.210	210		253.420	7.190	4
TOTALE	**2013**	**11.967.457**	**1.399.915**	***554.425***	**13.367.372**	**5.293.406**	**100**
	2014	**10.256.201**	**1.475.353**	***301.778***	**11.731.554**	**-1.635.818**	**100**
	2015	**4.533.617**	**1.528.272**	***289.485***	**6.061.890**	**-5.669.664**	**100**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Se consideriamo la totalità delle risorse assegnate al Ministero, al netto delle risorse riferite alla missione 28 trasferita al MEF, notiamo come in realtà le risorse assegnate complessivamente al MISE siano incrementate nel 2015 rispetto al 2014[12]. La stessa analisi in termini relativi mostra comunque, nell'arco del triennio considerato, una riduzione percentuale del tasso di crescita.

[11] Tra le voci rilevanti di tale missione 28 vi sono quelle relative al Fondo per lo sviluppo e la coesione (ex FAS – Fondo per le aree sottoutilizzate) le cui risorse finanziarie sono transitate dal capitolo 8425 (stanziamenti finali di competenza del MISE nel 2014 pari a 4,6 miliardi) al capitolo 8000 del MEF (stanziamenti iniziali di competenza del MEF pari a 6,2 miliardi nel 2015).

[12] Si precisa che l'incidenza della missione 18, soppressa nel 2015, non è particolarmente rilevante, peraltro alcuni capitoli della stessa sono confluiti nella altre missioni.

TAVOLA 1-*BIS*

ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2015

(in migliaia)

Esercizio	Totali MISE				Al netto della missione 28			
	Stanziamenti Iniziali	*var. % annua*	Stanziamenti Definitivi	*var. % annua*	Stanziamenti Iniziali	*var. % annua*	Stanziamenti Definitivi	*var. % annua*
2013	11.967.457	66,90	13.367.372	65,56	3.932.432	17,99	5.228.800	10,62
2014	10.256.201	-14,30	11.731.554	-12,24	4.420.230	12,40	5.746.942	9,91
2015	4.533.617	-55,80	6.061.890	-48,33	4.533.617	2,57	6.061.890	5,48

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La gestione nel 2015 si è caratterizzata per stanziamenti definitivi per circa 6 miliardi, con un incremento del 34 per cento rispetto agli stanziamenti iniziali pari a 4,5 miliardi. Una variazione degli stanziamenti in corso di gestione molto più alta rispetto agli esercizi precedenti e che ha riguardato, a livello di titolo di spesa, per il 26,62 per cento le spese correnti, per il 73,37 per cento quelle in conto capitale e per il restante 0,01 per cento il rimborso di passività finanziarie. Tale variazione delle risorse è stata determinata dall'assestamento del bilancio per soli 11 milioni. Le restanti variazioni sono state operate a livello amministrativo: con DMC per circa 6 milioni e solo su capitoli rimodulabili; con DMT per circa 1,5 miliardi. Queste ultime ingenti variazioni hanno riguardato principalmente le missioni 10 e 11 interessando capitoli rimodulabili per circa 955 milioni e capitoli non rimodulabili per circa 562 milioni[13].

Gli stanziamenti definitivi di competenza del 2015 sono allocati principalmente nelle missioni 10 e 11, rispettivamente per il 10,88 per cento e per il 79,55 per cento[14]. Tuttavia, come già accennato e meglio precisato in seguito, le spese per il comparto strategico della difesa, allocate nel programma 5, rappresentano buona parte delle risorse della missione 11. Si tratta, pertanto, di ingenti risorse che sfuggono alla programmazione ed alla gestione del MISE.

[13] In particolare per la missione 10 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche" la maggiore variazione ha riguardato il programma 7 "Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile" e segnatamente il Cap. 3610 "Rimborso di somme spettanti ai soggetti creditori per assegnazione di quote di emissione di anidride carbonica – meccanismo di reintegro nuovi entranti" per 201 milioni e il Cap. 7660 "Fondo da assegnare per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione ed al miglioramento dell'efficienza energetica" per 98,3 milioni. In relazione alla missione 11, si segnala la variazione che ha interessato il programma 6 riferita al Cap. 7400 "Somme da destinare al Gruppo ILVA in amministrazione straordinaria per far fronte alle indilazionabili esigenze finanziarie" per 300 milioni, nonché quelle che hanno riguardato il programma 7 relative al Cap. 7342 "Fondo per la competitività e lo sviluppo" per circa 370 milioni e al Cap. 7483 "Fondo rotativo per la crescita sostenibile" per circa 308 milioni.

[14] All'interno della missione 10 le risorse sono allocate principalmente nel nuovo programma 7 "regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile", mentre nella missione 11 il maggior peso di risorse è sul programma 5 "promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo" che rappresenta da solo il 47 per cento degli stanziamenti definitivi complessivi del MISE (62 per cento degli stanziamenti iniziali di competenza complessivi del MISE) e sul programma 7 relativo all'"incentivazione del sistema produttivo" che rappresenta circa il 33 per cento delle risorse stanziate per l'intera missione e il 26 per cento degli stanziamenti definitivi complessivi del MISE.

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER MISSIONI

(in migliaia)

Missione	Valori assoluti			Variazioni su anno precedente %			Composizione %		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
10.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	10.389	287.185	659.823	-94,98	2.664,39	129,76	0,08	2,45	10,88
11.Competitivita' e sviluppo delle imprese	4.260.823	4.713.097	4.822.081	14,73	10,61	2,31	31,87	40,17	79,55
12.Regolazione dei mercati	65.312	27.306	39.954	-2,73	-58,19	46,32	0,49	0,23	0,66
15.Comunicazioni	387.812	224.465	169.571	70,85	-42,12	-24,46	2,90	1,91	2,80
16.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	174.705	162.869	262.554	-9,90	-6,77	61,21	1,31	1,39	4,33
17.Ricerca e innovazione	266.289	271.111	11.482	5,04	1,81	-95,76	1,99	2,31	0,19
18.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.529	1.734	0	17,76	13,43	-100,00	0,01	0,01	0,00
28.Sviluppo e riequilibrio territoriale	8.138.572	5.984.612	0	143,14	-26,47	-100,00	60,88	51,01	0,00
32.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	45.871	46.093	79.630	-12,70	0,48	72,76	0,34	0,39	1,31
33.Fondi da ripartire	16.069	13.082	16.794	56,96	-18,59	28,38	0,12	0,11	0,28
Totale	13.367.372	11.731.554	6.061.890	65,56	-12,24	-48,33	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Se si considerano le missioni caratterizzanti l'attività del Ministero[15], si osserva che nel 2015 i maggiori incrementi, rispetto al 2014, dei valori degli stanziamenti di competenza definitivi hanno riguardato la missione 10 e la missione 16, sia per effetto di un riassetto del bilancio e della distribuzione interna delle risorse, che per un reale incremento di risorse assegnate a determinati obiettivi strategici.

Nella missione 10 tale variazione è riconducibile essenzialmente ai due nuovi programmi, il 7 "Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile" e l'8 "Sviluppo, innovazione, regolamentazione e gestione delle risorse minerarie ed energetiche"; solo nel programma 7 sono state allocate risorse per 547 milioni, quasi il doppio di quelle dell'intera missione nel 2014. In particolare si tratta di dotazioni allocate su capitoli di spesa che nel 2014 si riferivano al programma 14 "Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale" della missione 17 "ricerca e innovazione", che nel 2015 è stato soppresso.

Nella missione 16 la variazione è da attribuire all'incremento delle risorse relative al programma 5 "Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *Made in Italy*" e segnatamente alle risorse destinate al "fondo da assegnare all'Agenzia per la promozione all'estero, l'internazionalizzazione delle imprese italiane e l'attrazione degli investimenti esteri" (capitolo 2535), nonché alle somme da destinare alla realizzazione di azioni a sostegno di una campagna promozionale straordinaria a favore del *Made in Italy* (capitolo 7481).

Nella tavola 2 si rilevano anche degli importanti decrementi rispetto all'anno precedente, in particolare riferibili al trasferimento della missione 28 già descritto, alla variazione negativa nella missione 17 "Ricerca e innovazione" (dovuta principalmente alla soppressione del programma 14 "Sviluppo innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale"), nonché alla soppressione della missione 18[16].

[15] Quindi al netto delle missioni 32 e 33.

[16] In particolare i capitoli di spesa che nel 2014 si riferivano alla missione 18 sono stati trasferiti nel 2015 alla missione 15 "comunicazioni" con un incremento dei relativi stanziamenti.

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Valori			Variazioni su anno precedente %			Composizione %		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	219.275	211.399	199.057	2,99	-3,59	-5,84	1,64	1,80	3,28
di cui imposte pagate sulla produzione	13.514	11.696	11.269	9,76	-13,45	-3,65	0,10	0,10	0,19
Consumi intermedi	74.415	70.832	62.404	-16,31	-4,82	-11,90	0,56	0,60	1,03
Trasferimenti di parte corrente	405.976	589.352	695.298	6,96	45,17	17,98	3,04	5,02	11,47
di cui alle Amministrazioni pubbliche	96.448	127.529	287.205	-20,17	32,23	125,21	0,72	1,09	4,74
Altre uscite correnti	51.824	114.641	94.138	-66,49	121,21	-17,88	0,39	0,98	1,55
di cui interessi passivi	11.185	80.036	68.993	0,63	615,56	-13,80	0,08	0,68	1,14
SPESE CORRENTI	751.490	986.224	1.050.897	-10,11	31,24	6,56	5,62	8,41	17,34
Investimenti fissi lordi	219.618	168.410	144.475	-39,50	-23,32	-14,21	1,64	1,44	2,38
Trasferimenti in c/capitale	12.161.690	9.833.312	3.954.591	84,66	-19,15	-59,78	90,98	83,82	65,24
di cui alle Amministrazione pubbliche	2.076.619	1.608.290	226.285	21,96	-22,55	-85,93	15,53	13,71	3,73
Altre spese in conto capitale	225.574	497.377	658.506	-19,43	120,49	32,40	1,69	4,24	10,86
SPESE IN CONTO CAPITALE	12.606.882	10.499.099	4.757.573	74,39	-16,72	-54,69	94,31	89,49	78,48
SPESE FINALI	13.358.372	11.485.324	5.808.469	65,63	-14,02	-49,43	99,93	97,90	95,82
Rimborso passività finanziarie	9.000	246.230	253.420	0,00	2635,89	2,92	0,07	2,10	4,18
SPESE COMPLESSIVE	13.367.372	11.731.554	6.061.890	65,56	-12,24	-48,33	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella tavola 3, che espone la suddivisione delle risorse secondo la classificazione economica, appare evidente come, a livello di composizione della spesa, prevalga quella in conto capitale per il 78,5 per cento, mentre la spesa corrente ha un peso percentuale del 17,3. Nella spesa in conto capitale si sottolinea la rilevanza finanziaria dei trasferimenti in c/capitale pari nel 2015 a 3,9 miliardi, di cui 3,7 miliardi contributi agli investimenti alle imprese (categoria economica 23), in linea con le funzioni svolte dal Ministero nelle diverse missioni, di seguito analizzate.

Si può inoltre osservare come la spesa corrente sia complessivamente aumentata del 6,5 per cento rispetto al 2014, mentre si riducono le spese in conto capitale del 54,7 per cento.

In particolare, per le spese correnti, se da un lato prosegue il trend in diminuzione dei consumi intermedi che nel 2015 si sono ridotti dell'11,90 per cento rispetto al 2014, dall'altro vi è un incremento dei trasferimenti di parte corrente del 17,98 per cento. Con riguardo a tale ultimo aggregato economico, occorre precisare che sono diminuiti i trasferimenti correnti alle imprese (passati da 322,6 milioni del 2014 a 284,6 milioni del 2015) e quelli alle famiglie e istituzioni sociali private (passate da 93,7 milioni nel 2014 a 77,4 milioni del 2015). Continuano, invece, a crescere, anche nel 2015, determinando l'incremento della macro categoria, i trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (che passano da 127,5 milioni a 287,2 milioni). Detto incremento, rispetto al 2014, è riconducibile principalmente: per 98 milioni, a "somme da trasferire alla cassa conguaglio per il settore elettrico in relazione alla riduzione della componente a2 delle tariffe di distribuzione" (capitolo 3602 della missione 10 programma 7 "Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile"); per circa 44 milioni all'incremento, cui già si è accennato, del "fondo da assegnare all'agenzia per la promozione all'estero, l'internazionalizzazione delle imprese italiane e l'attrazione degli investimenti esteri" (capitolo

2535 della missione 16, programma 5 "Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *Made in Italy*")[17].

Per le spese in conto capitale, sul decremento ha influito in modo rilevante la diminuzione del 59,78 per cento, rispetto al 2014, dei trasferimenti in conto capitale: oltre alla riduzione delle risorse relative alla categoria economica XXVI.04 "Altri Trasferimenti" per effetto del trasferimento al MEF del Fondo per lo sviluppo e la coesione (pari a 4,61 miliardi), si sono altresì ridotte le risorse allocate nella categoria economica XXII.02 "Amministrazioni locali" relative ai contributi agli investimenti. Infatti restano ricomprese in tale ultima categoria le sole risorse attribuite alle Amministrazioni centrali che nel 2015 ammontano a 226,28 milioni[18].

Sono invece aumentate del 32,4 per cento, rispetto al 2014, le "Altre spese in conto capitale" che fanno riferimento alle risorse stanziate nella categoria economica XXXI "Acquisizione di attività finanziarie" che passano da 497,4 milioni del 2014 a 658,5 milioni del 2015 e sono relative alle concessioni di prestiti, segnatamente, per 300 milioni alle somme destinate all'ILVA (capitolo 7400) e per 358,5 milioni al Fondo rotativo per la crescita sostenibile (capitolo 7483)[19].

2.2. Analisi della gestione delle spese

L'analisi dei principali aggregati finanziari mostra un evidente impatto della missione 28 in relazione agli stanziamenti, ai residui e alle economie o maggiori spese.

TAVOLA 4

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI – COMPETENZA

(in migliaia)

Missioni	Stanziamenti definitivi		Impegni di competenza		Pagamenti di competenza		Residui di nuova formazione		di cui di stanziamento		Economie-Maggiori spese di competenza	
	2014	*2015*	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	287.185	659.823	222.942	557.222	11.416	180.602	275.698	475.564	64.078	98.345	70	4.256
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	4.713.097	4.822.081	4.426.500	4.291.794	3.786.930	3.628.535	920.917	1.188.157	280.204	524.896	5.250	5.390
012.Regolazione dei mercati	27.306	39.954	26.807	39.247	20.820	12.998	6.001	26.273	14	23	485	684
015.Comunicazioni	224.465	169.571	211.076	167.532	117.682	87.465	93.400	80.169	1	102	13.383	1.936
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	162.869	262.554	153.500	243.493	147.232	188.305	15.190	73.989	8.922	18.801	447	260
017.Ricerca e innovazione	271.111	11.482	263.347	10.110	165.672	9.403	99.539	2.240	1.584	1.307	5.901	-161
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (*)	*1.734*		*1.529*		*1.509*		*282*		*32*		*-57*	
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	5.984.612	0	559.654	0	553.416	0	4.838.144	0	4.830.852	0	593.052	0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	46.093	79.630	39.562	72.050	36.971	65.615	4.404	6.610	806	176	4.718	7.405
033.Fondi da ripartire	13.082	16.794	1.166	4.886	1.166	4.886	11.850	11.708	11.850	11.708	66	200
Totale generale	**11.731.554**	**6.061.890**	**5.906.084**	**5.386.334**	**4.842.815**	**4.177.209**	**6.265.424**	**1.864.710**	**5.198.343**	**655.358**	**623.315**	**19.970**
Totale al netto della missione 28	**5.746.942**	**6.061.890**	**5.346.430**	**5.386.334**	**4.289.399**	**4.177.209**	**1.427.280**	**1.864.710**	**367.491**	**655.358**	**30.263**	**19.970**

[17] Si segnala inoltre, tra i trasferimenti alle amministrazioni locali, l'incremento degli stanziamenti definitivi sul capitolo 1650 "Fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall' autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare ad iniziative a favore dei consumatori" (da 6,12 milioni nel 2014 a 25,8 milioni nel 2015): si tratta di importi relativi al programma 4 ("vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori") della missione 12 ("regolazione dei mercati").

[18] La categoria 22 contributi agli investimenti nel 2014 era pari a 1,6 miliardi e nel 2015 a 226,3 milioni (come si evince nel "di cui alle Amministrazioni pubbliche" della voce "Trasferimenti in c/capitale" della tavola 3). Di tale categoria le Amministrazioni centrali sono passate da 247 milioni del 2014 a 226 milioni 2015 e quelle locali, pari a 1,3 miliardi nel 2014 si sono azzerate nel 2015.

[19] Per completezza vi sono anche circa 18 mila euro per il Fondo rotativo per le imprese (capitolo 7480).

(*) missione soppressa nel 2015
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Al fine di rendere i dati confrontabili nel biennio 2014–2015 si è ritenuto pertanto opportuno escludere dall'analisi tale missione[20].

La capacità di spesa è diminuita nel 2015. Ne è conseguita la formazione di residui passivi, sia in conto capitale che di parte corrente, con un trend in crescita nel biennio 2014–2015.

Come sarà meglio precisato nella analisi delle singole missioni, la formazione di residui per valori significativi è fisiologica per diversi capitoli gestiti dal MISE, in ragione della natura della spesa correlata ovvero delle funzioni agli stessi connese. In ogni caso, l'Ufficio Centrale di bilancio del MISE segnala, quali cause, il lungo iter dei programmi di finanziamento da un lato, e la assegnazione di risorse in prossimità della chiusura dell'esercizio dall'altro. In particolare, poi, procedure di durata maggiore rispetto ai termini previsti per la conservazione degli stessi, ne determinano la perenzione[21].

Il totale dei residui passivi di nuova formazione ammonta a 1,8 miliardi del 2015, con un incremento del 30,6 per cento rispetto all'anno precedente (1,43 miliardi).

In particolare nella missione 10 si rileva un incremento, per 98 milioni, dei residui di nuova formazione derivanti principalmente dalle "Somme da trasferire alla cassa conguaglio per il settore elettrico in relazione alla riduzione della componente A2 delle tariffe di distribuzione" (capitolo 3602). Ad influire sull'incremento dei residui hanno concorso anche, per 76 milioni il "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" (capitolo 3593) e per 10,6 milioni le "Spese inerenti lo svolgimento delle attività di vigilanza e controllo della sicurezza anche ambientale degli impianti di ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare" (capitolo 3531). Tale ultima variazione è da imputarsi al trasferimento di capitoli dalla missione 17 programma 14, soppresso nel 2015, alla missione 10.

Anche nella missione 11 si osserva un incremento, rispetto al 2014, dei residui di nuova formazione e segnatamente di stanziamento, riferiti all'importo di 300 milioni sul capitolo 7400 (DMT 94488/2015 registrato il 29/12/2015) relativo all'amministrazione straordinaria dell'ILVA, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 191/2015.

Nella missione 12 l'incremento dei residui di nuova formazione è relativo per circa 21 milioni al "Fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare ad iniziative a favore dei consumatori" (capitolo 1650).

Nella missione 16 l'incremento dei residui di nuova formazione deriva principalmente per 10 milioni dal "fondo da assegnare all'agenzia per la promozione all'estero, l'internazionalizzazione delle imprese italiane e l'attrazione degli investimenti esteri" (capitolo 2535) e per circa 52 milioni dalle "somme da destinare alla realizzazione di azioni a sostegno di una campagna promozionale straordinaria a favore del *Made in Italy*" (capitolo 7481).

Con particolare riguardo ai residui di stanziamento, alle voci di spesa per le quali storicamente si determinano[22], si sono aggiunte altre voci di spesa di provenienza 2015 di importo pari o superiore al milione, la cui formazione è da imputare principalmente a DMT che hanno determinato procedure di variazione di bilancio che si sono completate a ridosso della chiusura dell'esercizio 2015[23].

---

[20] La soppressione della missione 18 non influisce su tali indicatori in quanto le voci di spesa sono state trasferite ad altre missioni.

[21] Si evidenziano rilevanti residui passivi perenti nei capitoli: 7342; 3121; 7360; 7420 e 7481. I residui passivi perenti complessivamente eliminati dal conto del patrimonio ammontano a 92,7 milioni.

[22] Capitolo 1700 "fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali" cd. FUA e capitolo 7476 "interventi in materia di brevettualità e per le attività connesse con la ricerca".

[23] Capitoli 7342; 7343; 7350; 7481; 7931; 7419; 7420; 7421; 7400 relativo all'ILVA per 300 milioni; 7660 "fondo da assegnare per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione ed al miglioramento dell'efficienza energetica" inserito nel nuovo programma 7 della missione 10 e che rileva residui per 98,3 milioni e 7483 "fondo per la crescita sostenibile" per circa 96 milioni.

Per quanto riguarda i residui propri si riferiscono prevalentemente a spese in conto capitale che presentano storicamente importi superiori al milione[24].

Infine, in relazione alle economie, richiamate le considerazioni svolte in precedenza sui trasferimenti e le soppressioni di programmi che spiegano in parte gli scostamenti rispetto all'anno precedente, tra quelle più rilevanti in termini finanziari, registrate nel 2015, si segnalano le seguenti: sul capitolo 3531 "spese per attività di vigilanza e controllo della sicurezza anche ambientale degli impianti di ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare" per circa 3 milioni; sul capitolo 1007 "stipendi del Gabinetto", per 1,82 milioni; sul capitolo 2333 "versamenti all'organizzazione europea dei brevetti", per 1,15 milioni.

3. Missioni e programmi

Di seguito si esaminano le quattro principali missioni del MISE, ovvero quelle sulle quali, come ben evidenziato nella precedente tavola n. 2, sono state stanziate maggiori risorse. Peraltro si tratta delle missioni cui fanno capo i programmi la cui realizzazione appare maggiormente legata alle priorità politiche poste nell'atto di indirizzo e nella direttiva ministeriale per il 2015 e sui quali si soffermerà maggiormente l'analisi.

3.1. Missione 10 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche"

La missione 10, "Energia e diversificazione delle fonti energetiche", a cui è assegnato il 10,9 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero, include le attività, già facenti capo al Dipartimento per l'energia, trasferite, a seguito della riorganizzazione, a tre direzioni generali[25]. Alla riorganizzazione per direzioni e dunque alla mutazione dei centri di responsabilità, ha fatto seguito una ricomposizione dei programmi che ha consentito di assicurare, attraverso la creazione di due nuovi, la corrispondenza a ciascun programma di un proprio C.d.R.[26].

---

[24] Capitoli 3121, 7342, 7420, 7421, 7476, 7481 e 7485. Nel 2015 vi sono anche capitoli che, considerata la loro natura, presentano residui di importo rilevante anche se di ammontare inferiore al milione: capitoli 1227/07, 1335/07 e 18, 1360, 1652, 2153/97, 2221, 2243, 2247, 2500, 2658/01, 3348/01 e 09, 3601, 7031/4, 7463 e 7931. Infine vi sono voci di spesa che presentano residui di ammontare superiore al milione provenienti da anni precedenti al 2015: capitoli 1650, 1652, 2109, 2301, 2340, 2500, 2532/03, 3121, 3129/82, 3531, 3593, 3610, 7230, 7322, 7342, 7343, 7419, 7420, 7421, 7476, 7481, 7485, 7488, 7660 e 7931.

[25] 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.

[26] Alla Direzione Generale per la sicurezza dell'approvvigionamento e per le infrastrutture energetiche attiene il programma 6 "sicurezza approvvigionamento, infrastrutture mercati gas e petrolio e relazioni internazionali nel settore energetico", rispetto al 2014 modificato non solo nella denominazione ma anche nel contenuto; alla Direzione Generale per il mercato elettrico, le rinnovabili e l'efficienza energetica, il nucleare compete il nuovo programma 7 "Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile"; infine il nuovo programma 8 "Sviluppo, innovazione, regolamentazione e gestione delle risorse minerarie ed energetiche" è di competenza della Direzione Generale per le risorse minerarie ed energetiche afferente.

TAVOLA 5

MISSIONE 10 "ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE"

(in migliaia)

Titolo di Spesa	Stanziamento iniziale di competenza		Stanziamento definitivo di competenza		Impegni di competenza		Pagato di competenza		Residui finali	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
TITOLO I - SPESE CORRENTI	6.401	120.121	223.088	416.662	222.925	412.406	11.402	35.246	211.801	556.856
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	22	144.793	64.096	243.161	18	144.816	15	144.756	64.083	108.309
Totale	**6.423**	**264.915**	**287.185**	**659.823**	**222.942**	**557.222**	**11.416**	**180.002**	**275.884**	**665.166**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La gestione finanziaria della missione nell'esercizio esaminato si è caratterizzata per un rilevante incremento degli stanziamenti definitivi, sia rispetto a quelli inizialmente assegnati, sia rispetto a quelli dell'esercizio precedente, e tanto per le spese correnti che per le spese in conto capitale. A fronte di una discreta capacità di impegno, si rileva una ridotta capacità di pagamento (in particolare per la parte corrente) che ha determinato una crescita dei residui finali (da 275,9 milioni a 665,1 milioni).

Gli obiettivi strategici della missione fanno tutti riferimento alla Priorità politica II. "Diminuire i prezzi dell'energia; sostegno all'innovazione per uno sviluppo sostenibile; ridurre la dipendenza da fonti estere e garantire la diversificazione degli approvvigionamenti; investire nel settore energetico quale ulteriore leva per la ripresa economica". Le risorse della missione risultano in prevalenza stanziate sul programma 7 (che rappresenta l'83 per cento della missione).

TAVOLA 6

MISSIONE 10 "ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE" – ESERCIZIO 2015

(in migliaia)

	Programma	Stanziamento iniziale di competenza	Composizione %	Stanziamento definitivo di competenza	Composizione %
006	Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture mercati gas e petrolio e relazioni internazionali nel settore energetico	2.791	1,1	16.694	2,5
007	Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile	252.863	95,5	547.328	83,0
008	Sviluppo, innovazione, regolamentazione e gestione delle risorse minerarie ed energetiche	9.261	3,5	95.801	14,5
	Totale	**264.915**	**100**	**659.823**	**100**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.1.1. Programma 6 "Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture mercati gas e petrolio e relazioni internazionali nel settore energetico"

Il programma 6, che ha ripreso 11 dei 15 capitoli preesistenti sullo stesso programma, attiene alle strategie per la sicurezza e l'approvvigionamento del sistema energetico nazionale, alle attività comunitaria ed internazionale, agli accordi bilaterali e multilaterali, al recepimento direttive europee, al mercato del gas di prodotti petroliferi e carburanti, alle scorte energetiche strategiche, nonché alle reti e infrastrutture di approvvigionamento gas naturale.

TAVOLA 7

PROGRAMMA 6 - "SICUREZZA APPROVVIGIONAMENTO, INFRASTRUTTURE MERCATI GAS E PETROLIO E RELAZIONI INTERNAZIONALI NEL SETTORE ENERGETICO" – ESERCIZIO 2015

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato di competenza	Residui di nuova formaz.	Residui di nuova formaz. di stanz.	Economie-Maggiori spese di competenza
Redditi di lavoro dipendente	2.577	3.245	3.141	3.141	0	0	104
di cui imposte pagate sulla produzione	154	197	192	192	0	0	4
Consumi intermedi	200	407	385	278	108	0	22
Altre uscite correnti	0	13.008	13.002	1.002	12.000	0	6
SPESE CORRENTI	2.777	16.660	16.528	4.421	12.108	0	132
Investimenti fissi lordi	14	34	3	1	33	31	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	14	34	3	1	33	31	0
SPESE FINALI	2.791	16.694	16.531	4.422	12.140	31	132
SPESE COMPLESSIVE	2.791	16.694	16.531	4.422	12.140	31	132

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Alla Direzione generale competente, nel 2015, è stato assegnato uno stanziamento iniziale di 2,8 milioni, di cui il 52 per cento (1.451.153 euro) attribuito all'obiettivo strategico seguente: "*in ambito strategia energetica nazionale, assicurare competitività costo energia e sicurezza approvvigionamenti mediante diversificazione fonti e rotte di approvvigionamento, favorire crescita economica attraverso lo sviluppo settore energetico, anche attraverso relazioni comunitarie ed internazionali*". Il restante 48 per cento (1.339.524 euro) a sei obiettivi strutturali.

Come si rileva dalla tavola che precede, sul programma incidono a livello finanziario i redditi da lavoro dipendente che costituiscono il 92,3 per cento dell'intero stanziamento iniziale, mentre il restante stanziamento è costituito da consumi intermedi (7,1 per cento) e investimenti fissi lordi (0,6 per cento). Non può tuttavia non richiamarsi il rilevante incremento degli stanziamenti definitivi di competenza a fronte di quelli inziali: si tratta, in particolare, di una variazione intervenuta sulla categoria 10, "Poste correttive e compensative" per un importo pari a 12 milioni affluiti sul capitolo 3563 relativo alla restituzione di somme indebitamente versate in entrata, peraltro impegnate e non pagate nell'esercizio.

Nel 2015 è stata redatta la relazione sulla "Situazione energetica nazionale nel 2014" ove si evidenzia come prosegua la transizione energetica del nostro Paese verso un sistema meno dipendente da fonti estere e in cui le energie rinnovabili svolgono un ruolo sempre più rilevante. In particolare si riporta che: le rinnovabili rappresentano oltre un quinto dell'energia primaria richiesta e sono la prima fonte di generazione elettrica (43 per cento della produzione nazionale lorda); inoltre si riferisce che la riduzione degli usi finali di energia (-4,6 per cento) è stata generalizzata in tutti i settori e particolarmente acuta negli usi civili (famiglie e servizi pubblici e privati), che rimangono i maggiori consumatori di energia[27].

[27] Con d.m. 30 ottobre 2015, sono state attribuite alla DGSAIE nuove competenze riguardanti lo sviluppo economico delle risorse minerarie, compresi il rilascio delle licenze e la gestione dei ricavi, al fine di dare attuazione alle disposizioni della direttiva 2013/30/UE e del decreto legislativo di recepimento n. 145 del 2015, al fine di assicurare l'indipendenza tra le attività autorizzative e le funzioni di vigilanza in materia di sicurezza delle operazioni di ricerca e produzione di idrocarburi in mare e le funzioni di regolamentazione riguardanti lo sviluppo economico delle risorse

Ciononostante, nell'esercizio esaminato, l'attività è stata prioritariamente diretta ad assicurare la disponibilità di fonti energetiche dall'estero per quanto riguarda l'approvvigionamento di gas, di greggio e prodotti petroliferi. Infatti, nonostante il significativo sviluppo delle fonti rinnovabili e l'avvio del processo di decarbonizzazione a livello europeo, appare inevitabile, in particolare nel settore dei trasporti, per ancora molti anni, il ricorso alle fonti fossili e di conseguenza la dipendenza per le stesse dall'estero che, benché ridotta, è ancora pari al 75 per cento[28].

Nell'ambito delle infrastrutture attraverso le quali il sistema italiano del gas naturale si approvvigiona dall'estero, si segnala la realizzazione del progetto TAP (metanodotto di interconnessione *Trans Adriatic Pipeline*), parte del più generale progetto di apertura del "*Southern Corridor*" per importare in Europa gas prodotto nel Mar Caspio, infrastruttura inclusa tra quelle strategiche individuate a livello comunitario nell'elenco dei *Projects of Common Interest* (PCI) approvato dalla Commissione Europea nel dicembre 2015.

Nell'ambito delle attività relative alla ricerca e coltivazione delle risorse nazionali di idrocarburi, vanno segnalate le difficoltà, rappresentate dall'Amministrazione, a rispettare gli obiettivi di mantenimento delle quote di produzione nazionale previsti dalla Strategia Energetica Nazionale.

Per quanto concerne lo sviluppo del settore petrolifero, avuto riguardo all'esigenza di garantire la sicurezza e la continuità degli approvvigionamenti petroliferi nell'ambito dell'attività degli impianti di oli minerali definiti strategici dal decreto-legge 9 febbraio 2012 n. 5 e successive modificazioni ed integrazioni, nel corso dell'anno 2015 sono stati attivati numerosi procedimenti riguardanti la modifica degli impianti petroliferi strategici e sono stati rilasciati n. 15 decreti di autorizzazione[29].

Sul fronte europeo, l'Amministrazione riferisce dell'impegno, su indicazione del Governo, finalizzato a far sì che l'Unione Energetica si doti di un sistema di Governance adeguato, affinché la stessa possa garantire una visione d'insieme su tutte le aree di intervento dell'Unione in materia di energia, e dunque una coerenza tra gli obiettivi in materia di sicurezza, decarbonizzazione, concorrenza e competitività.

3.1.2. Programma 7 "Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile"

Sul nuovo programma 7 sono presenti le maggiori risorse assegnate alla missione 10 e la maggior parte degli stanziamenti sono costituiti da trasferimenti, sia di parte corrente che di conto capitale[30]. In particolare, le voci maggiormente rilevanti sono il contributo all'ENEA (144,7 milioni) e le somme da trasferire alla cassa conguaglio per il settore elettrico in relazione alla riduzione della componente A2 delle tariffe di distribuzione (104,1 milioni). A fine anno con provvedimento di variazione di bilancio sono stati assegnati 201 milioni al capitolo 3610 relativo al rimborso di somme spettanti ai soggetti creditori per l'assegnazione di quote di emissione di CO2 (meccanismo di reintegro dei nuovi entranti). Si spiega così come su tale capitolo, riguardante i trasferimenti correnti a imprese, risultino cospicui residui pari a 265,5 milioni che rappresentano buona parte dei residui di nuova formazione del programma (278,2 milioni)[31].

---

minerarie in mare. Conseguentemente è stata assegnata alla DGSAIE la gestione dei capitoli di bilancio relativi alle funzioni di cui sopra: Cap. 3533, pg. 12 e pg. 19 e Cap. 3593.

[28] Dati forniti dal MISE.

[29] E' stato approvato, con decreto interministeriale in data 7 agosto 2015, il Piano per la ristrutturazione delle aree di servizio autostradali, che riguarda la razionalizzazione delle infrastrutture presenti sulla rete e la rivisitazione delle modalità con le quali i servizi stessi sono prestati al pubblico. Sempre al fine di aumentare la sicurezza degli approvvigionamenti, nel corso del 2015 è stata implementata la disciplina delle scorte di petrolio greggio e/o di prodotti raffinati in recepimento della direttiva n. 2009/119/CE, di cui al decreto legislativo 31 dicembre 2012 n. 249 ed è stato effettuato il monitoraggio delle scorte petrolifere italiane attraverso il sistema informatico.

[30] Dal preesistente programma eredita 4 capitoli di spesa e precisamente i capitoli 3500, 3601, 3610 e 7660.

[31] Riferisce l'Amministrazione che nel 2015 sono stati liquidati agli operatori aventi diritto circa 182 milioni a fronte di 213 milioni impegnati e che la liquidazione delle risorse residue sarà effettuata a valle della integrazione delle istanze

L'incremento complessivo dei residui finali rilevati a fine esercizio 2015 (da 310,2 milioni a 472,3 milioni) è prioritariamente da attribuirsi, oltre che al citato cap. 3610, anche agli altri capitoli che riguardano per la parte corrente i trasferimenti (capitolo 3602) e per la parte capitale gli investimenti fissi lordi (capitolo 7660)[32].

TAVOLA 8

PROGRAMMA 7 - "REGOLAMENTAZIONE DEL SETTORE ELETTRICO, NUCLEARE, DELLE ENERGIE RINNOVABILI E DELL'EFFICIENZA ENERGETICA, RICERCA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE" – ESERCIZIO 2015

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato di competenza	Residui di nuova formaz.	Residui di nuova formaz. di stanz.	Economie/ Maggiori spese di competenza
Redditi di lavoro dipendente	2.885	3.884	3.177	3.177	0	0	706
di cui imposte pagate sulla produzione	172	214	194	194	0	0	20
Consumi intermedi	816	942	852	671	181	0	90
Trasferimenti di parte corrente	104.394	299.405	299.357	21.346	278.010	0	49
di cui alle Amministrazioni pubbliche	104.394	98.394	98.345	0	98.345	0	49
Altre uscite correnti	0	1	1	1	0	0	0
SPESE CORRENTI	108.094	304.232	303.387	25.195	278.192	0	845
Investimenti fissi lordi	14	98.341	29	0	98.341	98.313	0
Trasferimenti in c/capitale	144.755	144.755	144.755	144.755	0	0	0
di cui alle Amministrazione pubbliche	144.755	144.755	144.755	144.755	0	0	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	144.769	243.096	144.783	144.755	98.341	98.313	0
SPESE FINALI	252.863	547.328	448.170	169.950	376.533	98.313	845
SPESE COMPLESSIVE	252.863	547.328	448.170	169.950	376.533	98.313	845

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Alla Direzione generale competente è stato assegnato l'obiettivo strategico denominato: "Diminuire i prezzi dell'energia; realizzare uno sviluppo sostenibile attraverso il sostegno all'innovazione legata alla *green economy* (energie rinnovabili, efficienza energetica, mobilità'

presentate. La variazione per 201 milioni derivanti dai proventi delle aste 2014 è avvenuta a fine anno, e su tali somme, nonostante la limitata disponibilità temporale, sono stati liquidati oltre 21 milioni, ed è stato predisposto il decreto di impegno per le somme rimanenti.

[32] Sul capitolo 7660 "Fondo da assegnare per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione ed al miglioramento dell'efficienza energetica", riferisce l'Amministrazione che nell'anno 2015, sono stati impegnati 9,8 milioni per il cofinanziamento dei programmi di diagnosi energetiche per le PMI promossi dalle Regioni e che, a causa dei ritardi nella concertazione dei decreti attuativi del Programma di riqualificazione energetica della PA centrale e del Fondo Nazionale Efficienza Energetica, non è stato possibile impegnare nell'anno le relative risorse assegnate nel 2014. Con la Legge di stabilità 2016 (commi 834 e comma 671) è stato stabilito che i residui 2014 sul capitolo saranno utilizzati per il rimborso dei canoni idro e per il rimborso dei crediti ai nuovi entranti ETS. A dicembre 2015 sono state assegnate sul capitolo le risorse derivanti dai proventi delle aste 2014, che ammontano a 60,3 milioni e ulteriori risorse derivanti dall'ex fondo teleriscaldamento, per un ammontare di circa 50 milioni.

sostenibile), raggiungere gli obiettivi della strategia nazionale al 2020 in materia di energia e ambiente; sviluppare mercato interno". Si tratta, come è stato riconosciuto anche nelle precedenti relazioni, di macro-obiettivi che implicano costi aggiuntivi a fronte dei quali sono ipotizzabili effetti positivi solo nel lungo termine, in termini di maggiore sicurezza energetica, riduzione della dipendenza da fonti estere, minori costi connessi alle esternalità ambientali, valorizzazione della *green economy*.

Nel corso del 2015 l'attività per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili (FER) è stata svolta tramite la definizione di azioni e strumenti in grado di agevolare il perseguimento degli obiettivi stabiliti nel Piano di azione nazionale per le fonti rinnovabili (PAN), di facilitare l'implementazione del *Burden Sharing* regionale tramite opportuni meccanismi di monitoraggio e di semplificare le procedure amministrative per la realizzazione dei piccoli impianti di produzione[33].

I dati definitivi più recenti, trasmessi dall'Amministrazione si riferiscono al 2014, anno per il quale si rileva una quota di consumi coperta da FER del 17,07 per cento, lievemente superiore dunque alla percentuale del 17 per cento prevista per il 2020. Il conseguimento dell'obiettivo nazionale con anticipo non implica l'abbandono delle politiche a sostegno delle FER, atteso che la predetta quota dovrà essere mantenuta e garantita nel 2020, anche in previsione di una ripresa dei consumi, e che la Strategia Energetica Nazionale (SEN) del 2012 ha definito obiettivi anche più ambiziosi di quelli obbligatori europei (quota FER al 19-20 per cento al 2020).

Oltre alla prosecuzione delle attività di gestione già avviate negli anni precedenti, nel 2015 si è conclusa la prima fase delle attività di chiusura del POI Energia (periodo di programmazione 20017-2013). Sono stati quindi effettuati i pagamenti ai beneficiari dei vari bandi, per interventi di sviluppo delle energie rinnovabili ed efficienza energetica da parte di Pubbliche amministrazioni, per progetti di sviluppo delle reti elettriche, in particolare di quelli pubblicati nel 2014 (Regioni, Bando Comuni per la sostenibilità energetica (CSE) 2014, Università, Vigili del fuoco, Dipartimento per gli affari penitenziari e geotermia) e nel 2015 (Bando Comuni per la sostenibilità energetica (CSE) 2015).

Con l'emanazione di tre decreti attuativi del d.lgs. 192/2005, si è completato il recepimento della Direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica degli edifici e ciò ha permesso di chiudere la procedura di infrazione pendente per incompleto recepimento della direttiva stessa.

Per quanto riguarda il tema della riduzione delle emissioni di CO2, nel corso del 2015 è proseguita l'attività di istruttoria, a fini di liquidazione, delle domande di rimborso presentate dagli operatori "nuovi entranti" finalizzate all'erogazione dei crediti sulla base della disponibilità delle dotazioni assegnate. Le risorse gestite derivano dai proventi delle aste per le quote di CO2 che vengono riassegnate al MISE nella misura definita dalla legge, per ciascuno dei due capitoli interessati, dei quali già si è accennato (cap. 3610 e cap. 7660).

Riferisce inoltre l'Amministrazione di aver verificato in corso d'anno il risultato ottenuto in relazione al target di una riduzione del 10 per cento del costo della fornitura elettrica delle piccole e medie imprese[34].

---

[33] Tra le principali attività svolte nell'anno: a) è stato elaborato uno schema di decreto ministeriale per l'incentivazione delle FER elettriche diverse dal fotovoltaico, attualmente all'esame della Commissione UE per la verifiche di compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020 (di cui alla COM 2014/C 200/01 del luglio 2014); b) è stato emanato il decreto ministeriale recante "Approvazione della metodologia che, nell'ambito del sistema statistico nazionale, è applicata per rilevare i dati necessari a misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi regionali, in attuazione dell'articolo 40, comma 5, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28" (S.O. n. 24 alla G.U. 29 maggio 2015 n. 123), vale a dire la metodologia per monitorare il grado di raggiungimento degli obiettivi, intermedi e finale, raggiunti in ciascuna Regione e Provincia Autonoma in termini di quota di consumi coperti con FER, assegnati dal d.m. 15 marzo 2012 (cd. d.m. *Burden Sharing*); c) con il d.m. 19 maggio 2015 (G.U. 27 maggio 2015, n.121) si è intervenuti sulla semplificazione delle procedure e quindi sulla riduzione dei costi di realizzazione e di gestione degli impianti.

[34] Più nel dettaglio delle singole misure del "taglia bollette", il Ministero ha evidenziato che: *"sono stati confermati gli effetti dell'estensione della platea dei soggetti al pagamento degli oneri di sistema, stimato in 70 milioni, gli effetti del pagamento degli oneri del GSE per lo svolgimento delle attività di gestione, verifica e controllo sui beneficiari degli incentivi, per 30 milioni nonché gli effetti della cancellazione dello sconto per i dipendenti del settore elettrico, per*

Si ricorda ancora l'obiettivo, fondato sull'art. 5, comma 2 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, di ridurre la componente tariffaria A2 che grava sulla bolletta elettrica attraverso l'utilizzo di una parte delle somme derivanti dall'applicazione del comma 1 della medesima norma, che comporta un'estensione dell'ambito di applicazione della cosiddetta "*Robin Tax*". E' stato pertanto istituito nell'anno 2014 il relativo capitolo di bilancio 3602 con dotazione finanziaria pari a zero, mentre nell'anno 2015 la provvista attribuita al capitolo e di cui è stato chiesto l'impegno è stata pari a 98,1 milioni.

In merito alla attività di disattivazione e smantellamento dei siti nucleari, il MISE riferisce che il processo di *decommissioning* dei siti nucleari esistenti è proseguito, con ulteriori provvedimenti autorizzativi inerenti le attività di disattivazione delle centrali elettronucleari e il trattamento del combustibile nucleare esaurito. Al riguardo deve tuttavia riferirsi delle rilevanti criticità riportate nell'ultima relazione sulla Società gestione impianti nucleari (SO.G.I.N.) approvata con determinazione n. 50 del 19 maggio 2016 della Sezione Enti della Corte dei conti. Ivi si riferisce, infatti, di contrasti fra gli organi, tali da rischiare di compromettere, sotto diversi profili, una gestione efficiente della società; inoltre si sottolinea come, in occasione dell'approvazione del piano quadriennale 2014-2017 delle attività, sia stato necessario un ridimensionamento degli obiettivi già previsti, mentre in sede di approvazione del piano successivo è emerso il ritardo nell'avanzamento dei progetti dell'anno 2014 rispetto a quelli programmati, pur compensati dall'anticipazione di altre attività; una prassi quest'ultima, dipendente, come riconosciuto dallo stesso Consiglio di amministrazione della società, da un'insufficiente capacità di pianificazione[35].

Si pone infine l'attenzione sull'attività posta in essere in attuazione del Piano triennale per la ricerca di sistema elettrico nazionale, i cui finanziamenti non costituiscono oneri a carico del bilancio dello Stato perché effettuati tramite il Fondo per la Ricerca di sistema elettrico nazionale istituito dal decreto interministeriale 26 gennaio 2000 alimentato tramite la componente A5 della bolletta elettrica: l'ultimo piano è quello relativo al periodo 2012-2014, approvato con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 9 novembre 2012 e registrato alla Corte dei Conti il 10 dicembre 2012, e per la cui attuazione è stato sottoscritto un accordo di programma con ENEA in data 11 aprile 2013[36]. Risulta, invece, a tutt'oggi *in itinere* il nuovo Piano triennale 2015-2017 in cui è prevista la possibilità di stipulare un nuovo accordo di programma con Enea. Del resto, la persistente gestione commissariale di quest'ultima nel corso dell'esercizio esaminato e il conseguente mancato riassetto dell'Ente non poteva non incidere, negli ultimi anni, sul processo di formulazione di indirizzi generali da parte dei Ministri[37].

---

circa 23 milioni; relativamente alla rimodulazione degli incentivi ai grandi impianti fotovoltaici è stata riscontrata una riduzione del risparmio atteso di circa 25 milioni (395 milioni di risparmio rispetto alle stime di 420 milioni); sulla rimodulazione degli incentivi alle fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico, il risparmio atteso è stato inferiore alle stime e pari a 27 milioni; risulta confermato il risparmio di 80 milioni per il 2015 relativo alla rimodulazione del sistema tariffario elettrico riservato alle Ferrovie dello Stato; a decorrere dal 2016 il risparmio a regime dell'intervento normativo si dovrebbe attestare intorno a 70 milioni; un effetto positivo pari a circa 150 milioni, è stato inoltre quantificato a seguito degli interventi regolatori sulla zona di mercato della Sicilia".

[35] Si tratta di criticità manifestatesi con maggiore evidenza in occasione del complesso iter che ha portato, a seguito di diversi consigli di amministrazione convocati per lo più di urgenza, all'approvazione del Piano quadriennale 2016-2019, in data 23 febbraio 2016.

[36] Del decreto di approvazione del piano triennale fa parte anche l'assegnazione delle risorse relative al primo anno del triennio (Piano operativo annuale): con il decreto del Ministro dello sviluppo economico 11 dicembre 2014, registrato presso la Corte dei conti in data 21 gennaio 2015, è stato approvato l'ultimo piano operativo annuale i cui progetti sono in fase di ultimazione.

[37] L'ENEA risulta regolata dalla legge 99/2009 che ha finalizzato l'Agenzia "alla ricerca e all'innovazione tecnologica nonché alla prestazione di servizi avanzati nei settori dell'energia, con particolare riguardo al settore nucleare, e dello sviluppo economico sostenibile". Nelle more dell'emanazione di un decreto interministeriale (con cui andavano determinati le specifiche funzioni, gli organi di amministrazione e di controllo, la sede, le modalità di costituzione e di funzionamento e le procedure per la definizione e l'attuazione dei programmi per l'assunzione e l'utilizzo del personale) se ne disponeva il Commissariamento "fino all'avvio del funzionamento dell'Agenzia". Sul commissariamento è intervenuto da ultimo il c.d. "collegato ambientale" (Legge 28 dicembre 2015, n. 221 recante *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*). Le attuali regole organizzative del Ministero (decreto del Presidente della Repubblica 5 dicembre 2013, n. 158) prevedono,

3.2. Missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese"

Sulla missione 11 "competitività e sviluppo delle imprese" insistono in prevalenza stanziamenti di pertinenza dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (per circa il 72 per cento), attinenti in particolare al programma 9 "Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità".

Ciononostante, gran parte della dotazione di competenza del MISE risulta collocata sulla missione 11, ovvero circa l'80 per cento degli stanziamenti definitivi del Ministero (circa l'83 per cento degli stanziamenti iniziali). Non a caso a tale missione si riferiscono 4 priorità politiche[38].

TAVOLA 9

MISSIONE 11 "COMPETITIVITÀ E SVILUPPO DELLE IMPRESE"

(*in migliaia*)

Titolo di Spesa	Stanziamento iniziale di competenza		Stanziamento definitivo di competenza		Impegni di competenza		Pagato di competenza		Residui finali	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
TITOLO I - Spese correnti	154.927	144.367	184.920	163.215	179.601	158.490	162.268	148.036	19.841	17.928
TITOLO II - Spese in conto capitale	3.433.278	3.380.656	4.287.947	4.409.165	4.006.668	3.883.603	3.384.684	3.230.798	1.506.572	1.613.884
TITOLO III - Rimborso passività finanziarie	239.979	249.701	240.230	249.701	240.230	249.701	239.979	249.701	609	0
Totale	3.828.183	3.774.724	4.713.097	4.822.081	4.426.500	4.291.794	3.786.930	3.628.535	1.527.022	1.631.812

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2015, gli stanziamenti definitivi totali si sono incrementati. A crescere sono in particolare le dotazioni di parte capitale, riducendosi, invece, quelle di parte corrente. La capacità di impegno della missione sembra ridursi. Risultano incrementati i residui finali.

Le risorse assegnate alla missione sono state ripartite tra 5 programmi come rappresentato nella tavola che segue[39].

---

per quanto riguarda i rapporti con ENEA, compiti distribuiti su più uffici (ora Direzioni). In questo assetto, il capitolo "contributo ordinario all'ENEA" è comunque presso un'unica Direzione (DGMEREEN) per esigenze di praticità amministrativa, demandando le forme di coordinamento interno tra le Direzioni generali (anche ai fini dell'esercizio degli indirizzi) a un livello superiore che, in ragione della richiamata vacanza del posto di funzione da Segretariato generale, è attualmente mancante.

[38] I - Porre la politica industriale al centro dell'Agenda europea; sostenere gli investimenti orientati in innovazione, ricerca, digitalizzazione e competenze qualificate, III - Accesso al credito e capitalizzazione delle imprese; IV Gestire le vertenze delle aziende in crisi, per garantire prioritariamente l'individuazione di appropriate politiche di sviluppo di settore, oltre alla necessaria salvaguardia dell'occupazione; VII - Semplificazione e *regulatory review*; rimuovere gli ostacoli alla competitività del sistema produttivo e imprenditoriale, anche attraverso la legge annuale per la concorrenza; promuovere la rivisitazione della natura, delle funzioni e degli ambiti di operatività delle Camere di commercio.

[39] Nel 2014 i programmi erano 3; nel 2015 si aggiunge il programma coordinamento affidato al segretariato e il programma lotta alla contraffazione e tutela della proprietà industriale (competenze già in precedenza del programma 5). I programmi preesistenti si modificano nel contenuto per adeguarsi alle nuova organizzazione per direzioni, assicurando la responsabilità di ciascun programma a una sola direzione.

TAVOLA 10

MISSIONE 11 "COMPETITIVITÀ E SVILUPPO DELLE IMPRESE" – ESERCIZIO 2015

(in migliaia)

	Programma	Stanziamento iniziale di competenza	Composizione %	Stanziamento definitivo di competenza	Composizione %
005	Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo	2.826.302	74,87	2.851.300	59,13
006	Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali	8.500	0,23	318.020	6,60
007	Incentivazione del sistema produttivo	887.808	23,52	1.578.166	32,73
010	Lotta alla contraffazione e tutela della proprieta' industriale	49.944	1,32	73.988	1,53
011	Coordinamento azione amministrativa, attuazione di indirizzi e programmi per favorire competitività e sviluppo delle imprese, dei servizi di comunicazione e del settore energetico	2.170	0,06	607	0,01
	Totale	**3.774.724**	**100,00**	**4.822.081**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.2.1. Programma 5 "Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo"

Il programma 5 varia rispetto al 2014 sia nella denominazione che nel contenuto. E' il programma che dispone delle maggiori dotazioni finanziarie del Ministero (rappresenta da solo il 47 per cento degli stanziamenti definitivi complessivi del MISE).

TAVOLA 11

PROGRAMMA 5 "PROMOZIONE E ATTUAZIONE DI POLITICHE DI SVILUPPO, COMPETITIVITÀ E INNOVAZIONE, DI RESPONSABILITÀ SOCIALE D'IMPRESA E MOVIMENTO COOPERATIVO" – ESERCIZIO 2015

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato di competenza	Residui finali	Residui di nuova formaz.	Residui di nuova formaz. di stanz.	Economie/ Maggiori spese di competenza
Redditi di lavoro dipendente	6.264	8.366	8.207	8.200	19	7	0	159
di cui imposte pagate sulla produzione	366	517	492	492	0	0	0	25
Consumi intermedi	1.495	1.718	1.598	758	1.204	840	0	120
Trasferimenti di parte corrente	0	148	148	0	2.898	148	0	0
Altre uscite correnti	60.214	60.217	60.217	60.217	0	0	0	0
di cui interessi passivi	60.210	60.210	60.210	60.210	0	0	0	0
SPESE CORRENTI	**67.972**	**70.449**	**70.169**	**69.175**	**4.121**	**996**	**0**	**279**
Investimenti fissi lordi	217	237	26	1	787	235	210	1
Trasferimenti in c/capitale	2.508.412	2.530.913	2.493.263	2.060.244	784.277	470.555	37.536	114
SPESE IN CONTO CAPITALE	**2.508.629**	**2.531.150**	**2.493.288**	**2.060.245**	**785.064**	**470.790**	**37.746**	**115**
SPESE FINALI	2.576.601	2.601.599	2.563.458	2.129.420	789.185	471.785	37.746	394
Rimborso passività finanziarie	249.701	249.701	249.701	249.701	0	0	0	0
SPESE COMPLESSIVE	**2.826.302**	**2.851.300**	**2.813.158**	**2.379.120**	**789.185**	**471.785**	**37.746**	**394**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La maggior parte degli stanziamenti definitivi di competenza (circa l'88,7 per cento) attiene a trasferimenti in conto capitale e interessa prioritariamente il capitolo 7421, relativo agli interventi agevolativi per il settore aeronautico, il capitolo 7485 riguardante gli interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM, il capitolo 7419 sui contributi per il finanziamento di interventi nel settore marittimo a tutela degli interessi di difesa nazionale e il capitolo 7420 relativo al Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese. Tali capitoli assommano stanziamenti definitivi di competenza per un importo pari a 2.524,27 milioni[40]. E' evidente, dunque, la predominanza delle dotazioni per il comparto strategico della difesa, rispetto alle quali il ruolo del MISE attiene al mero controllo finanziario sulla correttezza amministrativa delle procedure di spesa, residuano l'attività programmazione e gestione dei progetti in capo al Ministero della difesa (contratto, SAL, collaudi, ecc.)[41].

In ogni caso, escludendo le somme sopra indicate dal programma ed eliminando, altresì, le connesse spese di rimborso di passività finanziarie e di quote interessi sui mutui contratti[42], gli stanziamenti che residuano nel programma sono di importo assai limitato, e fra questi 7,6 milioni riguardano spese di funzionamento. Non a caso la quasi totalità degli stanziamenti del programma sono assegnati ad un obiettivo non strategico per il MISE ("Partecipazione al Patto atlantico e ai programmi europei aeronautici, navali, aerospaziali e di elettronica professionale").

L'analisi della gestione del programma evidenzia in ogni caso una buona capacità di gestione della spesa, laddove si riscontra che il 98,6 delle assegnazioni di competenza risultano impegnate e di queste ultime l'84,6 per cento pagato in conto competenza. Permane un alto volume di residui finali (pari a 789,2 milioni) seppur si registri una importante flessione rispetto al 2014 (-104 milioni).

3.2.2. Programma 7 "Incentivazione del sistema produttivo"

Anche il programma 7 risulta variato rispetto al 2014 sia nella denominazione che nel contenuto. Il programma attiene a diverse competenze tra cui quelle concernenti il fondo per la crescita sostenibile, il fondo di garanzia per le PMI, il regime di aiuto agli investimenti produttivi e innovativi, il fondo per l'innovazione tecnologica, gli interventi sulle aree di crisi, i progetti di innovazione industriale, i contratti di sviluppo del settore industriale, il sostegno finanziario alle società cooperative e ai loro consorzi, ecc. Si tratta di misure orientate a promuovere uno sviluppo sostenibile al fine di intraprendere una nuova crescita economica, alcune delle quali sono state di recente ridisciplinate al fine di aumentare l'efficacia degli interventi[43].

---

[40] In particolare, nell'ambito delle spese in conto capitale dello stesso programma i più consistenti stanziamenti per il 2015 riguardano il capitolo 7421 (1.444 milioni), il capitolo 7485 (778 milioni) e il capitolo 7419 sui contributi per il finanziamento di interventi nel settore marittimo a tutela degli interessi di difesa nazionale (139,2 milioni). Si richiama anche il capitolo 7420 Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese (163,1 milioni).

[41] Peraltro, alcuni piani gestionali dei capitoli 7420 e 7421 riguardano interventi per il settore areonautico relativi a progetti e programmi ad elevato contenuto tecnologico suscettibili di impiego duale (militare e civile).

[42] Capitoli 9706, 9707 e 9708 relativi al rimborso della quota capitale dei mutui contratti per interventi agevolativi anche per il settore militare e capitoli 5311, 5312 e 5313 relativi al rimborso della quota interessi dei mutui contratti per interventi agevolativi anche per il settore militare.

[43] Si ricorda il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, ridisciplinato dal decreto interministeriale 27 dicembre 2013 o la c.d. "*Nuova Sabatini*", per il finanziamento dell'acquisto di beni strumentali (art. 2, decreto-legge n. 69/2013).

TAVOLA 12

PROGRAMMA 7 "INCENTIVAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO" – ESERCIZIO 2015

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato di competenza	Residui finali	Residui di nuova formaz.	Residui di nuova formaz. di stanz.	Economie/Maggiori spese di competenza
Redditi di lavoro dipendente	14.338	16.779	16.018	15.968	125	51	0	760
di cui imposte pagate sulla produzione	846	995	969	969	0	0	0	26
Consumi intermedi	2.712	2.954	2.415	2.063	379	352	0	539
Trasferimenti di parte corrente	0	407	0	0	0	0	0	407
Altre uscite correnti	2.018	7.686	7.214	6.830	806	384	0	472
SPESE CORRENTI	**19.068**	**27.826**	**25.648**	**24.862**	**1.310**	**786**	**0**	**2.178**
Investimenti fissi lordi	161	201	188	55	143	133	0	13
Trasferimenti in c/capitale	818.580	1.191.634	1.123.894	1.003.418	284.255	187.679	67.203	537
Altre spese in conto capitale	50.000	358.506	262.511	166.802	191.736	191.704	95.995	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**868.740**	**1.550.340**	**1.386.593**	**1.170.275**	**476.135**	**379.515**	**163.198**	**550**
SPESE FINALI	**887.808**	**1.578.166**	**1.412.241**	**1.195.137**	**477.445**	**380.302**	**163.198**	**2.728**
SPESE COMPLESSIVE	**887.808**	**1.578.166**	**1.412.241**	**1.195.137**	**477.445**	**380.302**	**163.198**	**2.728**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Ad inizio dell'esercizio finanziario gli stanziamenti iniziali di competenza attribuiti con legge di bilancio erano pari a 887,8 milioni[44]. In corso d'anno, sono state disposte variazioni in aumento per 690,4 milioni che hanno portato gli stanziamenti definitivi di competenza a un valore di 1.578,2 milioni. I capitoli interessati maggiormente da questa variazione sono il capitolo 7342 del fondo per la competitività e lo sviluppo[45] e il capitolo 7483 del fondo rotativo per la crescita sostenibile.

Un confronto con il programma del 2014, attraverso una simulazione operata sui diversi programmi, resa necessaria a seguito delle variazioni intervenute negli stessi, ha tuttavia fatto emergere una diminuzione degli stanziamenti definitivi di competenza di circa 103 milioni, rispetto al 2014, con conseguente diminuzione sia del dato dell'impegnato che del pagato.

[44] Fra le risorse stanziate si segnala: il Fondo per la competitività e lo sviluppo (capitolo 7342, con 695,9 milioni per il 2015, relativi al Fondo di garanzia per le PMI); il capitolo 7343, sui contratti di sviluppo (46,7 milioni per il 2015); il capitolo 7350, inerente alle agevolazioni per le zone franche urbane (40 milioni per il 2015); il capitolo 7483 (Fondo rotativo per la crescita sostenibile), con 50 milioni per il 2015; il capitolo 7489, con quasi 30,9 milioni per il 2015, relativo ai contributi per l'acquisto di macchinari, impianti e attrezzature ad uso produttivo per le PMI (nuova Sabatini).

[45] Nel 2015, il Fondo è stato rifinanziato per 1,1 miliardi, di cui: 695,9 milioni previsti dalla legge n. 147 del 27 dicembre 2013 (legge di stabilità 2014); 321,5 milioni a valere sul Programma Operativo Nazionale "Ricerca e Competitività 2007/2013"; 20 milioni a valere sulla Sezione speciale della Regione Sicilia; 15,1 milioni a valere sulla Sezione speciale della Regione Lazio; 10,1 milioni quali contributi su base volontaria per interventi destinati alla microimprenditorialità ai sensi del comma 5-*ter*, articolo 1 del dl 21 giugno 2013, n. 69; 7,4 milioni per versamenti da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria, per interventi a sostegno dell'innovazione tecnologica e digitale delle imprese editoriali; 3,9 milioni per versamenti da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità per interventi a sostegno delle imprese femminili; 3,2 milioni di contributi da parte del Comitato Centrale per l'Albo nazionale degli auto trasportatori a valere sulla Riserva per l'autotrasporto istituita ai sensi del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 27 luglio 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 233 del 7 ottobre 2009; 80 mila euro a valere sulla Sezione speciale Camera di commercio di Bologna.

Anche per il programma in esame si segnala una buona capacità di gestione della spesa. Infatti, in termini di competenza, risultano impegnati 1.412,2 milioni (89,5 per cento degli stanziamenti definitivi) e pagati 1.195,1 milioni (84,6 per cento degli impegni di competenza). Permane un elevato importo di residui finali (447,4 milioni), in parte fisiologico per i capitoli c.d. Fondo, e comunque in diminuzione rispetto al 2014 del 9,8 per cento.

Tra le specifiche voci di spesa di rilievo del programma in esame, rileva quella che si riferisce al Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese di cui all'art. 2, comma 100, lettera a), della legge n. 662/1996, riconducibile all'obiettivo strategico "*Potenziamento e rafforzamento degli strumenti di garanzia pubblica e sostegno alle imprese per l'accesso al credito*".

Nel corso del 2015 sono incrementate del 19 per cento rispetto al 2014 le operazioni accolte, per una valore superiore a 102.000 euro. I finanziamenti accolti e le garanzie concesse nel 2015 sono stati pari, rispettivamente, a 15,1 miliardi (+17,1 per cento rispetto all'anno precedente) e 10,2 miliardi (+22,4 per cento rispetto all'anno precedente).

I finanziamenti al 31 dicembre 2015 ammontano a 25,5 miliardi per un importo garantito in essere pari a 17,0 miliardi. Le risorse disponibili a fine 2015 ammontano a 1,1 miliardi, di cui 573,8 milioni (50,5 per cento del totale) a valere su Riserve e Sezioni del Fondo con specifici vincoli di destinazione, e 562,5 milioni (49,5 per cento del totale) a valere sul Fondo nazionale. Con riguardo a quest'ultimo importo disponibile al 31 dicembre 2015 senza vincoli di destinazione, va precisato che di fatto non è tutto utilizzabile per l'ordinaria operatività del Fondo, in ragione di specifici impegni disposti da puntuali disposizioni normative.

Particolare attenzione merita il progetto di revisione del sistema di valutazione del Fondo di garanzia per le PMI incentrato sul passaggio dall'attuale modello di *credit scoring*[46] a un modello di *rating* di valutazione della rischiosità delle imprese, che consenta di collocare ciascuna di esse in diverse classi di merito creditizio in base alle probabilità di inadempimento misurate[47]. Previsto nel decreto interministeriale del 29 settembre 2015, ma da attuarsi attraverso l'emanazione di un decreto ministeriale, riveste particolare rilevanza, sia politica che economica, tanto per gli effetti sulla ampiezza del bacino dei potenziali beneficiari dell'intervento pubblico, quanto per i riflessi sul bilancio dello Stato, in termini di minore o maggiore assorbimento di risorse pubbliche per la copertura dei fabbisogni finanziari dello strumento[48]. Con l'attuale sistema di valutazione basato sul *credit scoring*, il Fondo presta garanzie a prescindere dalla minore o maggiore rischiosità delle imprese garantite, dunque anche imprese dotate di un *rating* ottimale, hanno potuto beneficiare della garanzia. Un utilizzo delle risorse pubbliche che appare, dunque, suscettibile di revisione e miglioramento, tanto più se si considera come, in questi ultimi anni di crisi economica e finanziaria, si siano innalzate le coperture fino alla misura massima consentita dalla normativa comunitaria (80 per cento del finanziamento garantito), generando un incremento del fabbisogno finanziario del Fondo, con assorbimento crescente di risorse pubbliche. Il nuovo modello di valutazione dovrebbe invece

[46] Il sistema di *credit scoring* utilizza e combina i seguenti 4 indici di bilancio: Mezzi propri +Debiti a M/L Termine / Immobilizzazioni; Mezzi propri / Totale passivo; MOL / Oneri finanziari lordi; MOL / Fatturato. Per ciascuno di essi, con riferimento ai due ultimi bilanci chiusi dell'impresa, viene assegnato un punteggio (variabile tra 0 e 3) in funzione dello scostamento tra il valore dell'indice fatto registrare dall'impresa e il "valore ottimale di riferimento" del medesimo indicatore.

[47] Il modello di *rating* interno del Fondo, in particolare, è la risultante di due diversi moduli: uno economico-finanziario che valuta i dati contabili dell'impresa e un secondo che acquisisce e processa le informazioni rilevanti sull'andamento della gestione aziendale (percentuale di utilizzo del fido accordato, sconfinamenti, protesti, pregiudizievoli, ecc.), raccolte sia da credit bureau (*Crif* e *Cerved*, principalmente), sia dalla Centrale Rischi. Attraverso l'integrazione di questi due moduli si ottiene una stima della rischiosità delle imprese misurata sulla base della probabilità di inadempimento (anche detta *probability of default* o, più sinteticamente, PD).

[48] Il decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 29 settembre 2015, è stato emanato in attuazione del comma 6 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 69 del 2013, così come sostituito dall'articolo 18, comma 9-*bis*, lettera a), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116. Con lo stesso decreto si è anche provveduto a ridefinire i settori di intervento del Fondo di garanzia, ricomprendendo, in conformità alla nuova regolamentazione comunitaria, anche i settori della siderurgia, dell'industria carboniera, della costruzione navale, delle fibre sintetiche, dell'industria automobilistica e dei trasporti.

consentire di graduare l'intensità delle coperture in funzione del rischio dell'impresa: il citato decreto interministeriale (d.m. 29 settembre 2015) precisa infatti che l'articolazione delle misure massime della copertura del Fondo è stabilita in funzione della PD (*probability of default*) dell'impresa, nonché della forma tecnica e durata dell'operazione finanziaria da garantire. Si sottolinea come a questo processo dovrebbe in ogni caso accompagnarsi l'obiettivo di orientare gli interventi del Fondo verso un maggior sostegno al finanziamento di investimenti, per incentivare così la ripresa economica.

Dal 2016 è operativa la Sezione Speciale BEI (Banca Europea degli Investimenti) del Fondo di garanzia volta a consentire l'attivazione di finanziamenti concessi da BEI, direttamente o attraverso banche e intermediari finanziari, per la realizzazione di grandi progetti di ricerca e innovazione industriale da parte di imprese di qualsiasi dimensione[49].

Altro rilevante obiettivo strategico di questo programma attiene alla "Prima fase di attuazione del programma operativo nazionale imprese e competitività FESR 2014-2020", approvato il 23 giugno 2015 dalla Commissione europea con Decisione C(2015)[50]. A tale riguardo va osservato che, a fronte di un ciclo di programmazione 2014/2020 che sconta già un considerevole ritardo dovuto al lungo protrarsi del negoziato per l'approvazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi Operativi, un ulteriore stato inerziale, considerati i noti vincoli temporali che caratterizzano l'impiego di tali risorse nell'ambito della programmazione comunitaria, potrebbe compromettere il perseguimento dei target previsti per il 2018.

Il Fondo speciale rotativo di cui all'art. 14 della legge n. 46/1982, a partire dal 2012 (art. 23 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134), ha assunto la denominazione di "Fondo per la crescita sostenibile" ed è stato destinato al finanziamento di programmi e interventi con un impatto significativo in ambito nazionale sulla competitività dell'apparato produttivo. Su detto Fondo sono stati attuati tre bandi in materia di interventi per la ricerca e lo sviluppo[51].

3.3. Missione 15 "Comunicazione"

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)[52].

---

[49] La Sezione speciale di garanzia "Progetti di ricerca e innovazione" (Sezione speciale BEI), è stata istituita dalla legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 27 dicembre 2013). Con il decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 6 novembre 2015, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 14 del 19 gennaio 2016, sono state definite le modalità attuative nell'ambito dell'iniziativa "*Risk sharing finance facility* per l'innovazione industriale".

[50] Il Programma operativo nazionale "Imprese e competitività" 2014-2020 FESR (PON I&C) costituisce uno degli strumenti attuativi della politica di coesione per l'Italia per il periodo di programmazione 2014-2020, unitamente agli altri programmi operativi nazionali, regionali e di cooperazione territoriale, previsti dall'Accordo di partenariato approvato dalla Commissione europea il 29 ottobre 2014 (documento strategico nazionale di riferimento per l'utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei - fondi SIE - nel periodo 2014-2020).

[51] Il primo bando è stato regolato con d.m. 20 giugno 2013 con una dotazione finanziaria di 300 milioni ed ha riguardato la concessione di agevolazioni (finanziamento agevolato) a favore di progetti di ricerca industriale e di sviluppo sperimentale. I progetti che finora hanno superato favorevolmente l'esame istruttorio sono 209, di cui 24 congiunti (per n. 30 progetti è intervenuta la rinuncia o la decadenza della domanda, n. 25 sono stati considerati non ammissibili e n. 7 sono in fase di definizione), per un numero complessivo di soggetti agevolati pari a 236, costi complessivi ammessi pari a circa 394 milioni ed un'agevolazione concessa (finanziamento agevolato alle imprese e contributo alla spesa agli Organismi di ricerca) complessivamente pari a circa 225 milioni. Il secondo (cd. "Agenda digitale") ed il terzo bando (cd. "Industria sostenibile") oggetto dell'Obiettivo strategico n. 364/2015, sono stati regolati con i dd.mm. del 15 ottobre 2014; per entrambi la fase istruttoria è in corso di completamento.

[52] I tre programmi di competenza del Ministero dello sviluppo economico sono assegnati ciascuno a una diversa direzione: alla Direzione Generale per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico, il programma 5 "Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico" che si è modificato non solo nella denominazione ma anche nel contenuto; alla Direzione Generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali il programma 8 "Servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali" modificatosi nella denominazione e nel contenuto; alla

Dal punto di vista degli stanziamenti di competenza definitivi, la missione 15 corrisponde a circa il 2,8 per cento dell'ammontare complessivo del MISE (circa 2,5 per cento degli stanziamenti iniziali di competenza). A fronte di impegni di competenza per 167,7 milioni, risultano pagati 87,5 milioni. I residui finali comunque si riducono rispetto all'esercizio precedente, quale effetto, evidentemente, dei pagamenti effettuati in conto residui.

TAVOLA 13

MISSIONE 15 "COMUNICAZIONI"

(in migliaia)

Titolo di Spesa	Stanziamento iniziale di competenza		Stanziamento definitivo di competenza		Impegni di competenza		Pagato di competenza		Residui finali	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
TITOLO I - Spese correnti	161.311	114.271	188.187	155.448	174.819	153.513	96.845	74.112	105.746	128.746
TITOLO II - Spese in conto capitale	21.884	1.032	36.278	14.122	36.257	14.019	20.837	13.354	114.112	15.866
Totale	**183.195**	**115.304**	**224.465**	**169.571**	**211.076**	**167.532**	**117.682**	**87.465**	**219.858**	**144.612**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 14

MISSIONE 15 "COMUNICAZIONI" – ESERCIZIO 2015

(in migliaia)

	Programma	Stanziamento iniziale di competenza	Composizione %	Stanziamento definitivo di competenza	Composizione %
005	Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico	10.146	8,80	17.930	10,57
008	Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali	63.242	54,85	112.051	66,08
009	Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti	41.916	36,35	39.589	23,35
Totale		**115.304**	**100,00**	**169.571**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.3.1. Programma 5 "Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico"

Al programma 5 sono intestate diverse competenze, tra cui quelle sulle frequenze a livello nazionale ed internazionale, per le quali il MISE svolge un'attività di coordinamento e pianificazione, anche con riferimento all'aggiornamento del Piano Nazionale di Ripartizione delle Frequenze. Lo stesso Ministero cura, inoltre, il Registro Nazionale delle Frequenze, l'omologazione ed immissione sul mercato degli apparati di rete e definisce, altresì, il contributo per il rilascio dei diritti d'uso delle frequenze per i servizi di comunicazione elettronica ad uso privato. Collabora, infine, con autorità regionali in materia di inquinamento elettromagnetico.

Gran parte degli stanziamenti assegnati al programma è utilizzata per spese di funzionamento (circa 13 milioni). Sono presenti anche trasferimenti correnti all'estero che l'Amministrazione versa all'Unione internazionale delle telecomunicazioni, alla Conferenza europea delle poste e delle telecomunicazioni e all'Unione radiotelevisiva europea (4,7 milioni).

Direzione Generale per le attività territoriali afferente il nuovo programma 9 "Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti".

TAVOLA 15

PROGRAMMA 5 "PIANIFICAZIONE, REGOLAMENTAZIONE, VIGILANZA E CONTROLLO DELLE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE E RADIODIFFUSIONE, RIDUZIONE INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO" – ESERCIZIO 2015

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato di competenza	Residui di nuova formaz.	Residui di nuova formaz. di stanz.	Economie/ Maggiori spese di competenza
Redditi di lavoro dipendente	5.268	11.812	11.561	11.561	0	0	251
di cui imposte pagate sulla produzione	319	744	714	714	0	0	29
Consumi intermedi	875	1.232	1.011	708	303	0	221
Trasferimenti di parte corrente	3.879	4.709	4.709	4.709	0	0	0
SPESE CORRENTI	**10.023**	**17.754**	**17.281**	**16.978**	**303**	**0**	472
Investimenti fissi lordi	124	177	169	134	43	8	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	124	177	169	134	43	8	0
SPESE FINALI	10.146	17.930	17.450	17.112	346	8	472
SPESE COMPLESSIVE	10.146	17.930	17.450	17.112	346	8	472

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'attività inerente l'obiettivo strategico assegnato per il 2015 alla competente Direzione generale ("Partecipazione alla Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni WRC-15 e avvio delle procedure per il recepimento del nuovo regolamento delle radiocomunicazioni nella legislazione nazionale –PNRF"), è stata declinata in due obiettivi operativi: l'espletamento delle attività di preparazione e partecipazione alla WRC-15 e il coordinamento internazionale delle frequenze televisive con i paesi confinanti, riconducibili rispettivamente alla promozione dell'accesso al mercato europeo delle telecomunicazioni ed al riassetto del settore televisivo previsti nella priorità politica VI.

In relazione al primo obiettivo operativo, l'Amministrazione riporta un bilancio della Conferenza positivo, corrispondendo sostanzialmente le decisioni ivi assunte alle posizioni italiane[53].

[53] Tra i maggiori risultati ottenuti alla WRC-15 l'Amministrazione segnala i seguenti: *"sono state identificate le bande di frequenze 1427-1518 MHz e 3400-3800 MHz per i sistemi mobili a banda larga; definitiva attribuzione co-primaria della banda 700 MHz (694-790 MHz) al servizio mobile ed identificazione IMT - determinazione dei criteri di protezione del servizio di radiodiffusione (DTT- TV digitale) al di sotto di 694 MHz e richiesta di studi per determinare porzioni di spettro per applicazioni in ausilio al servizio di radiodiffusione quali ad esempio radiomicrofoni (Risoluzione 224 e Risoluzione 232); riconoscimento internazionale della banda 700 MHz per applicazioni a banda larga PPDR (Public Protection Disaster Relief) - RES.646 (Rev.WRC15); sono stati attribuiti 600 MIIz a statuto primario al sevizio di esplorazione via satellite (attivo) nelle bande 9200-9300 MHz e 9999-10400 MII, come proposto dal CEPT, con limitazioni tecniche in termine di densità di flusso a terra nella banda 9900-10400 MHz per la protezione dei servizi che utilizzano tale banda di frequenze sono stati attribuiti 600 MHz a statuto primario al sevizio di esplorazione via satellite (attivo) nelle bande 9200-9300 MIIz e 9999-10400 MH, come proposto dalla CEPT, con limitazioni tecniche in termine di densità di flusso a terra nella banda 9900-10400 MIIz per la protezione dei servizi che utilizzano tale banda di frequenze; decisione riguardante il cd. Global Flight Tracking che si basa sul sistema AIREON per il monitoraggio, per la prima volta in tempo reale, della posizione degli aerei su base globale, incluse aree oceaniche, desertiche, polari e remote attraverso una rete satellitare (66 satelliti LEO) che utilizza la tecnologia ADS-B".*

Per quanto attiene al secondo obiettivo operativo, l'attività trae origine dalla problematica interferenziale con i paesi confinanti esistente nel settore televisivo. Nel 2015, al fine di ridurre tale problematica internazionale, è stato fornito in ambito Radio Spectrum Policy Group (RSPG)[54] il necessario supporto richiesto al nostro Paese, rappresentando lo stato di avanzamento delle iniziative italiane a riguardo. In ambito nazionale, invece - a seguito dell'adozione della delibera 402/15/CONS che ha pianificato alcune frequenze coordinate, assegnate all'Italia da GE06 e al momento non utilizzate per i nuovi operatori di rete in ambito locale (ai sensi della legge n. 190/14) - è stato richiesto all'AGCOM di elaborare un nuovo piano per alcune regioni che utilizzi il maggior numero possibile di frequenze con simili caratteristiche, allo scopo di risolvere non solo i problemi interferenziali attuali, ma anche prevenire ulteriori interferenze a seguito di prossime accensioni da parte dei Paesi confinanti, già ufficialmente preannunciate.

3.3.2. Programma 8 "Servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali"

Il programma 8 è quello che presenta le maggiori dotazioni finanziarie nell'ambito della missione comunicazioni, pari a circa 112 milioni di stanziamenti definitivi di competenza (il 66 per cento dell'intera missione). Tra le attività riferite al programma si evidenziano: la gestione dei fondi di compensazione degli oneri del servizio universale e del programma infrastrutturale per la larga banda; i servizi di comunicazione elettronica di radiodiffusione e postali[55]; la stipula e gestione del contratto di servizio con la concessionaria servizio pubblico di radiodiffusione affidamento del servizio universale e stipula del contratto di programma postale.

TAVOLA 16

PROGRAMMA 8 "SERVIZI DI COMUNICAZIONE ELETTRONICA, DI RADIODIFFUSIONE E POSTALI" – ESERCIZIO 2015

(in migliaia)

Gruppo Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza	Residui di nuova formaz.	Residui di nuova formaz. di stanz.	Economie/ Maggiori spese di competenza
Redditi di lavoro dipendente	7.688	8.310	8.269	8.245	24	0	41
di cui imposte pagate sulla produzione	457	505	502	502	0	0	3
Consumi intermedi	10.567	10.351	10.165	9.909	255	0	187
Trasferimenti di parte corrente	44.951	78.490	78.490	1.325	77.165	0	0
Altre uscite correnti	4	1.852	1.852	1.602	250	0	0
SPESE CORRENTI	**63.210**	**99.002**	**98.775**	**21.080**	**77.694**	**0**	**228**
Investimenti fissi lordi	32	13.049	12.963	12.863	186	86	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**32**	**13.049**	**12.963**	**12.863**	**186**	**86**	**0**
SPESE FINALI	**63.242**	**112.051**	**111.737**	**33.943**	**77.881**	**86**	**228**
SPESE COMPLESSIVE	**63.242**	**112.051**	**111.737**	**33.943**	**77.881**	**86**	**228**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il programma presenta, come voce di spesa di maggior rilievo, trasferimenti di parte corrente per un importo pari a 78,5 milioni. Si tratta per la maggior parte di spese relative a

[54] Struttura consultiva che assiste la Commissione Europea nella politica dello spettro radio.

[55] Questi ultimi riguardano il rilascio di titoli abilitativi per l'espletamento dei servizi, l'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze e delle numerazioni, anche con gara, l'acquisizione al bilancio dello Stato di canoni e contributi, nonché la vigilanza e il controllo sui titoli rilasciati e sugli obblighi di servizio universale.

contributi e rimborso oneri sostenuti dalle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale (capitolo 3121) per un importo pari a 46,2 milioni e di spese per la diffusione dei servizi di media audiovisivi, sempre in ambito locale (capitolo 3129) per un importo pari a 31,6 milioni. Rilevante risulta il valore degli stanziamenti definitivi sui consumi intermedi pari a 10,3 milioni. Tale spesa risente del capitolo 3021 che riguarda la spesa relativa agli oneri per il servizio di trasmissione radiofonica delle sedute parlamentari che è pari a circa 9,3 milioni. Quanto alla spesa in conto capitale, si evidenzia che quasi tutti gli stanziamenti definitivi (12,8 milioni) sono assegnati al capitolo 7230 per lo sviluppo delle infrastrutture di reti di comunicazione (banda larga e banda ultralarga). Si rileva, infine, un notevole importo di residui finali di parte corrente pari a 142 milioni, di cui 77,7 di nuova formazione. Tale fenomeno è dovuto ai tempi della procedura di erogazione dei contributi alle emittenti radio televisive locali[56].

In tale ambito deve richiamarsi la deliberazione n. 13/2015 della Sezione di controllo sulla gestione della Corte dei conti, ove si rileva puntualmente, nell'ambito delle misure di sostegno alle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale, una carente finalizzazione che darebbe luogo ad un aiuto pubblico generico e indifferenziato e alla conseguente polverizzazione dei beneficiari; ivi si segnala anche la necessità di una puntuale rendicontazione dei contributi stessi.

Per questo programma sono assegnati due obiettivi strategici, riferibili entrambi alla Priorità politica VI "Attuare Agenda Digitale, Programma banda larga e ultralarga; riassetto settore televisivo; promuovere accesso mercato europeo telecomunicazioni; apertura mercato servizi postali per piena liberalizzazione; sicurezza reti".

Il primo riguarda la "Promozione e valorizzazione del digitale" e in particolare lo svolgimento di attività di promozione e valorizzazione del *broadcasting* televisivo in tecnica digitale, finalizzate, in particolare, all'ottimizzazione dell'uso delle risorse frequenziali e di numerazione. Data la scarsità di tali risorse è fondamentale assicurare che dal loro utilizzo derivi il massimo vantaggio per la collettività, sia in termini economici che di disponibilità di servizi. Detto obiettivo risulta declinato in diversi obiettivi operativi. Fra questi la liberazione delle frequenze interferenti mediante attribuzione delle misure compensative che ha subito dei ritardi a causa di problemi di pianificazione delle frequenze[57]. Per le stesse ragioni hanno subito ritardo anche altri obiettivi operativi: l'espletamento della gara per l'attribuzione delle frequenze coordinate e non assegnate, tra cui le frequenze del Dividendo Digitale di cui al bando del 12 febbraio 2014 rimaste invendute; la predisposizione del bando e la gestione della gara per la selezione dei "migliori" fornitori di contenuti a livello regionale secondo i criteri di selezione individuati dalla legge di stabilità 2015. L'obiettivo operativo "Attività per lo sviluppo del Digitale Radiofonico", ha visto invece il rilascio dei diritti d'uso delle frequenze per la radiodiffusione sonora in tecnica digitale nelle Province di Torino e Cuneo e nelle Regioni Umbria e Valle d'Aosta, nonché il rilascio delle autorizzazioni ai fornitori di contenuti che fanno richiesta per le diverse Regioni d'Italia.

L'altro obiettivo strategico attiene allo "sviluppo della banda larga e ultralarga" fissa e mobile, sia sul piano delle infrastrutture, attraverso attività finalizzate a promuovere e potenziarne lo sviluppo, che su quello dei servizi, con attività volte ad ottimizzare l'utilizzo dello spettro, incrementando le possibilità di servizio. In tale ambito, nel 2015 sono state in primo luogo poste iniziative volte a potenziare lo sviluppo delle infrastrutture a banda larga, per la riduzione del

---

[56] Nel corso del 2015 sono state pubblicate le graduatorie del 2013. Di recente, in applicazione di quanto disposto dalla legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208, articolo 1, commi 160-164), che prevede l'emanazione di un nuovo Regolamento che disciplinerà l'erogazione dei benefici statali a sostegno dell'emittenza televisiva e radiofonica locale, sono state pubblicate delle linee guida che illustrano i criteri e le procedure sugli elementi maggiormente rilevanti della riforma, utili ai fini della successiva elaborazione del nuovo Regolamento. Le linee guida affermano che saranno stabiliti nuovi criteri di riparto tra i soggetti beneficiari e le procedure di erogazione delle risorse, da assegnare in favore delle emittenti radiofoniche e televisive locali per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse, quali la promozione del pluralismo dell'informazione, il sostegno dell'occupazione nel settore, il miglioramento dei livelli qualitativi dei contenuti forniti e l'incentivazione dell'uso di tecnologie innovative.

[57] La Direzione generale competente ha comunque riferito di aver avviato e portato a buon punto la procedura per l'erogazione delle misure economiche compensative, previste dalla legge di stabilità e dal decreto interministeriale 17 aprile 2015.

"*digital divide*", e delle reti di nuova generazione a banda ultralarga, per la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea attraverso l'utilizzo di fondi CIPE, FAS/FSC, e fondi strutturali[58]. In particolare sono stati stipulati nuovi Accordi di programma e convenzioni operative per la Banda Ultra Larga con le Regioni Abruzzo, Molise, Puglia e Sardegna; sono state erogate risorse a titolo di anticipo o di pagamenti intermedi per gli investimenti in corso di realizzazione nelle Regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Marche, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto per un valore complessivo di 128.219.066,43 euro a valere sui fondi FAS/FSC, FESR, FEASR, fondi regionali e dm distretti. Complessivamente, nel primo semestre dell'anno 2015, sono stati realizzati 889,36 km di fibra sull'intero territorio nazionale. Sul capitolo di bilancio 7230 sono stati effettuati pagamenti per complessivi 21,1 milioni di cui 12,9 da reiscrizione di fondi perenti.

3.3.3. Programma 9 "Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti"

Il programma 9 è di nuova istituzione e di competenza della Direzione generale per le attività territoriali che svolge un coordinamento generale delle attività di ispezione, valutazione, sorveglianza, rilascio certificazioni e titoli abilitativi svolta, in materia di comunicazioni, dagli Ispettorati territoriali (IITT). Infatti, quasi tutti gli stanziamenti definitivi assegnati al programma sono utilizzati per spese di funzionamento e redditi da lavoro dipendente, considerato che le attività di certificazione e verifica delle apparecchiature elettromagnetiche vengono svolte sul territorio attraverso una rete di uffici periferici.

TAVOLA 17

PROGRAMMA 9 "ATTIVITÀ TERRITORIALI IN MATERIA DI COMUNICAZIONI E DI VIGILANZA SUI MERCATI E SUI PRODOTTI" – ESERCIZIO 2015

(in migliaia)

Gruppo Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza	Residui di nuova formaz.	Residui di nuova formaz. di stanz.	Economie/ Maggiori spese di competenza
Redditi di lavoro dipendente	38.533	34.024	33.161	33.034	126	0	863
di cui imposte pagate sulla produzione	2.332	2.069	1.995	1.995	0	0	74
Consumi intermedi	2.506	4.669	4.296	3.018	1.278	0	372
SPESE CORRENTI	**41.039**	**38.692**	**37.457**	**36.053**	**1.404**	**0**	**1.236**
Investimenti fissi lordi	877	897	888	357	539	8	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**877**	**897**	**888**	**357**	**539**	**8**	**0**
SPESE FINALI	**41.916**	**39.589**	**38.345**	**36.410**	**1.943**	**8**	**1.236**
SPESE COMPLESSIVE	**41.916**	**39.589**	**38.345**	**36.410**	**1.943**	**8**	**1.236**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Obiettivo strategico di questo programma per il 2015 è stato: "Coordinamento, potenziamento ed indirizzo dell'attività degli uffici del ministero a livello territoriale".

[58] L'art. 1 della legge 18 giugno 2009, n. 69 attribuisce al Ministero dello sviluppo economico il coordinamento di tutti i programmi d'intervento avviati nel territorio italiano volti all'implementazione delle reti banda larga, mediante Accordi di Programma con le Regioni e attuato dalla società *in house* Infratel Italia.

Al riguardo l'Amministrazione riferisce, fra l'altro, di aver soddisfatto nel periodo di riferimento l'esigenza di una procedura operativa unica standardizzata di intervento degli II.TT. a seguito di segnalazioni di interferenze su stazioni radio base da parte degli Operatori di telefonia mobile.

E' stata elaborata una procedura sulle modalità operative per le attività di accertamento di competenza degli Istituti territoriali, nonché un modello di verbale di accertamento e di istruzione operativa per la compilazione dello stesso.

In corso ancora di definizione l'attività volta a riorganizzare e uniformare le procedure istruttorie ed operative, in tutto il territorio nazionale, per gli adempimenti in materia di vigilanza sugli impianti e condutture elettriche.

Si riferisce ancora dell'attività volta alla armonizzazione e al potenziamento della strumentazione radioelettrica e dei laboratori mobili di *radiomonitoring*, nonché al coordinamento delle procedure attinenti le acquisizioni in sede territoriale.

Infine, va menzionata l'attività di coordinamento e supporto operativo e logistico posto in essere dalle varie Direzioni Generali del MISE in occasione di Expo Milano 2015. Una iniziativa che oltre ad avere una valenza legata all'eccezionale evento, è anche stata propedeutica alla realizzazione di competenze negli Ispettorati territoriali, quali 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 è stata realizzata in ognuno dei 15 II.TT., contribuendo al processo di semplificazione e facilitando, oltre la comunicazione esterna, anche l'interazione tra centro e territorio.

3.4. Missione 16 "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo"

Pur avendo una incidenza relativa, quanto agli stanziamenti definitivi in bilancio (pari al 4,33 per cento dell'ammontare complessivo del MISE), la missione 16 riveste una peculiare valenza strategica riferibile alla Priorità politica V. "Promuovere le eccellenze produttive italiane; piano straordinario per il *Made in Italy*; attrazione degli investimenti esteri".

Del resto fondamentale è il ruolo del Ministero dello sviluppo economico nella promozione del grado di internazionalizzazione del nostro sistema produttivo sui mercati esteri, anche in considerazione della necessità di assicurare un collegamento fra i soggetti italiani attivi in questo campo (Regioni, ICE-Agenzia, Associazioni di categoria, Camere di commercio italiane all'estero, Unioncamere, CRUI, etc.), evitando duplicazioni e producendo sinergie positive.

TAVOLA 18

MISSIONE 16 "COMMERCIO INTERNAZIONALE ED INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO"

(in migliaia)

Titolo di Spesa	Stanziamento iniziale di competenza		Stanziamento definitivo di competenza		Impegni di competenza		Pagato di competenza		Residui finali	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
TITOLO I - SPESE CORRENTI	128.268	169.438	144.835	180.281	144.388	180.021	138.747	167.952	5.717	13.683
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	10.265	81.273	18.034	82.273	9.112	63.472	8.485	20.353	70.334	71.038
Totale	**138.533**	**250.711**	**162.869**	**262.554**	**153.500**	**243.493**	**147.232**	**188.305**	**76.050**	**84.721**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Peraltro nel 2015 si sono incrementati notevolmente gli stanziamenti destinati a questa missione. In particolare sono aumentati i trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche, sia di parte corrente (41,5 milioni) che di parte capitale (64,2 milioni)[59].

La missione 16 è ripartita in due programmi.

TAVOLA 19

MISSIONE 16 "COMMERCIO INTERNAZIONALE ED INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO" – ESERCIZIO 2015

(in migliaia)

Programma		Stanziamento iniziale di competenza	Composizione %	Stanziamento definitivo di competenza	Composizione %
004	Politica commerciale in ambito internazionale	6.302	2,51	7.167	2,73
005	Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *Made in Italy*	244.409	97,49	255.388	97,27
Totale		**250.711**	**100,00**	**262.554**	**100,00**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Rispetto al 2014 sono stati modificati i centri di responsabilità, per il passaggio di competenze che erano del "Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione" alle Direzioni Generali, e segnatamente il programma 4 alla Direzione Generale per la politica commerciale internazionale e il programma 5 alla Direzione Generale per le politiche di internalizzazione e la promozione degli scambi.

3.4.1. Programma 5 "Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *Made in Italy*"

Il programma presenta i maggiori stanziamenti della missione (più del 97,3 per cento). Le principali attività inserite nel programma sono le seguenti: elaborazione di indirizzi strategici delle politiche di internazionalizzazione e promozione di scambi; supporto tecnico alla Cabina di regia; rapporti con istituzioni economiche e finanziarie internazionali; indirizzo sulle attività di competenza dell'ICE-Agenzia; promozione e tutela del *Made in Italy*; sostegno, coordinamento, vigilanza sulle attività di enti e associazioni operanti nel settore della promozione; coordinamento del sostegno pubblico al credito all'*export* in sede internazionale; gestione di progetti per l'internazionalizzazione nel quadro della programmazione finanziaria europea e nazionale e a valere su utili di bilancio di Simest S.p.A..

[59] Trattasi come già accennato nella analisi finanziaria di somme assegnate, rispettivamente, al capitolo 2535 di parte corrente relativo al fondo da assegnare all'Agenzia ICE-AGENZIA e al capitolo 7481 di parte capitale per la realizzazione di azioni a sostegno della campagna promozionale straordinaria a favore del *Made in Italy*.

TAVOLA 20

PROGRAMMA 5 - "SOSTEGNO ALL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E PROMOZIONE DEL *MADE IN ITALY*" – ESERCIZIO 2015

(in migliaia)

Gruppo Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza	Residui di nuova formaz.	Residui di nuova formaz. di stanz.	Economie/ Maggiori spese di competenza
Redditi di lavoro dipendente	4.834	4.716	4.656	4.652	4	0	60
di cui imposte pagate sulla produzione	293	289	285	285	0	0	5
Consumi intermedi	575	691	652	479	173	0	39
Trasferimenti di parte corrente	157.763	167.763	167.763	156.113	11.650	0	0
di cui alle Amministrazioni pubbliche	151.915	161.915	161.915	150.415	11.500	0	0
SPESE CORRENTI	**163.172**	**173.170**	**173.071**	**161.244**	**11.827**	**0**	**99**
Investimenti fissi lordi	47	67	36	7	59	31	0
Trasferimenti in c/capitale	81.190	82.151	63.398	20.346	61.805	18.753	0
di cui alle Amministrazione pubbliche	81.190	81.530	63.034	20.346	61.184	18.496	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	81.237	82.218	63.433	20.353	61.865	18.784	0
SPESE FINALI	244.409	255.388	236.504	181.597	73.691	18.784	99
SPESE COMPLESSIVE	244.409	255.388	236.504	181.597	73.691	18.784	99

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

In questo programma sono inclusi i trasferimenti di parte corrente destinati all'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane. L'ICE-Agenzia, ente vigilato dal MISE, ha il precipuo compito di sviluppare, agevolare e promuovere i rapporti economici e commerciali italiani con l'estero, con particolare attenzione alle esigenze delle piccole e medie imprese, dei loro consorzi e raggruppamenti[60]. Pertanto, la maggior parte degli stanziamenti è costituita da trasferimenti destinati a tale ente. In particolare, nel corso del 2015, sono state trasferite all'Agenzia le seguenti somme:

[60]Fra gli obiettivi non strategici del programma 5 di questa missione, di seguito trattato:" attribuzione delle risorse finanziarie per il funzionamento dell'ICE-Agenzia (riferito all'obiettivo di Nota integrativa n. 271; stanziamenti iniziali 2015: 74,36 milioni); finanziamento dell'attività di promozione e sviluppo degli scambi commerciali con l'estero".

TAVOLA 21

TRASFERIMENTI ALL'ICE-AGENZIA

(in migliaia)

Esercizio		2014		2015		Variazione su anno precedente		Variazione 2015
Capitolo di Spesa		Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	
2530	SPESE DI FUNZIONAMENTO DELL'AG. - ICE	18.079	15.565	13.804	13.804	-4.275	-1.761	0
2532	SPESE DI NATURA OBBLIGATORIA DELL'AG. - ICE	60.553	60.553	60.553	60.553	0	0	0
2535	FONDO DA ASSEGNARE ALL'AG. - ICE.	23.755	43.251	77.558	87.558	53.803	44.307	10.000
2536	SOMME DA ASSEGNARE ALL'AG.- ICE PER L'ATTIVAZIONE DI PERCORSI FORMATIVI E LA CONCESSIONE DI BORSE DI STUDIO A GIOVANI PROVENIENTI DAI PAESI EXTRAEUROPEI PER L'AVVIO DI ATTIVITA' IMPRENDITORIALI NEI PAESI D'ORIGINE	1.000	1.000	0	0	-1.000	-1.000	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Si segnala l'incremento delle risorse sul capitolo capitolo 2535, già rilevato nella analisi finanziaria svolta al paragrafo 2.1.

Va anche osservato che, se per il complesso delle iniziative messe in campo nell'ambito della propria attività ordinaria di promozione, l'esercizio dei poteri di controllo e monitoraggio del Ministero avviene attraverso periodiche riunioni presiedute dal Vice Ministro competente, invece, per la realizzazione di strategie promozionali ovvero progetti di *promotion* pubblica di particolare complessità, quali il complesso delle iniziative di cui al Piano straordinario per il *Made in Italy* o la copertura dei costi delle missioni promozionali di sistema all'estero a guida politica (c.d. "missioni Paese"), si opta generalmente per lo strumento della Convenzione.

Pertanto, alle somme sopra indicate si aggiungono i trasferimenti alla stessa Agenzia derivanti da convenzioni, erogati a valere sul capitolo 7481 ("Somme da destinare alla realizzazione di azioni a sostegno di una campagna promozionale straordinaria a favore del *Made in Italy*"). In particolare nel 2015 sono stati trasferiti: 20 milioni a fronte della "Convenzione quadro" a titolo di dotazione iniziale per la realizzazione del Piano di promozione straordinaria del *Made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia; 2,6 milioni a titolo di pagamento dello stato avanzamento lavori a fronte di programmi, inseriti in convenzioni precedenti (anni 2012 e 2013), portati a termine.

Si tratta di un capitolo sul quale si generano storicamente residui, in quanto, i progetti straordinari a valere sul cap. 7481 di conto capitale sono abitualmente programmati e realizzati nell'arco almeno di un biennio (con Decreto ministeriale di destinazione emesso nell'anno di stanziamento, ed impegno effettuato nel corso dell'anno successivo). Il Ministero riferisce di aver avviato una capillare verifica dei progetti in sospeso, con contestuale ripresa dell'attività, al fine di consentire il superamento dell'immobilizzo di risorse pubbliche e pervenire all'azzeramento dei residui nel minor tempo possibile. L'analisi rappresentata nella tabella seguente espone, invece, un rilevante incremento, nel 2015, dei residui finali, che risulta coerente con i maggiori stanziamenti dell'anno sul capitolo, da circa 10 a 81,5 milioni, impegnati per circa 63 milioni e su cui sono stati effettuati pagamenti di competenza per soli 20 milioni; si è così generato un

cospicuo aumento dei residui finali, da 28,7 a 70,1 milioni[61]. Peraltro, anche avendo riguardo alla gestione dei residui, si riscontrano pagamenti più bassi nel 2015.

TAVOLA 22

CAPITOLO 7481

(in migliaia)

Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Variazioni stanz. competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui definitivi iniziali	Residui finali
2013	10.388	6.285	16.673	8.417	4.320	5.813	26.100	32.099
2014	10.165	7.197	17.362	8.462	8.462	11.568	32.099	28.773
2015	81.190	339	81.530	63.034	20.346	3.386	28.773	70.137

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I trasferimenti esaminati sono in ogni caso in linea con l'obiettivo strategico assegnato nell'ambito di questo programma per il 2015: "sviluppare l'internazionalizzazione delle imprese italiane aggiornando le strategie di supporto e sostenendo progetti innovativi per la promozione del *Made in Italy* nei mercati internazionali".

Le linee portanti di quest'ultimo importante impegno sono state individuate nell'art. 30 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.

Con il d.m. del 14 marzo 2015 soso state individuate le principali azioni del Piano. Con successivo d.m. 5 giugno 2015 sono state ripartite fra le stesse azioni le risorse finanziarie presenti sul Fondo 2015.

I progetti finanziati con i fondi a sostegno del *Made in Italy* rappresentano, nel quadro complessivo generale dell'attività promozionale, una strategia volta a sostenere e a rafforzare il Sistema Italia inteso come sintesi economica e culturale del Paese, che comprende la creatività, la progettualità, le competenze e le specializzazioni delle imprese.

La Corte, già nella relazione dell'anno scorso, ha avuto modo di segnalare l'esigenza di un coordinamento tra le misure tradizionali adottate per il sostegno delle imprese italiane nei mercati internazionali e quanto stabilito nel Piano straordinario per il rilancio internazionale dell'Italia. Al riguardo, il Ministero riferisce che, nell'ambito della strategia di riordino e potenziamento degli strumenti per la *promotion* pubblica, nonché al fine di migliorare i meccanismi e la strumentazione per il monitoraggio e la valutazione dell'efficacia e dell'impatto delle attività a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese, sono stati conferiti due incarichi per la realizzazione di: un'analisi di *customer satisfaction* rivolta all'utenza attuale e potenziale dei servizi di ICE Agenzia, SIMEST S.p.A. e SACE S.p.A.; un'analisi di *benchmarking* internazionale, rivolta ai sistemi pubblici di *promotion* di Paesi concorrenti (quali Francia, Germania e Spagna), in relazione alle tipologia di prodotti e servizi alle imprese, rispetto a quanto offerto da ICE Agenzia, SIMEST S.p.A. e di SACE S.p.A..

In ogni caso appare ancora prematuro, facendo solo riferimento all'annualità in esame, un bilancio sui risultati prodotti dalle diverse attività poste in essere nell'ambito del "Piano per la Promozione straordinaria del *Made in Italy*". Va tuttavia richiamata l'attività correlata all'evento Expo 2015, per la cui realizzazione il MISE ha strutturato anche una Convenzione con ICE-

[61] Il pagamento maggiore è di 20 milioni ed è a favore dell'ICE-AGENZIA per il piano di promozione straordinaria del *Made in Italy* 2015, come già precisato. Gli altri pagamenti sono effettuati sulla base di convenzioni con diversi soggetti (UNIDO, UCINA, Bologna Fiere, ecc.).

Agenzia, a valere su detto Piano. In tale ambito rilevante è stata l'attività di comunicazione per le produzioni agricole e agroalimentari italiane armonizzate con l'adozione di un segno distintivo unico per le medesime produzioni, al fine di rendere riconoscibili le campagne promozionali in favore dei prodotti autenticamente *Made in Italy*; intensi anche i momenti di valorizzazione delle stesse produzioni agroalimentari italiane nel quadro della promozione e valorizzazione dell'export delle aziende del nostro Paese[62].

[62] Il numero complessivo di incontri *Business to Business* tra imprese italiane e buyer/operatori esteri selezionati dagli uffici della rete ICE-Agenzia nel Mondo (generati nell'ambito delle missioni di *incoming* a Expo Milano 2015 e delle successive visite aziendali e ai distretti produttivi locali co-organizzate da ICE-Agenzia) ammonta a 18.800.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Considerazioni di sintesi
1. Programmazione strategica e finanziaria
2. Analisi finanziarie e contabili: *2.1. Le risorse finanziarie assegnate; 2.2. Analisi della gestione delle spese.*
3. Missioni e Programmi: *3.1. Missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia";* 3.1.1. Programmi "Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva" e "Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni"; *3.2. Missione 25 "Politiche previdenziali";* 3.2.1. Programma "Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali"; *3.3. Missione 26 "Politiche per il lavoro";* 3.3.1. Programma "Politiche passive del lavoro"; 3.3.2. Programma "Politiche di regolamentazione in materia di rapporto di lavoro"; 3.3.3. Programma "Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro"; 3.3.4. Programma "Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione"; *3.4. Missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti";* 3.4.1. Programma "Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate"

Considerazioni di sintesi

Sotto il profilo ordinamentale nel corso del 2015 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato prioritariamente impegnato nell'attività di completamento del nuovo assetto organizzativo previsto dai decreti attuativi del *Jobs Act*, con particolare riferimento all'istituzione dell'Agenzia unica delle ispezioni del lavoro, denominata "Ispettorato nazionale del lavoro" e dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), istituite, rispettivamente dai d.lgs. n. 149 e n. 150, entrambi emanati il 14 settembre 2015[1].

Il contesto organizzativo in cui si è svolta la gestione del 2015 è stato dunque particolarmente difficile dovendosi, da un lato attuare un assetto organizzativo profondamente rivisto rispetto al passato e dall'altro già ipotizzare i riflessi operativi derivanti dall'istituzione delle Agenzie e prefigurare le strutture di supporto allo svolgimento dei nuovi compiti di carattere non più operativo ma esclusivamente progettuali programmatici, di controllo e di coordinamento.

Sotto il profilo finanziario, le risorse inizialmente assegnate al Ministero nella legge di bilancio, pari a 128,5 miliardi, sono state successivamente incrementate con decreti di

[1] Le problematiche connesse con la istituzione delle due Agenzie sono trattate nel capitolo relativo all'organizzazione, attesa la rilevanza generale dell'intervento sul complessivo disegno ordinamentale dell'amministrazione pubblica.

variazione e con la legge di assestamento per oltre tre miliardi. Gli incrementi più significativi hanno riguardato le missioni "Politiche previdenziali" e "Politiche per il lavoro".

La missione "Politiche previdenziali" assorbe, in termini finanziari, la quota più rilevante delle risorse (92,6 miliardi), pari al 70 per cento delle disponibilità. Si tratta, per la quota più consistente, di trasferimenti all'INPS a titolo di anticipazioni di bilancio sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali nel loro complesso. I relativi capitoli di bilancio presentano ogni anno rilevanti importi di residui passivi. Si tratta di un fenomeno più volte segnalato dalla Corte, la cui soluzione non può prescindere da un miglioramento della comunicazione con l'Istituto di previdenza, in relazione all'effettivo fabbisogno di risorse.

Di rilievo finanziario anche la missione "Politiche per il lavoro", con uno stanziamento definitivo pari a 10,5 miliardi, pressoché interamente concentrati nel Fondo sociale per occupazione e formazione.

Anche in rapporto al quadro normativo, il 2015 ha rappresentato un anno di transizione con riferimento a tutte le missioni di competenza del Ministero.

La materia dell'assistenza sociale è infatti destinata a breve ad essere rivista, in relazione al completamento del disegno organizzativo del federalismo fiscale, che prevede la trasformazione dei trasferimenti statali, nelle materie di esclusiva competenza regionale, in entrate proprie delle regioni. Occorre considerare, inoltre, quanto disposto dalla legge di stabilità per il 2016 che ha istituito il "Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale", finalizzato alla nascita di una misura unica nazionale di contrasto alla povertà e all'introduzione di un modello di assistenza basato sulla previsione di livelli essenziali delle prestazioni, da garantire in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale

Nel 2015 il Ministero è stato impegnato nella tradizionale complessa attività di riparto delle risorse stanziate in una pluralità di fondi, destinate ad integrare le disponibilità regionali quali il Fondo per l'infanzia e l'adolescenza, il Fondo per le non autosufficienze e il Fondo nazionale per le politiche sociali. Sono state, inoltre, avviate le fasi propedeutiche all'istituzione del casellario generale dell'assistenza, che rappresenta uno strumento indispensabile di conoscenza per una più razionale gestione degli interventi assistenziali e per il funzionamento dell'ISEE.

Sempre in tema di attività di assistenza, il coinvolgimento del Terzo settore e delle associazioni di volontariato è attualmente oggetto di un auspicato intervento di razionalizzazione, ad opera di un organico disegno di legge delega, sul quale la Corte ha espresso le proprie valutazioni in sede di audizione presso la competente Commissione di merito della Camera dei deputati.

L'unificazione dei principali enti di previdenza pubblica ha evidenziato problemi di *governance* dell'INPS, derivanti dalla concentrazione nella figura del Presidente anche dei compiti in precedenza spettanti al soppresso Consiglio di amministrazione ed ad un non chiaro riparto di compiti tra il Presidente stesso ed il direttore generale dell'Istituto.

La fusione tra INPS ed INPDAP si è di fatto tradotta, nel nuovo regolamento di organizzazione, in una mera sommatoria di posti di funzione, senza determinare l'auspicata revisione del complessivo assetto organizzativo.

In materia pensionistica, il Ministero è stato impegnato nella complessa attività di gestione dei sei interventi di salvaguardia, volti a selezionare una platea di soggetti ai quali applicare i requisiti per il pensionamento antecedenti l'entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011 e nella predisposizione di una settima ulteriore salvaguardia, inserita nella legge di stabilità per il 2016.

La Corte, al riguardo, non può fare a meno di sottolineare le difficoltà di predisposizione e di gestione del complessivo intervento, dovute a carenze informative sull'effettivo numero degli appartenenti alle categorie di volta in volta salvaguardate e la progressiva tendenza ad una estensione dei benefici anche a soggetti collocati a riposo dopo l'entrata in vigore della normativa di riforma.

Ciò ha determinato un costo complessivo pari a 11,4 miliardi, che rappresenta circa il 13 per cento dei risparmi complessivamente attesi dalla riforma "Fornero".

Con riferimento alle politiche attive del lavoro, in attesa dell'operatività dell'ANPAL, permangono criticità nell'attuazione del programma "Garanzia giovani", che dovrebbe rappresentare il prototipo delle iniziative volte a favorire l'occupazione per le categorie maggiormente in difficoltà a trovare sbocchi nel mercato del lavoro.

A fronte del considerevole aumento del numero degli aderenti all'iniziativa, mancano dati certi sull'effettiva creazione di occupazione di qualità per gli interessati, mentre permangono reali difficoltà operative, che si concretano in tempi lunghi di attesa per l'effettiva presa in carico dei giovani, nella mancata coerenza tra il profilo dei destinatari ed i percorsi proposti, nell'insufficienza di controlli sulla qualità dei corsi di formazioni e dei tirocini, in ritardi nell'erogazione dei benefici economici per i destinatari e per le imprese.

In attesa dell'effettivo funzionamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro, l'attività di vigilanza sulla corretta osservanza delle norme sul rapporto di lavoro e sulla salute e la sicurezza dei luoghi di svolgimento dell'attività lavorative, ha raggiunto gli obiettivi previsti. Nell'ambito dell'ordinaria attività ispettiva, sono state controllate 146.000 aziende con contestazione in oltre il 56 per cento dei casi di illeciti: più di 78.000 sono stati i lavoratori irregolari scoperti, di cui il 53 per cento completamente in nero.

Il 2015 è stato il primo anno di sperimentazione della riforma del sistema degli ammortizzatori sociali e di applicazione dei nuovi istituti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria. In relazione a quanto sopra ed al miglioramento della situazione economica, è diminuito il ricorso alla casa integrazione guadagni con particolare riferimento a quella in deroga ed a quella straordinaria

La gestione del fondo per l'occupazione e la formazione anche nel 2015 ha evidenziato criticità programmatiche e gestionali, con frequente rimodulazione delle risorse tra i diversi piani gestionali, comunque frammentati in una pluralità di interventi, alcuni dei quali aventi carattere marginale.

La politica di integrazione dei migranti ha presentato anche nel 2015 aspetti di rilevante complessità, in relazione all'evoluzione del fenomeno che vede un sempre più elevato numero di extracomunitari presenti nel territorio nazionale, non inserito nel mercato del lavoro. Ciò a causa dei ricongiungimenti familiari, dell'aumento della nuova generazione degli stranieri nati in Italia e di un tasso di disoccupazione più elevato rispetto a quello dei cittadini italiani. A fronte di quanto sopra, la normativa comunitaria tende sempre più a parificare la situazione degli immigrati regolarmente soggiornanti a quella dei cittadini nell'accesso alle misure di sostegno al reddito ed all'occupazione.

In tale contesto, gli interventi di competenza del Ministero del lavoro, tenuto conto delle risorse disponibili, si rivelano complessivamente marginali ed inadeguati e necessitano di essere ripensati e organicamente inseriti all'interno del ridisegno del complessivo sistema di *Welfare*.

1. Programmazione strategica e finanziaria

Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con direttiva del 30 gennaio 2015, ha individuato gli indirizzi generali per l'attività amministrativa e la gestione per il 2015, in linea con gli indirizzi programmatici contenuti nell'atto di indirizzo emanato dal Ministro il 21 gennaio 2015.

La direttiva tiene conto delle indicazioni inserite nella programmazione economica-finanziaria, confluite nella Nota integrativa[2] al disegno di legge di bilancio per l'anno 2015 e per il triennio 2015-2017.

Le linee di intervento del Ministero fanno riferimento a tre macroaree che ricomprendono le politiche per l'occupazione e la tutela del lavoro del lavoro; le politiche previdenziali, volte al coordinamento e all'applicazione della normativa in materia di contributi, di trattamenti

[2] La Nota integrativa alla legge di bilancio per il 2015 e per il triennio 2015-2017 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali riporta la previsione delle risorse finanziarie per il triennio di riferimento, nonché la distribuzione delle stesse tra i diversi Centri di responsabilità amministrativa (C.d.R.), articolati nel Segretariato generale e in 11 Direzioni generali.

pensionistici, di assicurazione sociale e delle malattie professionali; e le politiche sociali, con particolare riferimento alla prevenzione e riduzione delle condizioni di bisogno e di disagio delle persone e delle famiglie, nonché all'integrazione e all'inclusione delle fasce deboli della popolazione.

In relazione al permanere della difficile situazione economica, l'Amministrazione, nella citata direttiva, si pone quali obiettivi primari il rilancio della domanda interna e la ripresa dell'occupazione. Sotto il profilo ordinamentale, tali obiettivi dovranno essere perseguiti attraverso l'attuazione delle deleghe previste dalla riforma del mercato del lavoro, e in particolare di quelle concernenti il riordino delle attuali forme contrattuali, la completa rivisitazione del sistema degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione, nonché l'introduzione di forme di conciliazione vita-lavoro.

Le linee strategiche prevedono il potenziamento degli strumenti di politica attiva del lavoro, la prosecuzione dell'attività di vigilanza sul rispetto delle regole e delle norme giuslavoristiche, il potenziamento dell'attività del Terzo settore, anche attraverso un riordino della disciplina vigente e l'implementazione del piano italiano "Garanzia giovani". Altra importante linea d'azione è rappresentata dal potenziamento delle politiche di inclusione sociale, attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari.

Sul fronte previdenziale, assume preliminare importanza il completamento del modello di *governance* degli enti previdenziali, al fine di portare a compimento il definitivo riassetto degli apparati amministrativi, conseguente alle operazioni d'incorporazione degli enti soppressi.

Con riferimento alla questione "salvaguardati", l'Amministrazione si pone l'obiettivo di ricercare soluzioni di carattere strutturale per il definitivo superamento del problema; nel contempo, si propone di rendere più flessibile l'uscita dalla vita lavorativa, anche nella prospettiva di favorire il ricambio generazionale e l'invecchiamento attivo.

Alla programmazione strategica, definita nell'ambito del Piano della *performance*, ha fatto seguito la definizione di un complesso apparato di obiettivi, in coerenza con la programmazione economico-finanziaria, delineata nella nota integrativa alla legge di bilancio di previsione 2015.

Di seguito si riporta il quadro sinottico degli obiettivi strategici del Ministero per il 2015 (selezione delle voci più significative).

TAVOLA I

OBIETTIVI STRATEGICI

Missione	Programma	Obiettivo
24 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	24.02 Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni	I.2 Sostegno e sviluppo del Terzo settore.
		I.3 Diffusione della cultura del' impresa sociale e della responsabilità sociale delle imprese e valorizzazione del ruolo e del coinvolgimento attivo dei soggetti del Terzo settore.
24 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	24.12 Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	II.2 Costruzione del nuovo modello di Welfare nel quadro di attuazione del Federalismo. Monitoraggio e analisi delle necessità sociali e dell'impatto delle politiche.
25 - Politiche previdenziali	25.03 Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali	G.2 Adeguatezza sociale, equità e convergenza dei regimi pensionistici pubblici e privati, rafforzamento del ruolo della previdenza complementare nonché miglioramento delle prestazioni e riduzione dei premi dell'assicurazione contro gli infortuni.
		G.3 Sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale, monitoraggio dei trasferimenti statali e riassetto del sistema di *governance* e delle strutture organizzative degli enti pubblici di previdenza e di assistenza nonché degli istituti di patronato.
26 - Politiche per il lavoro	26.06 Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	D.2 Attuazione della legge 183-2014 rispetto al sistema degli ammortizzatori sociali, con riferimento all'art. 1, comma 2, punti a) e b), rimodulando nel triennio strumenti e procedure. Monitoraggio e analisi dell'impatto degli istituti della riforma.
26 - Politiche per il lavoro	26.08 Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	E.3 Mediazione tra le parti sociali e nelle vertenze collettive di lavoro derivanti da crisi industriali e da processi di riorganizzazione economico-strutturale in tutti i settori.
26 - Politiche per il lavoro	26.09 Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	M.2 Contrasto all'illegalità nel lavoro con particolare attenzione al lavoro nero.

Missione	Programma	Obiettivo
26 - Politiche per il lavoro	26.10 Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione	F.2 Attuazione Garanzia Giovani.
		F.3 Programmazione e utilizzo delle risorse comunitarie per interventi in favore di competitività e occupazione.
26 - Politiche per il lavoro	26.12 Sistemi informativi per il lavoro e servizi di comunicazione istituzionale in materia di politiche del lavoro e politiche sociali	C.1 Azioni di comunicazione e informazione istituzionale nelle materie di competenza del Ministero attraverso la progettazione e la realizzazione di campagne ed iniziative di comunicazione istituzionale e promozione degli eventi europei per gli anni 2015-2017, in collaborazione con le Direzioni del Ministero, gli Enti vigilati e le Agenzie strumentali. Valorizzazione e sviluppo del ruolo di coordinamento della Direzione Generale nell'attività di pubblicazione sui siti istituzionali.
27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	27.06 Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	L.2 Azione di sistema per l'integrazione sociale e l'inserimento lavorativo dei migranti.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero del lavoro e delle politiche sociali

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Le risorse allocate nel 2015 nello stato di previsione del Ministero sono destinate ad attuare quattordici programmi facenti parte di sei missioni. Le quattro missioni rappresentative delle funzioni e delle attribuzioni principali del Ministero sono la n. 24 "Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia", la n. 25 "Politiche previdenziali", la n. 26 "Politiche per il lavoro" e la n. 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti". Le altre due missioni (n. 32 "Servizi istituzionali e generali delle PA" e n. 33 "Fondi da ripartire"), possono essere considerate trasversali, in quanto investono più Ministeri.

Le risorse umane e finanziarie per l'anno 2015 sono state assegnate ai dirigenti degli uffici dirigenziali di livello generale con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 30 gennaio 2015[3].

Le risorse inizialmente assegnate al Ministero nel 2015 in sede di programmazione ammontano a 128,5 miliardi.

Agli stanziamenti inizialmente previsti, sono state apportate variazioni in aumento per oltre 3 miliardi (2,4 per cento), in massima parte derivanti dalla legge di assestamento al bilancio di previsione 2015, ed hanno riguardato l'integrazione di spese di natura indifferibile e inderogabile.

Con decreti di variazione[4] sono state incrementate soprattutto le missioni "Politiche previdenziali" e "Politiche per il lavoro". Per quanto riguarda la prima, le integrazioni più consistenti hanno riguardato la rivalutazione delle pensioni (capitolo 4356, pg 1) e gli sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato (capitolo 4364, pg 17). Nella missione "Politiche per il lavoro", gli incrementi più consistenti si rilevano nel Fondo sociale per occupazione e formazione (capitolo 2230) e nel capitolo 2402 (Oneri relativi al trattamento di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione).

Nel 2015 lo scostamento tra stanziamenti iniziali e definitivi (+2,4 per cento) risulta pari a circa il triplo, rispetto a quello registrato nell'anno precedente.

[3] Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 101094 del 29 dicembre 2014, d'intesa con le amministrazioni interessate, le unità di voto parlamentare, relative al bilancio di previsione 2015, sono state ripartite in capitoli ai fini della gestione e della rendicontazione (art. 21, comma 17 della legge n. 196 del 2009).

[4] Relativamente ai capitoli fondo, gestiti mediante trasferimenti ai capitoli di competenza, i decreti di variazione rappresentano l'ordinaria modalità di utilizzo delle risorse.

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in milioni)

Titolo	Esercizio	Iniziali	Variazioni	*di cui reiscrizioni*	Definitivi	Variazioni su anno precedente (definitivi)	Composizione definitivi %
TITOLO I Spese correnti	2013	109.859,9	1.807,5	*199,7*	111.667,4	*14,60*	99,98
	2014	116.931,9	914,0	*7,1*	117.845,9	*5,53*	99,99
	2015	128.428,1	3.148,5	*21,7*	131.576,6	*11,65*	99,91
TITOLO II Spese in conto capitale	2013	18,3	7,9	*8,3*	26,2	*-98,50*	0,02
	2014	15,9	-2,9	*0,2*	13,0	*-50,55*	0,01
	2015	113,2	6,7	*6,5*	119,9	*824,41*	0,09
Totale	**2013**	**109.878,2**	**1.815,4**	***208,1***	**111.693,6**	***12,69***	**100,00**
	2014	**116.947,8**	**911,1**	***7,4***	**117.858,9**	***5,52***	**100,00**
	2015	**128.541,3**	**3.155,2**	***28,2***	**131.696,5**	***11,74***	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La classificazione economica delle risorse, rappresentata nella tavola 3, mette in luce che la quasi totalità della spesa del Ministero è spesa corrente, soltanto lo 0,1 per cento è spesa in conto capitale. Il 99 per cento della spesa corrente è delineato dalla categoria economica 4 "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche".

La categoria 1 "Redditi di lavoro dipendente" diminuisce nel 2015 del 3,6 per cento, in relazione al calo del personale in servizio, che è passato da 7.086 unità del 2014 a 6.813 del 2015. I consumi intermedi (cat. II) restano sostanzialmente stabili. Tra le spese correnti spicca l'aumento di circa il 12 per cento dei trasferimenti alla amministrazioni pubbliche. Nell'ambito di tale categoria, il 99,3 per cento (129,7 miliardi) è rappresentato dai trasferimenti agli enti di previdenza, lo 0,6 per cento alle amministrazioni locali. Minima è la percentuale alle amministrazioni centrali. In particolare, l'86 per cento dei trasferimenti agli enti di previdenza è indirizzato all'INPS (112,2 miliardi). Questi ultimi registrano, in termini di stanziamento definitivo di competenza, un aumento, rispetto al 2014, del 52 per cento, dovuto in larga parte all'incremento dei capitoli 4363 (+10,1 per cento) e 4364 (+17,3 per cento), entrambi riguardanti gli sgravi e le agevolazioni contributive, le sottocontribuzioni ed esoneri. Altri importanti incrementi si sono avuti nel capitolo 2402 (+10,4), relativo ai trattamenti di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione, e nel capitolo 4351 (+8,2 per cento), soprattutto nel piano gestionale 1, riguardante le quote di mensilità delle pensioni dei lavoratori dipendenti. Infine, come già detto, va segnalato il capitolo 4321, che riporta uno stanziamento definitivo di competenza pari a 3,5 miliardi, quantificati in esito alla procedura del riaccertamento straordinario dei residui *ex* art. 49 del DL n. 66 del 2014. Nel 2015, l'aumento della spesa in conto capitale, come detto complessivamente di modesta entità, è dovuto all'incremento di 100 milioni sullo stanziamento iniziale del capitolo 7762 "Fondo di garanzia per l'accesso delle imprese con meno di 50 addetti al finanziamento per la corresponsione del trattamento di fine rapporto in busta paga"[5], ricompreso nella categoria economica 23 "Contributi agli investimenti ad imprese" del bilancio dello Stato, previsto dall'art. 1, comma 32 della legge di stabilità per il 2015.

[5] La legge di stabilità 2015 ha previsto (art. 1, commi da 26 a 34), in via sperimentale, dal 1° marzo 2015 al 30 giugno 2018, che i lavoratori dipendenti privati in possesso di un'anzianità di servizio pari ad almeno sei mesi possano scegliere di ricevere la quota di TFR maturata mensilmente unitamente alla retribuzione in busta paga. Tale opzione vale anche per i lavoratori che stanno già versando il TFR in un fondo di previdenza complementare. Nello specifico, i datori di lavoro che abbiano alle proprie dipendenze meno di 50 addetti e, al contempo, non siano tenuti al versamento del TFR al Fondo di tesoreria, possono accedere ad un apposito finanziamento erogato dagli intermediari aderenti all'accordo-quadro stipulato, il 20 marzo 2015, fra il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'Associazione bancaria italiana (vedasi in proposito anche il dPCM n. 29 del 20 febbraio 2015).

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Classificazione economica	Valori			Variazioni % anno precedente			Composizione %		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	404,0	383,0	369,2	1,38	-5,18	-3,61	0,36	0,32	0,28
di cui imposte pagate sulla produzione	*23,7*	*22,3*	*21,3*	0,90	-5,92	-4,32	0,02	0,02	0,02
Consumi intermedi	79,6	74,1	73,9	-5,07	-6,90	-0,23	0,07	0,06	0,06
Trasferimenti di parte corrente	111.044,1	117.330,5	131.080,5	14,66	5,66	11,72	99,42	99,55	99,53
di cui alle Amm.ni pubbliche	*110.518,3*	*116.810,6*	*130.590,6*	*14,91*	*5,69*	*11,80*	*98,95*	*99,11*	*99,16*
Altre uscite correnti	139,8	58,3	52,9	47,81	-58,27	-9,25	0,13	0,05	0,04
di cui interessi passivi	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*-29,25*	*10,85*	*9,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
SPESE CORRENTI	**111.667,4**	**117.845,9**	**131.576,6**	**14,62**	**5,53**	**11,65**	**99,98**	**99,99**	**99,91**
Investimenti fissi lordi	8,6	6,0	7,7	-7,47	-29,83	27,87	0,01	0,01	0,01
Trasferimenti in c/capitale	17,6	6,9	112,2	-98,95	-60,62	1513,98	0,02	0,01	0,09
di cui alle Amm.ni pubbliche	*12,1*	*6,7*	*9,1*	*-99,28*	*-44,70*	*35,44*	*0,01*	*0,01*	*0,01*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**26,2**	**13,0**	**119,9**	**-98,45**	**-50,55**	**824,41**	**0,02**	**0,01**	**0,09**
SPESE FINALI	**111.693,6**	**117.858,9**	**131.696,5**	**12,69**	**5,52**	**11,74**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La suddivisione delle risorse per Centri di responsabilità, rappresentata nella tavola 4, mostra che soltanto le missioni 25 "Politiche previdenziali", 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" e 33 "Fondi da ripartire" sono correlate ad un unico centro di responsabilità. Le missioni 24 "Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia" e 32 "Servizi istituzionali e generali delle PA" sono condivise da due centri di responsabilità, mentre la missione 26 "Politiche per il lavoro" è correlata a sette C.d.R..

TAVOLA 4

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ E MISSIONE - ESERCIZIO 2015

(in milioni)

C.d.R.	Missione	Iniziali	Definitivi
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	11,8	12,4
	Totale	**11,8**	**12,4**
Segretariato generale	026.Politiche per il lavoro	2.216,3	27,9
	Totale	**2.216,3**	**27,9**
D.G. per le politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio - ufficio procedimenti disciplinari	026.Politiche per il lavoro	284,1	297,7
	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	29,7	30,8
	033.Fondi da ripartire	11,0	19,6
	Totale	**324,7**	**348,1**
D.G. dei sistemi informativi, dell'innovazione tecnologica e della comunicazione	026.Politiche per il lavoro	12,3	15,1
	Totale	**12,3**	**15,1**
D.G. degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione	026.Politiche per il lavoro	7.761,3	10.096,1
	Totale	**7.761,3**	**10.096,1**
D.G. della tutela delle condizioni di lavoro e delle relazioni industriali	026.Politiche per il lavoro	9,9	17,7
	Totale	**9,9**	**17,7**
D.G. per le poltiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione	026.Politiche per il lavoro	50,2	82,1
	Totale	**50,2**	**82,1**
D.G. per le politiche previdenziali e assicurative	025.Politiche previdenziali	90.048,9	92.635,1
	Totale	**90.048,9**	**92.635,1**
D.G. per l'inclusione e le politiche sociali	024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	28.065,7	28.377,3
	Totale	**28.065,7**	**28.377,3**
D.G. del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese	024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	2,2	27,9
	Totale	**2,2**	**27,9**
D.G. dell'immigrazione e delle politiche di integrazione	027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1,8	10,5
	Totale	**1,8**	**10,5**
D.G. per l'attività ispettiva	026.Politiche per il lavoro	36,2	46,3
	Totale	**36,2**	**46,3**
Totale complessivo		**128.541,3**	**131.696,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.2. Analisi della gestione delle spese

Come evidenziato nella tavola 5, nel 2015 le risorse gestite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono aumentate del 12 per cento rispetto al 2014. L'incremento è dovuto principalmente al ripiano delle anticipazioni concesse all'INPS in seguito al riaccertamento straordinario dei residui passivi, ai sensi dell'art. 49, comma 2, lett. c) del DL n. 66 del 2013 (3,5 miliardi sul cap. 4321), e al ripiano dei debiti nei confronti degli enti previdenziali (0,9 miliardi sul cap. 4322). Risultano, inoltre, stanziati maggiori trasferimenti all'INPS sul cap. 4351 "Quote di mensilità di pensione a carico della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali da finanziarsi dallo Stato", per circa 1,5 miliardi, rispetto al 2014.

Gli impegni di competenza sono stati pari a 130,9 miliardi, mentre i pagamenti in conto competenza risultano di 118,5 miliardi. I residui di nuova formazione sono stati 13 miliardi (+4,3 per cento rispetto al 2014), con conseguenti economie pari a 62 milioni. Quest'ultime si mantengono pressoché stabili rispetto al 2014.

I residui di stanziamento flettono del 37 per cento. Quasi la totalità di tale aggregato deriva dal cap. 2230, relativo al Fondo sociale per occupazione e formazione, in particolare dal piano gestionale 1 (ammortizzatori in deroga) e dal piano gestionale 2 (obbligo formativo e apprendistato).

Rispetto al 2014, i residui finali aumentano del 12 per cento (19,5 miliardi). Questi ultimi sono concentrati maggiormente nelle missioni "Politiche previdenziali" (13,3 miliardi) e "Politiche per il lavoro" (5,1 miliardi). Dei 5,1 miliardi di residui finali della missione "Politiche per il lavoro", 4,7 miliardi sono relativi al cap. 2230, di cui 3 miliardi facenti capo al piano gestionale 1 "Ammortizzatori in deroga". Quasi tutti i capitoli delle "Politiche previdenziali" presentano rilevanti residui finali, con importi maggiori di 50 milioni. Le ragioni della loro formazione sono rinvenibili nelle modalità di svolgimento della procedura di spesa: a fronte di impegni assunti nell'esercizio di competenza, i relativi pagamenti a favore degli Enti destinatari avviene negli anni successivi, in cui gli stessi presentano i dovuti rendiconti al Ministero vigilante. Si tratta di un fenomeno più volte segnalato dalla Corte che sottolinea la necessità di un miglioramento della programmazione del fabbisogno degli istituti di previdenza e delle modalità di comunicazione tra questi ultimi e il Ministero.

TAVOLA 5

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI

(in miliardi)

Missioni	Residui definitivi iniziali		Stanziamenti definitivi c/comp.		Impegni di competenza		Pagamenti di competenza		Residui nuova formazione totali		*di cui di stanziamento*		Residui finali		Economie-Maggiori spese c/comp.	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	*2014*	*2015*	2014	2015	2014	2015
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,60	0,49	27,23	28,41	27,22	28,40	27,07	27,50	0,15	0,91	*0,00*	*0,00*	0,22	0,97	0,01	0,00
025.Politiche previdenziali	9,53	13,09	80,35	92,64	80,34	92,63	70,70	83,45	9,64	9,19	*0,00*	*0,00*	13,09	13,33	0,00	0,00
026.Politiche per il lavoro	3,43	4,07	10,11	10,58	9,05	9,85	7,38	7,55	2,68	2,99	*1,02*	*0,64*	4,06	5,19	0,04	0,05
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,04	0,08	0,10	0,01	0,10	0,01	0,03	0,00	0,07	0,01	*0,00*	*0,00*	0,08	0,03	0,00	0,00
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,01	0,00	0,06	0,04	0,05	0,03	0,05	0,03	0,00	0,00	*0,00*	*0,00*	0,00	0,00	0,01	0,01
033.Fondi da ripartire	0,00	0,00	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01	0,02	0,00	0,00	*0,00*	*0,00*	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	**13,60**	**17,74**	**117,86**	**131,70**	**116,78**	**130,94**	**105,25**	**118,54**	**12,55**	**13,09**	***1,02***	***0,64***	**17,46**	**19,52**	**0,06**	**0,06**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3. Missioni e programmi

La struttura delle missioni e dei programmi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, rispetto alla legge di bilancio 2014, ha avuto alcune modifiche, che hanno riguardato la denominazione di alcuni programmi (due nella missione 24 e tre nella missione 26).

In particolare, nella missione 24 "Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia" i due programmi presenti sono stati ridenominati "Terzo settore (associazionismo, volontariato, *Onlus* e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazione" e "Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva". Quest'ultimo programma ha anche acquisito competenze in materia di soggetti disagiati e diversamente abili, precedentemente attribuiti alla missione 26 "Politiche per il lavoro" (programma "Servizi e sistemi informativi per il lavoro"), attraverso l'inserimento del capitolo 3892. Il programma "Terzo settore (associazionismo, volontariato, *Onlus* e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazione", dal 2015, viene condiviso con il Ministero dell'economia e delle finanze[6].

La missione 26 "Politiche per il lavoro", rispetto alla sua configurazione nella legge di bilancio 2014, ha riordinato i propri programmi in materia di politiche attive e passive del lavoro, in relazione all'entrata in vigore del nuovo regolamento di organizzazione che ha istituito due diverse direzioni generali. Gli interventi, pertanto, sono stati ripartiti in due distinti programmi: "Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione" e "Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione".

Per le politiche passive sono stati sostanzialmente mantenuti gli interventi previsti nel precedente programma, mentre le competenze in materia di politiche attive sono state ampliate, acquisendo ambiti di attività precedentemente attribuiti ad altri programmi della medesima missione, e in particolare quello riguardante i "Servizi ed i sistemi informativi per il lavoro"[7]. Sempre nell'ambito della missione 26, è stato ridenominato il programma "Sistemi informativi per il lavoro e servizi di comunicazione istituzionale in materia di politiche del lavoro e politiche sociali", che ha acquisito competenze provenienti dal vecchio programma "Servizi e sistemi informativi per il lavoro".

Le quattro missioni caratterizzanti il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono condivise tutte con il Ministero dell'economia e delle finanze; la missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", oltre che con tale amministrazione, è condivisa anche con il Ministero dell'Interno e con il Fondo edifici di culto. Le missioni 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" e 33 "Fondi da ripartire", come è noto, sono condivise con tutti i ministeri[8].

Nell'ambito della missione 24, il Ministero gestisce risorse pari all'81 per cento del totale condiviso con il Ministero dell'economia e delle finanze. Le risorse gestite dal Ministero sul totale condiviso della missione 25 rappresentano l'87 per cento del totale, quelle riferite alla missione 26 il 99,9 per cento del totale, mentre per la missione 27, le risorse gestite sono pari solo allo 0,45 per cento del totale[9].

---

[6] Si tratta del capitolo 2185 "Fondo occorrente per gli interventi del servizio civile nazionale", con una dotazione definitiva di 218,5 milioni, che, dal 2015, è stato trasferito dalla missione 1 "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri" alla missione 24. L'art. 1, comma 187 della legge di stabilità per il 2015 ha previsto: *"Per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2015, di 140 milioni di euro per l'anno 2016 e di 190 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017"*. Per una disamina dei fondi del servizio civile nazionale si rimanda al capitolo sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[7] Tale programma non esiste più, in quanto è stato ridenominato "Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione".

[8] La quota relativa al ministero del lavoro della missione 32 è pari al 2,3 per cento delle risorse complessive, in termini di stanziamento definitivo di competenza, dello 0,5 per cento per la missione 33.

[9] La missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", raggruppa risorse pari a circa 2,3 miliardi, di cui 1 gestito dal MEF, 1,2 dal Ministero dell'interno, 10,4 milioni dal Ministero del lavoro e 19 milioni dal Fondo edifici di culto. Da segnalare che, nell'ambito della missione 27, le risorse del MEF fanno riferimento al programma "Rapporti con le confessioni religiose", lo stesso dicasi per il Fondo edifici di culto, il cui programma di riferimento è

La tavola 6 suddivide gli stanziamenti tra le missioni del Ministero per gli anni 2013-2015.

TAVOLA 6

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER MISSIONI

Missioni	in milioni			Variazioni % anno precedente			Composizione %		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	26.770,9	27.233,8	28.405,2	4,80	1,73	4,30	23,97	23,11	21,57
025.Politiche previdenziali	75.679,9	80.345,7	92.635,1	11,59	6,17	15,30	67,76	68,17	70,34
026.Politiche per il lavoro	9.131,2	10.106,7	10.582,8	61,37	10,68	4,71	8,18	8,58	8,04
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	41,8	100,0	10,5	146,13	139,52	-89,55	0,04	0,08	0,01
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	57,9	60,9	43,2	-9,75	5,12	-28,96	0,05	0,05	0,03
033.Fondi da ripartire	11,9	11,8	19,6	2,88	-1,48	66,19	0,01	0,01	0,01
Totale	**111.693,6**	**117.858,9**	**131.696,5**	**12,69**	**5,52**	**11,74**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il 70 per cento delle risorse assegnate al Ministero (92,6 miliardi) riguardano la missione Politiche previdenziali[10] (in aumento, peraltro, di oltre il 15 per cento sul medesimo dato del 2014), il 21,5 per cento sono destinate ai Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (28,4 miliardi) – in aumento dell'4,3 per cento rispetto al 2014 –, l'8 per cento (10,5 miliardi) alle Politiche per il lavoro. La missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" ha avuto un forte calo nel 2015, in quanto l'art. 1, comma 181 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), ha previsto il trasferimento delle risorse del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (cap. 3784), nello stato di previsione del Ministero dell'interno (cap. 2353). La norma ha, inoltre, previsto l'incremento di 12,5 milioni annui sulle risorse di tale fondo, a decorrere dal 2015.

TAVOLA 7

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER MISSIONI

(in milioni)

Missioni	Stanziamenti definitivi		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		*di cui di stanziamento*		Economic- Maggiori spese	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	*2014*	*2015*	2014	2015
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	27.233,8	28.405,2	27.244,7	28.402,8	27.074,3	27.495,7	148,6	907,8	*0,0*	*0,0*	11,0	1,7
025.Politiche previdenziali	80.345,7	92.635,1	80.344,7	92.633,1	70.700,7	83.447,1	9.644,0	9.186,7	*0,0*	*0,0*	1,0	1,2
026.Politiche per il lavoro	10.106,7	10.582,8	9.031,6	9.851,3	7.382,0	7.545,3	2.682,5	2.991,5	*1.017,7*	*639,9*	42,2	46,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	100,0	10,5	99,5	9,9	32,0	2,3	67,5	7,9	*0,0*	*0,0*	0,5	0,3
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	60,9	43,2	45,4	31,4	49,6	33,9	3,4	0,9	*0,7*	*0,0*	7,8	8,4
033.Fondi da ripartire	11,8	19,6	11,8	15,2	11,8	15,2	0,0	0,0	*0,0*	*0,0*	0,0	4,3
Totale	**117.858,9**	**131.696,5**	**116.777,7**	**130.943,8**	**105.250,3**	**118.539,5**	**12.546,0**	**13.094,9**	*1.018,3*	*640,0*	**62,6**	**62,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

denominato "Rapporti con le confessioni religiose e amministrazione del patrimonio del Fondo edifici di culto". Nello specifico, per il MEF si tratta di contributi relativi all'8 per mille da versare alle confessioni religiose (capitolo 2840).

[10] La missione 25 comprende i trasferimenti agli istituti di previdenza per il contributo dello Stato al pagamento delle pensioni e delle altre prestazioni sociali in denaro e rappresenta il 21 per cento delle risorse complessivamente stanziate nel bilancio 2015, al netto delle regolazioni contabili e debitorie ed escludendo la missione "Debito pubblico".

3.1. Missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"

3.1.1. Programmi "Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva" e "Terzo settore (associazionismo, volontariato, *Onlus* e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni"

Come risulta dalla tavola 8, la missione 24 presenta, nel 2015 uno stanziamento definitivo di competenza pari a 28,4 miliardi, di cui 28,3 relativi al programma "Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva". Nell'ambito di tale programma, 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. Il Fondo nazionale per le politiche sociali (cap. 3671) ha uno stanziamento di 312,9 milioni. La maggior parte delle risorse del fondo sono destinate alle Regioni per lo sviluppo della rete integrata dei servizi sociali, di cui alla legge n. 328 del 2000, la quota restante è destinata al Ministero del lavoro, che la utilizza per finanziare, tra gli altri, il Fondo per il volontariato e contributi alle associazioni sociali e il Fondo per l'associazionismo sociale[11]. Gli altri tre fondi[12] presenti nel predetto programma rappresentano, in termini di stanziamenti definitivi, l'1,4 per cento dell'intera missione 24.

Soltanto lo 0,1 per cento dello stanziamento complessivo della missione è relativo all'altro programma "Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazione". Nell'ambito di tale programma, i trasferimenti alle istituzioni sociali private assorbono il 91 per cento delle risorse, di cui 15,3 milioni assegnate al cap. 5242 "Fondo per il volontariato e ai contributi per le associazioni sociali"[13], 1,5 milioni al cap. 5243 (quota delle risorse del 5 per mille da assegnare ai vari enti, associazioni per il volontariato) e 8,5 destinate al Fondo per l'associazionismo sociale (cap. 5246)[14].

La tavola 8 dà conto dei dati finanziari relativi alla missione 24, suddivisi nei due programmi e per categoria economica.

TAVOLA 8

MISSIONE 24 DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA - ESERCIZIO 2015

(in milioni)

Categoria di spesa	Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni					Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva				
	Stanz. definitivi c/comp.	Impegni c/comp.	Pag. c/comp.	Residui comp. totali	Eco/ Msp c/comp.	Stanz. definitivi c/comp.	Impegni c/comp.	Pag. c/comp.	Residui comp. totali	Eco/ Msp c/comp.
Redditi da lavoro dipendente	1,7	1,0	1,1	0,0	0,5	3,4	2,6	3,2	0,0	0,2
Consumi intermedi	0,7	0,7	0,2	0,5	0,0	5,1	5,0	0,2	4,9	0,1
Imposte pagate sulla produzione	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	28.321,9	28.321,8	27.483,7	838,0	0,1
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	25,5	24,9	5,9	19,0	0,6	46,1	46,1	1,0	45,1	0,0
Altre uscite correnti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	0,2	0,3	0,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	**27,9**	**26,6**	**7,3**	**19,5**	**1,2**	**28.377,3**	**28.376,3**	**27.488,5**	**888,3**	**0,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[11] Il decreto del 4 maggio 2015 ha così ripartito le risorse del fondo: 278,1 milioni alle Regioni e 34,7 al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

[12] Fondo per le non autosufficienze, fondo per l'infanzia e l'adolescenza e fondo per il diritto del lavoro dei disabili (prima facente parte della missione 26).

[13] Il fondo per il volontariato, 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.

[14] Il fondo per l'associazionismo sociale è stato istituito dalla legge n. 383 del 2000 per finanziare le associazioni di promozione sociale iscritte nel registro nazionale.

Come già ampiamente sottolineato nelle precedenti relazioni, il ruolo del Ministero del lavoro, per quanto attiene agli interventi ricompresi nella missione 24, è limitato al riparto di somme stanziate in specifici capitoli fondo, che vengono trasferite alle Regioni e, in alcuni casi, direttamente agli Enti locali, per gli interventi di competenza. I predetti trasferimenti, salvo limitate percentuali, non sono finalizzati a supportare un'ulteriore, specifica capacità progettuale, ma esclusivamente ad integrare (o in alcuni casi a costituire interamente) il *budget* a disposizione dei soggetti destinatari. Trattandosi di materia di esclusiva competenza regionale, le risorse trasferite vengono gestite secondo i modelli organizzativi e le scelte autonome adottate nelle singole realtà regionali.

La decisione in merito al riparto delle risorse, per la quale è previsto un complesso procedimento di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, si sostanzia spesso nella conferma di quanto deciso nei precedenti esercizi o nell'applicazione di parametri oggettivi, che tengono conto di indicatori legati alla presenza di specifiche situazioni di marginalità sul territorio.

In attesa della definizione, anche per le attività assistenziali, di livelli essenziali di erogazione delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, la scelta di mantenere l'allocazione a livello nazionale di parte delle risorse necessarie ad un'attività di esclusiva competenza del sistema delle autonomie rischia di divenire un inutile appesantimento burocratico, anche in relazione all'incertezza sull'effettiva entità delle risorse - di volta in volta rimodulate nelle diverse leggi di stabilità - e sui tempi di disponibilità delle stesse.

Sotto tale profilo va osservato, peraltro, che la legge di stabilità per il 2015, con una significativa inversione di tendenza ha confermato e reso stabili gli importi dei diversi fondi. Va dato atto, relativamente al decorso esercizio, di un miglioramento della tempistica per il riparto delle risorse.

Il Fondo nazionale per le politiche sociali è stato ripartito, come detto con decreto del 4 maggio 2015, tra 19 regioni, confermando la precedente distribuzione che vede una percentuale maggiormente significativa per la Lombardia (14 per cento), la Sicilia[15] e la Campania (10 per cento).

La quota di competenza del Ministero, al netto dei trasferimenti al Fondo per l'associazionismo (2,8 milioni), è stata utilizzata per la prosecuzione del progetto P.I.P.P.I. (Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione), rivolto alla protezione di minori e adolescenti in situazioni di marginalità, attuato attraverso la collaborazione tra il Ministero del lavoro, l'Università di Padova, i servizi sociali, di protezione e tutela minori, alcune scuole, alcune ASL, che gestiscono i servizi sanitari delle Città italiane che hanno aderito alla sperimentazione [16].

Analoghe considerazioni valgono per la gestione del Fondo per le non autosufficienze previsto dall'art. 1, c. 1264, della legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296).

Anche in tal caso, si tratta di risorse (400 milioni) assegnate alle Regioni nel mese di agosto 2015, in esito ad un complesso procedimento di riparto, sulla base di una batteria di indicatori di fabbisogno, per integrare gli interventi in favore di soggetti con limitata autonomia[17].

Una quota pari a 10 milioni di euro del predetto fondo è stata destinata all'implementazione di azioni sperimentali, da attivare nelle Regioni che hanno aderito

---

[15] Nel 2015 le somme spettanti alla Sicilia non sono state erogate in quanto la Regione non ha adeguatamente rendicontato l'utilizzo delle risorse trasferite nei precedenti esercizi.

[16] Il totale complessivo delle famiglie partecipanti alla terza implementazione del programma P.I.P.P.I è pari a 451, per un totale di 594 bambini, con un dato triplicato rispetto al precedente esercizio. Il monitoraggio dei risultati ottenuti ha evidenziato, relativamente alle famiglie coinvolte, una diminuzione di oltre il 56 per cento del rischio di allontanamento dei minori dalla famiglia di origine.

[17] La Commissione per la valutazione ha esaminato i piani attuativi dell'intervento, ritenendo 14 regioni su 15 in possesso dei requisiti per il finanziamento. Nel II semestre 2015 sono pervenute 14 schede di monitoraggio relative all'impiego delle risorse trasferite a valere sul FNA 2013, tutt'ora in corso d'esame.

all'iniziativa volta ad assicurare condizioni di vita il più possibile indipendente alle persone affette da invalidità[18].

Il "Fondo per l'infanzia e l'adolescenza" (FIA), previsto dalla legge n. 285 del 1997, è stato gestito attraverso l'erogazione diretta da parte del Ministero del lavoro delle risorse (28,7 milioni nel 2015) a 15 comuni cosiddetti riservatari. Originariamente destinate a specifici interventi in favore di adolescenti con problematicità di inserimento sociale, le risorse, sono con il tempo, confluite in modo indistinto nel *budget* complessivo a disposizione dei Comuni per i servizi socio sanitari a carico dell'Ente locale.

Di qui l'evidente difficoltà di monitorare l'efficacia specifica dell'intervento aggiuntivo, tenuto conto anche dei differenti modelli di *Welfare* adottati nelle diverse città interessate.

Tra le iniziative rientranti nel programma "Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva", nel corso del 2015, sono emerse problematicità nella prevista estensione a tutto il territorio nazionale del progetto SIA (Sostegno all'inclusione attiva).

Si tratta di una iniziativa basata su un ampio concetto di sostegno: lavorativo per gli adulti, scolastico per i bambini e gli adolescenti, sociale e sanitario per tutta la famiglia, sperimentato nelle 12 città con popolazione superiore a 250 mila abitanti.

Secondo l'ultimo dettagliato *report*, risalente peraltro a settembre 2014, i nuclei familiari coinvolti sarebbero sinora circa 6.500, con un beneficio medio di 335 euro mensili.

In relazione agli stringenti requisiti richiesti per partecipare all'iniziativa, in quasi tutte le città non è stato utilizzato l'intero *budget* disponibile.

Particolarmente critico si è rivelato, inoltre, il passaggio al momento fondamentale dell'iniziativa, cioè alla sottoscrizione di un progetto da parte dei beneficiari ed alla verifica degli impegni assunti, fase che avrebbe dovuto coinvolgere almeno la metà dei partecipanti e che ha visto un elevato numero di revoche del contributo.

Non esistono al momento stime sulla reale efficacia delle misura, che evidenzino il miglioramento del condizioni di partenza dei soggetti coinvolti.

Anche in relazione alle difficoltà incontrate nella fase sperimentale, l'estensione del SIA all'intero territorio nazionale, per la quale è previsto l'impiego di fondi strutturali comunitari pari a circa 794 milioni cui va aggiunto un cofinanziamento nazionale di 391, risulta ritardata, in attesa di una ridefinizione della complessiva impostazione di tutte le fasi dell'iniziativa.

Il finanziamento statale delle attività rientranti nella missione 24 dovrà a breve essere rivisto per effetto di quanto disposto dalla normativa sul federalismo fiscale e in particolare dal d.lgs. n. 68 del 2011 che prevede, in linea con l'articolo 117 della Costituzione, la soppressione dei trasferimenti statali per le materie di esclusiva competenza regionale e la loro trasformazione in entrate proprie di queste ultime.

Le modalità per la predetta complessa operazione sono tutt'ora oggetto di studio, compresa la preliminare decisione concernente l'estensione, anche alla materia dell'assistenza, della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, da garantire su tutto il territorio nazionale[19].

Per quanto attiene alle ulteriori prospettive dell'attività di contrasto alla povertà ed alla marginalità sociale occorre tener conto dell'istituzione del "Fondo per la lotta alla povertà ed alla esclusione sociale"[20], da parte della legge di stabilità per il 2016.

Si tratta di un intervento finalizzato, come più volte raccomandato dall'Unione europea, al finanziamento di una misura unica nazionale di inclusione attiva.

---

[18] Relativamente a tale linea di intervento, nel 2015 sono risultati finanziabili 128 progetti per un totale impegnato di 9,9 milioni. La sperimentazioni e, previa stipula delle Convenzioni con 16 regioni interessate, dovrebbe essere concretamente avviata nel 2016.

[19] Relativamente alle funzioni per le quali è prevista la definizione di livelli essenziali delle prestazioni, la quantificazione della quota di entrate fiscali da attribuire alle singole Regioni deve essere effettuata sulla base dei costi standard necessari a garantire prestazioni uniformi. Per le funzioni non LEP il criterio cui far riferimento è quello della capacità fiscale dei singoli territori.

[20] Legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1 comma 386.

Tale previsione dovrebbe consentire il superamento della attuale frammentarietà degli interventi in materia di lotta alla marginalità ed alla esclusione, più volte segnalata dalla Corte nelle precedenti relazioni. Al predetto fondo risultano assegnate risorse pari a 600 milioni nel 2016 e un miliardo a decorrere dal 2017.

Il Governo ha già provveduto a presentare uno specifico disegno di legge delega (atto Camera 3594), che prevede una razionalizzazione delle prestazioni di natura previdenziale ed assistenziale, attraverso una regia nazionale integrata, con un coinvolgimento degli attori sociali e delle fondazioni bancarie, chiamate, queste ultime, ad intervenire per il finanziamento di progetti volti superare la povertà educativa.

Tra i criteri direttivi, contenuti nel citato disegno di legge delega, va segnalato il prioritario riordino dell'intero sistema degli interventi e dei servizi sociali, la concentrazione delle risorse disponibili, comprese quelle derivanti dall'utilizzo di fondi strutturali comunitari per la realizzazione degli obiettivi previsti, il principio cosiddetto dell'*universalismo selettivo*, per l'individuazione dei beneficiari, l'attribuzione al Ministero del lavoro delle competenze in materia di verifica e controllo dei livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale.

Per il buon esito del nuovo approccio al *Welfare*, il Ministero, nel corso del 2015, ha intrapreso l'attività necessaria all'avvio del cosiddetto casellario dell'assistenza, destinato a raccogliere, per ogni cittadino, le informazioni relative a tutte le prestazioni sociali concesse dai Comuni, dalle Regioni e dagli Enti di previdenza, sia quelle soggette all'ISEE, sia quelle che prescindono dal reddito degli interessati.

In materia di attività di assistenza, permangono difficoltà applicative dell'ISEE. La giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato, infatti, ha ritenuto di escludere dal computo dell'indicatore i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, a qualunque titolo percepiti dalle amministrazioni pubbliche, annullando l'art. 4 del dPCM n. 159 del 2013[21].

Relativamente agli enti appartenenti al Terzo settore, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha provveduto, anche nel 2015, al riparto alle *Onlus* della quota di spettanza del 5 per mille dell'IRPEF, secondo le scelte manifestate dai contribuenti[22].

A tal fine, il capitolo 5243 ha visto nel 2015 l'assegnazione in conto residui di 272 milioni, interamente impegnati in favore degli interessati.

Al riguardo, la Corte osserva come, attraverso un miglior coordinamento tra il Ministero del lavoro e l'Agenzia delle entrate, la procedura per l'erogazione del contributo potrebbe essere semplificata e posta direttamente a carico del Ministero dell'economia e delle finanze.

In aggiunta a quanto sopra, l'attività del Ministero si è concretata nell'erogazione di una serie di contributi, talvolta di minima entità, in favore degli enti che operano nel Terzo settore, sulla base di normative risalenti nel tempo, relativamente alle quali andrebbe effettuata una verifica della meritevolezza e dell'attualità degli interessi perseguiti.

Si tratta di misure rivolte a singole categorie di enti per supportare iniziative, non sempre coordinate da un regia unitaria, che prevedono una complessa attività preliminare di valutazione delle iniziative proposte.

In particolare il capitolo 5242 "Fondo per il volontariato e contributi alle associazioni nazionali" - con stanziamenti definitivi pari a 15,3 milioni - è suddiviso in tre piani gestionali: il primo finalizzato alla realizzazione di progetti sperimentali di volontariato, il secondo

---

[21] La questione tuttora aperta riguarda la detraibilità dal computo dell'indicatore della spesa sostenuta per addetti all'assistenza personale di soggetti non autosufficienti, appartenenti al nucleo familiare.

[22] Sulle problematiche relative alla gestione del 5 per mille si rinvia alle considerazioni svolte da due successive indagini della Sezione del controllo sulla gestione ampiamente commentate nella precedente relazione.
Parte delle problematiche evidenziate in quella sede sono state superate dalla legge di stabilità per il 2015 che ha definitivamente quantificato e reso stabile e certo il tetto massimo di risorse da distribuire agli enti interessati.
Le altre criticità potrebbero trovare soluzione all'interno del disegno di legge delega per la riforma del Terzo settore in precedenza citato.

all'erogazione di contributi in favore delle associazioni nazionali storiche[23] e non storiche di formazione sociale ed il terzo per specifiche iniziative concernenti l'acquisto di beni di utilità sociale da parte delle *Onlus*.

Finalità in parte analoghe presenta il fondo per l'associazionismo sociale (cap. 5246), con stanziamenti definitivi pari a 7,05 milioni, per il finanziamento dei progetti previsti dall'articolo 12, comma 3 della legge n. 383 del 2000.

In attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà, l'attività di assistenza ha sempre visto la partecipazione attiva del Terzo settore e del volontariato.

La complessiva disciplina degli enti del Terzo settore e il ruolo del Ministero del lavoro sono oggetto di un organico disegno di legge delega all'esame del Parlamento (A.C. 2617-C)[24].

La Corte, in sede di audizione presso la competente commissione della Camera dei deputati[25], ha sottolineato preliminarmente l'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, principalmente sotto il profilo soggettivo, diverse categorie e tipologie di enti, con frequenti sovrapposizioni, che rendono incerti i confini e gli ambiti di attività propri di ciascuna organizzazione.

Vanno richiamate le considerazioni svolte in quella sede sulla necessità di una forte implementazione del sistema dei controlli, sui requisiti per l'iscrizione alle diverse categorie e sulla rendicontazione delle attività sovvenzionate. Ciò al fine di evitare di attribuire benefici e provvidenze sulla base della sola autodichiarazione di intenti, contenuta negli statuti o negli atti costitutivi[26].

La relazione trasmessa dal Ministero del lavoro conferma, del resto, le difficoltà a verificare l'esistenza e la permanenza dei requisiti di appartenenza alle diverse categorie di un numero estremamente elevato di soggetti. Il Ministero ha sottolineato la complessità e i tempi lunghi degli accertamenti che danno luogo ad un frequente contenzioso. Particolarmente difficoltosa è stata l'attività di verifica di competenza degli uffici territoriali del Ministero.

3.2. Missione 25 "Politiche previdenziali"

3.2.1. Programma "Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali"

Dati finanziari

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 92,6 miliardi, il 70 per cento delle risorse presenti nello stato di previsione del Ministero.

Dall'analisi della tavola 9 risulta che la categoria economica "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" rappresenta quasi la totalità della spesa complessiva. Nell'ambito di

---

[23] Le risorse afferenti il predetto piano gestionale sono attribuite per un importo pari alla metà del totale (2,6 milioni) alle associazione cosiddette storiche (UIC, UNMS, ENS, AMIL, ANMIC,) e per la restante quota per finanziare progetti sulla base di una istruttoria delle domande presentate dai diversi enti interessati.

[24] L'AC 2617-C è stato approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 9 aprile 2015, dopo l'esame, in sede referente, presso la XII Commissione affari sociali. Trasmesso al Senato il disegno di legge delega (AS 1870) è stato assegnato in sede referente alla Commissione Affari costituzionali, ed approvato, con modifiche, dall'Assemblea del Senato il 30 marzo 2016. Trasmesso alla Camera in seconda lettura il provvedimento è stato esaminato, in sede referente, dalla XII Commissione affari sociali che ne ha concluso l'esame il 19 maggio 2016, senza l'approvazione di modifiche. Il provvedimento è attualmente all'esame dell'Assemblea della Camera.

[25] L'audizione sull'AC 2617 si è tenuta nel novembre 2014 presso la Commissione XII Affari sociali della Camera dei deputati.

[26] Nella richiamata audizione parlamentare, la Corte ha, tra l'altro, evidenziato perplessità sulla prevista istituzione, a tal fine, di una struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, sottolineando la necessità di un forte coinvolgimento delle amministrazioni attive e in primo luogo del Ministero del lavoro.

tale categoria, i trasferimenti all'INPS (77,4 miliardi), rappresentano l'83,5 per cento dello stanziamento complessivo dell'intera missione, in aumento del 23,5 per cento rispetto al 2014 e del 29,6 per cento rispetto al 2013. Merita un cenno il cap. 4236 "Somme da destinare alla tutela dei lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica", che presenta un incremento, in termini di stanziamento definitivo di competenza, del 15,6 per cento e il cap. 4340 "Oneri pensionistici derivanti da abrogazione del sistema di penalizzazione ai soggetti la cui prestazione viene liquidata con decorrenza dal 1° gennaio 2015 e che maturano i requisiti fino al 31.12.2017", con una dotazione di 7 milioni di euro[27].

La categoria economica "Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private" riguarda sostanzialmente il cap. 4331 "Finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale"[28], il cui stanziamento di competenza, pari a 391,5 milioni, è diminuito, rispetto al 2014, del 14,5 per cento, a seguito dei recenti interventi normativi. In particolare, l'art. 1, comma 309 della legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) ha previsto che lo stanziamento in favore dei patronati sia complessivamente e proporzionalmente ridotto di 35 milioni di euro. La norma ha anche modificato l'aliquota di prelevamento sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati nel valore di 0,207 per cento (prima era 0,226), nonché la misura percentuale degli stanziamenti commisurati in sede previsionale al 72 per cento delle somme impegnate (prima era l'80 per cento). Con la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015) è stato previsto un'ulteriore riduzione di 28 milioni sul cap. 4331, nonché la riduzione dell'aliquota di finanziamento (da 0,207 a 0,193 per cento) e la riduzione dell'aliquota per la determinazione provvisoria del finanziamento annuo (dal 72 al 65 per cento).

---

[27] Per scoraggiare l'accesso alla pensione anticipata ai lavoratori che non hanno compiuto il 62° anno di età, la Riforma Fornero del 2011 ha introdotto un sistema di disincentivi che colpiscono l'importo della rendita previdenziale. La penalizzazione consiste nel taglio dell'1-2% delle quote retributive della pensione per ciascun anno di anticipo rispetto al 62° anno di età. Questo sistema di disincentivi è stato tuttavia oggetto di diversi interventi legislativi nel corso del tempo che hanno, da ultimo, congelato l'applicazione della riduzione sino al 31 dicembre 2017 (articolo 1, comma 113 della legge 190 del 2014). Per effetto del suddetto intervento attualmente la penalizzazione non si applica sulle pensioni anticipate aventi decorrenza dal 1° gennaio 2015 e limitatamente ai soggetti che maturano il previsto requisito di anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017, anche se la decorrenza della pensione si collochi successivamente a tale ultima data. Quindi, la penalità non si applica nei confronti dei lavoratori che hanno raggiunto il requisito contributivo entro il 2017 (42 anni e 10 mesi gli uomini e 41 anni e 10 mesi le donne) a prescindere dalla data di liquidazione della pensione che, pertanto, può anche essere successiva al 31/12/2017. La legge di stabilità per il 2016 ha disposto la cancellazione della penalizzazione anche nei confronti di quei lavoratori che erano andati in pensione prima del 2015 a partire dai ratei di pensione liquidati dal 1° gennaio 2016.

[28] Art. 13, comma 1, della legge n. 152 del 2001: "*Per il finanziamento delle attività e dell'organizzazione degli istituti di patronato e di assistenza sociale relative al conseguimento in Italia e all'estero delle prestazioni in materia di previdenza e quiescenza obbligatorie e delle forme sostitutive ed integrative delle stesse, delle attività di patronato relative al conseguimento delle prestazioni di carattere socio-assistenziale, comprese quelle in materia di emigrazione e immigrazione, si provvede, secondo i criteri di ripartizione stabiliti con il regolamento di cui al comma 7, mediante il prelevamento dell'aliquota pari allo 0,226 per cento a decorrere dal 2001 sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati da tutte le gestioni amministrate dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dall'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e dall'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA). Salvo quanto disposto dal comma 2, le somme stesse non possono avere destinazione diversa da quella indicata dal presente articolo*".

TAVOLA 9

MISSIONE 25 "POLITICHE PREVIDENZIALI"

(in milioni)

Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali					
Categoria di Spesa	**Stanziamenti definitivi di competenza**	**Impegni di competenza**	**Pagamenti di competenza**	**Residui nuova formazione totali**	**Economie-Maggiori spese c/comp.**
Redditi da lavoro dipendente	5,1	3,6	4,3	0,0	0,8
Consumi intermedi	0,8	0,4	0,3	0,1	0,4
Imposte pagate sulla produzione	0,3	0,2	0,3	0,0	0,1
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	92.095,2	92.095,2	82.928,5	9.166,7	0,0
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	391,5	391,5	371,6	19,9	0,0
Trasferimenti correnti a imprese	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Poste correttive e compensative	42,0	42,0	42,0	0,0	0,0
Altre uscite correnti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti ad imprese	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
Totale	**92.635,1**	**92.633,1**	**83.447,1**	**9.186,7**	**1,2**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La governance dell'INPS e la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico

Il decreto-legge n. 78 del 2010 ha modificato l'impianto istituzionale degli enti previdenziali pubblici, disponendo la soppressione del Consiglio di amministrazione, con la contestuale attribuzione delle relative funzioni in capo al Presidente, e la riduzione del numero dei componenti del Consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV).

Il nuovo assetto della *governance* ha fatto emergere alcune criticità, riconducibili in particolare all'avvenuta concentrazione in un'unica figura, il Presidente, delle competenze prima attribuite al soppresso organo collegiale ed alla mancanza di una puntuale demarcazione dei diversi ruoli e delle funzioni, determinata dalla sovrapposizione di numerose norme in materia.

Le proposte normative finora avanzate, tendenti ad una reintroduzione del Consiglio di amministrazione ed alla rimodulazione dei poteri del Comitato di indirizzo e vigilanza, ad oggi però non hanno avuto esito positivo, pur nella diffusa consapevolezza di una necessaria ridefinizione di compiti e ruoli.

Anche con riguardo al CIV, nei precedenti referti la Corte dei conti ha ripetutamente evidenziato l'esigenza di una revisione dell'ampia consistenza numerica e, nel contempo, rilevato la necessità di una più precisa definizione del ruolo e di una maggiore incisività dei poteri di indirizzo e vigilanza.

A seguito della approvazione del Piano industriale triennale per gli anni 2014-2016, è stata definita (determinazione commissariale 58 del 2014) la nuova pianta organica dell'ente (approvata nell'aprile 2014 dal Dipartimento della funzione pubblica), che prevede 48 posti di funzione dirigenziale generale, ripartiti tra 19 Direzioni centrali, 13 funzioni di livello dirigenziale generale per progetti temporanei, 15 Direzioni Regionali territoriali di livello dirigenziale generale e l'Organismo indipendente di valutazione. Alle suddette funzioni si sono aggiunte le quattro aree di attività professionali (legale, tecnico-edilizio, statistico-attuariale, medico-legale).

All'adozione del Piano industriale e della pianta organica hanno fatto seguito il Regolamento di organizzazione (determinazione commissariale 117 del 2014) e l'Ordinamento

delle funzioni centrali e periferiche (determinazione commissariale 118 del 2014) che hanno istituito 13 strutture organizzative, denominate "progetti temporanei"[29].

Tale riorganizzazione, peraltro, si è di fatto tradotta in una mera sommatoria di posti di funzione, senza realizzare quella effettiva razionalizzazione voluta dal legislatore, con conseguenti negativi riflessi sotto i profili dei fabbisogni e della dotazione organica.

Il Ministero del lavoro ha formulato in proposito motivate osservazioni, chiedendo all'Ente di modificare i suddetti provvedimenti. I nuovi atti regolamentari sono in fase di predisposizione.

Con riferimento alla sostenibilità del sistema previdenziale, la Corte, in un apposito capitolo del "Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica"[30], ha messo in evidenza come, a distanza di sette anni dall'inizio della crisi economica, il quadro che contraddistingue la spesa previdenziale del nostro Paese offre contorni abbastanza definiti.

Con poco meno di 300 miliardi (al lordo delle ritenute fiscali), la spesa previdenziale assorbe più dei due terzi della complessiva spesa per la protezione sociale e risulta in larga parte (87,2 per cento) assorbita dalle prestazioni pensionistiche che, a fine 2014, hanno toccato il 15,9 per cento del Pil. Si tratta di dimensioni che scontano una significativa crescita durante gli anni della crisi, considerato che l'impennata registrata dalla previdenza (+22 per cento, fra il 2007 e il 2014) non ha pari fra le altre spese correnti ed è soprattutto il frutto della sostenuta dinamica della componente pensionistica. Tutte evidenze, queste, che fanno della realtà italiana un *unicum*, in un contesto internazionale che resta distante, sia in ordine alla quota di spesa destinata in prevalenza agli anziani (oltre il 90 per cento degli interventi di protezione sociale, rispetto al 75 per cento negli altri Paesi), sia in ordine alla capacità di ripristinare i livelli di spesa sociale pre-crisi.

Le riforme del sistema pensionistico, culminate nell'intervento di fine 2011, hanno portato alla costruzione di un sistema con regole di accesso e di calcolo uguali per tutti, meno distorto nei confronti del pensionamento anticipato e, infine, finanziariamente sostenibile. Un risultato ottenuto grazie all'innalzamento dell'età di pensionamento; una scelta che contribuisce contemporaneamente sia alla sostenibilità finanziaria del sistema che all'adeguatezza dei trattamenti pensionistici.

Nel citato Rapporto di coordinamento, la Corte ha osservato, tuttavia, che il nuovo sistema evidenzia incertezze e rischi.

In particolare, va tenuto conto dell'elevato numero di soggetti che riceve un trattamento mensile inferiore a 750 euro (il 20 per cento dei pensionati).

Va, inoltre, tenuto conto dell'incertezza del quadro economico e sociale sulla base del quale sono state costruite le variabili alla base delle valutazioni sulla sostenibilità finanziaria di lungo periodo del sistema pensionistico (ipotesi demografiche, di crescita del prodotto, di partecipazione degli individui al mercato del lavoro, di sostenibilità sociale del flusso migratorio ipotizzato, ecc.).

Iniziative per la salvaguardia dei lavoratori esodati

Nel corso del 2015 il Ministero è stato impegnato nella complessa attività di applicazione e di monitoraggio delle iniziative in favore dei lavoratori cosiddetti salvaguardati, ovverosia dei soggetti in favore dei quali sono stati mantenuti i requisiti di accesso alla pensione, previgenti all'entrata in vigore dell'articolo 24 del decreto-legge n. 121del 2011 e, in particolare, del sesto provvedimento di salvaguardia, contenuto nella legge n. 147 del 2014.

---

[29] La Corte, in una recente audizione dinanzi alla Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, svoltasi il 13 maggio 2016, ha sottolineato che le predette strutture organizzative siano state istituite senza adeguata motivazione dei presupposti di diritto e di fatto della loro costituzione.

[30] Il citato Rapporto è stato approvato con delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 2 del 22 marzo 2016.

In esito alla prevista attività di monitoraggio degli effetti della complessiva normativa, i beneficiari dell prime sei operazioni sono stati rideterminati in 146.146, con un'economia di circa 1,7 miliardi rispetto alla originarie quantificazione[31].

La legge di stabilità per il 2016 (art. 1 commi 265-270) ha individuato ulteriori 23.600 soggetti, meritevoli del beneficio sopra descritto.

Considerando anche tale ultimo intervento, la spesa complessiva per le sette operazioni di salvaguardia sinora adottate è stimata in 11,4 miliardi.

In relazione a quanto sopra, riprendendo anche le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni, la Corte ribadisce l'estrema complessità dell'intervento normativo, più volte rivisto e modificato. In particolare, sono risultate evidenti le difficoltà a costruire un affidabile quadro della consistenza dei soggetti appartenenti alle diverse categorie di volta in volta oggetto di tutela, dovute anche alla mancanza di un'adeguata copertura informativa.

Va sottolineato, inoltre, il progressivo mutamento della strategia dell'intervento. Originariamente prevista per correggere a margine alcuni effetti della legge di riforma del sistema pensionistico, allo scopo di tutelare soggetti che avevano assunto importanti decisioni relative alla vita lavorativa, confidando nella applicazione dei vigenti criteri per il pensionamento, la salvaguardia è stata successivamente estesa anche a soggetti collocati a riposo in un periodo di gran lunga successivo all'entrata in vigore Riforma Fornero.

I dati contenuti nel Rapporto di monitoraggio dell'INPS, evidenziano come, nel periodo 2014 -2015, i pensionamenti disposti in attuazione delle diverse operazioni di salvaguardia ammontano ad un ulteriore 10 per cento di quelli attivati secondo le regole ordinarie.

Sotto il profilo economico, la complessiva spesa stimata per le sette iniziative sinora attuate (11,4 miliardi come detto) rappresenta una percentuale di circa il 13 per cento dei complessivi risparmi attesi dall'entrata in vigore della Riforma Fornero (88 miliardi).

La tavola 10 evidenzia, sulla base del monitoraggio effettuato dall'INPS, il numero di soggetti salvaguardati, le certificazioni accolte e le pensioni liquidate, in attuazione delle prime sei iniziative di salvaguardia.

TAVOLA 10

SOGGETTI SALVAGUARDATI
(DATI AGGIORNATI AL 10 SETTEMBRE 2015)

Operazioni di salvaguardia	Soggetti salvaguardati previsti dalla legge	Certificazioni accolte	Domande non accolte	Domande giacenti	Pensioni liquidate
1^ salvaguardia	65.000	64.374	11.817	255	50.896
2^ salvaguardia	35.000	17.683	9.259	1.344	11.174
3^ salvaguardia	16.130	7.344	6.097	178	6.639
4^ salvaguardia	5.000	3.505	4.664	80	3.198
5^ salvaguardia	17.000	3.483	5.586	309	3.407
6^ salvaguardia	32.100	19.578	14.095	3.400	8.082
Totale	**170.230**	**115.967**	**51.518**	**5.566**	**83.396**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati contenuti nel Rapporto di monitoraggio dell'INPS

La seguente tavola suddivide i lavoratori beneficiari delle sette salvaguardie sinora adottate, per categoria di appartenenza.

[31] Il predetto risparmio ha consentito di estendere i previsti benefici ad ulteriori 4.594 lavoratori appartenenti alla categoria dei soggetti titolari dei congedi o permessi previsti dalla legge n. 104 del 1992, in precedenza esclusi in quanto eccedenti il limite numerico della categoria, calcolato sulla base delle risorse disponibili.

TAVOLA 11

SOGGETTI SALVAGUARDATI PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO

Operazioni di salvaguardia	1^ salvaguardia	2^ salvaguardia	3^ salvaguardia	4^ salvaguardia	5^ salvaguardia	6^ salvaguardia	7^ salvaguardia	Totale
Lavoratori in mobilità	29.050	20.000	2.560	0	1.000	5.500	6.300	64.410
Lavoratori cessati	6.890	6.000	5.130	2.500	6.100	12.800	9.000	48.420
Titolari di prestazione straordinaria	17.710	0		0	0		0	17.710
Prosecutori volontari	10.250	7.400	7.590	0	9.900	12.000	9.000	56.140
Lavoratori pubblici esonerati dal servizio	950	0	0	0	0	0	0	950
Lavoratori in congedo/permesso (l. n. 104/92)	150	0	0	2.500	0	1.800	2.000	6.450
Fondi di solidarietà	0	1.600	0	0	0	0	0	1.600
Versamenti volontari in mobilità	0	0	850	0	0	0	0	850
Totale complessivo	**65.000**	**35.000**	**16.130**	**5.000**	**17.000**	**32.100**	**26.300**	**196.530**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati contenuti nel Rapporto di monitoraggio dell'INPS

La tavola 12, infine, disaggrega la spesa programmata per ciascuna delle sette iniziative sinora approvate.

TAVOLA 12

SPESA PROGRAMMATA

(in milioni)

Operazioni di salvaguardia	Contingente programmato	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totale
Spesa prevista nelle prime 6 salvaguardie	*170.230*	*309,0*	*1.354,0*	*2.395,0*	*2.877,0*	*2.421,0*	*1.420,0*	*656,0*	*172,0*	*49,0*	*4,0*	*0,0*	*11.657,0*
Spesa riprogrammata (L.S. 2016)	146.166	243,4	933,8	1.871,4	2.380,0	2.051,1	1.340,3	583,3	294,1	138,0	73,0	8,9	9.917,3
Spesa settima salvaguardia	26.300	0	0	0	213,0	387,0	336,0	258,0	171,0	107,0	41,0	3,0	1.516,0
Totale complessivo	172.466	243,4	933,8	1.871,4	2.593,0	2.438,1	1.676,3	841,3	465,1	245,0	114,0	11,9	11.433,3

Fonte: elaborazione su dati contenuti nel Rapporto di monitoraggio dell'INPS

3.3. Missione 26 "Politiche per il 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 13 disaggrega le risorse finanziarie attribuite alla Missione nei sette programmi di spesa. A fronte di uno stanziamento definitivo di competenza pari a 10,5 miliardi, gli impegni di competenza sono stati 9,8 miliardi e i pagamenti di competenza 7,5.

TAVOLA 13

MISSIONE 26 "POLITICHE PER IL LAVORO"

(in milioni)

Programma	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni di competenza	Pagamenti di competenza	Residui nuova formazione totali	Economie-Maggiori spese c/comp.
Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	10.096,1	9.454,7	7.172,6	2.922,4	1,1
Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	27,9	13,8	8,6	5,6	13,6
Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	17,7	16,2	16,8	0,2	0,7
Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	46,3	45,5	41,6	4,3	0,5
Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione	82,1	79,7	29,6	50,8	1,7
Servizi territoriali per il lavoro	297,7	226,7	266,7	2,6	28,4
Sistemi informativi per il lavoro e servizi di comunicazione istituzionale in materia di politiche del lavoro e politiche sociali	15,1	14,6	9,4	5,7	0,0
Totale	**10.582,8**	**9.851,3**	**7.545,3**	**2.991,5**	**46,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.3.1. Programma "Politiche passive del lavoro"

Il programma "Politiche passive del lavoro"[32] rappresenta la pressoché totalità degli stanziamenti dell'intera missione (10 miliardi), assorbiti per il 66,5 per cento dal cap. 2402 "Oneri relativi ai trattamenti di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione" e per il 29 per cento dal cap. 2230 "Fondo sociale per occupazione e formazione". Il cap. 2180 "Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento dell'occupazione giovanile e delle donne" e il cap. 7203 "Fondo per lo sviluppo a favore di interventi occupazionali", raggruppano complessivamente risorse per 22,1 milioni, pari al solo 0,2 per cento dello stanziamento definitivo del programma.

Il Fondo sociale per occupazione e formazione, prevedeva uno stanziamento inziale di competenza pari ad euro 1,31 miliardi. A seguito di variazioni di bilancio disposte con leggi speciali, la dotazione finanziaria del Fondo è risultata pari a 2,9 miliardi. In sede di assestamento di bilancio, sono state assegnate, esclusivamente in termini di cassa, risorse pari a 488,5 milioni, sulla base di indicazioni pervenute dagli Enti previdenziali, al fine di pervenire all'allineamento delle dotazioni di cassa con le effettive capacità di spesa, in considerazione della massa di residui presenti sui vari piani di gestione. La gestione delle risorse presenti nel fondo anche nel 2015 ha visto un forte disallineamento tra l'inziale programmazione e le concrete esigenze gestionali. Le concrete esigenze operative hanno reso necessario il ricorso a 12 decreti di variazione compensativa delle disponibilità finanziarie tra i diversi piani gestionali.

Il cap. 2230, nel quale è iscritto il fondo, è suddiviso in 11 piani gestionali[33], uno in più rispetto al 2014. Il nuovo piano gestionale, con stanziamento definitivo pari a 98 milioni, viene genericamente denominato "Finanziamento politiche attive del lavoro[34], ed ha oggetto, quindi, interventi estranei alla missione in cui è inserito. Rispetto al 2014, le risorse del fondo presentano un decremento del 5 per cento in termini di competenza e del 10 per cento in termini di cassa. Il piano gestionale 1 "Ammortizzatori in deroga", con uno stanziamento pari a 1,8 miliardi - in diminuzione, rispetto al 2014, del 18,5 per cento[35] - assorbe la maggior parte delle disponibilità del fondo. In forte aumento il piano gestionale 6 finalizzato alla sottoscrizione dei contratti di solidarietà, rifinanziati dall'art. 4 del DL n. 65 del 2015 per 70 milioni. Il capitolo 2402, relativo ai trattamenti di mobilità e di disoccupazione, presenta nel 2015 un incremento del 10,4 per cento rispetto al 2014 e, del 44 per cento sul medesimo dato del 2013[36]. L'incremento registrato nel 2015 è dovuto, principalmente ai piani gestionali 9 "Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego per i lavoratori con rapporto di lavoro subordinato – NASPI"[37] e 10 "Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di

---

[32] 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. Dal 2015 il precedente programma "Politiche attive e passive del lavoro", che le comprendeva entrambe, è stato ripartito nei due programmi "Politiche passive del lavoro" e "Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione".

[33] L'iniziale programmazione del fondo viene effettuata attribuendo a ciascun piano gestionale le risorse previste da una serie di norme speciali che, nel corso degli anni, hanno disposto il rifinanziamento del fondo stesso. La concreta gestione, in realtà, prescinde dall'originaria finalizzazione delle risorse ed è ispirata a maggiore flessibilità.

[34] L'art. 29 del d.lgs. n. 150 del 2015 "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive", ha abrogato l'art. 1 del DL n. 76 del 2013 relativo agli incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori giovani, di conseguenza, le risorse relative all'incentivo per i datori di lavoro che assumano, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, sono state fatte affluire nel nuovo piano gestionale.

[35] A seguito dell'entrata in vigore del decreto attuativo del *Jobs Act* (d.lgs. n. 148 del 2015), è stato modificato il precedente Decreto interministeriale n. 83473 sugli ammortizzatori sociali in deroga del 1/8/2014, riducendo la durata di concessione massima del beneficio per non più di 3 mesi a partire dal 1° gennaio 2016. Nel 2016 la cassa integrazione in deroga rimane in vigore con le stesse regole e requisiti del 2015, grazie al rifinanziamento di 250 milioni di euro previsto dalla Legge di Stabilità per il 2016, ma viene ridotta a 3 mesi (per il 2015, la durata massima era di 5 mesi nell'arco di un anno, mentre nel 2014 era di 11 mesi).

[36] Tale aumento è legato alla revisione degli ammortizzatori sociali, in attuazione della legge sulla riforma del mercato del lavoro (piano gestionale 8).

[37] La Naspi è stata istituita dal d.lgs. n. 22 del 2015, attuativo del *Jobs Act,* con cui si è provveduto al riordino degli ammortizzatori sociali. La Naspi è una prestazione economica istituita per gli eventi di disoccupazione involontaria

collaborazione coordinata e continuativa (DIS-COLL)"[38], operativi solo a partire dal 2015. La tavola 14 riporta i principali aggregati finanziari della missione.

TAVOLA 14

MISSIONE 26 "POLITICHE PER IL LAVORO"

(in milioni)

Programma - Politiche passive del lavoro					
Categoria di spesa	**Stanziamenti definitivi di competenza**	**Impegni di competenza**	**Pagamenti di competenza**	**Residui nuova formazione totali**	**Economie-Maggiori spese c/comp.**
Redditi da lavoro dipendente	3,7	3,3	3,3	0,0	0,4
Consumi intermedi	0,5	0,5	0,3	0,2	0,0
Imposte pagate sulla produzione	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	10.068,6	9.428,2	7.145,7	2.922,1	0,7
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Trasferimenti correnti a imprese	20,0	20,0	20,0	0,0	0,0
Altre uscite correnti	0,6	0,6	0,6	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti ad imprese	2,2	2,2	2,2	0,0	0,0
Totale	**10.096,1**	**9.455,3**	**7.172,6**	**2.922,4**	**1,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il Fondo per occupazione e formazione è stato utilizzato nel 2015 per i seguenti impieghi:
- Ammortizzatori sociali in deroga;
- Proroghe a 24 mesi dei trattamenti di CIGS per cessazione attività;
- Intervento straordinario di integrazione salariale e di collocamento in mobilità, per le ipotesi di imprese sottoposte a procedura concorsuale, in favore dei lavoratori delle aziende sottoposte a sequestro o confisca;
- Iniziative per l'esercizio del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione;
- Attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato;
- Borse studio e tirocinio formativo a favore dei giovani;
- Incentivi per il reimpiego di lavoratori ultracinquantenni;
- Incentivi per i contratti di riallineamento retributivo e per i soci delle cooperative di lavoro;
- Agevolazioni contributive a fronte di progetti di riduzione dell'orario di lavoro;
- Intervento in favore dei lavoratori esposti all'amianto;
- Intervento in favore dei lavoratori esodati *ex* art. 12, comma 5-*bis* del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122;
- Intervento in favore dei giovani *ex* art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 99;
- Sostegno al reddito in favore dei lavoratori dei *call-center*;
- Iniziative in favore dei lavoratori socialmente utili (incentivi per l'assunzione, contributo finalizzato alla stabilizzazione;
- Integrazione salariale del trattamento perso a seguito della stipula di contratti di solidarietà;
- Sgravi contributi in favore dei datori di lavoro che assumono lavoratori di aziende con meno di 15 dipendenti iscritti nelle liste di mobilità "c.d. piccola mobilità";

che si verificano a partire dal 1° maggio 2015. Ne possono beneficiare tutti i lavoratori dipendenti (anche a tempo determinato), con la sola esclusione degli assunti a tempo indeterminato dalle pubbliche amministrazioni e degli operai agricoli. La nuova prestazione sostituisce l'indennità di disoccupazione ordinaria Aspi e mini-Aspi che continueranno ad essere erogate nei confronti dei lavoratori che hanno perso il lavoro prima del 1° maggio 2015 sino al loro completo esaurimento.

[38] Prevista dall'art.15 del d.lgs. n. 22 del 2015 in favore dei collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, iscritti in via esclusiva alla gestione separata, non pensionati e privi di partita IVA, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015.

- Incentivi per il prepensionamento giornalisti.

L'intervento principale ha riguardato il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga e, in particolare della cassa integrazione.

I nuovi più restrittivi criteri fissati nel decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, n. 83473 del 1° agosto 2014, emanato in attuazione del decreto-legge n. 54 del 2013, sia da un punto di vista soggettivo, sia per quanto concerne le causali di intervento, nella prospettiva di superamento del sistema, hanno determinato una progressiva diminuzione del ricorso agli ammortizzatori in deroga, cui ha fatto riscontro un altrettanto progressivo abbattimento delle risorse impegnate.

Relativamente al 2015, per gli ammortizzatori sociali in deroga (CIG e mobilità) la spesa relativa agli accordi sottoscritti direttamente dal Ministero per le aziende localizzate in più Regioni, è risultata pari a 29,7 milioni, a fronte di un dato assestato a consuntivo di 166,6 nel 2014 e di 192,5 milioni nel 2013.

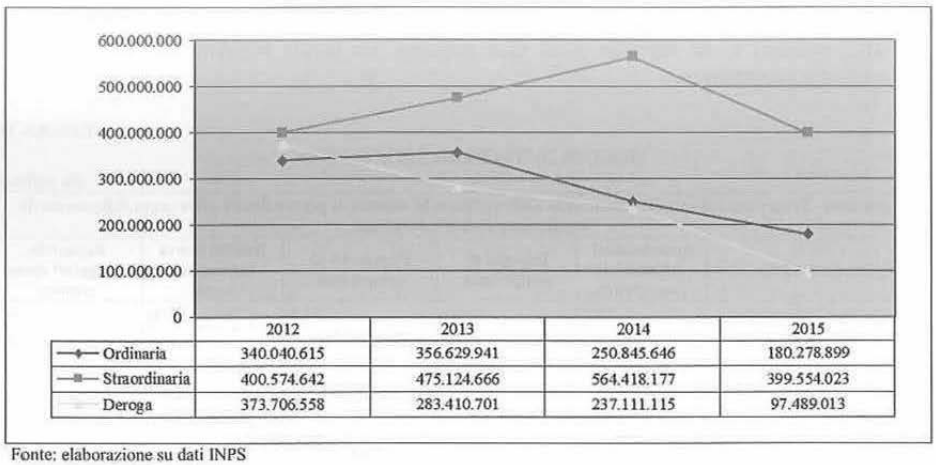
La spesa derivante da accordi sottoscritti in sede regionale nel 2015 è stata quantificata in 933,2 milioni, a fronte di 1,7 miliardi nel 2014 e 2,1 nel 2013.

La spesa per le ore effettivamente utilizzate nel 2015 per ammortizzatori in deroga, in relazione all'effettivo tiraggio dei diversi istituti, alla data del 22 gennaio 2016, era pari a 211 milioni.

Per completezza di informazione, si riporta il seguente grafico che, sulla base di dati INPS, dà atto delle ore autorizzate per le diverse tipologie di cassa integrazione, nel periodo 2012-2015. Il grafico evidenzia una significativa complessiva riduzione, dovuta sia al progressivo miglioramento della situazione economica, sia all'introduzione di più restrittivi criteri di fruizione, sia, infine, con riferimento al 2015, all'avvio del nuovo sistema di riforma degli ammortizzatori sociali.

GRAFICO 1

ORE DI CASSA INTEGRAZIONE AUTORIZZATE – SERIE STORICA 2012-2015



	2012	2013	2014	2015
Ordinaria	340.040.615	356.629.941	250.845.646	180.278.899
Straordinaria	400.574.642	475.124.666	564.418.177	399.554.023
Deroga	373.706.558	283.410.701	237.111.115	97.489.013

Fonte: elaborazione su dati INPS

3.3.2. Programma "Politiche di regolamentazione in materia di rapporto di lavoro"

L'attività di mediazione tra le parti sociali nelle vertenze collettive ha visto, nel 2015, la gestione da parte del Ministero di 397 situazioni di crisi aziendale, concluse, in quasi il 90 per cento dei casi, con esito positivo, per un totale di lavoratori coinvolti pari a circa 70 mila. La seguente tavola dà atto delle diverse tipologie e degli esiti delle singole fattispecie.

TAVOLA 15

Tipologia conclusione vertenza anno 2015	Servizi	Industria	Totale
Accordi per CIGS	98	109	207
Accordi per mobilità	36	43	79
Accordi per contratti di solidarietà	4	11	15
Accordi Cig in Deroga	41	52	93
Accordi Mobilità in Deroga	2	1	3
Totale accordi	**181**	**216**	**397**
Totale mancati accordi	*30*	*24*	*54*
Lavoratori coinvolti da accordi positivamente conclusi	35.516	34.464	69.980
Lavoratori coinvolti dai mancati accordi	2.929	2.774	5.703
Totale lavoratori coinvolti	**38.445**	**37.238**	**75.683**
% Successo vertenze	*86*	*90*	*88*

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

3.3.3. Programma "Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro"

Da uno stanziamento iniziale di competenza pari a 36,1 milioni, il programma ha gestito risorse pari a 46,3, in crescita del 21 per cento rispetto al 2014. La programmazione delle risorse ha tenuto conto, per quanto riguarda i consumi intermedi, dei costi incomprimibili di funzionamento delle strutture, in cui sono compresi sia i costi di missione del personale ispettivo che le spese connesse all'accertamento ispettivo (capitoli 2919, 2921, 2922). Relativamente alla categoria "altre uscite correnti", in cui rientrano le spese per liti (capitolo 2953), la previsione è stata effettuata per evitare il ricorso all'emissione degli speciali ordini di pagamento da regolare in conto sospeso e, quindi, per evitare di contrarre debiti con le Tesorerie provinciali dello Stato. Nonostante ciò, le variazioni maggiori si sono avute proprio sul capitolo 2922 (6,2 milioni) e sul capitolo 2953 (2,7 milioni). La tavola seguente riassume l'analisi finanziaria del programma.

TAVOLA 16

MISSIONE 26 "POLITICHE PER IL LAVORO"

(in milioni)

Programma - Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro					
Categoria di spesa	**Stanziamenti definitivi di competenza**	**Impegni di competenza**	**Pagamenti di competenza**	**Residui nuova formazione totali**	**Economie-Maggiori spese c/comp.**
Redditi da lavoro dipendente	23,7	23,6	23,6	0,0	0,1
Consumi intermedi	17,3	16,9	12,8	4,1	0,3
Imposte pagate sulla produzione	1,6	1,6	1,6	0,0	0,0
Altre uscite correnti	3,7	3,7	3,6	0,1	0,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	**46,3**	**45,8**	**41,6**	**4,3**	**0,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In attesa della piena operatività dell'Ispettorato generale del lavoro, nel 2015 l'attività di vigilanza degli uffici territoriali del lavoro si è svolta secondo le precedenti modalità organizzative. Nell'esercizio trascorso sono state ispezionate 146.000 aziende e, in oltre il 60

per cento dei casi, sono stati contestate violazioni della normativa in materia di lavoro ovvero violazioni delle norme sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

In occasione degli accertamenti ispettivi, sono stati rilevati 78.300 lavoratori irregolari, di cui oltre il 53 per cento totalmente in nero,

Nel corso dell'anno sono stati adottati 7.118 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, particolarmente numerosi nel settore alberghiero e della ristorazione (2.415), in quelli del Commercio (1.242), delle Costruzioni (1.084) e delle Attività manifatturiere (1.059).

La revoca dei provvedimenti di sospensione si è avuta nell'83 per cento dei casi, previa riscossione delle previste sanzioni, ammontanti complessivamente a 10 milioni.

I lavoratori coinvolti nelle irregolarità afferenti le esternalizzazioni fittizie, ovvero appalti illeciti, fenomeni interpositori e somministrazioni illecite, sono stati 9.620, mentre quelli interessati da provvedimenti di riqualificazione dei rapporti di lavoro risultano pari a 9.439.

Inoltre, sono stati rilevati 9.555 illeciti in materia di disciplina di orario di lavoro e - nel settore dell'autotrasporto - 7.400 inosservanze del Codice della strada. Sono stati altresì rilevati 1.097 illeciti concernenti la tutela delle lavoratrici madri e delle pari opportunità e 187 violazioni relative all'occupazione di minori.

Il totale delle sanzioni riscosse nel 2015 risulta pari a 67,8 milioni. Sono stati accertati contributi evasi per un importo pari a 303 milioni[39].

Va segnalata anche l'attività di vigilanza sugli eventi culturali e di carattere fieristico ed espositivo, con particolare riferimento alle attività di allestimento di strutture - fisse e mobili - e impianti posti in opera in occasione di spettacoli, mostre, manifestazioni fieristiche ed eventi culturali, al fine di monitorare le attività considerate maggiormente a rischio per il possibile ricorso a fenomeni di lavoro irregolare e per la maggiore incidenza di eventi infortunistici.

Nell'ambito dell'attività ispettiva, particolarmente rilevanti sono stati gli interventi di tutela "privatistica" dei lavoratori, quali la conciliazione monocratica e la diffida accertativa per crediti patrimoniali.

Su 10.800 conciliazioni monocratiche avviate, il 73 per cento hanno trovato positiva definizione con il raggiungimento di un accordo. I provvedimenti di diffida accertativa sono stati 14.596.

TAVOLA 17

MONITORAGGIO ATTIVITÀ DI VIGILANZA - DATI NAZIONALI ANNO 2015

Organo di controllo	N. aziende ispezionate	N. aziende irregolari	N. lavoratori irregolari	N. lavoratori totalmente in nero	Recupero contributi e premi evasi (importi in euro)
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	145.697	85.981	78.298	41.569	100.071.690
INPS	39.548	31.840	42.892	16.644	1.105.539.357
INAIL	20.835	18.207	61.333	6.562	81.499.866
Totale	**206.080**	**136.028**	**182.523**	**64.775**	**1.287.110.913**

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Rapporto annuale 2015

[39] In aggiunta all'ordinaria attività ispettiva, nel 2015 sono state realizzate specifiche azioni di vigilanza nell'ambito di settori merceologici ed aree geografiche preventivamente determinate, finalizzate a contrastare particolari fenomeni illeciti. Tra queste meritano di essere segnalate:
- la vigilanza "*Extra*", relativa al settore agroalimentare, circoscritta all'Umbria;
- la vigilanza "*Ciak*", concernente il controllo sulle modalità di assunzione e di impiego del personale artistico e tecnico, nel settore dello spettacolo;
- la vigilanza "*Night Club*", mirata ad accertare la regolarità dei rapporti di lavoro nei locali di intrattenimento notturno;
- la vigilanza "*Made in Italy*" consistente in controlli mirati a contrastare fenomeni di lavoro sommerso nel settore manifatturiero, connessi alla produzione e al commercio di articoli con marchi contraffatti, recanti false o fallaci indicazioni di origine e provenienza.

3.3.4. Programma "Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione"

Il programma "Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione" presenta uno stanziamento definitivo di competenza, nel 2015, di 82 milioni di euro, di cui 50,6 milioni afferenti al capitolo 2233 "Fondo per le politiche attive del lavoro" (il 62 per cento delle risorse). L'art. 1, comma 215 della legge di stabilità per il 2014 aveva previsto una dotazione iniziale del fondo pari a 15 milioni, successivamente, l'art. 17, comma 1 del d.lgs. n. 22 del 2015, attuativo del *Jobs Act*, ha incrementato le risorse per l'anno 2015 in 32 milioni, provenienti dal gettito relativo al contributo di cui all'articolo 2, comma 31, della legge 28 giugno 2012, n. 92[40], per dare la possibilità alle Regioni di attuare e finanziare il contratto di ricollocazione. Nel corso del 2015, a tale scopo, è stato inserito, nell'ambito del capitolo 2233, il piano gestionale 2 "Oneri per i contratti di ricollocazione", con una dotazione definitiva di 32 milioni, il cui importo è stato interamente impegnato. Nella tavola seguente si riportano i dati finanziari del programma.

TAVOLA 18

MISSIONE 26 "POLITICHE PER IL LAVORO"

(in milioni)

Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione					
Categoria di spesa	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni di competenza	Pagamenti di competenza	Residui nuova formazione totali	Economie-Magg. spese c/comp.
Redditi da lavoro dipendente	5,2	3,0	3,6	0,0	1,6
Consumi intermedi	0,4	0,4	0,3	0,1	0,0
Imposte pagate sulla produzione	0,3	0,2	0,2	0,0	0,1
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	71,2	71,2	20,5	50,7	0,0
Altre uscite correnti	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti	4,7	4,7	4,7	0,0	0,0
Totale	**82,1**	**79,7**	**29,6**	**50,8**	**1,7**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Garanzia giovani

Il programma "Garanzia giovani" rappresenta il prototipo e la principale misura di sostegno per favorire l'occupabilità di giovani che al momento non partecipano ad un regolare corso di studi o ad iniziative di formazione e non sono impegnati in attività lavorativa (i cosiddetti NEET) Avviata nel mese di maggio 2014, l'iniziativa utilizza risorse provenienti dall'Unione europea pari ad 1,5 miliardi[41].

A due anni dall'avvio, risulta significativamente aumentato il numero dei soggetti che hanno aderito all'iniziativa.

Secondo i dati contenuti nel Report del 6 maggio 2016, pubblicato dal Ministero del lavoro, i soggetti aderenti sono 916.538 distribuiti tra le varie Regioni, con una netta prevalenza in Sicilia, in Campania ed in Lombardia, che insieme assorbono il 34 per cento del totale.

---

[40] Art. 2, comma 31: *"Nei casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che, indipendentemente dal requisito contributivo, darebbero diritto all'ASpI, intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2013, è dovuta, a carico del datore di lavoro, una somma pari al 41 per cento del massimale mensile di ASpI per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni. Nel computo dell'anzianità aziendale sono compresi i periodi di lavoro con contratto diverso da quello a tempo indeterminato, se il rapporto è proseguito senza soluzione di continuità o se comunque si è dato luogo alla restituzione di cui al comma 30"*. Ulteriori incrementi sono stati disposti per gli anni successivi dall'art. 43, comma 6, del d.lgs. n. 148 del 2015.

[41] Un quarto dell'intera somma stanziata dall'Unione europea per il programma *Youth guarantee* è stata assegnata all'Italia in relazione alla percentuale particolarmente elevata di giovani cosiddetti NEET cioè non impegnati in un ciclo di studi o in percorsi di formazioni e non occupati.

I giovani presi effettivamente in carico dal sistema sono, alla medesima data, 682.307. A circa il 47 per cento di questi ultimi è stato proposto di partecipare ad una specifica misura tra quelle previste dal piano (tirocinio, apprendistato, servizio civile, formazione, incentivi all'autoimprenditorialità, ulteriore qualificazione professionale).

Il costante considerevole incremento dei soggetti raggiunti, dovuto anche al miglioramento delle iniziative di comunicazione, appare in linea con l'obiettivo previsto per il 2018. Permangono, tuttavia, forti criticità nella concreta attuazione del progetto, evidenziate anche nel *Country report* della Commissione dell'Unione europea.

Nonostante la previsione di un costante monitoraggio, basato su una complessa batteria di indicatori esterni ed interni, di *output* e di *outcome*, al momento mancano dati precisi ed omogenei sugli sbocchi occupazionali dei giovani che hanno positivamente concluso almeno una delle misure proposte, anche in relazione alla disomogenea attuazione del programma nelle varie Regioni. Mancano, inoltre, comparabili serie di dati sulla tipologia delle misure in concreto impartite alle diverse categorie di partecipanti.

Secondo i report del mese di marzo 2016, le istanze delle imprese per ottenere il previsto bonus occupazionale, finalizzato ad una assunzione a tempo determinato con il nuovo contratto di lavoro a tutele crescenti, sono state circa 32 mila. Le effettive assunzioni hanno dunque riguardato circa il 4 per cento degli aderenti. I tirocini attivati sono stati circa 136 mila (si tratta della misura cui è stata destinata la maggior parte della disponibilità). I destinatari genericamente di altre misure per migliorare l'occupabilità oltre 50 mila. Infine, poco più di 5.000 giovani hanno partecipato ad iniziative nell'ambito del servizio civile.

Al di là di quanto sopra, nella concreta prassi applicativa, sono emerse forti criticità, derivanti dalla mancata coerenza tra il profilo dei soggetti presi in carico, le iniziative proposte e le offerte di lavoro. Frequente è inoltre il ritardo nei pagamenti dei percorsi formativi intrapresi. In numerose Regioni si sono verificati lunghi tempi di attesa per il primo contatto con le strutture competenti.

Complessivamente carente si è rivelato il sistema di controlli e verifiche sull'effettiva qualità dei corsi di formazioni e dei tirocini attivati.

In aggiunta a "Garanzia giovani", gli altri interventi afferenti le politiche attive del lavoro si sono concretate nella gestione delle risorse allocate in due specifici ulteriori fondi

3.4. Missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"

3.4.1. Programma "Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate"

La missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", che si estrinseca nell'unico programma "Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate", è condivisa, oltre che con il Ministero dell'economia e delle finanze, anche con il Ministero dell'interno e con il Fondo edifici di culto.

La missione di competenza del Ministero del lavoro ha uno stanziamento definitivo pari a 10,4 milioni, con una significativa flessione rispetto al 2014 (lo stanziamento definitivo era pari a 100 milioni), dovuta al trasferimento delle risorse del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (capitolo 3784), nello stato di previsione del Ministero dell'interno (capitolo 2353)[42]. La categoria 4 "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" raggruppa la totalità dei finanziamenti relativi al Fondo nazionale per le politiche migratorie (capitolo 3783), che rappresenta l'82 per cento dell'intera missione, in termini di stanziamento definitivo. Il 92 per cento delle risorse afferenti al Fondo costituiscono trasferimenti a Comuni e Province.

[42] Art. 1, comma 181 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), previsto l'incremento di 12,5 milioni di euro annui sulle risorse di tale fondo, a decorrere dal 2015.

TAVOLA 19

MISSIONE 27 "IMMIGRAZIONE, ACCOGLIENZA E GARANZIA DEI DIRITTI"

(in milioni)

Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate

Categoria di spesa	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni di competenza	Pagamenti di competenza	Residui nuova formazione totali	Economie-Maggiori spese c/comp.
Redditi da lavoro dipendente	1,5	1,1	1,3	0,0	0,2
Consumi intermedi	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0
Imposte pagate sulla produzione	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	8,6	8,5	0,7	7,8	0,1
Altre uscite correnti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	**10,5**	**9,9**	**2,3**	**7,9**	**0,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il Ministero partecipa, in collaborazione con le altre amministrazioni interessate, alla programmazione annuale dei flussi d'ingresso per motivi di lavoro e promuove iniziative per favorire i processi di integrazione sociale dei migranti, realizzandole in collaborazione con le Regioni e gli Enti locali[43].

Al 1° gennaio 2015, secondo i più recenti dati dell'ISTAT, sono regolarmente presenti in Italia 3.929.916 extracomunitari, con un incremento di circa 55 mila unità rispetto all'anno precedente. Le donne rappresentano il 49 per cento della presenza straniera, mentre rimane stabile la quota di minori non comunitari, 24 per cento. I minori di 18 anni nati nel nostro Paese sono ormai più di 500 mila, poco più del 60 per cento del totale. I minori stranieri non accompagnati risultano pari a 11.209. È in costante crescita il numero dei soggiornanti di lungo periodo, di persone cioè con un permesso a tempo indeterminato (2.248.747 nel 2015), che rappresentano il 57 per cento della presenza regolare. Nel corso del 2015 sono sbarcati nelle coste italiane 153.842 migranti, con una diminuzione del 9 per cento rispetto ai dati relativi al 2014[44].

A causa della persistente negativa congiuntura economica, il tasso di disoccupazione dei migranti è notevolmente cresciuto, raggiungendo quasi il 17 per cento (percentuale più di 4 punti superiore a quello della componente italiana). Al dato sulla disoccupazione va sommata la crescita della popolazione straniera inattiva, che ha raggiunto quota 1.240.000, dovuta al fenomeno dei ricongiungimenti familiari, all'aumento del numero di stranieri di "seconda generazione" ed alle quote di ingresso non programmate, come i richiedenti protezione internazionale.

In tale contesto, l'azione del Ministero, per quanto di competenza[45], è stata indirizzata ad accrescere l'efficacia degli interventi rivolti a favorire l'integrazione socio-lavorativa dei cittadini stranieri, piuttosto che alla regolazione di nuovi flussi di ingresso[46].

---

[43] Dalla collaborazione tra i Ministeri del lavoro e delle politiche sociali, dell'interno e dell'istruzione università e ricerca è nato il portale Integrazione migranti, progetto co-finanziato dal Fondo europeo per l'integrazione. Il portale, gestito con il supporto di Italia Lavoro, intende favorire l'accesso a tutti i servizi offerti sul territorio, assicurando una corretta informazione dei cittadini stranieri quale presupposto per facilitare la loro integrazione nella società italiana.

[44] I dati relativi ai primi due mesi del 2016 evidenziano, peraltro, un elevato numero di migranti sbarcati sulle coste italiane, superiore a quello registrato nell'analogo periodo dei precedenti anni.

[45] In coerenza con quanto sottolineato con riferimento alla programmazione delle risorse, l'attività del Ministero del lavoro è limitata alla gestione di alcune specifiche iniziative, mentre le attività riguardanti l'accoglienza dei richiedenti asilo rientra nella competenza del Ministero dell'interno, così come quelle relative ai titolari di protezione internazionale, inseriti nell'ambito della rete Sprar.

[46] La programmazione transitoria dei flussi di ingresso adottata con dPCM del 14 dicembre 2015 ha previsto l'ingresso di 17.850 lavoratori stranieri per motivi di lavoro subordinato non stagionale e di lavoro autonomo. Si tratta di lavoratori stranieri che abbiano completato appositi programmi di formazione ed istruzione nei Paesi d'origine (*ex* art. 23 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) (1.000), di lavoratori di origine italiana (100), di

Il quadro normativo di riferimento ha visto, nel 2015, l'entrata in vigore del d.lgs. n. 142 del 18 agosto 2015, che ha recepito le direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e alle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale. Tramite il recepimento delle citate direttive comunitarie, l'Italia ha dato piena attuazione al Sistema comune di asilo europeo, che mira a definire norme comuni e non più solo prescrizioni minime, al fine di introdurre progressivamente nei diversi paesi procedure comuni per la concessione di uno *status* uniforme[47].

Nel 2015 ha preso avvio un'azione, affidata a Italia Lavoro S.p.A., finalizzata alla realizzazione di percorsi integrati di inserimento socio-lavorativo e di integrazione (progetto INSIDE - INSerimento Integrazione nordsuD inclusionE). Le risorse finanziare ammontano a 4.5 milioni, di cui 3,7 destinati al finanziamento di percorsi di politica attiva del lavoro, a valere sul Fondo politiche migratorie. Il progetto prevede la realizzazione di 672 percorsi integrati di servizi e misure di politica attiva del lavoro, per qualificare le competenze e favorire l'occupazione dei titolari di protezione internazionale inseriti nel circuito dell'accoglienza della rete Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati).

Sempre a Italia Lavoro è stato affidato un intervento, del valore complessivo di 6 milioni, finalizzato alla realizzazione di 960 percorsi integrati di politica attiva, rivolti a minori stranieri non accompagnati, nella fase di transizione verso la maggiore età,

Nel 2015 si è conclusa un'azione rivolta a più di 1500 migranti, che ha visto l'attivazione di percorsi di tirocinio e l'erogazione di doti formative con finalità occupazionali dal valore di 5.000 euro ciascuno. L'intervento è stato rivolto a fasce vulnerabili di migranti, cioè i titolari di protezione internazionale e i migranti in condizione di disagio occupazionale. Sono state stanziate complessivamente risorse pari a 5,7 milioni, a valere sui fondi comunitari.

Con riferimento ai minori non accompagnati, nell'ambito della convenzione con l'OIM (Organizzazione internazionale migranti), sono state attivate 432 indagini familiari nei Paesi di origine dei minori e 17 procedure di rimpatrio assistito.

Le attività per l'integrazione dei migranti si è sostanziata, altresì, nell'attivazione di programmi solidaristici di accoglienza temporanea di bambini e adolescenti stranieri in situazioni di difficoltà.

Nel corso dell'anno 2015, sono stati autorizzate 740 iniziative, presentate da 176 associazioni, a fronte delle quali hanno fatto ingresso in Italia circa 10.700 minori.

lavoratori di Paesi che hanno partecipato ad Expo Milano 2015 per attività di smantellamento dei padiglioni espositivi (100), di lavoratori autonomi (2.400) di soggetti presenti sul territorio nazionale che vogliono convertire il permesso di soggiorno in loro possesso in permessi di soggiorno per lavoro subordinato n. 14.250). Con lo stesso decreto è stato autorizzato l'ingresso di 13.000 lavoratori extracomunitari per attività stagionali legate ad esigenze dei settori agricolo e turistico-alberghiero.

[47] Tra le principali novità introdotte, la normativa prevede, al fine di facilitare l'accesso al mercato del lavoro, che il permesso di soggiorno per richiesta asilo consenta di svolgere attività lavorativa trascorsi 60 giorni dalla domanda di protezione internazionale (il termine, in precedenza era di sei mesi). Il permesso di soggiorno resta tuttavia non convertibile in un permesso per lavoro. Il d.lgs. n. 142/2015 interviene anche sul sistema di accoglienza, ispirato all'intesa sancita in sede di Conferenza unificata il 10 luglio 2014 e distinto in una fase di prima accoglienza assicurata nei centri di primo soccorso e assistenza istituiti dalla cosiddetta "legge Puglia" (legge n. 563/1995) e in una fase di seconda accoglienza nell'ambito del Sistema di protezione nazionale per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar).

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Considerazioni di sintesi
1. Programmazione strategica e finanziaria
2. Analisi finanziarie e contabili: *2.1. Le risorse finanziarie assegnate*; *2.2. Analisi della gestione delle spese*
3. Missioni e i Programmi: *3.1. Giustizia civile e penale;* 3.1.1. Fondo unico Giustizia; 3.1.2. Legge Pinto ed equa riparazione; 3.1.3. Spese di giustizia; *3.2. Amministrazione penitenziaria;* 3.2.1. Piano carceri; 3.2.2. Trattamento penitenziario; 3.2.3. REMS ed Ospedali psichiatrici giudiziari; 3.2.4. Cassa Ammende; *3.3. Giustizia minorile e di comunità*

Considerazioni di sintesi

L'efficienza organizzativa della giustizia e del settore giudiziario in generale sono elementi decisivi per il paese nell'ottica della crescita. Su tali aspetti si dispiega il processo di riforma, quale sintesi di interventi normativi ed organizzativi.

Gli esiti valutativi della Commissione europea del quadro di valutazione UE della giustizia 2016, nel rapporto pubblicato nel mese di aprile 2016, pur evidenziando ancora la lunghezza dei processi civili, riscontrano un miglioramento rispetto al 2013, con segnali di trasformazione positiva nell'efficienza del sistema giudiziario italiano, soprattutto per la diminuzione del numero delle cause civili pendenti e sul fronte dell'informatizzazione del processo. Quindi il raggiungimento di risultati concreti, nel poliedrico panorama della giustizia, appare sempre più urgente.

La nuova organizzazione, prevista dal Regolamento (dPCM 84/2015) adottato nel mese di luglio 2015, è il momento principale di snodo della modifica delle articolazioni amministrative centrali e della compagine periferica. Tale novellato quadro delle strutture è importante per supportare il cambiamento organizzativo e tecnologico degli uffici giudiziari; l'ottica di fondo contempera la *spending review*, che si esalta con l'obiettivo del conseguimento di maggior efficienza funzionale, attraverso l'eliminazione delle duplicazioni di funzioni sovrapponibili e l'integrazione operativa, ma anche con la valorizzazione delle esperienze tecnico-professionali, soprattutto nell'affidamento alla Direzione della giustizia minorile anche del settore dell'esecuzione della pena esterna, al fine di conseguire una sinergia concreta degli ambiti di competenza contigui.

Lo stanziamento definitivo del Ministero (8,17 miliardi) è superiore al 2014 (7,88 miliardi). La missione "giustizia", che assorbe il 99 per cento delle risorse del Ministero, si articola in 3 programmi: "Giustizia civile e penale", "Amministrazione penitenziaria" e "Giustizia minorile e di comunità". La capacità di pagamento è di poco superiore al 90 per cento, anche se la formazione dei nuovi residui dell'esercizio fa ampliare i residui finali. La situazione debitoria migliora nel complesso, nell'esercizio in consuntivazione, non riscontrandosi nuovi debiti fuori bilancio in alcuni fra gli ambiti di spesa più soggetti a tale patologia contabile - quali le spese per intercettazioni e le spese di giustizia -; tuttavia permangono criticità nell'ambito delle spese per l'equa riparazione, ove si riscontrano nuovi debiti fuori bilancio (85,7 milioni) e nelle spese di funzionamento nel programma dell'Amministrazione penitenziaria (14,5 milioni). Non risolte,

infine, sono le situazioni debitorie pregresse, che, pur se ridotte nell'importo ancora dovuto, ammontano a 22 milioni per intercettazione e 399,9 milioni per equa riparazione.

La geografia giudiziaria doveva essere completata nel 2015: il quadro organizzativo appare ad oggi più chiaro, ma non ancora compiuto ed a regime, in attesa che siano esaminate dal Ministero le richieste, in ordine alla riduzione degli uffici del giudice di pace (sono n. 360 sedi al 18 maggio 2016), con il mantenimento degli oneri a carico dei Comuni, pervenute entro la scadenza del termine. L'osservazione dei dati statistici della giustizia civile pone in luce un abbattimento dell'arretrato dell'8 per cento, considerato al netto delle tutele, curatele e amministrazioni di sostegno, ragionevole ed utile sterilizzazione soprattutto nei confronti internazionali. Il totale nazionale dei fascicoli civili pendenti al 30 giugno 2015 risulta, al netto dell'attività del giudice tutelare, pari a 4.221.949 procedimenti. Hanno concorso alla riduzione dell'arretrato da un lato gli interventi finalizzati a velocizzare i tempi dei processi (tirocinio formativo nell'ambito degli Uffici per il processo e il progetto "Piano Strasburgo 2") e dall'altro gli strumenti deflattivi introdotti di recente nell'ordinamento, rispetto ai quali tuttavia non risulta agevole e strutturato il monitoraggio degli effetti. Il *trend* decrescente, fotografato al giugno 2015, pone in luce tuttavia la stretta interconnessione con le minori iscrizioni a ruolo, mentre al contrario si evidenzia un minor tasso di definizione delle controversie in tutti i gradi di giudizio. Se si riscontra positivamente che si sono ridotti i tempi di definizione, rileva però, nelle statistiche del Ministero, che le cause ultra-triennali sono aumentate e pertanto sono a rischio indennizzo ex legge Pinto circa 3,5 milioni di cause.

Sicuramente di ausilio sono stati anche il consolidamento dei risultati ottenuti con il processo civile telematico, non completamente definito, finanziato da ingenti risorse, stanziate dal 2011 al 2015 per circa 550 milioni e pagate per 465 milioni, ed il rafforzamento dell'infrastruttura informatica.

Sono stati analizzati alcuni profili di particolare interesse, relativi alla gestione del Fondo unico Giustizia, al debito derivante dalle condanne per equa riparazione ed al sistema di intercettazione.

Le dinamiche del FUG, 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, sono ancora critiche nel complesso processo di alimentazione, amministrazione e versamento all'erario delle ingenti risorse intestate al Fondo. La gestione del Fondo unico Giustizia, attribuita a Equitalia Giustizia dal 2009 ha comportato versamenti complessivi allo Stato per circa 1,16 miliardi.

In ordine alla durata eccessiva dei processi, che come noto ha comportato una notevole dimensione finanziaria della spesa dovuta per l'equa riparazione in applicazione della legge 24 marzo 2001, n. 89, il Ministero della giustizia aveva varato un piano straordinario teso a realizzare il progressivo rientro del debito, che al 31 dicembre 2015 ancora è ingente (399,9 milioni), nonostante in diminuzione rispetto al passato; al fine di smaltire la massa debitoria nel 2015 è stato sottoscritto un accordo di collaborazione con la Banca d'Italia. Pur non incidendo sulla situazione relativa ai debiti pregressi, sono intervenute modifiche ordinamentali, che potranno influire sulle eventuali nuove posizioni di diritto all'equa riparazione, in particolare con riguardo ai rimedi preventivi ed alla limitazione del *quantum* dell'indennizzo.

La gara unica nazionale per i servizi tecnici in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali, ormai all'esame dal 2007, non ha ancora avuto esito. Anche se si è rilevata una contrazione della spesa dedicata alle intercettazioni nel 2015 e la non sussistenza di nuove situazioni debitorie e, comunque, nella consapevolezza della complessità degli ambiti operativi, appare necessaria una svolta decisiva.

Con riguardo al settore penitenziario si sono riscontrati, quest'ultimo anno, notevoli sviluppi: sono stati introdotti interventi di riforma, avviati nella materia della esecuzione penale e nella sfera trattamentale del detenuto, si è attuato il definitivo passaggio ai due ministeri ora competenti (MEF e MIT), a seguito della conclusione dell'attività del Commissario per il Piano carceri. Negli ultimi anni, il sovraffollamento carcerario è stato affrontato a livello normativo e gestionale, sia con le modifiche di norme penali e amministrative tali da incidere sul sistema delle

sanzioni carcerarie, ridimensionandone l'ambito con effetti sul numero dei detenuti, da un lato; sia con opere immobiliari negli istituti penitenziari, per aumentare i posti detentivi e migliorare le condizioni dei detenuti. I recenti interventi sono in risposta al noto pronunciamento di condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Se permangono situazioni di particolari criticità, tuttavia l'indice di sovraffollamento risulta diminuito, anche in virtù del calo del numero dei detenuti ristretti negli istituti (105 per cento nel 2015 rispetto al 108 per cento del 2014), detenuti che ammontano a 52.164 al 31 dicembre 2015 e ciò a fronte di un numero di posti detentivi di circa 49.570.

Appare migliorata, ma non esaustiva la *governance* sulle infrastrutture carcerarie: dopo una ricognizione dello stato dell'arte, non particolarmente agevole, coordinata e precisa, gli esiti del Piano carceri sono deludenti, come rilevato da questa Corte; nel 2015 l'Amministrazione ha completato l'attività di trasferimento dei documenti, relativi a n. 31 interventi assegnati ai Provveditorati Interregionali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e ad altri n. 20 interventi, che risultano quasi tutti completati, al Dipartimento amministrazione penitenziaria.

Non è completato il passaggio dagli Ospedali Psichiatrici giudiziari alle Residenze per l'esecuzione della misura di sicurezza, per la mancata collaborazione fra livelli di governo ed in particolare per la mancata attivazione delle REMS in alcune Regioni, allo stato commissariate per tali ambiti. Ciò ha comportato l'impossibilità di eseguire sempre le decisioni dell'Autorità giudiziaria.

Per quanto attiene agli obiettivi della Giustizia minorile e di comunità, occorre evidenziare l'evoluzione nel panorama internazionale di crisi con gli indubbi riflessi sulla società civile, che ha comportato la necessità di un adeguamento ed una rivisitazione dell'organizzazione e dell'operatività del Sistema dei Servizi Minorili della Giustizia. Inoltre, le funzioni riguardanti la gestione dell'esecuzione penale esterna per i minori e per gli adulti, sono state unificate al fine della valorizzazione delle esperienze tecnico-professionali già maturate in taluni settori dell'amministrazione, concentrando le relative competenze, attribuite finora ad uffici appartenenti ad articolazioni dipartimentali differenti. Il sistema dell'esecuzione penale esterna deve garantire la gestione delle misure alternative alla detenzione, delle sanzioni penali non detentive, della messa alla prova ex art. 168-*bis* c.p., delle altre sanzioni e misure che si eseguono nella comunità. A tale ultimo riguardo, sarebbe opportuno incidere proficuamente su meccanismi convenzionali anche per un miglior utilizzo delle risorse. Determinante è la sinergia multilivello sia fra le amministrazioni pubbliche coinvolte, sia con il privato sociale. Sulla base di quanto riferito dall'amministrazione, la scelta delle comunità sul territorio non è per così dire strutturata, così come non sono penetranti i controlli. Occorrerebbe una messa a sistema degli attori coinvolti, per garantire maggior trasparenza e l'efficacia del collocamento in comunità ed in generale degli interventi.

1. Programmazione strategica e finanziaria

Il Ministero della giustizia svolge funzioni e compiti convergenti nell'organizzazione della giustizia in ambito civile e penale, del settore penitenziario e della giustizia minorile, su tutto il territorio nazionale. Esercita anche le funzioni amministrative, strettamente connesse alla funzione giurisdizionale, quali la gestione degli archivi notarili e la vigilanza sugli ordini e collegi professionali.

L'efficienza organizzativa della giustizia e del settore giudiziario in generale sono elementi decisivi per il Paese nell'ottica della crescita. Su tali aspetti si dispiega il processo di riforma, quale sintesi di interventi normativi ed organizzativi.

Il contesto nazionale della giustizia va esaminato dal punto di vista dell'organizzazione e della razionalità del sistema. Il panorama è poliedrico: si va dalla revisione della geografia giudiziaria sul territorio, alla nuova organizzazione degli uffici, all'implementazione degli strumenti telematici ed informatici a valenza legale, all'incisiva soluzione del problema carcerario dal punto di vista dell'edilizia e del trattamento dei detenuti, con profili specifici riguardanti la giustizia minorile.

La Commissione europea ha pubblicato, nel mese di aprile 2016, il quadro di valutazione UE della giustizia 2016, che presenta una analisi comparativa dell'efficienza, della qualità e dell'indipendenza dei sistemi giudiziari degli Stati membri. L'Italia, sulla base dell'analisi dei dati 2014, viene segnalata ancora per la lunghezza dei processi civili. Il dato italiano, tuttavia, mostra un miglioramento rispetto a quello del 2013 e risultano presenti alcuni segnali di trasformazione positiva nell'efficienza del sistema giudiziario quali la diminuzione del numero delle cause pendenti in maniera consistente in tutte le categorie e la riduzione del tempo necessario a risolvere le cause civili. Per quanto riguarda la qualità del sistema giudiziario, la Commissione sottolinea come, sul fronte dell'informatizzazione, vi sia attualmente spazio per ottimizzare per quanto concerne l'uso degli strumenti tecnologici dell'informazione e della comunicazione- ICT nei tribunali. Le evidenze argomentative risultano analoghe al contenuto del rapporto 2014 della Commissione per l'Efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ).

Gli interventi normativi ed organizzativi, anche nel 2015, sono convergenti proprio per la risoluzione delle suddette criticità.

Il 2015 assume rilevanza per tre profili: l'abbattimento dell'arretrato civile, il processo civile telematico ed il superamento dell'emergenza carceraria. L'analisi, in tali prospettive, intende scrutinare gli effetti degli interventi organizzativi e gestionali attuati nell'esercizio in consuntivazione.

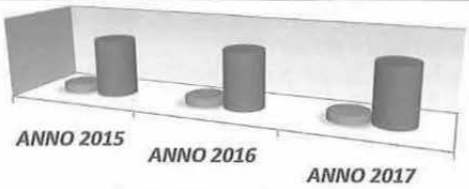
Nel corso del 2015, il Ministero della giustizia riferisce di aver conseguito la maggior parte degli obiettivi programmati, finalizzati al corretto funzionamento del sistema giustizia, nell'ottica della necessaria complementarietà tra gli interventi di carattere normativo e quelli di innovazione organizzativa.

L'Atto di indirizzo politico istituzionale del Ministro della giustizia per l'anno 2015, emanato il 5 settembre 2014, individua le seguenti priorità politiche fra le quali si segnalano il completamento della revisione dell'organizzazione del Ministero e la conseguente razionalizzazione e riorganizzazione nel sistema di distribuzione del personale, con innalzamento dei livelli di efficienza dei servizi, l'incremento e diffusione delle prassi virtuose degli uffici giudiziari, finalizzate all'abbattimento dell'arretrato civile; l'incremento e diffusione dei progetti di innovazione tecnologica nei procedimenti giudiziari, civili e penali, potenziando le infrastrutture informatiche e la telematizzazione degli atti e in un'ottica di prossimità al cittadino; il deciso miglioramento delle condizioni di detenzione, anche attraverso la razionalizzazione e la revisione delle infrastrutture e dell'edilizia degli istituti penitenziari e minorili; le nuove modalità organizzative per la gestione dell'esecuzione penale esterna. Fra gli obiettivi strategici è indicato altresì il "rafforzamento della cooperazione giudiziaria internazionale".

Nella nota integrativa al bilancio di previsione 2015-2017 sono contenuti gli obiettivi per missioni e programmi per ogni Centro di responsabilità del Ministero, coerenti con l'Atto di indirizzo politico istituzionale del Ministro.

La Direttiva annuale del Ministro per l'anno 2015, dell'11 marzo 2015, pone il raccordo tra gli indirizzi di politica economica e la programmazione strategica affidata all'azione amministrativa del Ministero per il corretto e proficuo impiego delle risorse assegnate. Individua quindi gli obiettivi strategici e operativi, nonché le risorse assegnate per gli stessi e per i compiti istituzionali. Il grafico pone in evidenza, per il triennio 2015-2017, le risorse assegnate agli obiettivi strutturali ed a quelli strategici, questi ultimi destinatari di minori risorse (1 miliardo circa per ciascuno degli esercizi).

GRAFICO 1



	ANNO 2015	ANNO 2016	ANNO 2017
Risorse assegnate agli obiettivi strategici	1.064.325.301,00	1.048.602.612,00	1.029.675.785,00
Risorse assegnate ai CDR (obiettivi strutturali)	7.141.715.078,00	7.159.281.851,00	7.176.460.284,00

Fonte: elaborazione Ministero della giustizia

Il Piano della *performance* 2015-2017 è stato presentato in data 30 giugno 2015, suddiviso nella programmazione strategica dei singoli Dipartimenti, strettamente correlati alle funzioni del Ministero ed ai programmi di spesa della missione giustizia; la predisposizione triennale degli obiettivi strategici dell'amministrazione è soggetta ad aggiornamento c/o modifica degli obiettivi, soprattutto necessaria nel 2015, anno nel quale sono state numerose le innovazioni normative di settore.

Al riguardo, le novità normative, che hanno caratterizzato il 2015, hanno riguardato in particolare l'organizzazione avviata nei precedenti esercizi. Si è completata la riforma dei modelli organizzativi e di funzionamento degli uffici giudiziari e del Ministero, attraverso un processo di rinnovazione delle articolazioni amministrative centrali, tale da supportare il cambiamento organizzativo e tecnologico degli uffici giudiziari e delle strutture periferiche. Con dPCM n. 84 del 14 luglio 2015 è stato emanato il nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia[1], nell'ottica di un quadro generale di politica di *spending review*[2], oltre che di conseguimento di maggior efficienza funzionale, attraverso l'eliminazione delle duplicazioni di funzioni sovrapponibili e l'integrazione operativa; in particolare è stato individuato un unico ufficio, con unificazione e razionalizzazione della gestione dei beni e dei servizi serventi tutte le articolazioni ministeriali[3], e sul territorio le strutture periferiche sono state rivisitate in tre direzioni regionali di livello dirigenziale generale; è stata istituita una struttura temporanea, di livello dirigenziale generale, per il coordinamento delle attività nell'ambito della politica regionale, nazionale e comunitaria, che ha la responsabilità del coordinamento, gestione e controllo dei programmi e degli interventi volti, nell'ambito della politica di coesione, al perseguimento degli obiettivi del Ministero, inerenti all'organizzazione del sistema giustizia.

Tra le novità più rilevanti del Regolamento va inoltre menzionata la nuova struttura del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (DGMC) alla quale sono state attribuite anche tutte le funzioni riguardanti la gestione dell'esecuzione penale esterna per i minori e per gli adulti, al fine di valorizzazione delle esperienze tecnico-professionali già maturate in taluni settori dell'amministrazione, concentrando le relative competenze attribuite finora ad uffici appartenenti ad articolazioni dipartimentali differenti.

[1] Decreti attuativi: d.m. 5 ottobre 2015;d.m. 17 novembre 2015; d.m. 14 dicembre 2015; d.m. 17 novembre 2015, d.m. 3 febbraio 2016 e d.m. 2 marzo 2016.

[2] Riduzione di un cospicuo numero delle posizioni di dirigente generale, passate da 61 a 37 e di quelle di dirigente, passate da 1.006 a 712, con un risparmio calcolato dall'Amministrazione in circa 34 milioni e, complessivamente, in 65 milioni.

[3] Un'unica Direzione generale esercita una competenza generale in materia di procedure contrattuali del Ministero, comprese le procedure di formazione del contratto riguardanti l'acquisizione di beni e servizi informatici.

Nell'ottica della trasversalità dei compiti attribuiti alle direzioni generali è stata valorizzata la funzione della Conferenza dei Capi dipartimento. È stata prevista l'unificazione e razionalizzazione della gestione dei beni e dei servizi.

Tra le misure organizzative che hanno preso l'avvio concreto, vi è il c.d. Ufficio per il Processo[4]: l'art. 21-*ter* del DL n. 83 del 2015 ha previsto la corresponsione di una borsa di studio dell'ammontare di 400 euro mensili in favore dei tirocinanti di cui all'art. 73 del DL n. 69 del 2013, proprio per supportare ed incentivare la loro partecipazione.

Inoltre, per «l'efficientamento del sistema giudiziario», finalità che aveva già fruito peraltro di ripetuti finanziamenti nei precedenti esercizi, la legge di stabilità 2015[5] ha previsto uno specifico fondo con dotazioni crescenti. L'art. 1 comma 96 della legge ha stanziato, infatti, 50 milioni per il 2015, 90 milioni per il 2016 e 120 milioni per il 2017, con la precipua finalità di migliorare ancora l'efficienza del sistema giudiziario e potenziare il cosiddetto processo telematico. Ed ancora, la legge di stabilità 2015 ha previsto il trasferimento al Ministero della giustizia dal 1° settembre 2015 delle spese obbligatorie di funzionamento per gli uffici giudiziari[6], che sulla base della previgente normativa erano a carico dei Comuni. Anche la gestione delle spese per il funzionamento degli uffici giudiziari è stata interessata da una riforma normativa, ad opera della predetta legge di stabilità 2015.

Sempre dal punto di vista organizzativo, con la riforma della "Geografia giudiziaria" è stata realizzata una complessa revisione dell'assetto delle circoscrizioni giudiziarie, mutando la distribuzione degli uffici di primo grado sul territorio. È stato avviato a completamento l'assetto territoriale[7], con la definizione delle sedi del giudice di pace abolite, ovvero mantenute su richiesta ed a carico dei Comuni (il termine è stato prorogato al 31 maggio 2016)[8]. Il nuovo quadro organico dovrebbe rivelarsi stabile, sia nell'ottica organizzativa di supporto della funzione di giustizia, sia in funzione programmatoria delle risorse umane e strumentali.

In tale contesto si inserisce tuttavia la riforma della magistratura onoraria introdotta con la legge di delega n. 57 del 2016[9]. Le novità riguardano la eliminazione della distinzione tra giudici di pace e giudici onorari di tribunale, con una figura unica di giudice onorario, denominato "giudice onorario di pace" (GOP), inserito in un solo ufficio giudiziario. I magistrati requirenti onorari, invece, confluiranno nelle procure in una specifica articolazione. Ulteriori novità riguardano l'accesso per la nomina, il requisito dell'età, la durata dell'incarico e l'ambito di competenza.

Ora il quadro organizzativo appare più chiaro ma non ancora compiuto ed a regime.

In ordine alle questioni relative all'edilizia carceraria, si è conclusa la fase di transizione della riconduzione al Ministero delle attività già demandate nell'ambito del "Piano carceri" al Commissario Straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, come si specificherà nel paragrafo dedicato.

---

[4] Decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90.

[5] Legge 23 dicembre 2014, n. 190.

[6] Da tale data, lo Stato non corrisponderà più ai Comuni i canoni di locazione per gli immobili di loro proprietà adibiti a sede di uffici giudiziari, mentre continueranno a conservare tale destinazione i locali demaniali adibiti allo stesso uso. Il trasferimento al Ministero della giustizia della titolarità delle spese obbligatorie per gli uffici giudiziari non comporta lo scioglimento dei rapporti contrattuali in corso, né modifica la titolarità delle posizioni di debito e di credito sussistenti al momento del passaggio.

[7] La legge n. 148 del 2011 ha conferito delega al Governo per la riorganizzazione della geografia giudiziaria: 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.

[8] Il DL 31 dicembre 2014, n. 192, 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.

[9] Termine della delega entro il 14 maggio 2017.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

La legge 23 dicembre 2014, n. 191 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017", reca, per lo stato di previsione del Ministero della giustizia, uno stanziamento iniziale di competenza di 7.766,3 milioni (+213 milioni rispetto al dato 2014); lo stanziamento definitivo è più elevato (8.177,1 milioni; +287,4 milioni rispetto al 2014, in termini percentuali +3,6 per cento) e rappresenta l'1,3 per cento dello stanziamento totale dello Stato (al netto del rimborso prestiti). La tavola seguente indica le variazioni delle risorse nel triennio.

TAVOLA 1

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2015

(in milioni)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento definitivo di competenza			Variazione anno precedente		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	5.903,50	5.843,40	5.798,10	-129,3	-60,1	-45,3
di cui imposte pagate sulla produzione	341,4	347,4	348,7	-10,4	6,1	1,3
Consumi intermedi	1.454,40	1.449,50	1.589,90	64,8	-4,9	140,4
Trasferimenti di parte corrente	306,4	304,5	316,3	-73	-1,9	11,8
di cui alle Amministrazioni pubbliche	77,4	111,2	132,9	-94,3	33,8	21,7
Altre uscite correnti	68,1	124,4	205,7	33,2	56,3	81,3
di cui interessi passivi	4,4	1,6	1,3	3,4	-2,8	-0,3
SPESE CORRENTI	***7.732,40***	***7.721,70***	***7.909,90***	***-104,3***	***-10,7***	***188,2***
Investimenti fissi lordi	279,4	168	267,2	78	-111,4	99,2
SPESE IN CONTO CAPITALE	***279,4***	***168***	***267,2***	***78***	***-111,4***	***99,2***
SPESE FINALI	***8.011,80***	***7.889,70***	***8.177,10***	***-26,3***	***-122,1***	***287,4***
SPESE COMPLESSIVE	8.011,80	7.889,70	8.177,10	-26,3	-122,1	287,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Distinguendo le spese correnti da quelle in conto capitale, si osserva che le prime sono di gran lunga prevalenti (7.909,9 milioni, in aumento del 2,4 per cento rispetto al dato 2014, superando anche lo stanziamento del 2013), mentre lo stanziamento di quelle in conto capitale si attesta a 267,2 milioni (con una variazione positiva del 59,1 per cento rispetto all'anno precedente, ma una diminuzione del -4,4 per cento rispetto al 2013). Andando ad analizzare le categorie delle spese correnti, nel corso del triennio troviamo una diminuzione dei redditi da lavoro (con 5.798,1 milioni, rispetto al 2014 di -45,3 milioni), dovuto in gran parte al mancato *turn over* del personale ed alla riduzione di quello in servizio, imputabile quasi esclusivamente al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (-60,5 milioni in meno rispetto al 2014), mitigata però dall'aumento della spesa per il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (+13,0 milioni rispetto al 2014), e dal Dipartimento per la giustizia minorile con stanziamenti per 105,4 milioni (102,4 nel 2014). Di contro, si registra un aumento nei consumi intermedi (1.589,9 milioni, +9,3 per cento rispetto al 2013 e +9,7 per cento la variazione con il 2014), connesso all'istituzione del capitolo dedicato alle spese relative al funzionamento degli uffici giudiziari (cap. 1550), passate in capo al Ministero della giustizia (con stanziamenti di circa 123,3 milioni) ed alle spese per intercettazioni, il cui capitolo dedicato reca uno stanziamento definitivo di 275 milioni, rispetto agli anni precedenti aumentato del 20 per cento (+20,7 rispetto al 2014 e +20,2 per cento rispetto al 2013). Ulteriore incremento di risorse si è avuto per i tirocini formativi negli uffici giudiziari, nell'ambito del funzionamento dell'ufficio del processo. Aumentano anche i trasferimenti, in special modo quelli alle amministrazioni pubbliche, per i contributi che il Ministero traferisce ai Comuni per il funzionamento degli uffici giudiziari (dal 2013 al 2015 +72 per cento). L'ampliamento costante nel triennio della categoria "altre uscite correnti" è dovuto all'incremento delle risorse per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi

proposti dagli aventi diritto ai fini dell'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo (con stanziamenti per 50 milioni nel 2013, 100,1 milioni nel 2014 e 180 milioni nel 2015); nel capitolo peraltro, si riscontrano nuove situazioni debitorie fuori bilancio. Riguardo agli investimenti fissi lordi, lo stanziamento del triennio presenta un andamento non costante dovuto alle politiche prioritarie dell'Amministrazione, che nel 2013 aveva investito gran parte delle risorse nell'ampliamento degli immobili delle strutture carcerarie per il sovraffollamento carcerario, mentre nel 2015 rivolge risorse allo sviluppo del sistema informativo (che vede triplicato lo stanziamento rispetto sia al 2013 che al 2014); infatti nel corso dell'anno si sono aggiunte risorse per 61,9 milioni, di cui 46,0 milioni con decreto del ministro del tesoro[10] e 15 milioni circa provenienti dalla ripartizione della seconda quota del Fondo unico Giustizia 2015[11]. In aumento sono anche le spese straordinarie per il restauro e manutenzione degli uffici sia centrali che periferici (+70 per cento rispetto allo stanziamento del 2013 e +131 per cento circa rispetto a quello del 2014).

2.2. Analisi della gestione delle spese

Le dotazioni finanziarie assegnate al Ministero della giustizia per il 2015 sono ripartite tra le tre missioni di spesa, pur risultando per la quasi totalità (oltre il 99,1 per cento) assegnate alla missione "Giustizia" che costituisce la principale missione di spesa ed è essenzialmente volta ad assicurare l'amministrazione e il funzionamento del sistema giudiziario e il supporto ai tribunali civili, penali e minorili, il sistema carcerario ed il sistema della giustizia minorile e di comunità. Confluiscono in tale missione anche i costi di rappresentanza e rapporto con organismi internazionali, in tema di prevenzione, e l'analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico.

TAVOLA 2

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI E PROGRAMMI- COMPETENZA

(in milioni)

Missione	Programma	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni di competenza		Pagato competenza		Res N Form Totali		Res N Form Propri		Res N Form Stanz		Residui finali		Economie/ Maggiori spese comp	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
006.Giustizia	Amministrazione penitenziaria	2.943,8	2.856,6	2.790,5	2.786,9	2.722,6	2.741,5	98,1	79,0	75,2	61,1	22,9	17,9	145,0	120,5	123,0	36,1
	Giustizia civile e penale	4.721,2	5.085,8	4.618,2	5.016,5	4.278,5	4.333,6	391,6	753,2	386,6	720,5	5,0	32,7	504,9	910,0	51,1	-1,1
	Giustizia minorile	163,0	163,8	149,3	145,0	134,4	136,1	20,2	14,6	18,2	9,8	2,0	4,8	26,0	16,5	8,5	13,1
	Totale	**7.828,1**	**8.106,2**	**7.558,0**	**7.948,5**	**7.135,5**	**7.211,2**	**509,9**	**846,8**	**480,0**	**791,4**	**29,9**	**55,3**	**675,9**	**1.046,9**	**182,6**	**48,1**
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	29,1	27,3	25,5	26,3	24,8	26,1	1,1	0,8	0,8	0,8	0,3	0,0	1,4	1,0	3,2	0,3
	Totale	**29,1**	**27,3**	**25,5**	**26,3**	**24,8**	**26,1**	**1,1**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,3**	**0,0**	**1,4**	**1,0**	**3,2**	**0,3**
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	32,6	43,7	0,0	41,8	0,0	41,8	32,1	0,0	0,0	0,0	32,1	0,0	32,1	0,0	0,5	1,9
	Totale	**32,6**	**43,7**	**0,0**	**41,8**	**0,0**	**41,8**	**32,1**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**32,1**	**0,0**	**32,1**	**0,0**	**0,5**	**1,9**
Totale		**7.889,7**	**8.177,1**	**7.583,5**	**8.016,6**	**7.160,3**	**7.279,2**	**543,1**	**847,6**	**480,8**	**792,2**	**62,3**	**55,4**	**709,4**	**1.047,9**	**186,3**	**50,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[10] DMT n. 64943 del 14 settembre 2015 dispone una variazione del Fondo da destinare ad interventi strategici finalizzati al recupero di efficienza del sistema giudiziario e al completamento del processo telematico (istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 96 della legge di stabilità 2015, con una dotazione iniziale di 50 milioni per l'anno 2015) per circa 48,6 milioni.

[11] D.m. 5 ottobre 2015.

Per il 2015, a fronte di stanziamenti definitivi per di 8.177,1 milioni, si registra un aumento degli impegni (+5,7 per cento), mentre i pagamenti si mantengono quasi allo stesso livello (+1,7 per cento).

Crescono i residui finali, che ammontano a 1.047,9 milioni (circa il 12,8 per cento dell'ammontare dello stanziamento del Ministero, 709,4 milioni nel 2014), dei quali 847,6 milioni di nuova formazione (55,4 milioni per residui di stanziamento); ciò è dovuto in parte alle risorse aggiuntive (circa 496,7 milioni) che il Ministero ha avuto, tramite disposizioni legislative avvenute nel corso dell'esercizio in esame (ne è esempio il capitolo per le *spese relative al funzionamento degli uffici giudiziari*, passate in capo al Ministero della giustizia dal 1 settembre 2015 ai sensi della legge di stabilità 2015, che, a fronte di stanziamenti di 123,3 milioni, ha registrato pagamenti solo per 19,1 milioni, creando residui per 103,3 milioni) ed anche in relazione alle criticità sul versante dei pagamenti, in particolare sul capitolo dedicato alle spese di giustizia, che, a fronte di impegni per 487,5 milioni, presenta residui per 107 milioni. Diminuiscono di contro le economie, che si attestano a 50,4 milioni (186,3 milioni nel 2014).

3. Missioni e programmi

La missione "Giustizia", che come già accennato, è la principale missione di spesa del Ministero della giustizia, comprende 3 programmi: "Giustizia civile e penale", "Amministrazione penitenziaria"; "Giustizia minorile e di comunità".

Le missioni di minor rilievo, trasversali ad altri ministeri, sono la missione "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" e la missione "Fondi da ripartire", che rispettivamente portano la prima stanziamenti definitivi per 27,3 milioni (-1,8 milioni rispetto al 2014), impegni per 26,3 milioni e pagamenti che si attestano a 26,1 milioni e la seconda stanziamenti definitivi pari a 43,7 milioni, dovuti in gran parte al Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali (41,8 milioni) ed il nuovo Fondo per l'efficienza del sistema giudiziario, nonché per il completamento del processo telematico (il capitolo 1536 istituito dall'articolo 10 del legge di stabilità 2015 prevede una dotazione di 50 milioni iniziale e 1,4 miliardi definitiva per il 2015 (di 90 milioni per il 2016 e 120 milioni a decorrere dal 2017).

3.1. Giustizia civile e penale

Nel programma sono ricondotte le seguenti attività: 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 U.E., O.N.U. e altri organismi internazionali in tema di prevenzione; studi, analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico.

Le risorse stanziate, pari al 62,2 per cento dell'intero stanziamento del Ministero e cioè 5,08 miliardi, sono state maggiori rispetto all'anno precedente (+7,2 per cento), in aumento anche gli impegni per oltre 5 milioni, mentre i pagamenti si sono attestati a 4.333,6 milioni, creando residui di nuova formazione per 753,2 milioni e residui finali per circa 910 milioni (in forte aumento rispetto al 2014, erano 504,9 milioni). I capitoli che hanno generato questo incremento sono stati principalmente le "Spese derivanti dai ricorsi ai fini dell'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo" (cap. 1264), con stanziamenti di 180 milioni (nel 2014, 101 milioni circa), quasi tutti impegnati (178,4 milioni) ma pagati solo

in parte (circa 142,3 milioni), generando residui di nuova formazione per circa 36,0 milioni (residui finali pari a 36,5 milioni). In aumento si registrano le economie per 1,6 milioni (0,1 milioni nel 2014) indice di non utilizzo delle risorse.

Come sopra accennato, le "Spese di giustizia"[12], il cui stanziamento viene quantificato monitorando i dati relativi alla spesa sostenuta dagli uffici giudiziari nel primo quadrimestre dell'anno in corso, sono una spesa connessa al numero di processi, alla celerità con cui vengono effettuate le liquidazioni giudiziarie ed anche agli aggiornamenti biennali dei parametri reddituali per il patrocinio a spese dello Stato. Per il 2015, nel capitolo in argomento sono stati stanziati 488,2 milioni (-21,7 milioni rispetto al 2014), quasi tutti impegnati (487,5 milioni), ma pagati solo in parte (380,4 milioni), creando così residui di nuova formazione per 107,1 milioni (mentre i residui finali sono stati circa 172,3 milioni, nel 2014 erano 155,1 milioni). Anche le "Spese per intercettazioni" (cap. 1363), spesa anche questa influenzata dalle esigenze processuali, e connessa ai tempi degli uffici giudiziari che procedono alla liquidazione delle fatture (con decreto del magistrato), presenta stanziamenti di 275 milioni (47,2 milioni in più rispetto al dato del 2014), tutti impegnati, ma pagati solo per 177,1 milioni, determinando i residui finali per 101,9 milioni (di cui 97,9 di nuova formazione). Ulteriori residui si sono creati con le "Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo" (cap. 1501), ove a fronte di impegni per 56,3 milioni, sono stati pagati solo 23,9 milioni. Conseguentemente, sono aumentati i residui finali, 33,5 milioni, dei quali 32,5 di nuova formazione. Il capitolo "Somme da assegnare agli uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato civile e finalizzate all'incentivazione del personale" (cap. 1542) ha ricevuto stanziamenti per 7,5 milioni (nel 2014 erano 15 milioni), tutti impegnati, ma andati tutti ad incrementare i residui (sul capitolo non risultano pagamenti). In aumento i residui sia nel capitolo riguardante le "Spese relative al funzionamento degli uffici giudiziari" (cap. 1550 di nuova istituzione), passate in capo al Ministero della giustizia dal 1 settembre 2015 ai sensi della Legge di stabilità 2015, che presenta stanziamenti di 123,3 milioni, impegni di competenza per 122,3 milioni, ma pagamenti di competenza per solo 9,1 milioni, con ingenti residui propri, e sia nel capitolo per "Contributi ai Comuni per le spese degli uffici giudiziari" (cap. 1551) dove l'intero stanziamento (132,7 milioni, in aumento rispetto al 2014 di +21,7 milioni) si è trasformato tutto in residui di nuova formazione, incrementando i finali che sono pari a 164,5 milioni. Anche negli investimenti si sono formati forti residui: 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. 7200) a fronte di uno stanziamento di 60,4 milioni (nel 2014, erano 26,1 milioni)[13], presenta residui finali di 70,0 milioni (di cui 53,2 milioni di nuova formazione). Analoga situazione si è riscontrata con le "Spese per lo sviluppo del sistema informativo" (cap. 7203), per l'attuazione del processo telematico e la completa implementazione del Processo Civile Telematico PCT, che nel corso dell'esercizio ha ricevuto un incremento di risorse sia provenienti dal riparto del Fondo unico di giustizia (31,5 milioni) e sia con il DMT del 14 settembre 2015, che in base alle disposizioni del decreto-legge n. 83 del 2015 convertito con modificazioni nella legge n. 132 del 6 agosto 2015, ha incrementato le risorse per ulteriori 46,0 milioni, portando lo stanziamento definitivo a 93,3 milioni; di questi solo 9,2 milioni risultano pagati, determinando 87,4 milioni di residui di nuova formazione e 91,2 milioni di residui finali (circa il 97,7 per cento dello stanziamento del capitolo).

L'analisi dell'attività ha posto in luce alcuni profili particolari.

In primo luogo, con riguardo alle sedi degli uffici giudiziari ed alla su richiamata "geografia giudiziaria"[14], si rappresenta che è stata chiusa la maggior parte degli uffici del Giudice di Pace,

[12] Nel capitolo dedicato alle spese di giustizia n. 1360 vengono imputate le generalità delle spese processuali, di carattere obbligatorio, i cui parametri sono regolati da norme di legge (es. patrocinio a spese dello Stato).

[13] Con decreto ministeriale del 5 ottobre 2015 - Ripartizione della seconda quota del Fondo unico Giustizia 2015, il capitolo ha ricevuto risorse in più per 34,5 milioni.

[14] Sono stati chiusi al 13/09/2013 per accorpamento di 30 tribunali (di cui quattro sospesi) 220 sezioni distaccate.

i quali allo stato sono 365, di cui 182 sedi ad integrale gestione statale e 183 sedi mantenute con oneri a carico degli Enti locali richiedenti.

La tavola che segue illustra l'evoluzione dell'assetto di tale tipologia di uffici a seguito della riforma (dal 2013 sono ridotti del 57 per cento) e l'attuale situazione rilevata; il provvedimento ministeriale, di accoglimento delle 72 domande di ripristino presentate, dovrà essere emanato, valutata la rispondenza delle richieste e degli impegni pervenuti ai criteri di legge, entro il 31 maggio 2016.

TAVOLA 3

SEDI DEGLI UFFICI DEL GIUDICE DI PACE

Anno		2013	2014	2015	2016
Uffici a totale carico dell'Amministrazione		846	182	182	182
Uffici con oneri a carico degli Enti locali		0	199	183	178
Uffici totali		**846**	**381**	**365**	**360**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione, aggiornati al 18 maggio 2016

Nel 2015 sono state utilizzate le risorse relative allo stanziamento 2014 di 111 milioni, per contribuire alla spesa sostenuta dai comuni per il funzionamento delle sedi giudiziarie, come rappresentato in tavola. È stato erogato solo l'acconto per 58,4 milioni.

TAVOLA 4

PAGAMENTO CONTRIBUTI AI COMUNI PER IL FUNZIONAMENTO SEDI GIUDIZIARIE

(in milioni)

Stanziamento 2014 – Rendiconti 2013	111,0
Acconto erogato (al netto dei saldi a debito 2011)	58,4
Saldo anno 2011	20,7
Disponibilità residua per saldo spese 2013	31,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione

Ed ancora, la gestione delle spese per il funzionamento degli uffici giudiziari, come già accennato, è stata interessata da una riforma normativa. L'art.1, comma 526 della legge di stabilità 2015 ha sostituito il secondo comma, articolo 1, della legge n. 392 del 1941 e abrogato i successivi articoli 2, 3, 4 e 5, e quindi ha previsto il trasferimento al Ministero della giustizia dal 1° settembre 2015 delle spese obbligatorie di funzionamento per gli uffici giudiziari[15], che sulla base della previgente normativa erano a carico dei Comuni (e parzialmente rimborsate dallo Stato). È stato emanato a tal fine il Regolamento sulle misure organizzative a livello centrale e periferico, per l'attuazione delle disposizioni dei successivi commi 527, 528, 529 e 530 (DPR 18 agosto 2015, n. 133). L'Amministrazione, sull'argomento, ha fatto presente di non avere ancora una situazione completa dei vari contratti, con particolare riguardo all'entità della spesa ed alla possibilità di procedere ad un impegno pluriennale. Comunque, sta completando la trasmissione delle deleghe gestorie dei contratti nei quali il Ministero è subentrato per effetto della sopracitata normativa, nonché delle deleghe per la stipulazione di contratti relativi a servizi per i quali non esistevano rapporti in essere alla data del 1° settembre 2015; inoltre è prossima la stipula della Convenzione Consip FM4 e di procedura competitiva, finalizzata ad un accordo quadro per l'acquisizione del servizio di vigilanza.

[15] Da tale data, lo Stato non corrisponderà più ai Comuni i canoni di locazione per gli immobili di loro proprietà adibiti a sede di uffici giudiziari, mentre continueranno a conservare tale destinazione i locali demaniali adibiti allo stesso uso. Il trasferimento al Ministero della giustizia della titolarità delle spese obbligatorie per gli uffici giudiziari non comporta lo scioglimento dei rapporti contrattuali in corso, né modifica la titolarità delle posizioni di debito e di credito sussistenti al momento del passaggio.

L'abbattimento dell'arretrato civile, come sottolineato, è una delle priorità indicate nei documenti programmatici. L'Amministrazione ha esposto i risultati delle statistiche giudiziarie del settore civile, elaborati attraverso lo strumento del *datawarehouse*. Individuate le criticità, le misure correttive intraprese hanno consentito di ridurre parzialmente l'arretrato civile.

In particolare, sono state apportate innovazioni nell'esposizione dei dati, meccanismo che non va ad incidere di per sé nello smaltimento dell'arretrato, ma risulta rilevante in un confronto internazionale. Nello specifico i dati sono commentati al netto delle tutele, curatele e amministrazioni di sostegno, le cui modalità di gestione le rendono inadatte ad essere qualificate come pendenze o come arretrato[16].

Ciò posto, il totale nazionale dei fascicoli pendenti al 30 giugno 2015 risulta, al netto dell'attività del giudice tutelare, pari a circa 4,2 milioni di procedimenti[17], confermando il *trend* decrescente degli anni precedenti, con la sola Corte di Cassazione in controtendenza dal momento che la pendenza cresce del 3,6 per cento, mentre la percentuale di riduzione più marcata si osserva in Corte d'appello (-10,2 per cento).

TAVOLA 5

MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI CIVILI RILEVATI PRESSO GLI UFFICI GIUDIZIARI

Gran Totale dei procedimenti civili	2013/2014			2014/2015		
	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno
	4.009.109	4.124.969	4.548.834	3.499.199	3.809.596	4.221.949

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati statistici del nuovo sistema di *datawarehouse* della giustizia civile

Tale andamento, in particolare la diminuzione delle nuove iscrizioni, è frutto soprattutto delle novità normative recenti, che hanno contemplato strumenti deflattivi, ovvero di degiurisdizionalizzazione - anche con meccanismi di incentivazione fiscale[18] - (arbitrato, mediazione, negoziazione assistita, separazione consensuale, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio dinnanzi all'ufficiale di stato civile, modifiche al regime della compensazione delle spese e disposizioni per la tutela del credito e accelerazione del processo esecutivo; gestione processuale delle procedure di insolvenza[19]); altri interventi hanno riguardato le preclusioni in appello.

Il *trend* decrescente, fotografato al giugno 2015, pone in luce però la stretta interconnessione con le minori iscrizioni a ruolo, mentre al contrario si evidenzia un minor tasso di definizione delle controversie in tutti i gradi di giudizio.

Di positivo il Ministero indica che si sono ridotti i tempi di definizione. Sono stati registrati, difatti, sensibili miglioramenti dei tempi di risoluzione del contenzioso di secondo grado (-6,9 per cento), del civile ordinario di Tribunale (-12,5 per cento) e del contenzioso commerciale in Tribunale (-7,6 per cento). Però, nell'analisi effettuata con la "targatura degli affari civili pendenti", l'amministrazione ha rilevato che le cause ultra-triennali sono aumentate; le pendenze globali sono diminuite, ma nel contempo sono invecchiate: risultano pertanto a rischio indennizzo ex legge Pinto circa 3,5 milioni di cause.

[16] Infatti una "pratica" di amministrazione di sostegno dura per tutta la vita del soggetto tutelato.
[17] Vi sono circa 370 mila cause in meno rispetto al 2014.
[18] DL n. 83 del 2015.
[19] Legge n. 132 del 2015.

In riferimento alle sezioni specializzate in materia di imprese[20], i dati statistici dei primi tre anni di vita dei tribunali delle imprese sono soddisfacenti (risulta definito entro l'anno più del 70 per cento delle cause).

Il monitoraggio degli strumenti deflattivi ha evidenziato quanto segue.

In riferimento alla mediazione civile, l'osservazione di dati evidenzia che, nell'anno 2014, sono state iscritte circa 180.000 mediazioni civili, molte delle quali "obbligatorie in quanto condizione di procedibilità ai sensi di legge" (84 per cento); poiché l'obbligatorietà era stata reintrodotta con il "Decreto del fare" (DL n. 69 del 2013) nel mese di settembre 2013, le mediazioni volontarie hanno subito quindi una forte riduzione (dal 40 per cento, registrato nel 2013, passano al 10 per cento nel 2014). Le iscrizioni al 2° trimestre 2015 risultano aumentate del 21 per cento, rispetto a quelle al 2° trimestre 2014. Il tasso di successo delle mediazioni con aderente comparso è relativamente costante (24,4 per cento nel 2014 e 22,2 per cento nel 1° semestre 2015).

In ordine agli effetti deflattivi dell'istituto della negoziazione assistita[21], l'Amministrazione ha rappresentato di non essere in grado di relazionare, atteso che il Consiglio nazionale forense, deputato alla raccolta dei dati, non ha effettuato il monitoraggio e la trasmissione dei dati stessi. Anche per la valutazione degli effetti del contributo unificato ulteriore[22] in caso di appello respinto, solo dal 2016 sarà possibile effettuare il monitoraggio proprio a seguito della previsione di un apposito codice tributo.

Altri interventi finalizzati a velocizzare i tempi dei processi hanno riguardato:

- progetto denominato "Piano Strasburgo 2"[23], sulla scorta dei risultati del censimento speciale dell'arretrato civile iniziato nell'anno 2014;
- tirocinio formativo nell'ambito degli Uffici per il processo[24].

Nel 2015 vi è stato il consolidamento dei risultati ottenuti con il processo civile telematico PCT, il rafforzamento dell'infrastruttura informatica anche per una programmazione, per i futuri anni della digitalizzazione avanzata del processo civile e penale. Dopo l'entrata in vigore del processo civile telematico "obbligatorio" per le cause civili ordinarie iscritte avanti ai Tribunali, nel corso del 2015 l'obbligatorietà del PCT è stata estesa ai procedimenti esecutivi fin dalla loro fase introduttiva, nonché, a partire dal 30 giugno 2015, ai processi celebrati avanti alle Corti d'appello.

La tavola espone le risorse finora impiegate per il PCT, dal 2011 al 2015. In totale lo stanziamento complessivo è di 549 milioni, l'impegnato ammonta a 483 milioni ed il pagato totale 464,7 milioni. Le risorse provengono per la maggior quota dalla legge di bilancio e FUG (489,3 milioni) ma anche dal piano straordinario digitalizzazione giustizia (7,4 milioni), dal Piano di azione e coesione (6,2 milioni) e dalla LS 2015 (46 milioni). Se il processo telematico è a regime nel settore civile, con un risparmio stimato dall'amministrazione in 53 milioni, non lo è ancora nel settore penale per le difficoltà di unificazione dei fascicoli e per i profili di riservatezza, con aspetti concernenti la sicurezza. Gli importi si riferiscono ai capitoli 1501 e 7203, che hanno

---

[20] Sono state concentrate in pochissimi tribunali queste tipologie di contenzioso, che assumono un valore importante nella reputazione del Paese rispetto ad investitori esteri.

[21] Sono stati emanati la circolare del 29 luglio 2015 sulle modalità applicative e il d.i. del 23 dicembre 2015 per la definizione delle modalità di accedere agli incentivi fiscali.

[22] Codice tributo relativo alla riscossione dell'importo previsto all'articolo 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.

[23] Targatura cause: il progetto mette a disposizione di tutti gli uffici giudiziari gli strumenti necessari per abbattere l'arretrato, proponendo di adottare nell'impostazione del lavoro, quale criterio di calendarizzazione delle cause da decidere, quello della assoluta priorità dei procedimenti di più risalente iscrizione

[24] Il tirocinio formativo è stato destinatario di risorse specifiche nel 2015. Infatti è stato istituito il nuovo capitolo (cap. 1543), con stanziamenti pari a 10,6 milioni e 9,6 milioni di residui iniziali stornati dal capitolo che assegna agli uffici giudiziari le somme per lo smaltimento dell'arretrato civile finalizzate all'incentivazione del personale (cap. 1542).

contribuito direttamente ed indirettamente alla realizzazione degli obiettivi di telematizzazione del processo e di digitalizzazione complessiva[25].

TAVOLA 6

SPESE PER ATTIVITÀ DIRETTE O INDIRETTE PER LA REALIZZAZIONE DEL PROCESSO TELEMATICO E DIGITALIZZAZIONE DEGLI ATTI PROCESSUALI - ANNI DAL 2011 AL 2015*

(in milioni)

Fonte di finanziamento	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti competenza	Pagamenti residui	Totale pagamenti
Legge di Bilancio e Fondo unico di Giustizia	489,3	446,0	224,3	229,1	453,4
Piano Straordinario Digitalizzazione Giustizia Convenzione 03 maggio 2011	7,4	6,3	1,9	3,7	5,6
Piano di Azione e Coesione (Delibere CIPE n. 111/2012 e n. 113/2012)	6,2	6,0	2,7	3,0	5,7
Legge di stabilità (ex art. 19 co. 2 DL 83/2015)	46,0	24,7	0,0	0,0	0,0
Totale	**548,9**	**483,0**	**228,9**	**235,7**	**464,7**

*Gli importi di cui alle tavole suddette si riferiscono ai capitoli di bilancio 1501 e 7203 che hanno contribuito direttamente ed indirettamente alla realizzazione degli obiettivi di telematizzazione del processo nonché digitalizzazione complessiva degli atti processuali. Sono comprese, in tal senso, le spese per adeguamento infrastrutturale sia *HW* che *SW* al fine della migliore diffusione dei sistemi.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione

Sul versante della giustizia penale, vi sono stati interventi sia sul piano del diritto sostanziale che di quello processuale, nonché regolamentare[26]. Sono stati recepiti molteplici strumenti normativi europei in materia di cooperazione giudiziaria penale[27].

In ordine al ricorso alle risorse europee, si fa presente che il Ministero della giustizia, nell'ambito della Programmazione dei fondi strutturali 2014-2020, è stato accreditato come Organismo intermedio di gestione del Programma Operativo Nazionale *Governance* e Capacità Istituzionale[28]; con il Regolamento di organizzazione, come già sottolineato, è stata allo scopo creata una nuova Direzione generale che, tra le sue competenze, ha quella di gestire i fondi strutturali europei. Con riguardo agli esiti del Progetto diffusione best *Practices* (PON *Governance* e Azioni di Sistema FSE 2007-2013), il numero dei progetti operativi conclusi censiti è di 1231. Nel 2015 sono 131 gli uffici giudiziari che hanno concluso le attività, 57 gli uffici che hanno attività in corso e 21 gli uffici in *start-up*.

[25] Sono pertanto comprese le spese per adeguamento infrastrutturale sia *HW* che *SW* al fine della miglior diffusione dei sistemi.
[26] Decreto-legge n. 7 del 18 febbraio 2015 recante "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo..."; Riforma degli ecoreati-legge n. 68 del 22 maggio 2015; Rafforzamento delle garanzie difensive, la legge n. 47 del 16 aprile 2015 ha introdotto modifiche al codice di procedura penale; Nuovo regolamento ministeriale n. 177 del 7 ottobre 2015, che reca "Disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto-legislativo 4 febbraio 2010 n. 14", cui compete la gestione dei beni sottratti alla criminalità organizzata.
[27] Legge 18 giugno 2015 n. 101 con la quale l'Italia ha proceduto alla ratifica e all'esecuzione della Convenzione dell'Aja sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori.
[28] In data 23 febbraio 2015 con Decisione della Commissione europea n. C(2015)1343.

3.1.1. Fondo unico Giustizia

Il Fondo unico Giustizia-FUG[29], la cui gestione è stata attribuita a Equitalia Giustizia[30] dal 2009, 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.

L'aggio complessivo erogato ad Equitalia Giustizia dal 2009 al 2015 è stato di 2,9 milioni.

Nel 2014, si è conclusa una specifica indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato di questa Corte sul Fondo unico Giustizia, come già esposto nella relazione dello scorso anno, all'esito della quale sono emerse numerose criticità nel complesso processo di alimentazione, amministrazione e versamento all'erario delle ingenti risorse intestate al Fondo (3,5 miliardi al 30 aprile 2014)[31].

Il monitoraggio, avviato anche a seguito della citata delibera della Corte, è ancora in corso, poiché gli uffici giudiziari hanno rilevato una estrema difficoltà nel rinvenire i procedimenti ed i relativi provvedimenti (di devoluzione o di restituzione agli aventi diritto) iniziando dai dati forniti dalla società Equitalia Giustizia, in molti casi privi di ogni riferimento al numero di ruolo del procedimento da cui la risorsa traeva origine.

La tavola illustra i versamenti allo Stato, complessivamente per 1.164,8 milioni, eseguiti da Equitalia Giustizia, nell'attività di gestione del FUG, aggiornati alla data del 31 dicembre 2015[32].

TAVOLA 7

VERSAMENTI ALLO STATO ESEGUITI DA EQUITALIA GIUSTIZIA

(in milioni)

Anno	Per provvedimenti giudiziari (confische e devoluzioni)	Per "anticipazioni" di somme sequestrate	Per utile della gestione finanziaria del FUG dell'anno precedente	Totale
2009	26,8			26,8
2010	40,3		3,9	44,2
2011	59,7	343	6,3	409,1
2012	82,5	72,3	14,4	169,2
2013	75		23,1	98,1
2014	91,5	78,9	22,2	192,6
2015	97,9	105,8	21	224,7
Totale	**473,8**	**600**	**91**	**1.164,80**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia Giustizia

[29] Il Fondo unico giustizia (FUG) è stato istituito e disciplinato con i decreti-legge n. 112 del 2008 e n. 143 del 2008, 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 custodisce e gestisce le ricchezze finanziarie della criminalità, sino alla confisca definitiva, in seguito alla quale lo stesso devolve una parte di queste risorse al Ministero della giustizia, altra parte al Ministero dell'interno e la restante alla tesoreria generale dello Stato.

[30] Ai sensi dell'art. 2 del DL n. 143 del 2008. Società del Gruppo Equitalia, interamente posseduta da Equitalia S.p.A.

[31] Deliberazione n. 6/2014/G "Lo stato di attuazione ed i problemi di operatività del Fondo unico Giustizia". La Sezione centrale di controllo 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.

[32] Equitalia Giustizia peraltro «anticipa» allo Stato una percentuale delle risorse liquide sequestrate, in funzione della «rotatività» del FUG (dinamica delle entrate: sequestri, e delle uscite: confische e dissequestri) in attesa della definizione dei procedimenti penali.

Nella tavola seguente sono, invece, rappresentati i dati patrimoniali del FUG al 31.12.2015 pari a 3.769,4 milioni.

TAVOLA 8

DATI PATRIMONIALI DEL FUG AL 31 DICEMBRE 2015

(in milioni)

Natura delle risorse	Importo
Liquide	**1.644,90**
di cui già "anticipate"	600
Non liquide	**2.124,50**
di cui:	
deposito titoli	525,4
gestioni patrimoniali	49,7
gestione collettiva del risparmio	115,3
contratti assicurativi	191,9
mandati fiduciari	1.160,80
altri rapporti	81,4
Totale FUG	**3.769,40**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia Giustizia

Fino al 2014, il riparto del FUG ha comportato difficoltà programmatorie e non è risultato agevole programmare le risorse assegnate al capitolo 1537 ("Fondi da ripartire"), derivanti anche dalla ripartizione di una quota del suddetto FUG. Nel 2015, invece, le risorse sono state assegnate in tempi più congrui rispetto al pregresso, agevolando la gestione in termini di programmazione e di maggior trasparenza.

È stata realizzata, perciò, un'azione continuativa sulle risorse FUG, recuperando nel 2015 due annualità[33] del 2012 e 2013 per 140 milioni, somme queste ultime destinate agli interventi di potenziamento informatico, alla manutenzione, all'ammodernamento e alla sicurezza delle strutture giudiziarie, nonché al potenziamento dei servizi istituzionali dell'amministrazione penitenziaria. Le risorse del FUG affluiscono ai capitoli di bilancio, attraverso l'alimentazione del Fondo per le spese di funzionamento della giustizia (cap. 1537). La legge di bilancio ha previsto uno stanziamento del suddetto "fondo da ripartire", di 47 milioni circa ed in corso d'anno dal fondo sono stati stornati circa 35,8 milioni. Con d.m. del 12 maggio sono state ripartite le risorse di detto fondo con quota parte del FUG, pari a 30,5 milioni poi nel corso dell'anno il capitolo è stato incrementato con DMT (n. 30166 dell'8 luglio 2015) per 99,5 milioni. Da ultimo, il DM del 5 ottobre 2015 ha ripartito la seconda rata per un totale di 102,1 milioni. Le maggiori quote sono assegnate a capitoli di spesa per il sistema informatico (cap.7203 16,5 milioni +15 milioni), per le borse di studio tirocinanti (8 milioni), spese funzionamento –canoni utenze (20 milioni), immobili (34,5 milioni).

[33] La legge n. 191 del 2014 prevede per il capitolo 1537 "Fondo da ripartire per le esigenze correnti connesse all'acquisizione di beni e servizi dell'Amministrazione della giustizia" uno stanziamento complessivo di 47 milioni, comprensivo di 41,4 milioni quale quota parte delle risorse rivenienti dal Fondo unico Giustizia, relative agli anni 2012 e 2013.

3.1.2. Legge Pinto ed equa riparazione

La durata eccessiva dei processi ha comportato una notevole dimensione finanziaria della spesa dovuta per l'equa riparazione, in applicazione della legge 24 marzo 2001, n. 89. Il capitolo 1264 a ciò dedicato è divenuto, dal 2013, capitolo di spese obbligatorie.

Il Ministero deve monitorare la tipologia delle spese in esame e deve poter governare le procedure di pagamento, a seguito di condanna dello Stato.

Con particolare riguardo agli indennizzi dovuti a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti, il Ministero della giustizia ha varato un piano straordinario, teso a realizzare il progressivo rientro del debito; a tal fine nel 2015 è stato sottoscritto un accordo di collaborazione con la Banca d'Italia, ai sensi del quale il pagamento dei decreti di condanna sopravvenienti sarà effettuato in sede centrale, per consentire alle Corti d'appello di dedicarsi in via esclusiva allo smaltimento del debito pregresso.

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. Da ultimo poi la Corte Costituzionale, con sentenza n. 36 del 2016, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001[34], perciò verrà considerato il limite del biennio ai fini dell'equa riparazione.

La legge di stabilità 2016 (legge n. 208 art. 1 comma 777 del 28 dicembre 2015) è intervenuta riformando la legge Pinto, con la finalità di porre limiti stringenti. Le modifiche apportate alla già riformata legge sull'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo prevedono fra l'altro l'onere, a carico della parte che promuova domanda di indennizzo, di aver esperito nel corso del processo i cosiddetti rimedi preventivi[35], a pena di inammissibilità della domanda di "equa" riparazione. È posto infine un limite all'indennizzo, che è liquidabile per un importo tra un minimo di 400 euro e un massimo di 800 euro, per ciascun anno o frazione d'anno superiore a sei mesi.

Se le anzidette modifiche ordinamentali influiscono sulle eventuali nuove posizioni di diritto all'equa riparazione, occorre portare a soluzione la situazione relativa ai debiti pregressi.

La situazione debitoria dell'amministrazione al 31 dicembre 2015 sul capitolo 1264 è la seguente. Ai debiti al 31 dicembre 2014, pari a 456,4 milioni, si aggiungono 85,7 milioni di nuovi debiti[36]; nel 2015 sono stati pagati 142,3 milioni[37]. Quindi, l'entità del debito pregresso, al 31 dicembre 2015, ammonta a 399,9 milioni, parzialmente in diminuzione rispetto alla fine del 2014. Lo stanziamento, peraltro, per l'anno 2016 è lievemente inferiore, pari a 177,72 milioni.

Permane la criticità relativa al monitoraggio sostanziale e cioè che i dati riferiti al cap. 1264 risultano solo dalle tabelle a consuntivo che vengono compilate dalle Corti d'appello e dai dati estratti dal SICOGE. Per ovviare parzialmente, dal 2005 i Presidenti delle Corti d'appello sono stati delegati al pagamento degli indennizzi e delle spese di lite connesse.

Dalla rappresentazione sinottica degli stanziamenti di bilancio e dell'entità degli obblighi risarcitori per l'equa riparazione, emerge l'insufficienza delle risorse e l'urgenza sempre più

---

[34] La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, nella parte in cui determina in tre anni la ragionevole durata del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001 nel primo e unico grado di merito, è fondata, in riferimento all'art. 111, secondo comma, e all'art. 117, primo comma, Cost. quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU. Dalla giurisprudenza europea consolidata si evince (sentenza n. 49 del 2015) il principio di diritto, secondo cui lo Stato è tenuto a concludere il procedimento volto all'equa riparazione del danno da ritardo maturato in altro processo in termini più celeri di quelli consentiti nelle procedure ordinarie, che nella maggior parte dei casi sono più complesse, e che, comunque, non sono costruite per rimediare ad una precedente inerzia nell'Amministrazione della giustizia (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 marzo 2012).

[35] Tali rimedi sono l'aver introdotto il giudizio nelle forme del procedimento sommario di cognizione, l'aver chiesto il passaggio dal rito ordinario a quello sommario, o l'aver proposto istanza per la decisione a norma dell'art. 281-*sexies* c.p.c. a seguito di trattazione orale, anche allorché il giudizio sia di competenza del collegio o in fase d'appello. Analoghi oneri sono previsti anche per il processo penale e per il giudizio amministrativo e di cassazione.

[36] Per quanto riguarda l'anno 2015, dai dati forniti dalle Corti di appello, risulta che sono stati emessi complessivamente n. 9.668 decreti di condanna per l'importo complessivo di 85,8 milioni (di cui 76,7 milioni per indennizzi e 9,1 per spese di lite).

[37] SOP-pagamenti in conto sospeso, relativi al cap. 1264, per 894,74 mila euro derivanti da OP emessi dalle Corti d'Appello e dai commissari ad acta dal 2012 in poi, sono stati tutti ripianati.

acclarata di pervenire a soluzioni sia organizzative che funzionali, per definire l'arretrato debitorio.

TAVOLA 9

STANZIAMENTI DI BILANCIO E ENTITÀ DEGLI OBBLIGHI RISARCITORI EX LEGGE PINTO

(in milioni)

Anno	Debito al 01/01	Stanziamento	Incremento debito da gennaio a dicembre
2011	187,6	20	65
2012	252,6	30	95,4
2013	348	50	47,1
2014	395,1	101	61,4
2015	456,4	180	-56,6
2016	399,9	177,7	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione

3.1.3. Spese di giustizia

Le spese di giustizia sono uno dei profili di particolare interesse analizzato negli ultimi anni da questa Corte, sia con riguardo alle evidenze finanziarie, sia con riferimento alla spesa per intercettazione.

La direttiva per il 2015 ribadisce la necessità di risolvere le specificità dei pagamenti in detta materia[38] e di completare la procedura per l'indizione di una gara unica nazionale per i servizi tecnici in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali.

Le spese di giustizia, come noto, sono a carico di tre capitoli di bilancio: capp. 1360, 1362[39] e 1363, con uno stanziamento definitivo 897 milioni nel 2015.

Gli aspetti sui quali l'amministrazione è chiamata ad operare sono il ripianamento delle situazioni debitorie e l'altro, strettamente correlato a conseguire risparmi di spesa e maggior trasparenza attraverso il sistema unico delle intercettazioni.

Circa il 69,3 per cento degli stanziamenti definitivi sono dedicati alle spese di giustizia tipiche (capp. 1360 e 1362) ed il 30,7 per cento alle spese per l'intercettazione (cap.1363).

Ingenti residui si sono formati sui capitoli afferenti le spese di giustizia e di intercettazione (1360 e 1363). La formazione di detti residui è connessa alla circostanza che le spese relative agli ultimi mesi dell'anno posso essere pagate, in maniera fisiologica, solamente nell'esercizio successivo.

Nell'anno 2015, lo stanziamento definitivo del cap. 1360/01 è pari ad 478,2 milioni, ed è stata sostenuta una spesa in linea con lo stanziamento di bilancio. Si segnala che sul piano gestionale 7 del cap. 1360 (debiti pregressi maturati nei confronti di Poste italiane S.p.A. - riferiti agli anni 2009/2013) sono stati assegnati 1,3 milioni per far fronte al rimborso delle somme anticipate per spese di giustizia da Poste Italiane S.p.A. negli anni 2009/2013. E' stata anche assentita la reiscrizione di residui perenti per circa 8,6 milioni sul cap. 1360, per far fronte al pagamento dei compensi spettanti alle Poste italiane S.p.A. per il servizio relativo alla notificazione degli atti giudiziari reso negli anni 2011/2013. Si tratta dell'aggiornamento delle

[38] Peculiarità che si riverberano sui meccanismi di operatività tecnica con il sistema informatico proprietario del MEF (SICOGE).

[39] Capitolo 1362 indennità spettanti alla magistratura onoraria La spesa relativa alla magistratura onoraria tra cui i compensi giudici di pace, GOT, GOA E VPO) ha mostrato, negli ultimi sei anni, un *trend* in forte diminuzione passando da circa 150 milioni (anno 2010) a circa 130 milioni (nel 2015 e nell'ultimo triennio). La riduzione di spesa può essere collegata a due provvedimenti normativi che hanno inciso sul trattamento economico dei magistrati onorari (comma 310 della legge n. 311 del 2004) e l'introduzione del contributo unificato (legge finanziaria per l'anno 2010).

tariffe postali. Con la nuova convenzione con le Poste italiane S.p.A. è in via di superamento la problematica. Dalla gestione finanziaria dell'anno 2015 su tale capitolo non sono emerse situazioni debitorie fuori bilancio.

In più, i dati in possesso evidenziano una forte flessione della spesa per intercettazioni sul capitolo 1363. Si è, di fatto, passato dai 300/280 milioni rilevati rispettivamente negli anni 2009 e 2010, ad una spesa di circa 230 milioni dell'anno 2015, che conferma la flessione della spesa rilevata negli ultimi anni. Inoltre circa 30 milioni sono stati destinati per il ripianamento di posizioni debitorie pregresse (relative agli esercizi 2013 e 2014) mediante atti transattivi, i quali, producendo la novazione delle obbligazioni sottostanti, hanno consentito di utilizzare i fondi dell'anno 2015, con risparmi di spesa per l'Erario correlati ai minori importi pagati rispetto all'obbligazione originaria. I dati contabili evidenziano, nel predetto capitolo 1363, una spesa effettiva (pagamenti totali) di circa 190 milioni, di cui 177 milioni di competenza.

Anche sul capitolo 1363, dedicato alle intercettazioni, non sono emerse nuove situazioni debitorie. Ma, alla data del 31 dicembre 2014, sussistevano debiti non ancora ripianati per complessivi 56 milioni, di cui 22 milioni riferiti all'esercizio 2014 e 34 milioni all'esercizio 2013[40]. Per il ripianamento di dette posizioni debitorie, sono stati conclusi nell'anno 2015 accordi transattivi, con riduzione di posizioni debitorie per circa 26 milioni. Tuttavia, sebbene sia conclusa la fase negoziale delle transazioni, con la firma del relativo accordo, il pagamento di 21 milioni avverrà nell'esercizio 2016, con utilizzo di fondi impegnati allo scopo sul bilancio dell'anno 2015. Altri 8 milioni sono stati pagati mediante l'utilizzo di risorse disponibili in conto residui. Perciò, alla data del 31 dicembre 2015, permangono da ripianare posizioni debitorie per circa 22 milioni.

Sul fronte della sistema unico per le intercettazioni, pur previsto dal 2007 (art. 2, comma 82, della legge n. 244 del 2007) ancora non si è data attuazione. L'articolo 7, comma 3, del decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 124, ha previsto che in attesa della realizzazione del sistema unico nazionale, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per la ristrutturazione e la razionalizzazione delle spese di intercettazione, che dovrà produrre un risparmio di spesa del 50 per cento delle voci di listino delle spese obbligatorie stabilite con il decreto interministeriale del 26 aprile 2001, nonché prevedere l'adozione di un tariffario nazionale per le prestazioni funzionali alle operazioni di intercettazione (c.d. noleggi apparati).

Procedono le attività del Gruppo di Lavoro istituito presso il Ministero, per l'elaborazione delle modalità operative della procedura[41], ed in particolare per la predisposizione del bando e del capitolato di gara; il gruppo ha compiuto una ricognizione dei fabbisogni di servizio, ha elaborato una "bozza provvisoria di Contratto", funzionale al sistema unico, ha definito l'indice di massima del "capitolato tecnico" a sostegno della gara ed ha redatto i primi 5 articoli del capitolato, su 11 previsti[42].

Si segnala, peraltro, che anche nel Servizio di trascrizione degli atti processuali l'Amministrazione continua nel differimento dei termini di scadenza contrattuale, con proroghe senza procedere a nuova gara unica[43].

---

[40] La formazione di debiti negli anni 2013 e 2014 è da attribuirsi secondo l'amministrazione alle progressive riduzioni della dotazione di bilancio a seguito delle disposizioni introdotte con l'art. 1, comma 26 del DL n. 92 del 2012 e con l'art 37, comma 17, del DL n. 98 del 2011.

[41] Da sottolineare il parere Avvocatura dello Stato del 5 giugno 2012, su possibile elusione della normativa comunitaria per l'eventuale articolazione della gara unica in lotti territorialmente distinti.

[42] Il gruppo, inoltre ha stabilito un raccordo con la Direzione generale dei servizi informativi automatizzati per valutare le modalità di realizzazione di una "rete unica di trasporto dati intercettati", che costituisce un segmento importante per la realizzazione del sistema unico intercettazioni.

[43] La Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato si è espressa con la deliberazione n. SCCLEG/10/2015/PREV. " E' legittima la proroga dei contratti pubblici qualora sia contenuta nei tempi strettamente necessari all'espletamento della gara ad evidenza pubblica per la scelta del nuovo contraente. Nondimeno, anche laddove la proroga si protragga per un tempo confliggente con l'esigenza di celerità del procedimento amministrativo, è possibile procedere – in sede di controllo preventivo di legittimità – all'ammissione al visto ed alla registrazione dell'atto di differimento del termine di scadenza dei contratti concernenti lo svolgimento di servizi indefettibili per legge, in ossequio al superiore principio di continuità dell'azione amministrativa."

3.2. Amministrazione penitenziaria

Il 35 per cento dello stanziamento della missione "Giustizia" è intestato al programma "Amministrazione penitenziaria". Le funzioni riconducibili al programma sono in via generale il trattamento penitenziario detenuti, il funzionamento e sicurezza istituti penitenziari e il coordinamento tecnico operativo del Corpo di Polizia penitenziaria e dei collaboratori esterni.

Gli stanziamenti definitivi, pari a 2,85 miliardi nel 2015, sono in riduzione già dal 2012[44]. Si riducono in particolare i redditi di lavoro ed i trasferimenti correnti, mentre aumentano i consumi intermedi.

Dall'analisi contabile emerge che gran parte dello stanziamento a disposizione dell'Amministrazione penitenziaria risulta assorbito dalle spese di funzionamento (2.583,7 milioni) e che, in particolare, 2.363 milioni sono destinati ai redditi da lavoro dipendente. A fronte di uno stanziamento totale di 2.856,6 milioni (2.943,8 milioni nel 2014), risultano impegni di competenza per 2.786,9 milioni, quasi tutti pagati (2.741,5 milioni). I residui finali sono 120,5 milioni (di cui 79,0 di nuova formazione).

L'analisi ha riguardato in particolare le "Spese per il mantenimento, l'assistenza e la rieducazione dei detenuti" (cap. 1761)[45], che ha visto una riduzione delle risorse destinate, le spese "... per far fronte ai ricorsi proposti dai detenuti per violazione dell'art. 3 CEDU" (cap. 1769, istituito dal 2014 in attuazione dell'art. 9 del DL n. 92 del 2014)[46], che ha visto raddoppiare le risorse, poi impegnate ma non pagate. Per quanto riguarda gli investimenti, sul capitolo 7300, "Spese per l'acquisto, l'installazione, l'ampliamento di immobili, strutture e impianti per l'Amministrazione penitenziaria", risultano stanziamenti definitivi pari a 21,4 milioni[47] (16,3 milioni nel 2014), ma di questi solo 6,8 milioni sono stati impegnati e solo 2,1 milioni risultano pagati in conto competenza. Infine, risulta in riduzione il capitolo 7301 "Manutenzione straordinaria degli immobili" (c.d. Fondo opere), che prevede stanziamenti definitivi per 18,3 milioni (a fronte di 32,8 milioni del 2014), impegni per 14,8 e pagamenti di 8,5 milioni. I residui finali pari a 15,8 milioni, di cui 9,6 milioni di nuova formazione, sono in diminuzione rispetto al 2014 (erano 21,8 milioni).

In ordine ai risultati conseguiti si rappresenta quanto segue.

Anche nel settore penitenziario, si sono avuti quest'ultimo anno notevoli sviluppi: sono stati introdotti interventi di riforma avviati nella materia della esecuzione penale e nella sfera trattamentale del detenuto, si è concluso il piano carceri con il definitivo passaggio ai due ministeri competenti (MEF e MIT). D'altro canto negli ultimi anni, il sovraffollamento carcerario è stato affrontato a livello normativo e gestionale, sia con le modifiche di norme penali e amministrative tali da incidere sul sistema delle sanzioni carcerarie ridimensionandone l'ambito con effetti sul numero dei detenuti, da un lato; sia con opere immobiliari negli istituti penitenziari, per aumentare i posti detentivi e migliorare le condizioni dei detenuti. I recenti interventi tengono

---

[44] Gli stanziamenti definitivi nel 2012 erano 3,1 miliardi, 3 miliardi nel 2013 e 2,9 miliardi nel 2014.

[45] Stanziamenti definitivi di 93,6 milioni di (nel 2014 erano 107 milioni circa). Il calo, prevalentemente determinato dalla riduzione delle spese per la fornitura del vitto e per i servizi legati al mantenimento, appare dovuto alla riduzione del numero dei detenuti realizzata negli ultimi mesi (-10.000 unità da dicembre 2013 a settembre 2014), pg. 1 che nel 2014 portava stanziamenti definitivi di circa 101,6 milioni, mentre nel 2015 gli stessi scendono a 87,1. Gli impegni sono pari a 92,2 milioni ed i pagamenti 81,7 milioni. Risultano residui finali per 13,9 milioni (di cui 10,5 di nuova formazione).

[46] Stanziamenti iniziali e definitivi pari a 10 milioni (nel 2014 solo 5 milioni), completamente impegnati nella competenza, ma non pagati. Ciò ha comportato una crescita dei residui finali a 14,9 milioni (il capitolo aveva già nel 2014 circa 5 milioni di residui), di cui 10 di nuova formazione.

[47] Nel bilancio 2015 risultano iscritti 28,7 milioni che derivano dalle seguenti autorizzazioni di spesa per fattori legislativi:
- r.d. n. 787 del 1931[18]: 1,9 milioni finalizzati ad "Acquisto ed installazione di strutture e impianti";
- Legge n. 146 del 1981[19], art. 35: 26,8 milioni per "Acquisto e installazione di opere prefabbricate".

conto anche del pronunciamento di condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU)[48].

L'Amministrazione si è adoperata per il mantenimento dei risultati volti a riallineare le condizioni detentive ai canoni costituzionali e alle direttive europee, in un'ottica di rivisitazione della concezione carcerocentrica, anche attraverso la messa alla prova per gli adulti[49]. In relazione a quest'ultimo istituto la Cassazione ha iniziato a confrontarsi con le numerose problematiche sottese alla sospensione del procedimento con messa alla prova, sotto diversi profili che vanno dall'individuazione dei reati per i quali è consentito l'accesso alla messa alla prova, alla disciplina transitoria non presente[50].

Il quadro ordinamentale è suscettibile di ulteriori modifiche: è all'esame del Senato la delega al Governo per le modifiche all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena[51] anche con riguardo all'accesso alle misure alternative.

Al fine di monitorare lo stato di avanzamento delle iniziative concernenti l'organizzazione della vita detentiva, l'Amministrazione ha elaborato un apposito database atto a consentire agli istituti penitenziari di inserire, mensilmente, i dati maggiormente significativi. Tale strumento di lavoro consente di avere, anche in dettaglio, una fotografia sugli aspetti di maggiore rilevanza di ogni singolo istituto penitenziario, periodicamente aggiornata, utile per programmare ulteriori interventi migliorativi.

In relazione all'indice di sovraffollamento, si rappresenta che risulta diminuito l'indicatore di settore (105 per cento nel 2015 rispetto al 108 per cento del 2014 ed al 139 per certo del 2013), soprattutto in conseguenza degli interventi normativi sopra richiamati, più che per l'ampliamento dei posti detentivi. In base alle ultime rilevazioni, pubblicate anche sul sito del Ministero della giustizia, ammontano a 52.164 i detenuti ristretti negli istituti al 31 dicembre 2015[52], di cui 17.340 in semilibertà, mentre alla stessa data sono ben 39.274 quelli in regime di esecuzione esterna. E ciò in raffronto ad un numero di posti detentivi di circa 49.570 regolamentari, di cui circa 3.000 non disponibili.

3.2.1. Piano carceri

Sul versante delle infrastrutture carcerarie, come già rappresentato nella relazione dello scorso anno, 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[53], prevedendo che il Piano carceri fosse gestito dal Ministero.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione di questa Corte, con Deliberazione 30 settembre 2015, n. 6/2015/G[54], alla quale si rinvia per le argomentazioni, ha concluso che "I risultati finali dell'attività dei Commissari sono infatti da considerare, malgrado le opere realizzate o in corso di realizzazione, senz'altro deludenti rispetto agli obiettivi di grande rapidità ed efficacia attesi dai loro interventi".

Dal punto di vista finanziario, con indubbi riflessi sulla trasparenza di bilancio, le ingenti somme residue non spese sono state riversate dalla contabilità speciale al bilancio dello Stato, per

---

[48] Nota come sentenza "Torreggiani" in data 8 gennaio 2013.

[49] La legge n. 67 del 2014 ha introdotto la sospensione del procedimento con messa alla prova per gli adulti. Il d.lgs. 16 marzo 2015, n. 28, in materia di pene detentive non carcerarie.

[50] Cass., sez. VI, 13 febbraio 2015, n. 6483 sul computo della pena e Cass., sez. II, 4 maggio 2015, n. 18265 sulla disciplina transitoria.

[51] Atto Senato n. 2067 "Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi nonché all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena" in corso di esame in Commissione.

[52] Al 31 dicembre 2014 risultavano 53,6 mila detenuti; 62,5 mila del 2013 e 70 mila nel 2010.

[53] Decreto-legge 1 luglio 2013, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, art. 4, comma 1.

[54] La relazione riguarda l'attività del Commissario straordinario del Governo per le problematiche connesse all'affollamento degli istituti carcerari. Ha ad oggetto la gestione delle attività svolte dal Commissario straordinario nominato dal governo il 1° gennaio 2013 per affrontare la situazione dovuta all'eccessivo affollamento delle carceri italiane.

più di 410 milioni, che sono andati a finanziare gli interventi passati alla competenza dei Ministeri, che dovranno gestire il seguito delle attività interrotte con la conclusione del commissariamento. In relazione invece al numero delle infrastrutture, i posti detentivi effettivamente finanziati sono stati circa il 40 per cento di quelli previsti. Quindi il Piano carceri non ha completato il programmato spazio strutturato per la detenzione.

L'attuazione degli interventi è stata ora suddivisa fra il Ministero della giustizia ed il MIT e, con d.i. 7 ottobre 2015, è stato ricostituito il Comitato Paritetico Interministeriale per l'edilizia penitenziaria, modificato nella composizione con d.i. 17 dicembre 2015. Solo in data 30 ottobre 2015, è stato stilato un documento sullo stato d'attuazione degli interventi e del Piano. Dopo una ricognizione dello stato dell'arte, non particolarmente agevole, coordinata e precisa, come rilevato da questa Corte, l'Amministrazione, nel 2015, ha completato l'attività di trasferimento dei documenti relativi ai 31 interventi[55] assegnati ai competenti Provveditorati Interregionali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Altri 20 interventi[56], assegnati al Dipartimento Amministrazione penitenziaria, risultano quasi tutti completati[57].

Appare migliorata, ma non esaustiva la *governance* sulle infrastrutture carcerarie[58]. Permangono situazioni di particolari criticità. Comunque l'Amministrazione non è in grado di fornire dati certi sul numero dei posti/interventi[59], a causa della discontinuità amministrativa nei procedimenti avviati; inoltre alcuni contenziosi stanno generando ritardi nell'attuazione.

Rispetto agli originari n. 12.000 posti previsti dal Piano Carceri e alle tabelle degli interventi compresi negli elenchi A e B allegati al d.i. 10 ottobre 2014, si deve distinguere tra le cinque seguenti situazioni:

1) Posti da realizzarsi con la costruzione di padiglioni, avviata *ex novo* dal Piano Carceri. Erano previsti 13 padiglioni per 3.000 posti, allo stato non consegnati.
2) Posti da realizzarsi con la costruzione di nuovi istituti, avviata *ex novo* dal Piano Carceri. Non sono stati avviati i lavori per nessun nuovo istituto.
3) Completamento interventi per la costruzione e l'arredo di nuovi padiglioni detentivi: dei 3.347 posti al 31 dicembre 2015 sono stati avviati n. 3.050 posti.
4) Completamento interventi avviati dal Ministero delle infrastrutture prima del Piano Carceri. Non completato.
5) Interventi di manutenzione straordinaria finanziati dal Piano Carceri. Previsto il recupero di circa n. 1.200 posti. Al 31 dicembre 2015, sono consegnati solo n. 125 posti.

3.2.2. 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 parte in cui pone il divieto di trattamenti inumani e degradanti in danno dei detenuti. Risposte concrete sono già state definite oltre che con il rimedio giurisdizionale di tipo preventivo, rappresentato dal reclamo giurisdizionale ex art. 35-*bis* o. p., introdotto dal DL 23 dicembre 2013,

---

[55] Elencati nell'allegato A al d.i. 10 ottobre 2014 di natura non regolamentare.

[56] Elencati nell'allegato B al d.i. 10 ottobre 2014.

[57] Con eccezione di quelli relativi agli interventi previsti per gli istituti penitenziari di Saluzzo, Nuoro, Agrigento ed Arezzo, opere interrotte per difficoltà economiche delle imprese affidatarie alcune delle quali fallite durante i lavori o prima della consegna; al riguardo sono state attivate le procedure per il più celere riavvio degli interventi, anche mediante impiego dei fondi provenienti dalla contabilità speciale cap. 5421 del Piano Carceri e riversati dal Ministero dell'economia e delle finanze sul cap. 7300, pg. 9, per l'esercizio finanziario 2014.

[58] L'Amministrazione riferisce che, riguardo alla insufficienza di posti, sta mirando a due principali obiettivi: raggiungere un adeguato numero di posti regolamentari rispetto ai fabbisogni territoriali e ridurre i posti non disponibili alla percentuale fisiologica del 5 per cento (comune nell'edilizia residenziale per la manutenzione ciclica dei fabbricati) rispetto a quella riscontrabile nel sistema penitenziario nazionale.

[59] Dagli elenchi A e B allegati al d.i. 10 ottobre 2014 si ricava un presumibile totale complessivo di 7.548+2.999 = 10.547 posti. I dati indicati sono parzialmente divergenti da quelli forniti in occasione del referto al Parlamento sul rendiconto 2014 e da quelli indicati nella relazione della Sezione centrale di controllo richiamata.

n. 146, anche con il DL n. 92 del 26 giugno 2014[60], 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, ponendo quindi un freno a nuovi contenziosi[61]. Sono sorte problematiche interpretative anche giurisprudenziali, in ordine all'applicazione dei rimedi anzidetti, non ancora definite in soluzioni univoche, sia su profili sostanziali che su aspetti procedurali (fra le molte, ad es. la scelta dei criteri in base ai quali vada calcolata la superficie detentiva di cui dispone il reclamante[62]).

Sono state attuate alcune misure strutturali per il potenziamento delle attività trattamentali in favore dei soggetti in esecuzione pena (attenzione alle modalità con cui si declinano i rapporti con i familiari; attenzione al significativo numero di minori che vivono l'impatto con la dimensione del carcere; apertura dell'ICAM di Torino- istituto a custodia attenuata per madri; promozione dell'offerta istruttivo/formativa in favore dei soggetti in esecuzione pena; proseguita la collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) finalizzata al rinnovo del protocollo d'intesa scaduto nell'ottobre 2015; misure atte a promuovere il benessere e l'integrità psico–fisica[63]).

Particolare attenzione è stata data anche alla sanità penitenziaria: l'Accordo approvato dalla Conferenza Unificata il 22 gennaio 2015, è un'intesa raggiunta con i Dicasteri della Salute e dell'Economia e con le Regioni, per assicurare l'omogeneità dell'assistenza sanitaria in tutti gli istituti penitenziari, e interventi appropriati sul tema del disagio e della prevenzione del suicidio in carcere. Solo nel novembre 2015, si è tenuta la prima riunione del Tavolo di Consultazione Permanente per la Sanità Penitenziaria, istituito presso la Conferenza Unificata per definire modalità di adeguamento dei modelli sanitari regionali e effettuare il monitoraggio dell'attuazione dell'Accordo per assicurare l'omogeneità dell'assistenza sanitaria.

La tematica del lavoro connessa ai detenuti, attenzionata dal legislatore, ha mostrato effetti minori del previsto: in relazione agli sgravi fiscali e contributivi alle imprese ed alle cooperative che assumono detenuti, pur avendo operato una puntuale programmazione per la destinazione delle risorse finanziarie del pertinente capitolo 1765 alle singole imprese e cooperative, le richieste di rimborso pervenute dalla Agenzia delle Entrate e dall'INPS sono risultate inferiori alle disponibilità di bilancio per l'anno 2015.

In relazione al tema delle cooperative all'interno degli istituti e lavoro intramurario, l'Amministrazione penitenziaria ha rappresentato che è stato reinternalizzato il servizio di mensa e che solo in un Istituto è stata sostenuta la spesa per cooperative[64].

---

[60] Decreto-legge n. 92 del 26 giugno 2014[60], convertito con modificazioni dalla legge n. 117 dell'11 agosto 2014.

[61] 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.

[62] La Corte di cassazione è intervenuta con un *obiter dictum* contenuto nella sentenza Cass., VII, n. 3202 del 2016, ritenendo condivisibile il criterio dell'inclusione del letto e degli arredi muovibili nel calcolo dello spazio fruibile della camera detentiva da parte del detenuto. Altri profili attengono all'attualità del pregiudizio sul quale possa pronunciarsi il magistrato di sorveglianza sul reclamo ex art. 35-*ter* OP; detenzioni precedenti fondate su titoli di privazione della libertà diversi da quelli in esecuzione al momento della domanda; incertezze in tema di prescrizione del diritto all'indennizzo; profili di diritto intertemporale.

[63] Rinnovo, in data 11 giugno 2015, del protocollo d'intesa tra il DAP ed il Centro Sportivo Italiano (CSI; prosecuzione della collaborazione con l'Unione Italiana Sport per Tutti (UISP).

[64] Casa Circondariale di Siracusa - "Gestione cucina detenuti" 26 mila euro per confezionamento pasti.

3.2.3. REMS ed Ospedali psichiatrici giudiziari

Non risulta ancora completata la riforma degli Ospedali psichiatrici giudiziari-OPG, entro il termine da ultimo individuato nel 15 marzo 2015 dalla legge n. 81 del 2014[65], ciò è dovuto alla complessità di una serie di procedure amministrative necessarie per l'attuazione dei progetti regionali, per realizzare le strutture sanitarie sostitutive, cioè le REMS-residenze per l'esecuzione della misura di sicurezza- che dovranno accogliere i pazienti.

A fronte della presenza originaria di 1300 internati e di quella registrata alla data del 31 gennaio 2014 negli OPG, pari a n. 880 internati, alla data del 31 marzo 2015 risultavano presenti 689 internati. Al mese di febbraio 2016 vi sono ancora 4 OPG aperti, con 90 persone internate[66]. Le Regioni inadempienti sono Abruzzo, Calabria, Piemonte, Puglia, Toscana e Veneto, per le quali infatti è stato disposto il commissariamento, con decreto Presidente del Consiglio dei ministri del 19 febbraio 2016.

L'assenza di simultaneità nell'attivazione delle REMS da parte delle Regioni e la mancata osservanza della prevista tempistica hanno comportato un'intensa attività per l'Amministrazione Penitenziaria (impegno di risorse economiche, di risorse umane, di mezzi) e la non tempestiva e puntuale esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria.

Il processo di superamento degli OPG è stato accompagnato dal contestuale avvio di attività volte alla realizzazione, all'interno degli Istituti Penitenziari ordinari, di apposite Sezioni dedicate all'accoglienza dei detenuti appartenenti a specifiche categorie giuridiche[67].

3.2.4. Cassa Ammende

La Cassa delle Ammende è un ente con personalità giuridica, istituito presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. Fra le entrate (parte affluiscono al *Fondo patrimonio e parte al Fondo depositi*[68]) che concorrono a costituire il conto patrimoniale della Cassa, vi sono i proventi delle manifatture carcerarie e le sanzioni pecuniarie, le sanzioni per il rigetto del ricorso per cassazione, di inammissibilità della richiesta di revisione ed altre sanzioni connesse al processo, cauzioni ordinate dall'Autorità Giudiziaria. Le entrate, al 31 dicembre 2015, sono circa 50 milioni (Fondo Patrimonio 27,3 milioni e Fondo Deposito 22,7 milioni).

Con detti fondi, la Cassa finanzia programmi di reinserimento in favore di detenuti e internati, programmi di assistenza ai medesimi e alle loro famiglie e progetti di edilizia penitenziaria finalizzati al miglioramento delle condizioni carcerarie. Nel 2015 ha finanziato n. 267 progetti per 10,8 milioni, per interventi di ordinaria manutenzione del fabbricato, con l'utilizzo di mano d'opera detenuta. Ed inoltre, ha ammesso a finanziamento n. 8 progetti di reinserimento socio-professionale per un importo di 909,3 mila euro e di 92,4 mila euro come co-finanziamenti di Enti pubblici o imprese.

Il controllo sui progetti viene effettuato da un controllo interno dell'ente stesso. Forse andrebbe riconsiderato il sistema di impiego dei fondi che affluiscono alla Cassa, al fine di conseguire maggior trasparenza nell'utilizzo delle risorse, attraverso un attento monitoraggio delle esigenze da parte del Ministero ed una valutazione complessiva dei progetti sia a livello programmatorio che gestionale, superando la gestione parcellizzata per singoli progetti.

---

[65] Legge 30 maggio 2014, n. 81 conversione con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante "Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari".

[66] Gli OPG ancora aperti sono quelli di Montelupo Fiorentino (Toscana), con 40 internati; Reggio Emilia con 6; Aversa con 18; Barcellona Pozzo di Gotto (Sicilia) con 26.

[67] Detenuti nei confronti dei quali l'Autorità Giudiziaria disponga l'espletamento dell'osservazione psichiatrica.

[68] Cauzioni ordinate dall'Autorità Giudiziaria (art. 319 c.p.p.), per misure di prevenzione (art. 5 legge n. 423 del 1956), per buona condotta (artt. 237 e 239) e i fondi abbandonati dai dimessi degli Istituti penitenziari (art. 84 del d.P.R. n. 431 del 1976 così come modificato dal d.P.R. n. 230 del 2000).

3.3. Giustizia minorile e di comunità

Oltre alle funzioni istituzionali connesse al programma di spesa[69], come già accennato, tra le novità più rilevanti del nuovo Regolamento di organizzazione va menzionata la nuova struttura del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (DGMC), alla quale sono state attribuite nuove funzioni riguardanti la gestione dell'esecuzione penale esterna per i minori e per gli adulti. Sono previsti decreti del Ministro, per la razionalizzazione ed l'informatizzazione delle strutture degli uffici del Dipartimento, nonché per la definizione di linee operative omogenee per l'attività di gestione trattamentale; è stato emanato ad oggi il decreto concernente l'individuazione presso il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità degli uffici di livello dirigenziale non generale, la definizione dei relativi compiti, nonché l'organizzazione delle articolazioni dirigenziali territoriali[70].

A seguito del citato dPCM, gli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) sono divenuti articolazioni territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. Dai dati estrapolati dal sito istituzionale sono 83. Operano in sinergia con gli Enti locali, le associazioni di volontariato, le cooperative sociali e le altre agenzie pubbliche e del privato sociale presenti nel territorio, per realizzare l'azione di reinserimento ed inclusione sociale. Le attuali articolazioni funzionali e periferiche dovranno essere adeguate funzionalmente ai contenuti della nuova organizzazione.

Solo il 2 per cento dello stanziamento della missione Giustizia è intestato al programma Giustizia minorile e di comunità, il quale è deputato ad assicurare dal 2015 anche le nuove funzioni dell'ambito dell'esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti.

Nel 2015, lo stanziamento definitivo è pari a 163,8 milioni, quasi come lo scorso esercizio (nel 2014 poco più di 163 milioni), di cui 151,7 milioni per spese correnti e 12,1 milioni per spese in conto capitale. L'aumento, rispetto alle risorse iniziali, è da connettere anche alle nuove funzioni attribuite.

La crescita delle spese di personale, negli stanziamenti definitivi, è dato in particolar modo da due capitoli: capp. 2000 e 2001[71].

I capitoli invece che influenzano di più le risorse stanziate per i consumi intermedi nel 2015 sono per "Spese per l'acquisto di beni e servizi e spese per l'attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'autorità giudiziaria minorile"[72]. Con riguardo agli investimenti, si segnala il capitolo 7400, relativo alle "Spese per l'acquisto, l'installazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e il restauro di immobili e impianti per la giustizia minorile", che reca uno stanziamento definitivo di 7,2 milioni (il dato del 2014 era di 10,4 milioni)[73].

---

[69] Sono ricondotte al programma le seguenti attività: 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; garanzie diritti soggettivi dei minori; ricerche e studi sulla devianza minorile; attività di indagine sulle problematiche penitenziarie minorili; rapporti con U.E. e O.N.U. 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.

[70] Le articolazioni dirigenziali territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità sono gli Uffici distrettuali di esecuzione penale esterna; gli Uffici interdistrettuali; i Centri per la giustizia minorile.

[71] Cap. 2000 per competenze fisse ed accessorie per il personale, che riportava i stanziamenti di 54 milioni (+2,3 milioni), impegni 53,3 milioni e pagamenti di 54,2 milioni. Questa gestione ha creato maggiori spese per 0,2 milioni; cap. 2001 per competenze fisse ed accessorie per gli appartenenti al corpo della polizia penitenziaria, con uno stanziamento definitivo pari a 42,3 milioni (aumentato rispetto a quello iniziale di 0,7 milioni) e impegni e pagamenti di 37,5 milioni.

[72] Cap. 2061 spese per l'acquisto di beni e servizi, stanziamenti definitivi di circa 14,5 milioni (rispettando l'andamento dello scorso anno 14,7 milioni), di cui 11,2 impegnati e 9,2 pagati. I residui finali ammontano a 2,4 milioni (di cui 2,0 milioni di nuova formazione); cap. 2134 spese per l'attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'autorità giudiziaria minorile stanziamenti di 30,8 milioni (nel 2014 erano 32,7 milioni). Gli impegni si sono attestati a 28,2 milioni ed i pagamenti in conto competenza sono stati 24,0 milioni. I residui finali sono pari a 5 milioni (di cui 4,3 milioni di nuova formazione).

[73] Risultano impegnati 5 milioni e pagato solo 2,4 milioni, con creazione di residui finali pari a 4,7 milioni (di cui 4,1 milioni di nuova formazione).

Per quanto attiene agli obiettivi della Giustizia minorile e di comunità, occorre evidenziare che i cambiamenti recenti nel panorama internazionale hanno avuto riflessi sulla società civile (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) ed hanno comportato la necessità di un adeguamento ed una rivisitazione dell'organizzazione e dell'operatività del Sistema dei Servizi Minorili della Giustizia. Occorre poi considerare che il sistema dell'esecuzione penale esterna deve garantire la gestione delle misure alternative alla detenzione, delle sanzioni penali non detentive, della messa alla prova ex art. 168 bis c.p., delle altre sanzioni e misure che si eseguono nella comunità.

Indispensabili sono la sinergia ed il raccordo del settore con l'Autorità Giudiziaria Minorile e una proficua interlocuzione con le istituzioni locali che collaborano nella realizzazione degli interventi destinati all'utenza dell'area penale minorile. Anche per l'efficace applicazione in particolare delle misure alternative, dei lavori di pubblica utilità e della messa alla prova, il Ministero ha effettuato un'azione di promozione a livello territoriale[74]. Alla data del 13 aprile 2015, risultavano essere state stipulate n. 3.400 convenzioni tra i Tribunali Ordinari e gli Enti territoriali e privato sociale, con n. 12.545 posti di lavoro resi disponibili per lo svolgimento delle attività non retribuite a favore della collettività.

L'amministrazione, inoltre, per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari di collocamento in comunità private, assimilabili a organismi di cooperazione sociale, spende annualmente circa 18 milioni, (presenza media giornaliera anno 2015 di n. 779 ragazzi). Oltre alle risorse del Ministero, al fine di poter cogliere il completo impatto sulle finanze pubbliche, occorrerebbe tener presente anche le spese sostenute dagli Enti locali per il collocamento in comunità, quali spese obbligatorie derivanti da una pronuncia dell'Autorità Giudiziaria, alle quali l'Ente locale non può sottrarsi.

Il Ministero si avvale, altresì, di cooperative sociali per lo svolgimento di attività trattamentali, ludiche, sportive, formative e culturali, con una spesa stimata annualmente di circa 1 milione (nell'anno 2015 la presenza media giornaliera dei ragazzi in C.P.A. è di n. 12,5, in I.P.M. è di n. 436, nelle Comunità ministeriali è di n. 44,9).

Sulla base di quanto riferito dall'Amministrazione, la scelta delle comunità sul territorio non è per così dire strutturata, ed a volte viene segnalata dal giudice stesso. A carico del Ministero vi sono le comunità educative, scelte sulla base di appositi albi regionali delle strutture di accoglienza accreditate, compilati sulla base di norme regionali. I controlli su queste organizzazioni sono esplicati attraverso le verifiche *in loco*, incentivate nel 2015, ma non sono rivolte al panorama completo dei soggetti. Si ritiene opportuna una rivisitazione del sistema per garantire nell'alveo della legalità sempre maggior trasparenza e l'efficacia degli interventi.

[74] Per dare maggiore impulso all'applicazione della sanzione del lavoro di pubblica utilità, sia individuando maggiori opportunità di impiego lavorativo presso gli enti pubblici e privati, indicati dall'art. 1 del d.m. 26 marzo 2012, sia favorendo la sottoscrizione delle convenzioni con i Tribunali Ordinari.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Considerazioni di sintesi
1. Programmazione strategica e finanziaria
2. Analisi finanziarie e contabili: *2.1. Le risorse finanziarie assegnate; 2.2. Analisi della gestione delle spese*
3. Missioni e programmi: missione 4 - "L'Italia in Europa e nel mondo": *3.1. Programma "Cooperazione allo sviluppo". 3.2. Programma "Promozione della pace e sicurezza internazionale" 3.3. Programma "Promozione sistema paese" 3.4. Programma "Italiani nel mondo e politiche migratorie" 3.5. Programmi "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari e Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese"*

Considerazioni di sintesi

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha operato, anche nel 2015, in un quadro di politica estera estremamente complesso, aggravato da crisi internazionali, anche economiche, nella ricerca di efficaci misure comuni per affrontare questioni di prioritaria importanza. Di notevole rilievo sono le problematiche relative all'immigrazione e la connessa emergenza umanitaria, per le quali il Ministero doveva contribuire, come sottolineato nelle note integrative al bilancio 2015-2017, a far sì che le politiche dell'Unione Europea non fossero solo di risposta alle crisi, ma anche orientate alla crescita, all'integrazione e alla solidarietà. Inoltre, permangono essenziali nel 2015 anche l'impegno su questioni multilaterali e globali, come il processo di pace in Medio Oriente, la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, la questione nucleare iraniana, i negoziati sul disarmo, la tutela e promozione dei diritti umani. Rientrano infine nelle priorità politiche, le sfide globali, quali lo sviluppo di una efficace *governance* mondiale sui temi dei cambiamenti climatici, dell'accesso ai mercati, della proprietà intellettuale e della sicurezza degli approvvigionamenti energetici, operando negli organismi multilaterali in favore della libertà degli scambi e della tutela degli investimenti.

In primo piano emerge l'impegno italiano nella cooperazione allo sviluppo, indirizzato verso l'innalzamento dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, in un percorso di progressivo riallineamento del rapporto APS/RNL italiano agli standard internazionali. Di recente, la Commissione europea ha reso noto, con comunicato del 13 aprile 2016, che l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo dell'UE ha raggiunto la più alta percentuale del reddito nazionale lordo mai registrata. I nuovi dati OCSE attestano che, nel 2015, l'UE ed i suoi Stati membri si sono riconfermati il primo donatore mondiale di aiuti. L'obiettivo dello 0,7 per cento del RNL entro il 2030 è l'orizzonte quantitativo e temporale della nuova Agenda per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'ONU. In questo contesto, l'Italia ha innalzato il suo contributo al rapporto APS/RNL dallo 0,19 per cento del 2014 allo 0,21 per cento del 2015 e si trova ad essere in Europa al 19° posto in termini percentuali sul RNL ed al 10° posto in termini quantitativi di APS.

Il 2015 si è caratterizzato per l'attuazione della riorganizzazione funzionale prevista dalla legge n. 125 del 2014 "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo", che ha operato la riforma del settore, di grande importanza per ridisegnare il profilo e gli obiettivi

della cooperazione italiana allo sviluppo. La riforma si basa su un più funzionale raccordo e coordinamento, per assicurare la programmazione su base triennale e garantire la coerenza delle politiche e degli interventi, con una nuova architettura di "*governance*" del sistema. Al riguardo, è stata istituita l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, che ha tuttavia iniziato ad operare dal 2016. Il Ministero ha il compito di valutare l'impatto degli interventi e verificare il raggiungimento degli obiettivi programmatici, avvalendosi, a quest'ultimo fine, anche di valutatori indipendenti esterni, a carico delle risorse finanziarie dell'Agenzia.

In tale quadro di sistema, il MAECI e le sue strutture all'estero hanno operato nel consolidamento della *spending review*, all'esito dell'avvenuta razionalizzazione geografica ed organizzativa della rete diplomatica. Per rispondere soprattutto alle esigenze di trasparenza e di contenimento della spesa, è stata attuata la revisione strutturale dell'Indennità di Servizio all'Estero (ISE). Ed ancora, è stata incrementata la rete consolare onoraria italiana, che garantisce, con oneri contenuti, la presenza capillare all'estero della rappresentanza dell'Italia, ove non vi siano strutture diplomatiche.

Va dato atto, comunque, della complessità della gestione delle attività ordinarie, del ruolo sempre più dinamico per favorire la crescita dell'economia nazionale, ruolo propulsivo anche tramite la rete degli uffici all'estero. Va pure evidenziato che permangono le difficoltà programmatorie, già segnalate da questa Corte, 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 di competenza è pari a 2,6 miliardi, con un incremento del 27,4 per cento rispetto al 2014. L'aumento delle risorse è dovuto in massima parte al passaggio delle risorse di cooperazione, in un'ottica di aggregazione funzionale, dal bilancio del Ministero dell'economia e finanze, al capitolo 2306 del MAECI, su cui grava il contributo al Fondo Europeo per lo Sviluppo, il cui ammontare è pari a ben 470 milioni. L'ammontare dei trasferimenti, in aumento rispetto al 2014, compresi i contributi obbligatori e volontari, per circa 975 milioni, è di 1,6 miliardi, di cui 898,74 milioni per la cooperazione, e rappresenta la categoria più consistente dell'intero stato di previsione. Di converso, si riducono i redditi da lavoro, ma si incrementano, sia pur del solo 6 per cento, i consumi intermedi. I risparmi di spesa, previsti dalla legge di stabilità 2015, derivanti dalla riduzione dei trasferimenti connessi ad accordi internazionali per 25 milioni sono stati conseguiti, ma non risulta che si sia realizzata la modifica degli accordi stessi. Questa circostanza, unitamente alla riferita decurtazione di capitoli di spesa considerati dal MEF modulabili, ma relativi ad altri contributi da erogare sulla base di accordi internazionali, può esporre l'Italia ad eventuale contenzioso internazionale.

La missione "L'Italia in Europa e nel mondo", l'unica istituzionale del Ministero, con uno stanziamento definitivo di 2,5 miliardi, assorbe quasi la generalità dello stanziamento dell'intero Ministero. Lo stanziamento definitivo, invece, dell'intera missione 4, pari a 25,9 milioni - di cui 23,4 milioni intestati al MEF per la "Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE" - si articola in 14 programmi, 11 dei quali intestati al MAECI. Il programma del Ministero di maggior spessore finanziario è la "Cooperazione allo sviluppo", che assorbe il 3,6 per cento dell'intera missione e il 37 per cento della parte di competenza del MAECI.

L'obiettivo finale della cooperazione allo sviluppo deve consistere nella "qualità dell'aiuto pubblico allo sviluppo". Pertanto, per conseguire l'"*aid effectiveness*", occorre anche operare il riscontro dell'efficacia di ogni tipologia di intervento, sia obbligatorio sia, soprattutto, volontario. Il sistema della cooperazione, in particolare, muovendo da una programmazione sistematica e coordinata, dovrà dotarsi di parametri oggettivi, per una valutazione *ex post* degli interventi, singolarmente e nel loro complesso, per il conseguimento delle finalità strategiche ed operative. E ciò, integrando sia gli indicatori di risultato già sussistenti, correlati alla metodologia di intervento, (quali la concentrazione delle risorse in un numero limitato di Paesi prioritari e, all'interno di essi, l'identificazione di un ristretto numero di settori di intervento, per rafforzare l'impatto delle iniziative di cooperazione), sia la rigorosa applicazione dell'apposito "*marker* efficacia" a tutte le nuove proposte di finanziamento deliberate, con l'ausilio anche di strumenti

già operativi volti a garantire, in tempo reale, la trasparenza dei dati (Banca Dati *online* "*Open* AID").

Nel programma "Cooperazione allo sviluppo", nel 2015, l'obiettivo indicato nella programmazione, pari all'80 per cento, calcolato rapportando le risorse deliberate in favore dei paesi prioritari al totale delle risorse allocabili per Paese, è risultato di poco inferiore al 79 per cento.

Gli interventi del 2015, sono stati esaminati in termini di quantificazione finanziaria, di ambiti territoriali e di settori di intervento: le principali tipologie sono state i doni ai Paesi in via di sviluppo per 188 milioni di erogato, i crediti di aiuto per 88 milioni, a fronte di un impegno di 200,5 milioni, i doni ad organismi internazionali per 189,2 milioni e i contributi obbligatori per 492 milioni. In riferimento al debito estero sovrano detenuto verso l'Italia dai Paesi in via di sviluppo (PSV) e dai Paesi emergenti, l'Italia ha concluso diversi accordi bilaterali di trattamento del debito, quali le cancellazioni, le conversioni, le ristrutturazioni e il riacquisto del debito. La situazione creditoria dell'Italia al 2015, per un totale di 6,5 miliardi, è sussistente sia verso il Fondo Rotativo per la Cooperazione allo Sviluppo, attraverso il quale vengono erogati crediti di aiuto definiti bilaterali in ambito OCSE, sia verso SACE, i cui crediti sono garantiti dallo Stato. Gli accordi di conversione del debito, attengono alla cancellazione di parte del debito derivante da crediti di aiuto in valuta, dovuto all'Italia dai PVS, a fronte della messa a disposizione da parte dei Paesi debitori di risorse equivalenti in valuta locale, per realizzare progetti concordati tra i Governi. L'ammontare, dal 2000 al 2015, degli accordi firmati è di 1,16 miliardi, di cui effettivamente convertiti 886,3 milioni. Ed ancora, fra gli accordi di ristrutturazione o ripagamento del debito si segnala quello con l'Argentina per 493 milioni per crediti di aiuto e crediti commerciali.

Il programma denominato "Promozione della pace e sicurezza internazionale" è finanziato, con 626 milioni, dal 25 per cento delle risorse della missione 4 del Ministero e ne rappresenta il secondo programma per impatto finanziario. Il 92 per cento dello stanziamento definitivo del programma è rappresentato da trasferimenti di parte corrente. L'Asse politico prioritario per la crescita è stato supportato dalle risorse del programma "Promozione del sistema paese", nell'ottica dell'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano, pur se con stanziamenti contenuti pari a 151,6 milioni. I settori di intervento sono stati molteplici, diretti da un lato alla promozione della cultura, della scienza e della lingua italiana all'estero, anche mediante la concessione di borse di studio, coordinando peraltro gli Istituti italiani di cultura con le altre presenze italiane all'estero (tra cui, addetti scientifici, lettori, scuole italiane, enti gestori dei corsi), e dall'altro a sostenere l'attività all'estero delle imprese italiane, attraverso il coordinamento dell'attività di diplomazia economica, svolta dalle Sezioni economiche di Ambasciate e Consolati, che affiancano le aziende sui mercati esteri. Di rilievo, la piattaforma Info-mercati-esteri, quale banca dati alimentata da numerosi soggetti istituzionali. Con riguardo al programma "Italiani nel mondo e politiche migratorie", finanziato da uno stanziamento di 45,4 milioni, si può rilevare una riduzione delle spese di funzionamento, a fronte di un aumento dei trasferimenti. Peraltro, la valorizzazione dei servizi consolari e quindi dei servizi offerti a più di 4,8 milioni di italiani residenti all'estero e agli stranieri richiedenti visto, hanno consentito agli Uffici all'estero di riscuotere nel 2015 più di 155 milioni di euro, a titolo di percezioni consolari.

L'ambito del funzionamento delle strutture all'estero assume, infine, particolare rilievo anche nell'ottica di risparmio. Nel 2015, è proseguita l'azione di ri-orientamento della rete diplomatico-consolare, finalizzata ad una presenza efficace – oltre che finanziariamente sostenibile – della politica estera nel mondo, nella cornice dei nuovi scenari internazionali. La spesa di funzionamento delle sedi estere è dedicata alla complessa rete di uffici nel mondo, costituita da 297 sedi, in particolare dalle Rappresentanze diplomatiche (Ambasciate e Legazioni, Rappresentanze permanenti presso Enti o Organizzazioni internazionali, Delegazioni diplomatiche speciali), dagli Uffici consolari (di I e II categoria) e dalla rete consolare onoraria italiana, che consta di 541 uffici, ed infine da 83 Istituti italiani di cultura. I due programmi presentano uno stanziamento definitivo nel 2015, rispettivamente di 111 milioni il programma "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari" (che riguarda le risorse

da destinare al funzionamento degli uffici all'estero) e di 542 milioni per la "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese" (che riguarda fra l'altro la gestione degli immobili all'estero). Risultano in crescita le risorse stanziate ed erogate per consumi intermedi, mentre si riducono quelle per redditi di lavoro.

In generale, si ritiene che una sempre più diffusa trasparenza, anche da visualizzare sui siti istituzionali della rete diplomatica, nella rendicontazione delle spese delle innumerevoli strutture sparse nel mondo, potrebbe contribuire all'orientamento della spesa in un'ottica di efficacia e risparmio, nell'alveo comunque della legalità.

1. Programmazione strategica e finanziaria

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 osservato per il 2015 alcune prioritarie linee di intervento dettate anche dal contesto di crisi internazionali in atto ormai da tempo, sia sotto il profilo della sicurezza sia sul piano economico. Nelle note integrative di bilancio 2015-2017 per il MAECI, sono indicate le principali direttrici di intervento, strettamente connesse alla complessa cornice internazionale attuale. Nelle stesse, in particolare, si sottolinea da un lato che "l'azione dell'Italia dovrà contribuire a far sì che le politiche dell'Unione Europea non siano solo di risposta alle crisi ma anche orientate alla crescita, all'integrazione e alla solidarietà. Dall'altro, dovrà proseguire l'impegno su questioni multilaterali e globali come la riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, il Processo di Pace in Medio Oriente, la questione nucleare iraniana, i negoziati sul disarmo, la tutela e promozione dei diritti umani, i cambiamenti climatici".

Le priorità politiche indicate nella direttiva annuale per il 2015[1] si indirizzano verso alcune tematiche specifiche, in aree già consolidate quali settori di prioritario interesse, rivolte alle esigenze di sicurezza, con iniziative diplomatiche ed umanitarie per la stabilizzazione dei teatri di crisi in Medio oriente, nord Africa ed est Europa, anche in relazione ai flussi migratori ed al bacino del Mediterraneo, nell'ottica dei valori universali condivisi, quali i diritti umani ed i processi di pace. Le linee individuate riguardano quindi un sempre più deciso contributo italiano sui temi della pace, della sicurezza, della solidarietà e della cooperazione allo sviluppo, della difesa, della tutela e della promozione dei diritti umani, con speciale attenzione alle politiche dei flussi migratori. Di rilievo risulta anche l'allargamento ed il rilancio dell'Europa, come fattore di stabilizzazione e sviluppo per il resto del mondo. Rientrano, nelle priorità politiche per lo sviluppo, le sfide globali, volte ad una efficace *governance* mondiale sui temi dei cambiamenti climatici, dell'accesso ai mercati, della proprietà intellettuale e della sicurezza degli approvvigionamenti energetici; costante deve essere la presenza del Ministero negli organismi multilaterali, in favore della libertà degli scambi e della tutela degli investimenti ed il ruolo del Ministero deve essere sempre più dinamico, per favorire la crescita dell'economia nazionale e propulsivo, anche tramite la rete degli uffici all'estero.

Il 2015 si è caratterizzato per l'attuazione della riorganizzazione funzionale, prevista dalla legge n. 125 del 2014 "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo", che ha operato la riforma di tale ambito, già disciplinato dalla legge n. 49 del 26 febbraio 1987, con l'istituzione dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo. Scopo precipuo, nell'ambito della cooperazione, è quello di elevare la qualità dell'aiuto pubblico, nella cornice degli obiettivi di sviluppo del millennio, alla luce del Quarto Foro di alto livello di Busan del 2011. Il MAECI è stato, per tutto il 2015, impegnato nell'attuazione della riforma del sistema nazionale di cooperazione allo sviluppo. La nuova citata legge, entrata in vigore il 29 agosto 2014, ha definito una nuova architettura dell'intero sistema. Ha precisato gli ambiti di applicazione, ed ha ridefinito le finalità della cooperazione, individuando nello sviluppo sostenibile, nello sradicamento della povertà, nell'affermazione dei diritti umani - compresa l'uguaglianza di

[1] D.m. n. 130 del 30 dicembre 2014.

genere e le pari opportunità - nella pacificazione e nella prevenzione dei conflitti e i nuovi obiettivi. Solo dal 2016, è risultata a regime la nuova configurazione delle distinte competenze: il Ministero ha la responsabilità politica della cooperazione allo sviluppo e ne elabora gli indirizzi per la programmazione, assicurando il coordinamento di tutte le iniziative[2]. Sono attribuiti al Ministero il controllo e la vigilanza sull'attuazione della politica di cooperazione. La programmazione si esplica in un documento triennale, approvato in Consiglio dei Ministri, previo parere delle Commissioni parlamentari, chiamate a rendere il proprio indirizzo politico. Importante, ai fini della coerenza delle politiche, è anche la previsione di un nuovo allegato, riguardante le risorse finanziarie per la cooperazione allo sviluppo; si tratta nello specifico di un documento che accompagna lo stato di previsione della spesa del MAECI, fornendo l'evidenza contabile di tutte le risorse assegnate agli interventi a sostegno di politiche di cooperazione, in ciascuno stato di previsione della spesa dei singoli ministeri. Di pari importanza è la previsione di una relazione annuale finale, che dia contezza dei risultati raggiunti, allegata al rendiconto generale.

L'Agenzia[3] ha personalità giuridica autonoma e gode di autonomia di bilancio e di organizzazione ed è sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza del Ministero. All'Agenzia sono riservate attività a carattere tecnico-operativo (fasi di istruttoria, formulazione, finanziamento, gestione e controllo delle iniziative di cooperazione). Il 20 gennaio 2016 è stata sottoscritta la convenzione che definisce gli obiettivi e regola i rapporti fra il Ministero e l'Agenzia per il triennio 2016-2018.

Nuovi organi sono deputati ad assicurare la programmazione e garantire coerenza e coordinamento delle politiche, per una nuova architettura di "*governance*" del sistema della cooperazione, nonché a prevedere uno strumento permanente di partecipazione consultazione e proposta. Essi sono rispettivamente il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (di cui fanno parte i Dicasteri coinvolti nella cooperazione con un ruolo di definizione strategica e di coordinamento tra le competenti Amministrazioni) ed il Consiglio nazionale per la cooperazione (di cui fanno parte soggetti pubblici e privati *profit* e *no profit* della cooperazione internazionale allo sviluppo). Infine un Comitato congiunto, che compendia al suo interno il Ministero e l'Agenzia, avrà compiti di approvazione delle iniziative di cooperazione di ingente importo (superiori a 2 milioni) e quelle da finanziare a valere sul fondo rotativo per i crediti concessionali. Nell'ambito delle finalità della presente legge, la società Cassa depositi e prestiti Spa è autorizzata ad assolvere ai compiti di istituzione finanziaria per la cooperazione internazionale allo sviluppo.

Il Ministero, come già sottolineato, ha il compito di valutare l'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo e verificare il raggiungimento degli obiettivi programmatici, avvalendosi, a quest'ultimo fine, anche di valutatori indipendenti esterni, a carico delle risorse finanziarie dell'Agenzia.

L'art. 17, comma 11, della legge n. 125 del 2014, prevede che la Corte dei conti eserciti il controllo sulla gestione dell'Agenzia e delle relative articolazioni periferiche[4].

Infine, è proseguita l'azione di ri-orientamento della rete diplomatico-consolare nella duplice ottica di efficienza e contenimento della spesa.

---

[2] È all'esame lo "Schema di d.P.R. recante regolamento di riorganizzazione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, a norma dell'articolo 20 della legge 11 agosto 2014, n. 125" - Atto del Governo n. 289.

[3] Statuto dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo approvato con d.m. n. 113 del 22 luglio 2015; il Direttore dell'Agenzia è stato nominato in data 23 novembre 2015. Regolamento di organizzazione approvato con d.m. n. 243 del 2015. d.m. 29 aprile 2016 Modifiche al regolamento di organizzazione al fine di garantire la pronta operatività della struttura nella fase di avvio dell'attività.

[4] L'art.17 della citata legge prevede al comma 13, lettera m), che un magistrato della Corte dei conti sia designato come Presidente del collegio dei revisori.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

La legge n. 191 del 23 dicembre 2014, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017", reca, per lo stato di previsione del Ministero, uno stanziamento iniziale di competenza di 2,17 miliardi.

Lo stanziamento definitivo è pari a 2,6 miliardi, con un incremento del 20 per cento da quello iniziale (lo stanziamento definitivo è +27,4 per cento rispetto al 2014). Di evidenza, è ovviamente la netta preponderanza della spesa corrente e soprattutto della categoria dei trasferimenti.

Si è registrato un sensibile incremento rispetto al 2014[5], dovuto però in gran parte al passaggio dal bilancio del Ministero dell'economia e finanze, del capitolo su cui grava il contributo al Fondo Europeo per lo Sviluppo[6] FES (cap. 2306 "Spese derivanti dall'esecuzione degli accordi tra Unione europea e gli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), dalla partecipazione italiana a iniziative europee a favore dei paesi della politica di vicinato, nonché dall'adesione dell'Italia a Centri di ricerca europei su materie economiche e finanziarie"), il cui ammontare, pari a ben 470 milioni, ha influito in misura determinante sul volume di risorse. Trattandosi di un trasferimento all'estero, l'incremento si traduce, evidentemente, in una semplice partita di giro, non incidendo sulle risorse per il funzionamento. L'ammontare di risorse finanziarie, al netto dei trasferimenti, non è quindi cresciuto rispetto al passato, registrando, anzi, una diminuzione, da circa 987 milioni nel 2014 a circa 941 milioni nel 2015.

La variazione in aumento è da riferirsi anche a variazioni avvenute sul programma 6 – "Promozione della pace e sicurezza internazionale", con uno stanziamento di 120 milioni, sul capitolo 3397, anche questo di nuova istituzione, denominato "contributo a sostegno delle forze di sicurezza afghane, comprese le Forze di Polizia"[7].

Si è riscontrata anche l'assegnazione[8] di 65 milioni per l'esercizio 2015, a favore delle azioni di cooperazione allo sviluppo intestate al Ministero degli affari esteri, a valere sulle disponibilità del Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie[9]. Sono inoltre intervenute due proroghe delle missioni internazionali[10], con uno stanziamento complessivo, per

---

[5] Nel 2014 il MAECI aveva subito una decurtazione di 38 milioni di euro rispetto all'esercizio precedente.

[6] Il Fondo europeo di sviluppo (FES) è il maggiore strumento di sviluppo dell'U.E.. Dedicato alla cooperazione con gli Stati ACP e con i paesi e i territori d'oltremare (PTOM), annovera tra i propri ambiti fondamentali lo sviluppo economico, sociale e umano e la cooperazione e l'integrazione regionali. I fondi sono assegnati sulla base di un sistema di «programmazione evolutiva» che vede i paesi partner partecipare alla definizione delle priorità e dei progetti di cooperazione.

[7] Si tratta del pagamento di una parte del contributo che l'Italia si è impegnata a versare per un periodo di tre anni a sostegno delle forze di sicurezza afgane, comprese le Forze di Polizia, nel quadro dell'impegno finanziario promesso per l'anno 2015 dalla comunità internazionale per l'Afghanistan dopo la conclusione della missione NATO - ISAF. L'impegno è stato assunto dall'Italia in occasione del Vertice dei Capi di Stato e di Governo della NATO svoltosi a Chicago nel maggio del 2012 e successivamente confermato a *Celtic Manor*. L'ammontare del contributo da versare a sostegno delle forze di sicurezza afgane è previsto dall'art. 18, comma 1, del DL n. 7 del 2015 (decreto missioni internazionali) che prevede "Misure vigenti per il contrasto al 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".

[8] L'articolo 1, comma 249, della legge n. 147 del 2013, il quale dispone che a valere sulle disponibilità del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183 del 16 aprile 1987, sono destinate, fino al limite di 60 milioni per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, risorse a favore delle azioni di cooperazione allo sviluppo realizzate dal Ministero degli esteri. L'articolo 1, comma 322, della legge n. 190 del 2014 ha rideterminato in 65 milioni, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2016.

[9] Strumento finanziario istituito nell'ambito del MEF con Amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio - Conto corrente infruttifero aperto presso la tesoreria centrale dello Stato.

[10] Proroghe delle missioni internazionali: decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante "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" pari complessivamente a 874.926.998 euro per l'anno 2015 (DMT n. 14547 di cui per il MAECI l'importo di euro 119.916.068 (di cui fra l'altro 34.850.000 per cooperazione a sviluppo e 66.351.262 per Promozione della pace e

il Ministero, di più di 290 milioni[11]. I tempi di riparto, fra il mese di aprile e di dicembre, delle suddette risorse hanno inciso, anche nel 2015, sulla programmazione delle stesse.

Ed ancora, la legge n. 190 del 2014[12] 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, 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. In termini contabili, i relativi capitoli di bilancio sono stati ridotti, ma i connessi accordi internazionali ad oggi non risultano rinegoziati. I successivi commi 319 e 320 hanno inoltre previsto, una revisione globale dei coefficienti di cui agli articoli 171 e 178 del d.P.R. n. 18 del 5 gennaio 1967, come modificato dal comma stesso, sulla base di rilevamenti obiettivi. È stata quindi attuata la revisione strutturale delle Indennità di servizio all'estero (ISE), per rispondere alle esigenze di trasparenza. Il nuovo sistema si basa sui principi fondamentali della riduzione delle indennità individuali nette, della revisione delle spese per alloggi, nelle sedi in cui non siano disponibili alloggi di servizio, e della revisione dei criteri di calcolo delle maggiorazioni per le situazioni di famiglia. Oltre agli effetti diretti summenzionati, tali disposizioni producono anche effetti indiretti, generati dall'incremento del gettito fiscale e contributivo (derivante dal riequilibrio tra componenti stipendiali e indennitarie). La prevista revisione del trattamento economico del personale in servizio all'estero e degli assegni di sede del personale insegnante, ammonta in termini di indebitamento netto, in ragione d'anno, a maggiori entrate per 16 milioni nel 2015 e 32 milioni a regime a partire dal 2016. Sulla base delle valutazioni effettuate dall'INPS, potrà realizzarsi una maggiore spesa pensionistica nell'ordine di circa 2 milioni annui a regime, che appare, sempre secondo le valutazioni dell'istituto pensionistico, più che compensata dalle maggiori entrate contributive recate dalla disposizione di legge citata (comma 319).

L'attuazione in via amministrativa della riforma del trattamento economico all'estero (la nuova ISE e la ricalibratura delle indennità attribuite alle singole sedi) ha avuto esito a partire dal 1° luglio 2015.

Come si può rilevare dalla tavola riassuntiva, lo stanziamento definitivo del 2015 va ad alimentare per quasi la totalità, 98 per cento, le spese correnti (il restante 1,9 per cento è desinato alle spese in conto capitale). Il confronto nel triennio degli stanziamenti definitivi del Ministero, sebbene evidenzi un aumento nel 2015, in realtà risulta praticamente costante, poiché dalla comparazione vanno esclusi gli importi trasferiti dal MEF sul citato capitolo 2306 relativo al Fondo europeo di sviluppo. Al netto di tali somme, si registra un lieve aumento a favore delle spese in conto capitale.

---

sicurezza internazionale; (DMT n. 34401, al MAECI 119.981.959). Decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, 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" (DMT n. 84844, 9,9 milioni e d.m. n. 96974, euro 33 milioni, al MAECI).

[11] I due decreti di proroga delle missioni internazionali hanno comportato variazioni di bilancio in aumento per un totale di 291,8 milioni. Hanno inciso sul programma della cooperazione allo sviluppo per 108,2 milioni. Il resto delle variazioni è spalmato sugli otto programmi tra i quali maggiormente interessato è quello della "promozione della pace e della sicurezza internazionale" i cui capitoli hanno avuto variazioni pari a 134,9 milioni.

[12] Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015).

TAVOLA 1

STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in milioni)

Titolo	Esercizio	Iniziali	Variazioni	*di cui reiscrizioni*	Definitivi	Variazioni su anno precedente (definitivi)	Composizione % definitivi
Titolo I - Spese correnti	2013	1.829,29	235,73	*47,17*	2.065,02	217,92	98,70
	2014	1.799,88	220,14	*32,96*	2.020,02	-45	98,37
	2015	2.128,07	436,61	*42,68*	2.564,67	544,65	98,03
Titolo II - Spese in conto capitale	2013	7,88	19,42	*3,64*	27,29	12,45	1,30
	2014	15,17	18,37	*0,2*	33,54	6,25	1,63
	2015	43,32	8,29	*1,07*	51,61	18,07	1,97
Spese complessive	**2013**	**1.837,17**	**255,15**	***50,81***	**2.092,32**	**230,37**	**100,00**
	2014	**1.815,05**	**238,52**	***33,16***	**2.053,57**	**-38,75**	**100,00**
	2015	**2.171,39**	**444,90**	***43,75***	**2.616,29**	**562,72**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.2. Analisi della gestione delle spese

La missione "L'Italia in Europa e nel mondo", con uno stanziamento definitivo di 2,5 miliardi, assorbe quasi la generalità dello stanziamento e la parte residua finanzia le missioni di minor rilievo finanziario, trasversali ad altri Ministeri, cioè i "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" e i "Fondi da ripartire".

TAVOLA 2

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI - COMPETENZA

(in milioni)

Missione	Stanziamenti definitivi		Impegni competenza		Pagamenti competenza		Residui nuova formazione totale		*di cui di stanziamento*		Economie-maggiori spese competenza	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
004. L'Italia in Europa e nel mondo	1.948,07	2.513,34	1.790,54	2.365,42	1.651,46	2.245,01	208,53	194,99	69,45	71,62	88,08	73,34
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	96,00	93,88	81,48	81,80	74,19	74,87	14,61	13,22	7,31	5,70	7,21	5,80
033. Fondi da ripartire	9,50	9,06	9,50	9,06	9,50	9,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	**2.053,57**	**2.616,29**	**1.881,52**	**2.456,27**	**1.735,14**	**2.328,94**	**223,14**	**208,20**	**76,77**	**77,32**	**95,28**	**79,14**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'esame contabile delle voci di spesa evidenzia che le somme stanziate sono state quasi completamente impegnate. Se si calcola la capacità di impegno del Ministero (quale rapporto fra impegni di competenza e stanziamenti definitivi di competenza) si può notare l'aumento di tale capacità dal 91,6 per cento del 2014, al 93,9 per cento del 2015. Per quanto riguarda la capacità di pagamento, anche tale indice è in aumento, passando dall'82,1 per cento del 2014 all'87,9 per cento del 2015.

L'analisi della gestione dei residui non mostra particolari problematiche, anche se i residui finali permangono comunque piuttosto elevati, quasi tutti provenienti dalla competenza. Al contrario di quanto rilevato lo scorso esercizio, i residui presenti nel bilancio del MAECI sono in diminuzione rispetto al 2014. Il dato si può valutare sia evidenziando i residui finali al 31 dicembre (che sono passati da 279,9 milioni del 2014 a 236,6 milioni nel 2015), sia esaminando

i residui di nuova formazione, che sono passati dai 223,14 milioni del 2014 ai 208,20 milioni del 2015[13].

3. Missioni e programmi: missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo"

La missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo", che compendia la funzione istituzionale del Ministero, si articola in 14 programmi, 11 dei quali intestati al Ministero. Nel 2015, la quota di competenza del MAECI, che assorbe circa il 9,6 per cento delle risorse totali della missione[14], presenta uno stanziamento definitivo per la Missione 4 di 2,5 miliardi. Le altre missioni ("32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" e "33. Fondi da ripartire") intestate al Ministero assommano solo a 100 milioni.

Rispetto al complesso delle risorse assegnate in via definitiva alla missione 4, intestata al MAECI, invertendo la tendenza dello scorso esercizio, l'osservazione degli stanziamenti per programma evidenzia che il 37 per cento è assorbito dalla "Cooperazione allo sviluppo" (20 per cento nel 2014); il 25 per cento è destinato alla "Promozione della pace e sicurezza internazionale" ed il 22 per cento è rivolto alla "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese" ed il 6 per cento alla "Promozione del sistema paese". La restante parte delle risorse è ripartita fra gli altri programmi.

TAVOLA 3

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER PROGRAMMI MISSIONE 4 - COMPETENZA

(in milioni)

Programma	Stanziamenti definitivi		Impegni competenza		Pagamenti competenza		Residui nuova formazione totale		*di cui di stanziamento*		Economie-maggiori spese competenza	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
001 - Protocollo internazionale	6,83	7,57	5,84	6,08	5,46	5,15	0,38	0,93	0,00	0,00	0,99	1,49
002 - Cooperazione allo sviluppo	391,95	930,73	341,31	855,16	270,44	773,53	117,81	124,00	46,94	42,38	3,70	33,19
004 - Cooperazione economica e relazioni internazionali	45,32	44,17	41,27	39,79	24,88	20,70	18,61	21,77	2,23	2,69	1,82	1,69
006 - Promozione della pace e sicurezza internazionale	499,86	626,21	490,68	611,12	487,84	607,24	5,37	5,65	2,53	1,77	6,65	13,32
007 - Integrazione europea	82,77	27,14	67,52	23,84	43,09	20,52	27,43	3,82	3,00	0,50	12,25	2,80
008 - Italiani nel mondo e politiche migratorie	44,42	45,37	43,00	44,28	42,72	43,78	0,28	0,51	0,00	0,00	1,42	1,09
009 - Promozione del sistema Paese	162,41	151,62	143,42	141,06	137,37	134,07	7,17	8,10	1,11	1,11	17,88	9,45
012 - Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	96,18	111,01	96,08	108,75	87,18	108,33	8,99	2,36	0,09	1,94	0,01	0,32
013 - Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	570,25	542,17	524,87	516,37	522,75	513,92	5,46	18,31	3,34	13,28	42,05	9,94
014 - Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	35,09	22,71	23,94	14,64	18,86	13,66	15,29	9,32	10,21	7,96	0,94	-0,28
015 - Comunicazione in ambito internazionale	12,98	4,64	12,60	4,33	10,87	4,12	1,73	0,21	0,00	0,00	0,38	0,32
Totale	**1.948,07**	**2.513,34**	**1.790,54**	**2.365,42**	**1.651,46**	**2.245,01**	**208,53**	**194,99**	**69,45**	**71,62**	**88,08**	**73,34**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[13] Scendendo nel dettaglio delle categorie di spesa, si registrano però lievi incrementi dei residui prodotti nei redditi di lavoro dipendente e negli investimenti fissi lordi, sia nella missione 4 che nella 32. Si attribuiscono soprattutto a capitoli di spesa per acquisto di beni e servizi (cap. 1174) e per l'acquisto di apparecchiature informatiche mobilio e dotazioni librarie (cap. 7168), alle spese in conto capitale connesse ad immobili da adibire a sedi diplomatiche (cap. 7245), alle retribuzioni per il personale a contratto delle sedi diplomatiche (cap. 1275) e ai fondi per il rafforzamento delle misure di sicurezza di tali sedi (cap. 1297).

[14] Lo stanziamento definitivo per il 2015 della missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" è pari a 25,9 miliardi.

Di seguito sono illustrati ed esaminati alcuni programmi di maggior rilievo, non esclusivamente finanziario, anche in relazione alle priorità politiche del Ministero.

3.1. Programma "Cooperazione allo sviluppo"

In sede di legge di bilancio, la cooperazione allo sviluppo ha ricevuto un incremento degli stanziamenti, come previsto anche dal DEF 2015, che aveva stabilito un percorso di progressivo riallineamento del rapporto APS/RNL italiano agli standard internazionali.

La Commissione europea ha reso noto, con comunicato del 13 aprile 2016, che l'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) dell'U.E. ha raggiunto la più alta percentuale del reddito nazionale lordo mai registrata[15]. I nuovi dati OCSE attestano che nel 2015 l'U.E. e i suoi Stati membri si sono riconfermati il primo donatore mondiale di aiuti.

L'Italia ha innalzato il suo contributo di rapporto APS/RNL dallo 0,19 per cento del 2014 allo 0,21 per cento del 2015[16]. Un aumento[17] che, al netto dell'inflazione e dei tassi di cambio, è del +14,2 per cento. Il nostro paese si trova ad essere in Europa al 19° posto in termini percentuali sul RNL, ma al 10° posto in termini quantitativi di APS[18].

Anche nel Documento di Economia e finanza 2016, il focus sull'aiuto pubblico allo sviluppo sintetizza l'impegno per riallineare gradualmente l'Italia agli standard internazionali sulla cooperazione allo sviluppo: per il 2015 risulterebbe appunto il raggiungimento della quota dello 0,21 per cento del reddito nazionale lordo (RNL), che rappresenta un aumento dello 0,02 per cento, rispetto allo 0,19 per cento registrato nel 2014. Crescita, che dovrebbe ulteriormente confermarsi nel 2016, dato l'aumento di risorse definito nella legge di stabilità.[19]

L'obiettivo strategico sussunto nelle note integrative di bilancio volge a conseguire l'efficacia dell'aiuto allo sviluppo "*aid effectiveness*" ed un aumento quindi dell'impatto dell'aiuto pubblico allo sviluppo nei PVS, con maggiore responsabilizzazione dei paesi partner nei loro stessi processi di crescita (intensificando la trasparenza e la lotta alla corruzione), e con maggior attenzione alla qualità della spesa ed alla riduzione della frammentazione e dispersione dell'aiuto allo sviluppo.

Il programma, come detto, assorbe il 37 per cento della missione 4 intestata al Ministero; le evidenze contabili del programma mostrano l'incremento dello stanziamento definitivo rispetto al precedente esercizio da 391 milioni a 930 milioni per i motivi già specificati, soprattutto connessi all'acquisizione delle risorse quale contributo al FES. Gli impegni di competenza rappresentano il 92 per cento dello stanziamento definitivo, mentre i pagamenti di competenza sono il 90 per cento dell'impegnato. La quota maggiore, in termini di categorie economiche, è rappresentata dai trasferimenti di parte corrente, con 752,98 milioni di erogazioni.

---

[15] L'obiettivo dello 0,7 per cento, entro il 2030, è l'orizzonte temporale della nuova Agenda per lo sviluppo sostenibile adottata dall'ONU.

[16] Occorre anche considerare l'introduzione da parte dell'Italia, tra i primi Paesi OCSE-DAC, di una nuova metodologia di calcolo del Reddito Nazionale Lordo (SEC2010) che ne implica un lieve innalzamento e dunque comporta una stima al ribasso del rapporto APS/RNL.

[17] Ammonta in termini assoluti a +568 milioni di dollari.

[18] Nel nostro paese comunque il Ministero dell'economia e finanze si conferma, tra le Amministrazioni dello Stato, il principale erogatore di APS italiano con 2,32 miliardi di dollari corrispondenti a circa il 70 per cento del totale dell'APS italiano.

[19] Nel DEF 2016 la gradualità stimata per il triennio 2017-2019 perseguirà i seguenti obiettivi: 0,25 per cento dell'RNL nel 2017; 0,26 per cento nel 2018; 0,28 per cento nel 2019.

TAVOLA 4

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE - PROGRAMMA 02 COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamenti definitivi		Impegni competenza		Pagamenti competenza		Residui nuova formazione totale		*di cui stanziamento*		Economie maggiori spese competenza	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	*2014*	*2015*	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	20,81	21,57	14,45	15,94	13,58	14,26	5,31	4,77	*4,43*	*3,09*	1,93	2,54
di cui imposte pagate sulla produzione	0,74	0,78	0,58	0,56	0,58	0,56	0	0	*0*	*0*	0,17	0,22
Consumi intermedi	8,88	9,45	5,73	6,53	5,17	5,8	3,71	1,57	*3,15*	*0,85*	0	2,08
Trasferimenti di parte corrente	361,27	898,74	320,82	832,16	251,49	752,98	108	117,32	*38,67*	*38,13*	1,77	28,44
di cui alle amministrazioni pubbliche	1,9	1,88	1,9	1,88	1,9	1,88	0	0	*0*	*0*	0	0
Altre uscite correnti	0,65	0,62	0,14	0,38	0,14	0,38	0,51	0,24	*0,5*	*0,24*	0	0
SPESE CORRENTI	**391,61**	**930,38**	**341,15**	**855**	**270,39**	**773,41**	**117,53**	**123,91**	*46,76*	*42,32*	**3,7**	**33,06**
Investimenti fissi lordi	0,34	0,35	0,15	0,16	0,05	0,12	0,28	0,1	*0,18*	*0,06*	0	0,14
SPESE IN CONTO CAPITALE	**0,34**	**0,35**	**0,15**	**0,16**	**0,05**	**0,12**	**0,28**	**0,1**	*0,18*	*0,06*	**0**	**0,14**
SPESE FINALI	**391,95**	**930,73**	**341,31**	**855,16**	**270,44**	**773,53**	**117,81**	**124**	*46,94*	*42,38*	**3,7**	**33,19**
SPESE COMPLESSIVE	**391,95**	**930,73**	**341,31**	**855,16**	**270,44**	**773,53**	**117,81**	**124**	*46,94*	*42,38*	**3,7**	**33,19**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le attività espletate dalla competente DGCS, nel 2015, 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.

Sono state deliberate iniziative, per un totale di 401,9 milioni. Le risorse impegnate sono state 342 milioni, mentre l'ammontare totale delle erogazioni è stato di 377 milioni (al netto dei contributi obbligatori). Del totale delle risorse impegnate, 105,8 milioni sono stati impegnati a valere su risorse messe a disposizione dai due decreti missioni internazionali, approvati dal Parlamento nel corso del 2015. Le somme erogate a valere sugli stessi decreti missioni internazionali, sono state in totale 109,3 milioni.

Al fine di conseguire la "qualità dell'aiuto pubblico allo sviluppo", l'Amministrazione riferisce un costante impegno per il miglioramento della qualità degli interventi, attraverso la concentrazione delle risorse in un numero limitato di Paesi prioritari e, all'interno di essi, l'identificazione di un ristretto numero di settori di intervento (entrambe le misure sono tese a rafforzare l'impatto delle iniziative di cooperazione realizzate); il sempre maggior impegno in favore della trasparenza dei dati (la banca dati *online* "Open AID" contiene tutte le informazioni di dettaglio sulle iniziative realizzate fino al 2014 ma non ancora al 2015); la rigorosa applicazione di un apposito "marker efficacia" a tutte le nuove proposte di finanziamento deliberate dal Comitato Direzionale della cooperazione italiana; l'adozione di una serie di linee guida settoriali, che rendono coerente l'attività della cooperazione italiana nei singoli ambiti di intervento. Il sistema della cooperazione, in particolare, muovendo da una programmazione sistematica e coordinata, dovrà dotarsi di parametri oggettivi per una valutazione *ex post* degli interventi singolarmente e nel loro complesso per il conseguimento delle finalità strategiche ed operative.

L'indicatore identificato dall'Amministrazione, per valutare e monitorare la realizzazione dell'obiettivo relativo alla qualità dell'APS, è un indicatore relativo alla concentrazione geografica degli interventi, e consiste nel calcolare la quota percentuale degli interventi deliberati

durante l'anno, destinati ai Paesi identificati come prioritari[20]. Il *target* fissato nella programmazione è pari all'80 per cento, ed è calcolato rapportando le risorse deliberate in favore dei paesi prioritari al totale delle risorse allocabili per Paese. La quota rilevata dal Ministero relativamente alle delibere adottate nel 2015 è – se si considerano i soli 20 Paesi prioritari – di poco inferiore al 79 per cento.

Le tipologie di aiuto pubblico allo sviluppo, ancora nel 2015 fondate sulla previgente normativa, hanno riguardato doni a Paesi in via di sviluppo, crediti di aiuto e doni ad organizzazioni internazionali, nonché crediti agevolati alle imprese e contributi obbligatori orientati a tale finalità.

La tavola riassume le tipologie di intervento per area geografica, gli stanziamenti, gli impegni e l'erogato nel 2015: l'area sub-sahariana assorbe la quota preponderante di erogazioni a dono. Al contrario, si riscontra la prevalenza dell'area Balcani Mediterraneo e Medio Oriente per la tipologia riferibile ai crediti di aiuto e doni ad organismi internazionali.

TAVOLA 5

AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO - TIPOLOGIE DI INTERVENTO PER AREA GEOGRAFICA

(in milioni)

AREA GEOGRAFICA	DONI AI PVS			CREDITI DI AIUTO			DONI A OI			CONTRIBUTI OBBLIGATORI		
	Stanziato	Impegnato	Erogato	Stanziato	Impegnato	Erogato	Stanziato	Impegnato	Erogato	Stanziato	Impegnato	Erogato
AFRICA SUB SAHARIANA	91,22	71,59	81,05	0,00	50	6,17	49,78	44,73	36,66	0,00	0,00	0,00
Legge di Bilancio	67,65	48,3	54,32	0,00			0,00	0,00	0,3			
Missioni Internazionali	9,24	9,22	10,2				41,57	36,6	32			
Stanziamenti IGRUE	14,33	14,07	16,53				8,2	8,13	4,36			
AMERICA LATINA/CARA.	15,79	9,97	10,34	0,00	0,00	0,74	4,32	3,62	3,84	0,00	0,00	0,00
Legge di Bilancio	14	9,35	8,95	0,00			0,69	0,69	1,04			
Missioni Internazionali	0,00	0,00	0,00				0,00	0,00	0,00			
Stanziamenti IGRUE	1,8	0,61	1,39				3,63	2,93	2,8			
ASIA E PACIFICO	25,64	16,47	39,63		4	0,00	19,19	17,23	15,38	0,00	0,00	0,00
Legge di Bilancio	10,14	6,93	30,73				0,84	0,83	1,15			
Missioni Internazionali	15,5	9,54	8,37				14,15	12,2	12,25			
Stanziamenti IGRUE	0,00	0,00	0,52				4,2	4,2	1,97			
BALCANI, MEDITERRANEO E MEDIO ORIENTE	64,89	49,66	52,74	0,00	146,5	81,47	37,29	35,34	42,47	0,00	0,00	0,00
Legge di Bilancio	34,64	24,39	31,66	0,00			4,27	4,1	1,53			
Missioni Internazionali	19,18	16,24	15,96				23,44	21,74	30,24			
Stanziamenti IGRUE	11,07	9,03	5,13				9,58	9,5	10,7			
NON RIPARTIBILE	3,71	3,39	4,03	0,00	0,00	0,00	90,05	90,05	90,85	488,78	492,15	492,15
Legge di Bilancio	3,45	3,14	3,71	0,00			76,08	76,08	76,08	488,78	492,15	492,15
Missioni Internazionali	0,26	0,25	0,32				0,00	0,00	0,00			
Stanziamenti IGRUE	0,00	0,00	0,00				13,97	13,97	14,77			
Totale complessivo	**201,26**	**151,08**	**187,79**	0,00	**200,5**	**88,38**	**200,62**	**190,97**	**189,2**	**488,78**	**492,15**	**492,15**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MAECI

Doni ai PVS

Nel 2015 sono stati erogati doni a Paesi in via di sviluppo per 187,8 milioni, crediti di aiuto per 88,4 milioni (pur a fronte di 200,5 milioni di impegni), doni ad Organismi internazionali per 198,2 milioni e contributi obbligatori ad Organismi internazionali per 492 milioni.

L'osservazione dei dati sui doni ai Paesi in via di sviluppo, nel 2015, pone in luce la prevalenza dell'erogazione verso l'Africa sub sahariana, e per i settori di intervento, hanno prevalso, nell'ordine, l'Assistenza per l'aiuto materiale ed i sevizi (per il 18 per cento), i Servizi sociali e assistenziali, i Trasporti su strada e lo Sviluppo dell'agricoltura.

[20] Il Documento triennale di programmazione ed indirizzo 2015-2017, approvato dal Consiglio dei Ministri nel luglio 2015, conferma l'identificazione dei 20 paesi prioritari già individuati nelle Linee Guida della DGCS per il periodo 2014-2017.

TAVOLA 6

DONI AI PVS 2015

(in percentuale)

AREA GEOGRAFICA	Erogato
Africa sub sahariana	43
Balcani Mediterraneo Medio Oriente	5,5
Asia E Pacifico	21,5
America Latina/ Caraibi	28
Non ripartibile	2
Totale	**100**
SETTORE INTERVENTO	
Assistenza per l'aiuto materiale ed i sevizi	18,25
Trasporti su strada	5,8
Servizi sociali e assistenziali	4,13
Sviluppo dell'agricoltura	3,6
Altro	31,8
Totale	**100**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero

Crediti di aiuto

I crediti di aiuto sono crediti concessionali, destinati a Paesi in via di sviluppo (PVS). I crediti concessionali, secondo le regole OCSE, sono crediti concessi a un tasso agevolato che presuppone un abbattimento degli interessi previsti dal piano di ammortamento, rispetto a quelli che sarebbero previsti in un piano di ammortamento a tassi commerciali, di almeno il 25 per cento dell'ammontare del capitale e debbono soddisfare specifiche condizioni[21]. I Soggetti beneficiari sono Stati, banche centrali o enti di Stato di Paesi in via di sviluppo. I prioritari settori di intervento sono, generalmente, agricoltura/sicurezza alimentare; sviluppo umano (salute/istruzione/formazione); *governance* e società civile; sostegno al bilancio e sviluppo del settore privato. Lo stanziamento per la concessione di crediti di aiuto viene effettuato annualmente, sul capitolo "Fondo di Rotazione", gestito fino al 31 dicembre 2015 da Artigiancassa che, a partire dal 1° gennaio 2016, è sostituita da Cassa depositi e prestiti.

L'area geografica beneficiaria è stata principalmente il Mediterraneo Medio Oriente con più del 70 per cento degli aiuti. Si osserva la distribuzione settoriale degli impegni nel 2015: piccole/medie imprese microcredito con il 37,4 per cento; le infrastrutture con il 30 per cento; aiuto alla bilancia dei pagamenti con il 25 per cento e la sanità con 7,5 per cento.

TAVOLA 7

CREDITI DI AIUTO 2015

(in percentuale)

AREA GEOGRAFICA	Impegnato
Africa sub sahariana	25
Mediterraneo Medio Vicino Oriente	73
Asia	2
America Latina	0
Totale	100
SETTORE INTERVENTO	
Infrastrutture	30
Sanità	7,5
PMI	37,5
Aiuto bilancia pagamenti	25
Agricoltura Sicurezza Alimentare Ambiente	0
Cultura e formazione	0
Totale	**100**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero

Il Fondo rotativo per i crediti di aiuto, dal 1988, è regolarmente alimentato dai rimborsi dei Paesi beneficiari. Il Fondo non è stato rifinanziato nel 2015 e gli ultimi stanziamenti risalgono al 2005. L'importo totale dei crediti erogati, dall'inizio dell'attività nel 1997 fino al 31/12/2015, è

[21] I progetti finanziati non devono essere commercialmente viabili ed il reddito pro-capite del Paese beneficiario non deve superare la soglia massima stabilita dalla Banca Mondiale per i paesi a reddito medio-alto.

pari a 8.159 milioni. La disponibilità del Fondo rotativo, al netto degli impegni da erogare al 31/12/2015, è pari a 1.124 milioni. Per maggiori approfondimenti si fa rinvio al capitolo sui fondi di rotazione.

Crediti agevolati alle imprese

Con riguardo ai crediti agevolati alle imprese italiane ai sensi dell'art. 7 della legge n. 49 del 1987, a valere sul fondo rotativo[22], si rappresenta che questo strumento prima poco utilizzato è stato rivisitato già nel 2014. A seguito delle novità di cui alla legge n. 125 del 2014, è stata prevista l'introduzione di un fondo di garanzia e la possibilità di finanziare le imprese miste attraverso organizzazioni internazionali o investitori pubblici e privati ed è stato approvato dal CIPE[23] il regolamento del fondo di garanzia.

Contributi obbligatori ad organismi internazionali e contributi volontari

Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, il MAECI eroga contributi obbligatori a Organismi internazionali, che appunto operano nel settore dello sviluppo. Tali contributi (e i relativi capitoli di bilancio) derivano da provvedimenti legislativi, che discendono dalla ratifica dell'Italia dei relativi Trattati istitutivi oppure dei relativi Accordi bilaterali di sede (per quelle organizzazioni che hanno sede in Italia) o comunque, in collegamento con detti Accordi internazionali, che fissano dei contributi da erogare a Organizzazioni con sede in Italia, per garantirne il funzionamento. I contributi obbligatori, sono calcolati con diversi modalità di computo del quantum dovuto dall'Italia. La quantificazione del contributo avviene per:

a) quote variabili del bilancio approvato (dagli organi statutari deputati), calcolate in base a specifici parametri per ogni singolo Stato membro dell'Organizzazione;
b) quote variabili per rimborsi di spese, sulla base degli accordi di Sede[24];
c) quote a importi fissi (in base agli Accordi internazionali o se stabilito dalla legge in collegamento con gli Accordi).

Nonostante si tratti di contributi obbligatori, il MEF considera tecnicamente "modulabili" gli stanziamenti, perfino nei casi di quota fissa prevista, ed i relativi capitoli sono oggetto quindi di decurtazioni finanziarie, che hanno visto pertanto anche nel 2015 stanziamenti inferiori. Le richieste di integrazione non sono state accolte dal MEF. Sovente, gli Organismi beneficiari evidenziano le minori risorse erogate, nonostante l'impegno assunto *ex lege* dall'Italia.

Nell'ambito dei contributi, nel 2015 sono stati erogati nello specifico 50,4 milioni, partitamente per ogni organismo destinatario come illustra la tavola.

TAVOLA 8

CONTRIBUTI OBBLIGATORI A ORGANISMI INTERNAZIONALI 2015

(in euro)

Organismi Internazionali	Capitolo	CONTRIBUTI OBBLIGATORI 2015		
		Stanziato	Impegnato	Pagato
CIHEAM	2202	6,13	6,86	6,86
UNIDO	2203	5,15	5,22	5,22
ITPO	2204	0,54	0,54	0,54
UNICRI	2205/01	0,40	0,40	0,40
UNICEF- Centro di Firenze	2205/02	1,34	1,34	1,34
IDLO	2301/01	0,90	0,90	0,90
UNICRI	2301/02	0,07	0,07	0,07
UNCCD	2302	0,12	0,12	0,12
PAM	2303/01	6,40	8,54	8,54
FAO	2303/03	18,30	18,15	18,15
IFAD	2303/02	6,50	7,05	7,05
Segretariato del Trattato risorse fitogenetiche	2304	1,05	1,05	1,05
Commissione Generale Pesca nel Mediterraneo e Mar Nero	2305	0,20	0,18	0,18
Totale		**47,05**	**50,42**	**50,42**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero

[22] Al 31/12/2015 la disponibilità del Fondo rotativo al netto degli impegni da erogare è pari a 105.192.482 euro, ovvero 109.242.113 euro di disponibilità presso la Tesoreria centrale dello Stato, da cui vanno sottratti 4.049.631 euro di impegni ancora da erogare. Questi ultimi sono relativi a tre nuovi contratti di finanziamento per tre operazioni concernenti imprese miste localizzate in Ecuador, Senegal e Honduras.

[23] Delibera CIPE n. 34 del 2015.

In ordine agli accordi di Sede, si rappresenta che gli stessi prevedono rimborsi anche ingenti di spese necessarie per il funzionamento delle Agenzie, nel caso in cui il Governo italiano non abbia potuto offrire sedi demaniali, nonostante vi siano immobili non utilizzati nel territorio italiano. A titolo esemplificativo, sono erogati al PAM (Programma Alimentare Mondiale) 8,5 milioni nel 2015, per rimborso spese 2014. Il rimborso avviene solo previo parere di congruità reso dall'Agenzia del demanio (per le locazioni) e dall'Agenzie delle entrate (lavori di adeguamento). Ed ancora sono stati erogati all'International *Fund for Agricultural Development* - IFAD (sede a Roma) circa 7 milioni. Sarebbe opportuna una rivisitazione della tematica, anche in raccordo con il Demanio, per pervenire a soluzioni rispettose dei canoni di risparmio pubblico.

Il monitoraggio delle attività, per le cui realizzazioni viene erogato il contributo, avviene attraverso le competenti Rappresentanze permanenti e/o con partecipazione diretta di funzionari della DGCS o di rappresentanti appositamente nominati o di altre Amministrazioni (competenti *ratione materiae*, in raccordo con DGCS), agli organi statutari.

Infine, come già detto, altra tipologia di contributi[25] erogati, derivanti dall'istituzione dell'IX Fondo europeo di sviluppo- FES, nel quadro dei rapporti UE-ACP, ammonta, per il 2015, a 441,7 milioni, a valere sul capitolo 2306, trasferito dal MEF al MAECI per una programmazione più funzionale e coordinata nell'ambito della Cooperazione.

Le risorse per contributi volontari, in tale ambito, sono allocate nel capitolo 2180, per 193,8 milioni.

Debito estero

Il debito estero sovrano, detenuto dai Paesi in via di sviluppo e dai Paesi emergenti, verso l'Italia e, in particolare, le esposizioni di tali Paesi, è quantificabile sia verso il Fondo rotativo per la Cooperazione allo sviluppo, di cui all'articolo 26 della legge n. 227 del 1977 - sottoconto art. 6, legge n. 49 del 1987 - attraverso il quale vengono erogati crediti di aiuto bilaterali così come definiti in ambito OCSE, sia verso SACE, i cui crediti sono garantiti dallo Stato.

A decorrere dal 2016, le norme della legge n. 49 del 1987 sono state abrogate e sostituite dalle norme della citata legge n. 125 del 2014, (art. 8), che disciplina i crediti concessionali a valere sul Fondo rotativo fuori bilancio, previsto dalla citata legge n. 227 del 1977.

L'Italia ha concluso diversi accordi bilaterali di trattamento del debito, quali le cancellazioni, le conversioni, le ristrutturazioni e il riacquisto del debito. Gli accordi di conversione e di ristrutturazione hanno attuazione in un arco temporale pluriennale. L'amministrazione ha riferito in ordine alla quantificazione del debito estero:

- per quanto riguarda i crediti di aiuto, il debito estero verso l'Italia, alla data del 31 dicembre 2015, ammonta complessivamente a circa 2,47 miliardi in linea capitale, cui si aggiungono circa 406 milioni di interessi, dovuti dai Paesi beneficiari a vario titolo. In tale contesto, gli arretrati effettivamente dovuti all'Italia ammontano a circa 490 milioni in linea capitale, oltre a relativi interessi, in quanto non onorati alle scadenze previste[26].
- per quanto concerne i crediti commerciali sovrani assicurati da SACE e garantiti dallo Stato Italiano, il debito estero, alla data del 31 dicembre 2015 ammonta complessivamente a circa 2,64 miliardi in linea capitale, cui si aggiungono circa 1,1 miliardi di interessi di ritardo. Per la parte capitale, oltre 1,6 miliardi sono in arretrato in quanto non onorati alle scadenze previste[27].

---

[25] I pagamenti vengano tecnicamente effettuati alla Commissione europea.

[26] Il Ministero ha segnalato che circa 279 milioni di euro in linea capitale verranno trattati in ambito di accordi di trattamento del debito già finalizzati con diversi Paesi debitori, mentre ulteriori 220 milioni, afferenti la quota capitale, sono relativi a crediti verso Paesi eleggibili all'iniziativa *Heavily Indebted Poor Country* (HIPC) che potrebbero beneficiare, in futuro e nell'ambito di tale iniziativa, di trattamento di cancellazione debitoria.

[27] L'Amministrazione riferisce che a seguito delle intese multilaterali firmate nel 2015 con la Repubblica di Cuba e con la Repubblica del Ciad, una volta conclusi i relativi accordi bilaterali, saranno ristrutturati 213,3 milioni di

TAVOLA 9

DEBITO ESTERO

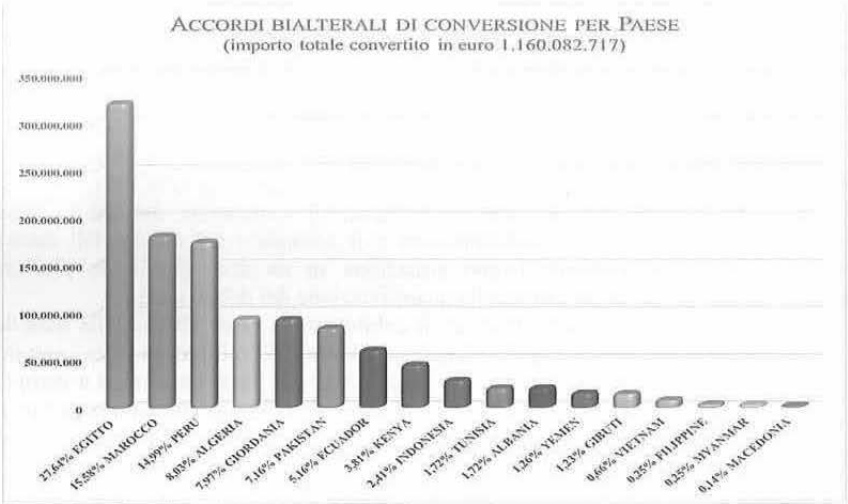
(in milioni)

SITUAZIONE al 31 dicembre 2015	CREDITI DI AIUTO Fondo Rotativo	CREDITI COMMERCIALI (SACE)
DEBITO ESTERO IN LINEA CAPITALE	2.470	2.640
di cui possibile cancellazione HIPC	*220*	*517*
di cui accordi di trattamento del debito già finalizzati	*279*	
di cui arretrati dovuti	*490*	*1.600*
INTERESSI	406	1.000
Totale	**2.876**	**3.640**

Fonte: Elaborazione Corte dei su dati Ministero

In alternativa alla cancellazione, il debito originato da crediti di aiuto può essere convertito in progetti di sviluppo[28].

Sono eleggibili ad operazioni di conversione i Paesi, per i quali sia previamente intervenuta un'intesa al Club di Parigi; l'accordo di ristrutturazione raggiunto in tale sede deve prevedere specificamente la possibilità di procedere alla conversione del debito. Negli anni 2000-2015 l'Italia è stata molto attiva sul fronte delle conversioni debitorie da crediti d'aiuto, per un ammontare totale di 1.160 milioni. Il grafico evidenzia gli importi degli accordi di conversione sottoscritti dal 2000 al 2015, per paese beneficiario.



Fonte elaborazione Corte dei conti su dati Ministero

euro. Circa 507,8 milioni degli insoluti in quota capitale sono relativi a crediti verso Paesi eleggibili all'iniziativa HIPC che non hanno ancora beneficiato della cancellazione finale del debito.

[28] La conversione del debito è un meccanismo che prevede la cancellazione di parte del debito concessionale in valuta dovuto all'Italia dal PVS, a fronte della messa a disposizione da parte dei Paesi debitori di risorse equivalenti in valuta locale per realizzare progetti concordati tra i Governi. I programmi così finanziati devono essere finalizzati allo sviluppo socio-economico, alla protezione ambientale e alla riduzione della povertà. Le operazioni di conversione debitoria erano disciplinate dall'art. 54, comma 1, della legge n. 449 del 27 dicembre 1997, recante "misure per la stabilizzazione della finanza pubblica" (collegato alla legge finanziaria 1998) e, sotto il profilo della disciplina delle operazioni, dai DMT del 5 febbraio 1998 per i crediti commerciali e del 9 novembre 1999 per i crediti d'aiuto. La conversione è ora disciplinata dalla legge n. 209 del 25/07/2000, modificata della legge finanziaria per il 2007, che ha consentito la conversione anche dei crediti di aiuto che non hanno subito in precedenza una ristrutturazione.

Dall'esame del grafico si evidenzia che il 58,2 per cento degli importi, a seguito di accordi firmati, riguarda solo tre Paesi (Egitto 27,6, Marocco 15,6 e Perù 14,9). I Paesi dell'Africa, complessivamente, hanno sottoscritto accordi di conversione per importi pari al 56,8 per cento e in particolare il Nord Africa risulta quello che ha sottoscritto accordi per un importo maggiore, pari al 52,9 del totale.

L'importo totale effettivamente convertito, a seguito del soddisfacimento delle condizioni previste dagli Accordi, al 31/12/2015 è pari ad un CTV totale di 886,2 milioni al cambio €/US$ del 31/12/2015, ovvero circa il 76 per cento dell'importo totale degli Accordi firmati[29].

Altri meccanismi di trattamento del debito estero, oltre alle cancellazione del debito ed agli Accordi bilaterali di conversione del debito, sono gli Accordi bilaterali di ristrutturazione o di ripagamento del debito, per i quali si segnala nel 2015 l'attuazione dell'accordo con l'Argentina, siglato nel 2014 per 290,3 milioni (Importo Fondo Rotativo Ctv Euro) e 203,7 milioni (importo SACE Ctv Euro), nonché gli Accordi bilaterali di riacquisto del debito (cd. *buy-back*), per i quali si segnala nel 2015 quello con le Seychelles, per circa 220mila euro (importo SACE Ctv Euro).

Banche di sviluppo

Le questioni attinenti le IFI /Banche di sviluppo sono trattate dalla Direzione Generale per la Mondializzazione. La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo segue esclusivamente le attività che discendono dall'erogazione di propri contributi volontari a Banche di sviluppo, non più erogati sin dal 2011. Lo strumento utilizzato è il *Trust Fund*[30]. I risultati conseguiti, secondo le valutazioni riferite dall'Amministrazione, dai vari *Trust Fund* sono nella quasi totalità dei casi in linea con gli obiettivi prefissati.

3.2. Programma "Promozione della pace e sicurezza internazionale"

Il programma denominato "Promozione della pace e sicurezza internazionale" è finanziato, per 626 milioni, dal 25 per cento delle risorse del Ministero della missione 4 e ne rappresenta il secondo programma per impatto finanziario. Gli stanziamenti definitivi si rilevano superiori al 2013 ed al 2014. Le risorse sono impegnate e pagate, in termini di competenza, per il 98 per cento. La classificazione economica pone in evidenza che il 92 per cento dello stanziamento definitivo è rappresentato da trasferimenti di parte corrente.

L'attività istituzionale del 2015 si è estrinsecata soprattutto in relazioni diplomatiche, tese a promuovere le relazioni bilaterali di natura politica, economica e culturale con i Paesi extra U.E., anche con attività diplomatica a favore e della pace e la stabilizzazione[31].

Nel 2015, l'Italia ha promosso la tutela dei diritti umani a livello bilaterale e multilaterale, partecipato attivamente ai negoziati sulle risoluzioni promosse su queste tematiche in seno alle Nazioni Unite. Attiva la partecipazione anche per le tematiche relative alla sicurezza internazionale (riunioni OSCE).

Con riguardo infine ai contributi obbligatori, previsti nell'ambito di questo programma, a valere sul capitolo cap. 3393, si rappresenta che sono state stanziate risorse per 423 milioni, che rappresentano la quota maggiore di risorse del programma.

---

[29] L'importo totale effettivamente convertito, a seguito del soddisfacimento delle condizioni previste dagli Accordi, nel periodo dal 01/01/2015 al 31/12/2015 è pari ad un CTV totale di 73,4 milioni al cambio €/US$ del 31/12/2015, relativamente agli Accordi di conversione con i seguenti Paesi: Egitto, Kenya, Marocco, Pakistan e Tunisia.

[30] Banca Mondiale: gli unici *Trust Fund* nazionali gestiti dall'Ufficio Multilaterale sono l'"*Italy Donor Funded Staffing Program*" e il "*Balance account*"; Banca Interamericana di Sviluppo (IDB): specializzata nel sostegno alle attività di sviluppo a favore di Paesi latino-americani; Banco Centroamericano di Integrazione Economica (BCIE): Ha per obiettivo la promozione dello sviluppo economico e sociale della regione centroamericana; IFAD (*International Fund for Agricultural Development*).

[31] Si richiamano le relazioni e la mediazione per le questioni in alcuni paesi: Afghanistan, Ucraina, Federazione russa, Bielorussia, Caucaso, Asia centrale, Ucraina, Siria, Libia.

La tavola espone i dati contabili per categoria economica.

TAVOLA 10

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE
PROGRAMMA 06 PROMOZIONE DELLA PACE E SICUREZZA INTERNAZIONALE

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamenti definitivi		Impegni competenza		Pagamenti competenza		Residui nuova formazione totale		*di cui stanziamento*		Economie maggiori spese competenza	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	11,25	12,9	9,96	10,35	9,96	10,35	0	0	0	0	1,29	2,56
di cui imposte pagate sulla produzione	0,69	0,79	0,54	0,53	0,54	0,53	0	0	0	0	0,15	0,26
Consumi intermedi	1,02	1,08	1	1,01	0,76	0,81	0,24	0,2	0	0	0,02	0,06
Trasferimenti di parte corrente	475,94	577,56	468,08	565,09	465,47	561,4	5,13	5,45	2,53	1,77	5,34	10,7
SPESE CORRENTI	488,21	591,54	479,03	576,45	476,19	572,56	5,37	5,65	2,53	1,77	6,65	13,32
Investimenti fissi lordi	0	0,01	0	0,01	0	0,01	0	0	0	0	0	0
Trasferimenti di parte capitale	11,65	34,67	11,65	34,67	11,65	34,67	0	0	0	0	0	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	11,65	34,68	11,65	34,68	11,65	34,68	0	0	0	0	0	0
SPESE FINALI	499,86	626,21	490,68	611,12	487,84	607,24	5,37	5,65	2,53	1,77	6,65	13,32
SPESE COMPLESSIVE	499,86	626,21	490,68	611,12	487,84	607,24	5,37	5,65	2,53	1,77	6,65	13,32

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.3. Programma "Promozione sistema paese"

Il programma rappresenta il 6 per cento della missione 4 intestata al MAECI. Lo stanziamento definitivo ammonta a 151,6 milioni, nei quali sono equamente divisi i redditi di lavoro ed i trasferimenti, in termini di categoria economica. La capacità di impegno e l'indice di pagamento di competenza superano il 90 per cento.

Molteplici attività sono state svolte dalla competente Direzione generale, finalizzate alla promozione del sistema paese, nell'ottica dell'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano. Gli ambiti di intervento sono stati soprattutto:

- Promozione della cultura, della scienza e della lingua italiana all'estero[32], con sinergia nei tre livelli di istruzione: quella scolastica primaria e secondaria (Scuole italiane all'estero e sezioni di lingua presso gli istituti di istruzione stranieri); quella universitaria (con i Lettorati ed il supporto alle Cattedre di Italianistica) e quella extracurricolare, tramite i corsi di lingua degli Istituti italiani di cultura. Nello specifico, la DGSP coordina gli 83 IIC con le altre presenze italiane all'estero (tra cui, addetti scientifici, lettori, Scuole italiane, Enti gestori dei corsi) e con i soggetti locali, attivando tra l'altro il nuovo Sistema Informativo Gestionale (S.I.G. - IIC). La Sezione centrale di controllo sulla gestione[33] ha approvato di recente una relazione, sugli esiti dell'indagine condotta sull'attività degli Istituti italiani di cultura all'estero (IIC) nel triennio 2011-2013, nella quale si esprime apprezzamento per le più recenti iniziative di riorganizzazione della rete, evidenziando gli sforzi del MAECI per rendere gli Istituti più efficaci ed efficienti, mediante l'adozione di programmi informatici ad hoc e la trasmissione di linee guida, e mettendo in rilievo non solo la scarsità delle risorse attribuite alla rete ma anche la limitatezza dell'organico dell'Area della promozione culturale.
- Promozione della scienza e della tecnologia, che si concretizza essenzialmente nell'organizzazione di eventi promozionali e nella coordinazione della Rete degli addetti scientifici, in servizio presso alcune Ambasciate e Consolati; ma il ruolo politicamente più complesso riguarda la cura dei negoziati e dei seguiti dei Protocolli esecutivi bilaterali di

[32] In tale contesto opera il Gruppo di lavoro consultivo per la promozione della lingua e della cultura italiana (cui partecipano anche rappresentanti del MIBACT e del MIUR) quale foro di confronto e concertazione tra gli enti e le istituzioni operanti nel settore, ma con una struttura organizzativa più agile rispetto alla soppressa Commissione nazionale.

[33] Corte dei conti Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – delibera n. 14/2015.

collaborazione scientifica e tecnologica, con la partecipazione alle relative Commissioni miste. In tale ambito, rileva il ruolo dell'Unità per la Cooperazione Scientifica e Tecnologica (UST), che opera presso la DGSP utilizzando le risorse a sua disposizione anche per contributi obbligatori ad Organismi Internazionali[34]. I principali partner del MAECI, nell'ambito della promozione culturale e tecnologica, sono il MIUR, il CNR, l'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare, l'Istituto Nazionale di Astrofisica, l'Agenzia Spaziale Italiana, l'Istituto Superiore di Sanità, università La Sapienza, i Politecnici di Milano e Torino, nonché i Centri internazionali scientifici afferenti al Polo di Trieste.

- Borse di studio, concesse a cittadini stranieri e ad italiani residenti stabilmente all'estero (IRE)[35] hanno comportato l'erogazione di contributi prevalentemente nell'ambito di Accordi internazionali, a Istituti di formazione accademica *post-lauream*, nell'ambito di Accordi o Protocolli bilaterali.
- Scambi giovanili.
- Iniziative dirette a sostenere l'attività all'estero delle imprese italiane[36], che è asse portante dell'azione del Ministero, che coordina l'attività di diplomazia economica svolta dalle Sezioni economiche di Ambasciate e Consolati, che affiancano le aziende sui mercati esteri. Di rilievo la piattaforma Info-mercati-esteri, quale banca dati alimentata da numerosi soggetti istituzionali (sedi diplomatiche, ICE ENIT, Camere di commercio italiane all'estero).
- Iniziative volte a favorire l'internazionalizzazione del sistema economico nazionale[37].
- Iniziative di internazionalizzazione delle autonomie territoriali e del sistema economico. Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione Internazionale favorisce forme di collaborazione strutturata con le Regioni e le Amministrazioni locali e sostiene le iniziative e progetti internazionali degli Enti territoriali, in un quadro ordinato di promozione degli interessi del Sistema Paese, in armonia con gli indirizzi di politica estera. L'azione si concretizza nell'orientamento e nell'ottimizzazione delle risorse disponibili ai vari livelli istituzionali[38]. Inoltre, il coordinamento avviene anche in seno alla "Cabina di Regia per l'Italia internazionale" e al Tavolo di concertazione MAECI- Dipartimento degli affari regionali, le autonomie e lo Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri (DARAS) - Regioni sull'attività internazionale delle autonomie territoriali, previsto dall'art. 5 dell'Intesa Governo Regioni 244/CSR del 18 dicembre 2008 in materia di rapporti

[34] Nel 2015 l'erogazione di contributi obbligatori dell'Italia ha interessato alcuni Organismi internazionali tra cui l'ICGEB/Centro Internazionale di Ingegneria Genetica e Biotecnologie (euro 10.169.961), l'ESO/Osservatorio Europeo Australe (15.276.000 euro), l'ICRANET/Centro Internazionale di Astrofisica Relativistica (1.400.330 euro), la TWAS/Accademia delle Scienze per i Paesi in via di sviluppo (1.450.000 euro), la IAP/*InterAcademy Panel* (725.000 euro). Nel 2015 ha realizzato un'economia di 1.354.000 euro sul cap. 2752/7 (ESO/Osservatorio Europeo Australe), dovuta ad automatismi finanziari. L'UST ha impegnato nel 2015 contributi a progetti inseriti nei Protocolli esecutivi di collaborazione scientifica e tecnologica bilaterali in vigore secondo due tipologie di intervento: a) per i c.d. progetti di "Grande rilevanza" (1.744.040 euro, ammontare da liquidare dietro rendicontazione nei primi mesi 2016), e b) per i progetti di scambio tra team di ricercatori (161.071 euro), cifra già liquidata.

[35] Nel 2015 la DGSP ha offerto 3.113 mensilità di borse di studio in favore di 628 ricercatori e studenti provenienti da più di 100 Paesi, tra cui Italiani residenti all'Estero.

[36] Sono essenzialmente di coordinamento dell'attività di diplomazia svolta dalle Sezioni Economiche di Ambasciate e Consolati nell'affiancamento delle aziende italiane sui mercati esteri e di promozione della scienza, della cultura e della lingua italiana. Nel 2015 si è curata la diffusione di informazioni alle imprese italiane sulle opportunità economico-commerciali all'estero e d'investimento in Italia agli operatori stranieri. Il coordinamento con Istituzioni ed Enti è realizzato soprattutto in seno alla "Cabina di Regia per l'Italia internazionale" quale principale foro di coordinamento per l'assunzione delle linee guida e di indirizzo strategico in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese.

[37] Si segnala un accordo che riveste un'importanza strategica per le esportazioni italiane: si tratta di un importante Protocollo d'Intesa (dell'ottobre 2015) di collaborazione tecnica tra *Accredia* (Ente unico nazionale di accreditamento designato dal Governo italiano) ed *ESMA* (Autorità degli Emirati Arabi Uniti per la normazione e la metrologia

[38] Lo scorso 1° luglio 2015 è stato altresì sottoscritto - tra MAECI, PCM-DARAS e ANCI - un Protocollo d'Intesa volto a definire una cornice unitaria in grado di assicurare, attraverso un regolare flusso di informazioni e contatti, il coordinamento delle attività di rilievo internazionale di Comuni e Città metropolitane.

internazionali ("Tavolo permanente").

- Promozione degli investimenti esteri in Italia: l'Anno dell'Italia in America Latina (AIAL)[39], non avendo beneficiato di uno stanziamento ministeriale ad hoc, ha usufruito di una parte degli stanziamenti dedicati alle attività di promozione della cultura italiana all'estero gestiti dall'Ufficio IV della Direzione generale per la promozione del sistema paese a valere sul cap. 2471/3, per un ammontare pari a circa 168 mila euro.

3.4. Programma "Italiani nel mondo e politiche migratorie"

Il programma è finanziato da 45,4 milioni, pari all'1,8 per cento dello stanziamento definitivo della missione 4 del Ministero. Di rilievo, si rappresenta che, a fronte di un incremento dello stanziamento di bilancio, destinato alla copertura delle spese di parte corrente (+13 per cento rispetto al 2014), nel 2015 le spese di funzionamento sono diminuite, mentre sono più elevati i trasferimenti (37,8 milioni di risorse stanziate a fronte di 36,2 milioni del 2014).

TAVOLA 11

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE
PROGRAMMA 008 ITALIANI NEL MONDO E POLITICHE MIGRATORIE

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamenti definitivi		Impegni competenza		Pagamenti competenza		Residui nuova formazione		*di cui stanziamento*		Economie maggiori spese	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	7,01	6,74	6,22	5,95	6,22	5,95	0,00	0,00	0,00	0,00	0,79	0,79
di cui imposte pagate sulla produzione	0,43	0,41	0,34	0,30	0,34	0,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,12
Consumi intermedi	1,18	0,78	0,88	0,71	0,71	0,60	0,17	0,11	0,00	0,00	0,30	0,07
Trasferimenti di parte corrente	36,22	37,84	35,9	37,61	35,79	37,22	0,11	0,40	0,00	0,00	0,32	0,23
SPESE CORRENTI	44,42	45,37	43,00	44,28	42,72	43,77	0,28	0,51	0,00	0,00	1,42	1,09
Investimenti fissi lordi	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SPESE FINALI	44,42	45,37	43,00	44,28	42,72	43,78	0,28	0,51	0,00	0,00	1,42	1,09
SPESE COMPLESSIVE	44,42	45,37	43,00	44,28	42,72	43,78	0,28	0,51	0,00	0,00	1,42	1,09

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nell'ambito degli obiettivi strutturali, la valorizzazione dei servizi consolari[40] e quindi dei servizi offerti a più di 4,8 milioni di italiani residenti all'estero e agli stranieri richiedenti visto, hanno consentito agli Uffici all'estero di riscuotere nel 2015 più di 155 milioni a titolo di percezioni consolari.

[39] L'evento, inaugurato a gennaio 2015, terminerà nell'estate del 2016 in concomitanza dei Giochi Olimpici di Rio de Janeiro. Nel 2015, nell'ambito dell'AIAL, sono stati sottoscritti tra l'altro 8 accordi bilaterali.

[40] Complessivamente nel 2015 sono stati emessi 294.733 passaporti dalla Rete consolare e sono state registrate, in linea con il trend degli ultimi anni, quasi 200.000 trascrizioni di stato civile e oltre 50.000 atti di cittadinanza (cioè procedimenti conclusi). La rete consolare fornisce inoltre interventi di assistenza di difficile quantificazione ma che si aggirano nell'ordine di oltre 40.000 ogni anno, dalle situazioni più gravi (decessi, detenuti) agli episodi più lievi (quali i furti di documenti e altro). Con riferimento ai visti emessi dalla nostra rete (160 sedi attive con circa 400 unità di personale, di ruolo o a contratto, a tempo integrale) nel 2015 si è registrata una diminuzione del 7,8 per cento di quelli emessi rispetto all'anno precedente (2.043.162 visti emessi nel 2015).

Sono inquadrati nell'architettura estera anche i Comitati degli Italiani all'estero (Com.It.es.). Con il d.m. 4500/41 del 18.09.2014, l'Amministrazione ha provveduto alla riorganizzazione dei Com.It.Es.. Attualmente i Com.It.Es. in carica sono 106, di cui 101 elettivi e 5 di nomina consolare. La procedura di controllo sui Com.It.Es. è costituita dalla verifica del merito e della legittimità delle spese sostenute nell'esercizio finanziario, in relazione ai contributi ministeriali ricevuti. In particolare, nell'esercizio finanziario 2015, le risultanze contabili derivanti dalla decurtazione dei saldi attivi[41] ha consentito di erogare, sotto forma di finanziamenti straordinari, ulteriori contributi destinati alla realizzazione di progetti, approvati a seguito di un attento esame, volti a favorire l'integrazione dei connazionali residenti nelle varie realtà socio-economiche dei paesi di accoglienza.

Nell'ambito del programma, le risorse trasferite ad organismi internazionali[42] nel 2015 ammontano a circa 23,3 milioni in termini di competenza.

3.5. Programmi "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari" e "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese"

I due programmi presentano uno stanziamento definitivo, nel 2015, rispettivamente di 111 milioni nel programma "Presenza dello Stato all'estero ..." e di 542 milioni nel programma "Rappresentanza all'estero".

Il programma "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari" evidenzia un aumento dello stanziamento rispetto al 2014, con preponderanza della categoria dei consumi intermedi (che prevede risorse per 103 milioni) per un importo pari a 18,1 milioni (+21,39 per cento) con contestuale aumento degli impegni e dei pagamenti nell'esercizio. In particolare, l'aumento riguarda le dotazioni finanziarie delle Rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari di prima categoria (15 milioni) e le spese per l'acquisto delle "targhette" Schengen (3,1 milioni). Si osserva, invece, una diminuzione degli investimenti fissi lordi, per circa 3,6 milioni, con un decremento del 37,3 per cento, dovuto per la maggior parte alla spesa in conto capitale delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari di prima categoria.

Al contrario, il programma "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese" subisce una contrazione di risorse destinate, che, negli stanziamenti finali, ammontano a 542 milioni. La quota maggiore dello stanziamento è rappresentata dai redditi da lavoro dipendente pari a circa 525 milioni. Risultano in aumento i consumi intermedi, che da 6,3 milioni passano a 17 milioni (+170 per cento), a causa dell'implementazione dei fondi assegnati per il rafforzamento delle misure di sicurezza delle Rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari (+8,9 milioni). I pagamenti di competenza nei consumi intermedi sono esigui (circa 4 milioni), generando così un notevole aumento dei residui di nuova formazione, che passano da 2,4 a 12,6 milioni.

---

[41] Sul capitolo 3103/2015 sono stati, infatti, disimpegnati fondi per 172.493,00 euro, mentre lo stanziamento complessivo era stato pari a 1,3 milioni.

[42] Contributo obbligatorio *ex lege* al Centro Internazionale di Formazione OIL di Torino. Contributo obbligatorio *ex lege* all'Organizzazione internazionale del lavoro. Contributo obbligatorio *ex lege* all'Organizzazione internazionale delle migrazioni.

TAVOLA 12

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE
PROGRAMMA 12 - PRESENZA DELLO STATO ALL'ESTERO TRAMITE LE STRUTTURE DIPLOMATICO-CONSOLARI
PROGRAMMA 13- RAPPRESENTANZA ALL'ESTERO E SERVIZI AI CITTADINI E ALLE IMPRESE

(in milioni)

Categoria	Stanziamenti definitivi		Impegni competenza		Pagamenti competenza		Residui nuova formazione totale		di cui stanziamento		Economie/Maggior i spese comp	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Programma: 012:Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari												
01 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	1,61	1,86	1,61	1,63	1,61	1,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,23
02 CONSUMI INTERMEDI	84,85	103,00	84,76	102,94	77,06	102,52	7,80	0,42	0,09	0,00	0,00	0,07
03 IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	0,11	0,12	0,10	0,09	0,10	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,03
Totale TITOLO I	**86,57**	**104,98**	**86,47**	**104,66**	**78,76**	**104,24**	**7,80**	**0,42**	**0,09**	**0,00**	**0,01**	**0,32**
21 INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	9,62	6,03	9,61	4,09	8,42	4,08	1,19	1,95	0,01	1,94	0,00	0,00
Totale TITOLO II	**9,62**	**6,03**	**9,61**	**4,09**	**8,42**	**4,08**	**1,19**	**1,95**	**0,01**	**1,94**	**0,00**	**0,00**
Totale Programma: 012	**96,18**	**111,01**	**96,08**	**108,75**	**87,18**	**108,33**	**8,99**	**2,36**	**0,09**	**1,94**	**0,01**	**0,32**
Programma: 013:Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese												
01 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	558,37	519,54	518,64	507,81	517,63	507,93	3,06	5,51	2,05	3,04	37,68	6,10
02 CONSUMI INTERMEDI	6,36	17,04	4,99	6,97	3,88	4,40	2,40	12,63	1,29	10,07	0,08	0,01
03 IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	5,52	5,39	1,24	1,56	1,24	1,56	0,00	0,00	0,00	0,00	4,28	3,83
05 TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE		0,20		0,03		0,03		0,17		0,17		0,00
Totale TITOLO I	**570,25**	**542,17**	**524,87**	**516,37**	**522,75**	**513,92**	**5,46**	**18,31**	**3,34**	**13,28**	**42,05**	**9,94**
Totale Programma: 013	**570,25**	**542,17**	**524,87**	**516,37**	**522,75**	**513,92**	**5,46**	**18,31**	**3,34**	**13,28**	**42,05**	**9,94**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In ordine alla presenza dello Stato tramite la rete diplomatica e la rappresentanza all'estero, al 31/12/2015, l'Amministrazione periferica del MAECI si compone di 297 strutture all'estero (tra Ambasciate, Rappresentanze Permanenti presso Organizzazioni Internazionali, Uffici Consolari, Istituti italiani di cultura, Delegazioni diplomatiche speciali e Sezioni distaccate di rappresentanze diplomatiche). Nel 2015 è proseguita l'azione di ri-orientamento della rete diplomatico-consolare, finalizzata ad una presenza efficace – oltre che finanziariamente sostenibile – della politica estera nel mondo, nella cornice dei nuovi scenari internazionali, rafforzando in particolare la presenza istituzionale italiana in Paesi di nuova priorità sul piano politico-strategico o in aree ad economia emergente, nonché facendo leva sulla centralizzazione in strutture più grandi (cd. "*Consolati hub*"), in grado di generare virtuose economie di scala e incrementare il tasso di efficienza, sviluppando inoltre l'accesso a distanza per alcuni servizi.

Alle strutture diplomatiche si affianca la rete consolare onoraria italiana, che consta di 541 Uffici distribuiti nelle differenti aree geografiche, di cui 401 attualmente "operativi", ossia con titolare nell'esercizio delle funzioni. Rispetto al 2014, il numero degli Uffici onorari è aumentato, confermando le tendenze di crescita registrate negli ultimi anni. Un *trend* che è in parte direttamente connesso con il processo di ristrutturazione e riorganizzazione della rete estera. Nell'ultimo esercizio finanziario l'esigua dotazione iniziale pari, a circa 198 mila euro, è stata integrata di un ammontare pari a 600 mila euro. L'integrazione richiesta si è resa necessaria, perché la dotazione inizialmente assegnata era assolutamente inadeguata alle esigenze di una rete così vasta e capillare come quella degli Uffici consolari onorari[43].

Allo stato appare non incisivo il controllo sulle strutture onorarie atteso che l'accoglimento delle richieste di contributo e le funzioni di vigilanza e controllo, per le spese effettuate a fronte del contributo ricevuto, sono svolte dall'Ufficio di carriera sovraordinato. Il Ministero invece controlla solo che gli obblighi di compilazione del modello siano rispettati e che le spese indicate nel modulo siano effettivamente superiori al contributo ricevuto. Si ritiene opportuno poter contare su un sistema strategico complessivo programmatorio e di controllo, raccordato a livello centrale.

[43] La media dei contributi erogati a ciascun titolare di Ufficio onorario – fermo restando che l'importo varia nettamente da caso a caso - è stata pari ad euro 2.268,17.

In generale, si ritiene che una sempre più diffusa trasparenza, anche da visualizzare sui siti istituzionali della rete diplomatica, nella rendicontazione delle spese delle innumerevoli strutture sparse nel mondo, potrebbe contribuire all'orientamento della spesa in un'ottica di efficacia e risparmio, nell'alveo comunque della legalità.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

Considerazioni di sintesi
1. Programmazione strategica e finanziaria.
2. Analisi finanziarie e contabili: *2.1. Le risorse finanziarie assegnate; 2.2. La gestione delle spese*
3. Missioni e Programmi: *3.1. Missione "Istruzione scolastica":* 3.1.1. I programmi: "Istruzione prescolastica", "Istruzione primaria", "Istruzione secondaria di primo e di secondo grado"; 3.1.2. Il programma "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica; 3.1.3 Il programma: "Istruzione post secondaria, degli adulti, e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale" *3.2. La missione "Istruzione universitaria":* 3.2.1. Il finanziamento degli atenei statali; 3.2.2. Le politiche del personale; 3.2.3. Gli interventi in materia di offerta formativa; 3.2.4. Gli interventi a favore degli studenti. 3.2.5. Gli istituti di alta cultura; *3.3. La missione "Ricerca e innovazione": 3*.3.1. La riorganizzazione della politica di settore; 3.3.2. Le risorse finanziarie destinate alle attività di ricerca nel 2015; 3.3.3. Le risorse provenienti dalla Comunità europea"

Considerazioni di sintesi

Il consuntivo 2015 del MIUR, che ha registrato indici coerenti con la natura delle relative spese, ha mostrato impegni pari a 52,8 miliardi (51,4 miliardi nel 2014) e pagamenti pari a 53,6 miliardi (52,3 miliardi nel 2014).

L'analisi economica ha evidenziato un andamento in crescita dei redditi da lavoro dipendente riconducibile, in gran parte, alla missione "Istruzione scolastica" che rappresenta, sostanzialmente, l'intero "comparto scuola".

Hanno concorso a tale andamento, da un lato, la difficile tenuta dei risultati di contenimento della spesa realizzati in attuazione dell'art. 64 del DL n. 112 del 2008 e delle successive misure di razionalizzazione e, dall'altro, il completamento del piano ordinario e straordinario delle assunzioni del personale docente per l'anno scolastico 2015-2016 destinato, tuttavia, a produrre gran parte degli effetti nell'esercizio 2016.

In crescita è risultato anche l'ammontare dei consumi intermedi (che hanno registrato impegni per 1,6 miliardi e pagamenti per circa 1,2 miliardi) nel cui ambito la quota più consistente - ascrivibile, al pari del precedente esercizio, alla missione "Istruzione scolastica" - si è concentrata nel Fondo per il finanziamento delle Istituzioni scolastiche che ha fruito, nel 2015, di un incremento straordinario proveniente dai risparmi derivanti dall'attuazione della legge n. 107 del 2015; ammontare, tuttavia, destinato ad essere ridotto nel 2016 per dare copertura a parte delle spese per le supplenze brevi non pagate nel 2015 per insufficiente copertura finanziaria.

Hanno inciso sulla spesa per i consumi intermedi, accanto alle spese per la pulizia, anche le spese per il programma di manutenzione e decoro degli edifici adibiti a sede di istituzioni scolastiche ("scuole belle") le cui risorse (240 milioni nel 2015) rispondono all'esigenza di coniugare le attività di recupero del patrimonio edilizio scolastico con l'offerta di una continuità reddituale ai lavoratori ex LSU dopo l'attivazione della Convenzione CONSIP per i servizi di pulizia delle scuole.

Passando all'esame delle politiche declinate nelle missioni e nei programmi, di particolare rilievo appaiono, nel 2015, gli obiettivi assegnati al settore scolastico che, alla luce delle risorse stanziate nel Fondo per la *Buona scuola* in attuazione della legge n. 107 del 2015, prevedono un'ambiziosa revisione del sistema di istruzione, fondata su una nuova autonomia degli istituti scolastici che potranno rafforzare l'offerta formativa con organici più ampi e un nuovo modo di lavorare per i docenti.

Si sottolinea, in primo luogo, l'attuazione, nei tempi previsti, del piano straordinario di assunzioni del personale docente che, con la nomina in ruolo di più di 86.000 unità, risponde alle esigenze didattiche e organizzative delle istituzioni scolastiche.

Rilevanti appaiono, inoltre, gli effetti sulle principali determinanti del sistema di reclutamento quali: la chiusura delle graduatorie dei concorsi banditi prima del 2012; la dimensione e composizione delle graduatorie ad esaurimento (ridotte di circa due terzi) e la consistenza del personale docente con incarico annuale (ridotto di oltre il 60 per cento).

Tali risultati vanno letti anche alla luce del nuovo concorso a cattedre per il personale docente, appena bandito per un totale di 63.712 posti (da assegnare nel corso del triennio 2016/2018), destinato al personale docente abilitato, non rientrato nel piano straordinario, e alle classi di concorso ad oggi in esaurimento.

Anche gli interventi per l'edilizia scolastica, a fronte del progressivo completamento dei piani precedenti, segnano, nell'esercizio 2015, una nuova dinamicità, evidenziando il completamento della programmazione e l'avvio dei lavori relativi a tutte le linee di finanziamento.

Risulta, inoltre, finalmente riattivata l'Anagrafe dell'edilizia scolastica - istituita dal MIUR ai sensi dell'art. 7 della legge n. 23 del 1996 – sulla premessa che una efficace programmazione degli interventi, soprattutto se affidati ad una molteplicità di centri decisionali e finanziati da una molteplicità di fonti, richiede una reale conoscenza dello stato degli edifici scolastici e delle esigenze prioritarie da soddisfare.

Di rilievo appaiono, infine, gli interventi in materia di innovazione digitale della scuola e l'avvio dei percorsi di alternanza scuola-lavoro.

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.

Flette l'ammontare delle risorse destinate al finanziamento del sistema universitario nel cui ambito, malgrado l'incremento previsto nella legge di stabilità, continua a diminuire il Fondo di finanziamento ordinario (FFO), in ordine al quale sono state, tuttavia, introdotte alcune novità significative volte ad accelerare e al tempo stesso incrementare la quota delle risorse da assegnare sulla base di criteri di premialità che, nel 2015, si attesta al 20 per cento del fondo.

Vanno, a questo riguardo, segnalate le risorse volte ad accentuare l'autonomia degli atenei soprattutto nella programmazione delle politiche del personale quali, in primo luogo, le somme destinate ad ampliare i limiti del *turn over* imposti al personale pubblico, ad incentivare le chiamate di docenti esterni all'ateneo ed a garantire l'assunzione di giovani ricercatori.

In relazione al 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 e l'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 l'approvazione, dopo più di due anni dalla presentazione, 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 contributi statali che, unita al ritardo nella ripartizione delle risorse, non ha consentito nel 2015 l'avvio di nuovi progetti ma solo la gestione di progetti già approvati.

Risultano, in particolare, ancora in corso numerose progettualità, risalenti ai precedenti regimi di aiuto, finanziate a valere sulle risorse del FAR, ripartite negli anni precedenti al 2012, che evidenziano criticità legate, da un lato, al ritardo nell'iter di valutazione delle domande pervenute e nel completamento di progetti di ricerca ormai risalenti nel tempo e, dall'altro, al fenomeno, di particolare consistenza, della revoca dei finanziamenti agevolati per un ammontare che, solo nel 2015, supera i 68 milioni.

Critica risulta, infine, nel 2015 la gestione delle risorse provenienti dalla Comunità europea riconducibili al PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013.

A fronte del completamento della fase di programmazione, la percentuale di realizzazione si ferma al 64 per cento anche a seguito della procedura di interruzione dei pagamenti comunicata dai Servizi della Commissione europea nel maggio 2015, in relazione alla quale l'autorità di gestione sta completando tutte le azioni correttive descritte nel Piano di azione concordato con la Commissione per sbloccare la procedura.

1. Programmazione strategica e finanziaria

Le politiche in materia di istruzione e ricerca, in un'ottica diretta a favorire la crescita, richiedono azioni volte a dare al Paese una dotazione di capitale umano adeguata ad una moderna economia.

In tale direzione, come indicato nel Documento di economia e finanza (DEF) 2015, sono stati previsti, nell'esercizio, interventi decisi, anche da un punto di vista finanziario, in primo luogo, nel settore dell'istruzione scolastica con l'obiettivo di garantire la stabilità e la formazione degli insegnanti e ridurre il tasso di abbandono scolastico attraverso una maggiore qualità dell'offerta formativa e il rafforzamento del legame tra istruzione e mondo del lavoro[1].

Nel settore universitario il DEF 2015, nel sottolineare la centralità di un sistema funzionante di valutazione, mira a favorire un sempre più stretto collegamento dei risultati con la ripartizione delle risorse, estendendo progressivamente le quote incentivanti fino ad un modello a regime nel quale, a fronte di una quota premiante del 30 per cento del FFO, la restante quota venga parametrata secondo il c.d. costo standard.

[1] Risponde a tali finalità la recente legge n. 107 del 2015 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti) che istituisce l'organico dell'autonomia e dà il via libera ad un Piano straordinario di assunzioni del personale docente per l'a.s. 2015/2016. Nella legge sono previsti, inoltre: la valorizzazione delle competenze linguistiche e il potenziamento di alcune materie (arte, musica, diritto, economia, discipline motorie), lo sviluppo delle competenze digitali di docenti e studenti, un incremento dell'alternanza scuola-lavoro e la valorizzazione degli istituti tecnici superiori (ITS). Sul piano organizzativo sono previsti maggiori strumenti e poteri, attribuiti ai presidi, 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'introduzione di un credito d'imposta per erogazioni liberali alle scuole *(School Bonus)* e ulteriori interventi di edilizia scolastica che si affiancano agli investimenti straordinari per la messa in sicurezza e l'ammodernamento delle scuole esistenti.

Prioritari risultano, inoltre, gli interventi a favore degli studenti e le azioni volte ad attuare una sempre più decisa internazionalizzazione del sistema universitario al fine di favorire l'allineamento con le migliori pratiche internazionali e rendere gli atenei italiani sempre più attrattivi per studenti, docenti e ricercatori stranieri.

Una particolare rilevanza rivestono, anche per le criticità rilevate nei passati esercizi, le politiche in materia di ricerca e innovazione che tendono ad allinearsi agli obiettivi definiti a livello europeo e internazionale nell'ambito del Programma europeo *Horizon* 2020.

Primaria importanza riveste, in primo luogo, la pubblicazione e l'implementazione del nuovo Programma nazionale per la ricerca (PNR) 2015-2020 nel cui ambito appare centrale rafforzare l'investimento sul capitale umano.

Rispondono a tale ultimo obiettivo gli interventi – in parte contenuti nelle leggi di stabilità degli ultimi due esercizi – volti: a potenziare le c.d chiamate dirette per ricercatori e professori impegnati all'estero; a semplificare l'impiego delle risorse assunzionali e ad investire sugli attuali percorsi di dottorato di ricerca nei settori della internazionalizzazione, interdisciplinarietà e intersettorialità.

Il quadro programmatico sopra descritto assume una più significativa valenza alla luce dei dati tratti dall'ultimo rapporto dell'OCSE "*Education at Glance*" che continuano ad evidenziare le difficoltà che incontrano i giovani nell'entrare nel modo del lavoro ed, in particolare, la crescita della percentuale dei 15-20enni senza attività lavorativa, usciti dal sistema di istruzione o non iscritti a corsi di formazione.

Alcune delle cause sono da ricercare nel sistema dell'istruzione ancora caratterizzato da tassi di abbandono scolastico relativamente elevati e da risultati scolastici inferiori alla media dell'UE[2].

Contribuisce a ciò anche l'evoluzione della spesa pubblica sostenuta nell'ambito dell'istruzione e della ricerca i cui valori, pur in miglioramento, rimangono ancora distanti dalla media europea[3].

Le priorità politiche e gli indirizzi strategici del MIUR, indicati nei documenti di programmazione per il 2015, pur inserendosi in un contesto economico e finanziario di rilevante complessità, si allineano agli obiettivi nazionali e rispondono sostanzialmente alle criticità evidenziate che affrontano, non solo sotto un profilo organizzativo, ma anche in maniera significativa sotto il profilo finanziario.

Le linee strategiche indirizzate al settore scolastico, accanto al mantenimento dei risultati di contenimento e razionalizzazione realizzati nei precedenti esercizi, prevedono un'ambiziosa revisione del sistema di istruzione fondata su una nuova autonomia degli istituti scolastici che potranno rafforzare l'offerta di competenze agli studenti con organici più ampi e un nuovo modo di lavorare per i docenti.

Rispondono, in primo luogo, a tali obiettivi il piano straordinario di assunzione di personale docente e la messa a regime del sistema nazionale di valutazione di tutto il sistema scolastico, a partire dalle scuole e dai dirigenti.

---

[2] Il tasso di abbandono scolastico è pari, nel 2014, al 15 per cento evidenziando un valore ancora distante dalla media dei Paesi europei (11,1 per cento) e dal target europeo (10 per cento). Anche nell'ambito dell'istruzione terziaria la crescita della quota di popolazione nella fascia di età 30-34 anni che ha conseguito un titolo di studio universitario (23,9 per cento) si attesta ad un livello inferiore sia all'obiettivo del 2020 (26-27 per cento) che alla media europea (37,9 per cento).

[3] Particolarmente distante dalla media europea si presenta l'incidenza sul Pil sia della spesa per istruzione e formazione (3,9 per cento a fronte di una media OCSE del 5,2 per cento) che della spesa per la ricerca (1,29 per cento – stimato da Eurostat nel 2014 - rispetto all'obiettivo comune dei Paesi europei all'interno della strategia Europa 2020 (3 per cento) ed alla media europea (2,01 per cento). L'incidenza della spesa sul Pil si attesta, peraltro, 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.

Concorrono, inoltre, al miglioramento dell'offerta formativa anche gli obiettivi strategici e operativi diretti al potenziamento dell'istruzione tecnico-professionale (13,8 milioni), al fine di valorizzare la cultura tecnico-scientifica nel quadro degli obiettivi indicati dall'Unione europea, ed il più stretto raccordo dei sistemi di istruzione e di formazione con il mondo del lavoro e dell'impresa (245 mila).

Di particolare rilievo risultano, infine, le misure previste nel 2015 aventi ad oggetto l'ammodernamento dell'intero sistema scolastico ed incentrate sull'innovazione digitale nella scuola (2,2 milioni) e sul completamento di interventi di edilizia scolastica e messa in sicurezza degli edifici (365 milioni).

Anche le linee di indirizzo per l'università (cui sono destinati 7,7 miliardi), pongono l'accento, nel quadro degli obiettivi definiti nella legge n. 240 del 2010, sulla promozione della qualità e sull'incremento di efficienza del sistema universitario; viene, inoltre, riservata una particolare attenzione ai percorsi di internazionalizzazione e alla promozione del diritto allo studio universitario (234,5 milioni), attraverso un confronto diretto con le Regioni insieme alle quali definire: i margini di rivisitazione del meccanismo di selezione delle borse di studio, i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e il *plafond* finanziario che permetta di assegnare le borse a tutti gli aventi diritto.

Il settore della Ricerca (cui sono destinati 1,9 miliardi) richiede invece la definizione e l'avvio di un governo unico del processo - e, quindi, una maggior coesione delle relative politiche - unitamente alla messa a regime degli interventi di semplificazione e riorganizzazione, in parte già avviati.

In tale direzione il Piano Nazionale delle Ricerche 2015-2020 mira ad integrare gli sforzi e gli investimenti del sistema pubblico e di quello privato, collocando la politica della ricerca stabilmente al centro del più ampio quadro di politica industriale, con cui rilanciare la competitività del Paese attraverso un'infrastruttura leggera di coordinamento, rappresentata dai *cluster* tecnologici nazionali.

Ulteriore impulso viene, inoltre, previsto a sostegno di iniziative di ricerca industriale da parte di startup innovative nonché a favore dell'interazione tra il mondo della ricerca pubblica e le imprese.

Grande attenzione viene, infine, rivolta al corretto utilizzo delle risorse comunitarie destinate alla ricerca e all'innovazione affinché la programmazione dei fondi comunitari assicuri un forte impatto, in linea con l'Ottavo Programma Quadro Europeo "*Horizon* 2020".

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Lo stato di previsione del MIUR evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 52.605 milioni che raggiungono i 53.277 milioni in sede di previsioni definitive (+1,28 per cento), mentre gli stanziamenti iniziali di cassa, in misura pari agli stanziamenti iniziali di competenza, raggiungono, a fine esercizio, i 55.411 milioni, pari ad un incremento del 5,3 per cento.

TAVOLA 1

(in milioni)

Missione	Programma	stanziamenti iniziali competenza		stanziamenti definitivi competenza		stanziamento di cassa	
		2014	2015	2014	2015	iniziale 2015	definitivo 2015
017 - Ricerca e innovazione	022 - Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata	2.074,52	2.047,36	2.244,11	2.155,73	2.047,36	2.924,17
	Totale	**2.074,52**	**2.047,36**	**2.244,11**	**2.155,73**	**2.047,36**	**2.924,17**
022 - Istruzione scolastica	001 - Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	107,57	436,88	299,42	867,98	436,88	916,81
	002 - Istruzione prescolastica	5.187,35	4.885,27	5.349,07	5.225,97	4.885,27	5.308,58
	008 - Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	55,08	40,38	46,73	44,74	40,38	63,77
	009 - Istituzioni scolastiche non statali	494,17	472,22	470,00	472,22	472,22	704,28
	011 - Istruzione primaria	12.651,48	12.724,32	12.895,59	12.959,99	12.724,32	13.085,86
	012 - Istruzione secondaria di primo grado	8.810,35	8.976,61	8.971,78	9.201,87	8.976,61	9.266,21
	013 - Istruzione secondaria di secondo grado	13.803,48	13.872,30	14.220,49	14.118,19	13.872,30	14.294,59
	015 - Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale	15,76	14,61	14,69	13,97	14,61	14,82
	016 - Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione	160,14	151,84	180,38	197,04	151,84	213,15
	Totale	**41.285,38**	**41.574,44**	**42.448,16**	**43.101,96**	**41.574,44**	**43.868,07**
023 - Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	001 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	240,71	235,21	240,97	240,49	235,21	274,07
	002 - Istituti di alta cultura	436,00	433,27	456,05	455,02	433,27	466,35
	003 - Sistema universitario e formazione post-universitaria	7.177,70	7.062,01	7.189,70	7.084,05	7.062,01	7.738,42
	Totale	**7.854,41**	**7.730,50**	**7.886,72**	**7.779,56**	**7.730,50**	**8.478,84**
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002 - Indirizzo politico	13,53	12,48	13,26	12,39	12,48	13,33
	003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	34,70	37,12	36,23	42,02	37,12	43,88
	Totale	**48,23**	**49,60**	**49,49**	**54,40**	**49,60**	**57,22**
033 - Fondi da ripartire	001 - Fondi da assegnare	212,13	1.203,66	188,56	185,86	1.203,66	83,32
	Totale	**212,13**	**1.203,66**	**188,56**	**185,86**	**1.203,66**	**83,32**
Totale		**51.474,66**	**52.605,56**	**52.817,04**	**53.277,52**	**52.605,56**	**55.411,63**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel confronto con il precedente esercizio si evidenzia un incremento di circa lo 0,87 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza (circa 460 milioni) e più di un punto percentuale in termini di cassa, cui si aggiungono 276,6 milioni di eccedenze di spesa (di cui 269,2 milioni relativi a capitoli di stipendi del personale della scuola).

L'analisi per missioni mostra che gran parte delle maggiori risorse risultano assorbite dalla missione "Istruzione scolastica" ed, in particolare, dai programmi destinati al funzionamento del sistema scolastico (interessati dal piano straordinario di assunzione del personale docente) e dal programma "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica" (circa 380 milioni per la formazione del personale docente - c.d. carta del docente - e 40 milioni per interventi di edilizia scolastica).

Al netto delle risorse stanziate nel 2014 nella missione "L'Italia in Europa e nel mondo" crescono, di misura, anche le risorse stanziate nella missione "Ricerca e innovazione", in relazione a nuove reiscrizioni per residui perenti (circa 74 milioni), e nella missione "Servizi istituzionali" in particolare per le spese del sistema informatico.

Flettono, invece, gli stanziamenti definitivi destinati alla missione "Istruzione universitaria" (-107 milioni rispetto al 2014) malgrado l'incremento delle risorse del Fondo di finanziamento ordinario delle università (150 milioni destinati alla quota da distribuire con criteri di premialità).

Il contributo del Ministero dell'istruzione, università e ricerca al contenimento della spesa statale, previsto dalla legge di stabilità 2015, si attesta a circa 450 milioni dei quali 148,6 milioni concernono le riduzioni delle dotazioni finanziarie dei programmi di competenza del ministero, concentrati, per oltre il 90 per cento, nei programmi assegnati alla missione "Istruzione scolastica"; seguono le riduzioni apportate alla missione "Istruzione universitaria" (concentrate nell'ambito del programma dedicato al diritto allo studio); di minor rilevanza le riduzioni dei programmi dedicati alla ricerca.

Le disposizioni normative che dispongono la rideterminazione delle spese per le quali è necessaria l'esplicita previsione legislativa incidono, in particolare, sulla componente delle spese per beni e servizi, delle spese di personale e delle spese per trasferimenti.

Il contenimento della spesa per beni e servizi si riconduce, essenzialmente, alla ulteriore riduzione di 30 milioni, a decorrere dal 2015, del "Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi" di cui alla legge n. 440 del 1997, confluito, a decorrere dal 2013, nel Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche. Si ribadiscono al riguardo le preoccupazioni già espresse dalla Corte in sede di audizione sul disegno di legge di stabilità alla luce, in particolare, delle finalità che il Fondo – già decurtato per finanziare l'attribuzione di benefici *una tantum* al personale tecnico amministrativo della scuola - dovrebbe garantire[4].

Un'ulteriore contrazione delle risorse destinate alle scuole si riconduce alle modifiche apportate dalla legge di stabilità 2015, in sede di approvazione definitiva, che hanno posto a carico del Fondo di funzionamento delle istituzioni scolastiche le spese per le esigenze dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (10 milioni) e le spese da destinare nel 2015 agli Istituti superiori di studi musicali (5 milioni) e alle Accademie di belle arti non statali (1 milione). Tali riduzioni, destinate ad essere compensate con le rimanenti disponibilità delle contabilità speciali soppresse ai sensi dell'art. 7, comma 39 del DL n. 95 del 2012, hanno trovato solo parziale copertura, atteso il versamento all'entrata del bilancio dello Stato di circa 2,2 milioni.

Le misure di contenimento della spesa per il personale si concentrano, invece, in azioni di razionalizzazione tra cui le misure aventi ad oggetto la razionalizzazione delle supplenze brevi e saltuarie dei docenti (45 milioni) e del personale ATA (21,3 milioni) e la riduzione dell'organico di diritto del personale ATA (8,7 milioni).

La difficile attuazione di tali interventi, sottolineata in sede di audizione sul disegno di legge di stabilità, ha trovato conferma nei risultati del rendiconto 2015, attesa, da un lato, la crescita delle risorse necessarie per il pagamento delle supplenze brevi (che, in attesa dell'entrata a regime dell'organico dell'autonomia, hanno assorbito i risparmi previsti e hanno reso necessario utilizzare quota parte del fondo di funzionamento delle istituzioni scolastiche) e, dall'altro, l'incremento dell'organico di fatto del personale ATA al fine di garantire lo svolgimento del servizio scolastico.

Nell'ambito delle misure di contenimento si rilevano, ancora, le disposizioni aventi ad oggetto le riduzioni dei trasferimenti ad enti e altri organismi tra i quali, in particolare, il Fondo di finanziamento ordinario delle Università (-34 milioni) e il Fondo ordinario per gli Enti di ricerca (-42 milioni).

---

[4] Tra le più significative: l'insegnamento di una seconda lingua comunitaria nelle scuole medie, l'innalzamento del livello di scolarità, le iniziative di formazione post-secondaria non universitaria, la realizzazione di interventi perequativi in favore delle istituzioni scolastiche tali da consentire l'incremento dell'offerta formativa, la copertura della quota nazionale di iniziative cofinanziate con i fondi strutturali dell'Unione europea, cui di recente si è aggiunto il finanziamento di progetti per la costruzione o l'aggiornamento di laboratori scientifico-tecnologici che utilizzano materiali innovativi (DL n. 104 del 2013 convertito dalla legge n. 128 del 2013.

2.2. La gestione delle spese

La struttura contabile del consuntivo 2015 si discosta significativamente da quella del precedente esercizio in relazione alla eliminazione della missione "L'Italia in Europa e nel mondo" e alla nuova articolazione della missione "Ricerca e innovazione" in un solo programma, anche alla luce dell'esiguità delle risorse finanziarie iscritte da alcuni anni in bilancio per la ricerca applicata.

Non risultano invece ancora accorpati i programmi relativi ai quattro ordini di istruzione, in due Programmi (istruzione del I e del II ciclo), né soppressa la missione "Fondi da ripartire".

Il consuntivo, che registra indici coerenti con la natura delle relative spese, mostra impegni di competenza pari a 52,8 (51,4 miliardi nel 2014) e pagamenti totali pari a 53,6 miliardi (52,3 miliardi nel 2014) con un'incidenza sul volume del bilancio dello Stato pari a circa il 7 per cento.

TAVOLA 2

(in milioni)

Missione	Programma	Impegni competenza		pagamenti competenza		residui finali	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015
017 - Ricerca e innovazione	022 - Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata	1.711,11	1.991,09	2.240,70	2.499,03	1.290,44	914,70
	Totale	**1.711,11**	**1.991,09**	**2.240,70**	**2.499,03**	**1.290,44**	**914,70**
022 - Istruzione scolastica	001 - Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	196,96	774,17	261,66	600,92	169,92	418,26
	002 - Istruzione prescolastica	5.085,48	5.225,86	5.045,69	5.128,55	82,61	179,33
	008 - Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	44,65	43,24	41,72	46,64	19,29	14,45
	009 - Istituzioni scolastiche non statali	465,85	471,97	477,60	637,67	232,06	57,24
	011 - Istruzione primaria	12.835,39	12.959,74	12.860,52	12.932,02	125,87	252,58
	012 - Istruzione secondaria di primo grado	8.925,63	9.200,80	9.065,45	9.137,85	64,38	126,21
	013 - Istruzione secondaria di secondo grado	14.115,79	14.107,83	14.079,76	14.109,74	181,14	334,30
	015 - Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale	14,52	13,84	14,01	14,07	0,85	0,51
	016 - Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione	176,70	192,67	192,61	180,74	16,12	27,26
	Totale	**41.860,95**	**42.990,13**	**42.039,04**	**42.788,20**	**892,26**	**1.410,14**
023 - Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	001 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	239,72	239,53	350,32	271,24	83,66	50,73
	002 - Istituti di alta cultura	398,70	452,27	437,08	459,84	11,62	6,64
	003 - Sistema universitario e formazione post-universitaria	7.187,10	7.079,25	7.111,15	7.548,43	897,30	412,98
	Totale	**7.825,52**	**7.771,06**	**7.898,56**	**8.279,51**	**992,58**	**470,35**
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002 - Indirizzo politico	12,45	11,43	12,81	11,86	0,95	0,46
	003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	35,49	41,01	34,27	35,94	7,92	10,91
	Totale	**47,94**	**52,44**	**47,08**	**47,80**	**8,87**	**11,37**
033 - Fondi da ripartire	001 - Fondi da assegnare	0,00	0,00	128,12	7,73	389,76	565,50
	Totale	**0,00**	**0,00**	**128,12**	**7,73**	**389,76**	**565,50**
Totale		**51.445,53**	**52.804,71**	**52.353,49**	**53.622,27**	**3.573,90**	**3.372,06**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Si evidenzia, in particolare, un aumento degli impegni di competenza nella missione "Istruzione scolastica" e nella missione "Ricerca e innovazione" nonché, in minor misura, nella missione "Servizi istituzionali generali"; flettono invece gli impegni nella missione "Istruzione universitaria".

L'ammontare dei pagamenti cresce invece in tutte le missioni.

L'analisi economica del consuntivo evidenzia un andamento in crescita dei redditi da lavoro dipendente sia sul fronte degli impegni (41 milioni a fronte dei precedenti 40,7 milioni) che nell'ambito dei pagamenti (41,2 milioni a fronte dei precedenti 41 milioni) riconducibile in gran parte alla missione "Istruzione scolastica" che rappresenta, sostanzialmente, l'intero "comparto scuola".

In crescita anche l'ammontare dei consumi intermedi che registrano impegni per 1,6 miliardi (55,5 per cento rispetto al 2014, pari tuttavia al solo 3 per cento delle spese complessive del Ministero) e pagamenti per circa 1,2 miliardi (51,2 per cento rispetto al 2014).

La quota più consistente è ascrivibile, al pari del precedente esercizio, alla missione "Istruzione scolastica" e si concentra nel Fondo per il finanziamento delle Istituzioni scolastiche che presenta, a fronte di uno stanziamento pari a 1,2 miliardi (957 milioni nel 2014) impegni per 957 milioni e pagamenti totali per 771,6 milioni.

Tale fondo è destinato, in primo luogo, alle spese per il funzionamento amministrativo-didattico delle istituzioni scolastiche che, a fronte di uno stanziamento definitivo pari a 635 milioni (erano 533 nel 2014), registrano impegni per 625 milioni e pagamenti per 146 milioni.

Il relativo ammontare, a fronte dei consistenti tagli disposti dalla legge di stabilità per il 2015, fruisce di ulteriori risorse provenienti: dalle contabilità speciali intestate agli USR (2,2 milioni), dalla riassegnazione delle somme versate in entrata ai sensi di quanto disposto dall'art. 1-*bis* del DL n. 134 del 2009 (1,2 milioni); dai risparmi di spesa conseguenti all'attuazione della legge n. 107 del 2015 (368 milioni accertati dal Comitato di verifica tecnico finanziaria previsto dall'art.1 comma 206 della medesima legge) e dai risparmi di spesa accertati a valle dell'acquisto dei servizi di pulizia ed altre attività ausiliarie e delle spese per il mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili adibiti a sede di istituzioni scolastiche ed educative statali (38 milioni)[5].

Tale stanziamento è stato impegnato principalmente per la dotazione finanziaria a garanzia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (91,8 milioni sulla base del d.m. n. 351 del 2014); per il finanziamento di interventi sull'orientamento scolastico (5 milioni); per il mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili adibiti a sede di istituzioni scolastiche ed educative statali (10 milioni) e per il funzionamento amministrativo-didattico delle istituzioni scolastiche (circa 523 milioni comprensivi dei 368 milioni provenienti dai risparmi di spesa[6]).

L'ammontare, molto inferiore, dei pagamenti effettuati nell'anno (146 milioni) si riconduce al ritardo con cui sono state assegnate le risorse provenienti dai risparmi di spesa (fine dicembre) e alle procedure di liquidazione dei progetti (pagati dietro presentazione della rendicontazione delle attività svolte).

A fronte dello straordinario incremento (oltre il 50 per cento) dei finanziamenti per il funzionamento delle istituzioni scolastiche (interamente impegnati nel 2015 al fine di garantire la neutralità dell'operazione sul saldo netto da finanziare), il Comitato di verifica ha, inoltre, precisato l'intenzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 696, della legge n. 190 del 2014, di ridurre nel 2016 lo stanziamento per il funzionamento ed incrementare corrispondentemente quello per le supplenze brevi e saltuarie al fine di dare copertura alle competenze dei mesi da settembre a dicembre 2015, non pagati per insufficiente copertura finanziaria.

L'altra consistente utilizzazione del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche concerne la spesa per i servizi esternalizzati di pulizia e per il connesso programma di manutenzione delle scuole (c.d. "scuole belle").

In merito ai servizi di pulizia, lo stanziamento definitivo (330,6 milioni) si attesta sul livello di quello relativo al precedente esercizio (al netto della riduzione operata a favore delle risorse per il funzionamento delle scuole) e risulta, a fine esercizio, interamente impegnato e pagato per il 98 per cento[7].

---

[5] Ulteriori risorse per il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche sono state stanziate a decorrere dall'esercizio 2016 dalla legge n. 107 del 2015 (123,9 milioni per il 2016 e 126 milioni dal 2017 al 2021).

[6] Di tali 368 milioni, 235 sono stati impegnati in favore del funzionamento amministrativo didattico delle scuole, 90 milioni per l'ampliamento dell'offerta formativa (*ex lege* n. 440 del 1997) ed 43 milioni per le sofferenze finanziarie delle scuole.

[7] Dall'a.s. 2013/2014 all'acquisto dei servizi si provvede a seguito di una gara Consip per un ammontare non superiore a quello fissato dal DL n. 69 del 2013 (300 milioni, pari a quanto si spenderebbe per svolgerli in economia, cioè mediante ricorso a personale dipendente). Nel 2014 la gara Consip si è conclusa ed è attualmente attiva in 9 lotti su 13, cioè in tutte le Regioni tranne Campania, Sicilia ove i servizi in questione sono acquistati dall'impresa che assicura quelli di pulizia al 31 marzo 2014, alle condizioni tecniche previste dalla Convenzione medesima ed alle

L'andamento delle spese per la manutenzione e il decoro degli edifici adibiti a sede di istituzioni scolastiche fruisce, invece, nel 2015 di circa 240 milioni (150 milioni nel 2014) di cui 50 provenienti dal Fondo sociale per l'occupazione (DL n. 154 del 2014) e 50 milioni a valere sulle risorse del Fondo sviluppo e coesione del MEF.

Il programma nasce dall'esigenza di coniugare le attività di recupero del patrimonio edilizio scolastico con l'offerta di una continuità reddituale ai lavoratori ex LSU, ancora utilizzati in alcune Regioni (Campania e Sicilia) pur a seguito dell'attivazione della Convenzione Consip per i servizi di pulizia in tutte le altre Regioni d'Italia.

In tale direzione sono intervenuti gli accordi tra Governo, organizzazioni sindacali e aziende del 28 marzo 2014 e del 30 luglio 2015 che hanno previsto mensilmente circa 20 milioni, altrimenti impiegati per l'erogazione degli ammortizzatori sociali, per lo svolgimento delle attività di manutenzione fino al primo trimestre del 2016; attività oggetto di proroga fino al 30 novembre 2016 nell'ambito del decreto legge n. 42 del 2016 (convertito dalla legge n. 89 del 2016)[8].

Proseguendo nell'analisi economica, segnano una nuova flessione gli impegni sui trasferimenti di parte corrente, trainati dall'andamento delle risorse assegnate alla missione "Istruzione universitaria", cui seguono pagamenti in forte crescita in relazione ai tempi di accredito delle risorse relative ai precedenti esercizi.

Le spese in conto capitale registrano, infine, in controtendenza rispetto al precedente esercizio, una contenuta crescita, sia in termini di impegni sia in termini di pagamenti, nel cui ambito la quota più significativa si riconduce ai trasferimenti in conto capitale e si concentra nella missione "Ricerca e innovazione".

Il conto dei residui mostra, in ultimo, un importo a fine esercizio pari a 3,3 miliardi (in linea con il precedente esercizio), di cui circa due terzi di residui propri, concentrati nelle missioni "Ricerca e innovazione" e "Istruzione scolastica".

Sotto il profilo economico, consistente appare, anche nel 2015, l'ammontare dei residui passivi riferiti alle spese correnti, in particolare per i redditi di lavoro dipendente (633,8 milioni; erano 708,4 milioni nel 2014) e per i consumi intermedi (858,2 milioni; circa il doppio del precedente esercizio), che, accanto all'ammontare dei debiti fuori bilancio, offrono un più completo quadro dell'esposizione debitoria verso terzi.

La situazione debitoria degli uffici centrali e periferici del MIUR ammonta, al termine dell'esercizio, a circa 21,4 milioni dei quali circa 19 milioni si riferiscono a debiti contratti dagli uffici centrali (in gran parte scaturenti da un contenzioso con l'Istituto italiano di studi filosofici e da una convenzione con l'Università degli studi della Calabria) e oltre i 2 milioni a debiti contratti dagli uffici periferici (in gran parte per il pagamento di utenze, dei compensi per i componenti delle commissioni di concorso e per la TARSU).

Rilevante appare anche l'esposizione debitoria nei confronti della Tesoreria dello Stato che, al 31 dicembre 2015, risulta pari a 43,6 milioni (di cui 41,2 di nuova formazione), in forte crescita rispetto all'esercizio precedente, malgrado il prelevamento dal Fondo di riserva per spese obbligatorie e d'ordine di oltre 27,8 milioni.

La parte più cospicua dei suddetti debiti rimasti insoluti attiene a quelli provenienti da spese per liti, nel cui ambito, appare di particolare rilievo il contenzioso scaturito dal tardivo recepimento delle direttive europee in materia di adeguata remunerazione degli anni di frequenza delle scuole di specializzazione medica con un importo stimato da pagare superiore ai 52,5 milioni, suscettibili di potenziali e rilevanti incrementi.

Una particolare menzione va fatta anche alla problematica dei rimborsi all'INAIL per prestazioni erogate agli alunni e al personale a seguito di infortuni sul lavoro e nelle

condizioni economiche pari alla media di quelle offerte dagli aggiudicatari nei territori ove la Convenzione è invece disponibile.

[8] Le risorse stanziate nel 2014 sono state quasi totalmente erogate agli Enti locali mentre le risorse stanziate nel 2015 sono state erogate o sono in corso di erogazione per circa il 57,7 per cento ed hanno, fino ad oggi, coinvolto circa 19.000 plessi per oltre 17.800 interventi.

esercitazioni che evidenzia, in mancanza di anticipazioni dalla tesoreria, una esposizione debitoria stimata in 391,1 milioni.

3. Missioni e Programmi

3.1. La missione "Istruzione scolastica"

La relazione - in coerenza con le linee strategiche indirizzate al settore scolastico – si sofferma, accanto alla tenuta dei risultati di contenimento e razionalizzazione realizzati nei precedenti esercizi, su alcune delle misure previste nella recente legge di revisione del sistema di istruzione ed in particolare sul piano straordinario di assunzione di personale docente e la messa a regime del sistema nazionale di valutazione.

Ulteriori analisi hanno, inoltre, ad oggetto, l'altro aspetto cardine della riforma, consistente nell'avvio degli interventi diretti a potenziare l'offerta formativa e le competenze del personale della scuola concentrandosi, in particolare, sul raccordo con il mondo del lavoro e dell'impresa e sulle azioni dirette a contrastare il fenomeno della dispersione scolastica.

Un approfondimento viene, infine, rivolto alle misure aventi ad oggetto l'ammodernamento dell'intero sistema scolastico ed incentrate sull'innovazione digitale nella scuola e sul completamento di interventi di edilizia scolastica e messa in sicurezza degli edifici.

3.1.1. I programmi: "Istruzione prescolastica", "Istruzione primaria", "Istruzione secondaria di primo e di secondo grado"

Le risultanze dei programmi relativi al funzionamento del sistema scolastico (istruzione prescolastica, istruzione primaria, istruzione secondaria di primo e di secondo grado) evidenziano, al termine dell'esercizio, una crescita degli stanziamenti definitivi cui corrisponde un aumento degli impegni e dei pagamenti totali.

Significativa appare, in particolare, la crescita delle spese per i redditi di lavoro dipendente, assorbite, quasi interamente dalle competenze spettanti al personale scolastico.

Tali spese evidenziano impegni nel 2015 pari a circa 37,8 miliardi (in aumento di poco più di 285 milioni rispetto al precedente esercizio) di cui oltre 269 milioni di eccedenze di spesa.

Tale andamento riflette, da un lato, la difficile tenuta dei risultati di contenimento della spesa realizzati in attuazione dell'art. 64 del DL n. 112 del 2008 e delle successive misure di razionalizzazione e, dall'altro, il completamento del piano ordinario e straordinario delle assunzioni del personale docente per l'anno scolastico 2015-2016 (assunzione di 48.812 docenti su posti di organico di nuova istituzione) destinato, tuttavia, a produrre gran parte degli effetti nell'esercizio 2016.

Gli interventi di razionalizzazione

Gli interventi di razionalizzazione, definiti nel 2009 in un Piano programmatico, 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.

A fronte della progressiva attuazione della revisione degli ordinamenti scolastici, meno incisivi sono risultati gli effetti conseguenti alla riorganizzazione della rete scolastica e le misure volte a consolidare gli obiettivi di contenimento realizzati.

In merito alla rete scolastica, dopo la battuta di arresto conseguente alle decisioni della Corte Costituzionale sulle disposizioni di razionalizzazione[9], sono rimasti in vigore i previgenti procedimenti di dimensionamento, cui si sono sovrapposte, a decorrere dall'anno scolastico

[9] Cfr. Corte Costituzionale sentenze n. 200 del 2009 e n. 147 del 2012.

2012-2013, le disposizioni di contenimento dettate dalla legge n. 111 del 2011 e dalla legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012)[10].

Anche la legge n. 104 del 2013 – che demandava ad un decreto del Ministro l'individuazione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali ed amministrativi – è rimasta inattuata.

Va al riguardo sottolineato che, pur non essendo stata ancora raggiunta l'intesa prevista dall'art. 12 della legge n. 104 del 2013, il contenimento previsto si stia comunque realizzando, attesa la flessione del complesso delle istituzioni scolastiche, passate da 8.569 a 8.508, malgrado la crescita del numero dei CPIA - Centri Permanenti per l'Istruzione degli Adulti (da 56 a 126).

Rimanendo, inoltre, in vigore le disposizioni di cui al citato DL n. 98 del 2011, alle istituzioni scolastiche autonome, costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità, non sono stati assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato ma sono state assegnate in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome (473 nell'a.s. 2014-2015 e 385 nell'a.s. 2015-2016).

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 2009/2010 – 2011/2012) 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 del personale docente che ha determinato uno scostamento di 4.105[11] posti curriculari (circa il doppio rispetto al precedente a.s.) e 11.254 posti di sostegno rispetto all'obiettivo dell'organico di fatto, al fine di fronteggiare situazioni di incremento degli alunni non altrimenti risolvibili e garantire la formazione di tutti i posti di sostegno in deroga, scaturenti dalla integrale applicazione delle diagnosi funzionali di inabilità.

Per quanto concerne il personale tecnico-amministrativo (ATA), il contingente dell'organico di diritto è stato definito, con apposito decreto interministeriale per l'anno scolastico 2015-2016, in ragione di 203.534 posti con una riduzione di 2020 posti per effetto delle previsioni di cui all'art. 1 comma 334 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015)[12].

A seguito, inoltre, dell'attivazione di 126 centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA) è stato necessario istituire ulteriori 29 posti di Direttore dei Servizi Generali e Amministrativi (DSGA) in organico di diritto da assegnare alle istituzioni scolastiche autonome con almeno seicento alunni e, per compensare il suddetto incremento e rientrare nel taglio dei 2.020 posti, è stata disposta, rispetto all'a.s. 2014-2015, una ulteriore decurtazione di 884 posti di collaboratore scolastico e di 1.165 di assistente amministrativo.

La difficile tenuta degli obiettivi di riduzione di spesa, paventata in sede di audizione sul disegno di legge di stabilità per il 2015, ha trovato conferma nella fase di adeguamento dell'organico di diritto alla situazione di fatto in cui i direttori regionali hanno istituito, rispetto

---

[10] 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).

[11] Tale numero viene calcolato al netto dei posti (326) istituiti in attuazione della legge n. 128 dell'8/11/2013 che ha previsto l'integrazione dei quadri orari dei percorsi di studio degli istituti tecnici e professionali con un'ora di insegnamento di "geografia generale ed economica" laddove non sia previsto l'insegnamento di geografia.

[12] La norma approvata, provvista di clausola di salvaguardia, prevede, in considerazione di un generale processo di digitalizzazione e incremento dell'efficienza dei processi e delle lavorazioni, una revisione dei criteri per la definizione delle dotazioni organiche in modo da conseguire una riduzione del numero di posti di 2.020 unità e una riduzione della spesa pari a 50,7 milioni.

al contingente massimo fissato a livello nazionale, ulteriori posti per i diversi profili professionali ATA per un totale di 3.897 posti in deroga rispetto all'obiettivo fissato, per far fronte alle situazioni critiche, consequenziali alle misure restrittive della legge di stabilità in materia di organico di diritto e di supplenze brevi (art. 1 commi 332 e 334)[13].

Il piano ordinario e straordinario di assunzione di personale docente

In coerenza con le finalità della legge di riforma del sistema scolastico, il piano di assunzioni del personale docente, delineato nella legge n. 107 del 2015, risponde, in primo luogo, alle esigenze didattiche e organizzative delle istituzioni scolastiche autonome che, per l'espletamento dei propri compiti istituzionali, necessitano di un corpo docente numericamente e professionalmente adeguato alle nuove esigenze.

Si propone, inoltre, accanto all'ampliamento della offerta formativa, l'abolizione delle supplenze annuali e la riduzione delle supplenze brevi al fine di chiudere la questione del precariato storico della scuola italiana, ripristinando il principio costituzionale dell'accesso all'insegnamento esclusivamente attraverso concorso pubblico.

Il piano, destinato alla copertura dei posti vacanti e disponibili all'interno del nuovo organico dell'autonomia[14], si è articolato in fasi successive finalizzate prioritariamente alla graduale assunzione di tutti i docenti inseriti nelle graduatorie ad esaurimento nazionali (GAE) le quali, tuttavia, conserveranno la propria validità, ai fini delle assunzioni, sino al loro esaurimento (art. 1, comma 105, legge n. 107 del 2015).

La fase preliminare (fase 0) prevedeva una ordinaria operazione di immissione in ruolo, effettuata attingendo per il 50 per cento alle graduatorie dei concorsi e per il 50 per cento alle graduatorie ad esaurimento, per un numero di posti corrispondenti a quelli lasciati liberi dal personale cessato dal servizio nel settembre 2015.

Le fasi successive del piano, autorizzate dalla legge n. 107 del 2015, miravano invece a coprire tutti i posti comuni e di sostegno dell'organico di diritto rimasti vacanti e disponibili all'esito delle immissioni effettuate secondo la procedura ordinaria (fasi A e B) e gli ulteriori posti, istituti dalla legge e costituenti il c.d. organico del potenziamento, destinati alle finalità di potenziare l'offerta formativa, coprire le supplenze brevi e incrementare i posti per il sostegno[15].

---

[13] In proposito, va rilevato che il profilo professionale che ha maggiormente inciso sull'incremento del contingente è quello del collaboratore scolastico e ciò al fine di evitare la compromissione delle condizioni di sicurezza, di vigilanza degli alunni e dei locali, soprattutto in situazioni caratterizzate dalla presenza di un elevato numero di alunni con disabilità. Analogamente, in ragione del frazionamento della rete scolastica, le deroghe si sono rese necessarie per garantire il funzionamento dei plessi e delle succursali, garantendo almeno la presenza di un collaboratore per plesso. Un'ulteriore quota di posti per il medesimo profilo è stata, inoltre, attivata per mitigare il disagio dovuto alla compresenza, nella medesima scuola, di più unità di personale inidoneo, laddove fosse impossibile assicurare in altro modo le necessarie condizioni di sicurezza ed incolumità.

[14] La recente legge di riforma del sistema nazionale di istruzione, aggiungendo alle categorie dei posti comuni e dei posti di sostegno, la categoria dei posti per il potenziamento dell'offerta formativa ha istituito l'organico dell'autonomia, destinato ad assicurare prioritariamente la copertura dei posti vacanti e disponibili. Tale organico per l'a.s. 2015-2016 è stato costituito al termine della procedura di assunzione straordinaria prevista dal comma 98 della legge n. 107 del 2015 in misura pari a 43.750 docenti e, a decorrere dall'a.s. 2016-2017, sarà determinato, con cadenza triennale e su base regionale, con decreti interministeriali, sentita la Conferenza unificata, nel limite massimo delle risorse disponibili (art. 1, comma 64). Durante l'esame al Senato è stato inoltre previsto che, per far fronte ad esigenze di personale ulteriori rispetto a quelle soddisfatte con l'organico dell'autonomia, verrà costituito, dall'a.s. 2016-2017, un ulteriore contingente di posti, esclusi dall'organico dell'autonomia e indisponibili per operazioni di mobilità e assunzioni in ruolo (art. 1, comma 69).

[15] Il contingente di posti destinato alle nomine in ruolo nella fase iniziale della procedura assunzionale (fase 0) era pari a 36.627 unità, di cui 21.880 posti comuni e 14.747 posti di sostegno, mentre le fasi seguenti (fasi A e B) miravano alla copertura di ulteriori 10.849 posti comuni e di sostegno vacanti e disponibili in relazione ai quali gli aspirati docenti che, a fronte di una proposta di nomina, avessero rinunciato ad entrare in ruolo sarebbero stati esclusi dalle fasi successive e cancellati da tutte le graduatorie.
L'ultima fase, denominata C, era infine dedicata alla copertura dei posti per il potenziamento dell'offerta formativa il cui organico - pari al livello nazionale 55.258 posti con l'eccezione della scuola dell'infanzia per la quale la legge n. 107 del 2015 non aveva previsto l'istituzione di nuovi posti - confluirà nel più ampio organico dell'autonomia da definirsi ai sensi dell'art. 64 della legge n. 107 del 2015.

Quanto ai soggetti coinvolti, il piano straordinario risultava destinato espressamente ai soggetti iscritti a pieno titolo nelle graduatorie di merito (vincitori e ora anche idonei) dell'ultimo concorso a cattedre bandito nel 2012 e agli iscritti nelle graduatorie ad esaurimento.

Le operazioni di nomina si sono concluse nei tempi previsti (le fasi 0 e A nel mese di luglio 2015; la fase B il 2 settembre 2015 e la fase C il 10 novembre 2015)[16].

Al termine delle operazioni, le proposte di nomina in ruolo accettate sono state complessivamente 86.076[17], mentre sono stati 35.129 i docenti presenti nelle graduatorie a esaurimento (provinciali) che non hanno prodotto domanda di assunzione.

Rilevanti appaiono gli effetti della conclusione del piano straordinario di assunzioni sulle principali determinanti del sistema di reclutamento quali: la chiusura delle graduatorie dei concorsi banditi prima del 2012; la dimensione e composizione delle graduatorie ad esaurimento (GAE) e di Istituto; la consistenza, nell'a.s. 2015-2016, del personale docente supplente (annuale e sino al termine delle attività didattiche).

In relazione ai concorsi banditi prima del 2012, la legge n. 107 del 2015, al comma 95, ne ha previsto la soppressione al termine della prima fase del piano di assunzioni.

Quanto alle graduatorie ad esaurimento, cresce, al termine delle operazioni del piano straordinario, il numero di quelle esaurite (da 18 a 37) e si riduce di circa i due terzi il numero dei docenti iscritti, passati da 122.314 unità a 44.721. Altrettanti sono i docenti ancora presenti nelle graduatorie di Istituto di prima fascia[18] (buona parte dei quali iscritti anche nelle graduatorie ad esaurimento).

Tali risultati vanno letti anche alla luce del nuovo concorso a cattedre per il personale docente, appena bandito per un totale di 63.712 posti (da assegnare nel corso del triennio 2016-2018), destinato al personale docente abilitato, non rientrato nel piano straordinario, e alle classi di concorso ad oggi in esaurimento.

La situazione del personale in servizio evidenzia quindi, nell'a.s. 2015-2016, una crescita di oltre il 10 per cento del numero dei docenti di ruolo (735.110 unità) e una flessione di oltre il 61 per cento dei docenti con incarico annuale (5.627 unità).

La crescita del personale docente con incarico fino al termine delle attività didattiche (108.768 unità nell'a.s. 2015-2016 a fronte dei 103.973 dell'a.s. 2014-2015), si riconduce - accanto al consentito slittamento della presa di servizio del personale, titolare nell'a.s. 2015-2016, di un incarico di supplenza - alla necessità di costituire in organico di diritto quote orarie inferiori alle 18 ore[19] e alla istituzione di posti di sostegno in deroga cui adeguare l'organico di fatto[20].

Si tratta di un problema, quest'ultimo, che dovrà essere affrontato nell'ambito della specifica delega per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento, prevista in attuazione legge n. 107 del 2015.

---

[16] Le fasi 0 ed A, le cui operazioni di nomina sono state condotte dagli UU.SS.RR. competenti, hanno comportato la nomina in ruolo di 30.117 docenti. Per le fasi successive (B e C) - attuate tramite elaborazione del sistema informativo - sono state presentate n. 71.643 istanze di partecipazione. All'esito della fase B hanno ricevuto la proposta di nomina in ruolo di 8.776 docenti, di cui 8.494 (96,8 per cento) hanno accettato la nomina, mentre all'esito della fase C hanno ricevuto la proposta di nomina in ruolo 48.794 docenti di cui 47.465 (il 97,3 per cento) ha accettato la nomina.

[17] Di cui 5.714 nomine per la scuola dell'infanzia; 27.550 per la scuola primaria; 18.049 per la scuola secondaria di primo grado; 34.763 per la scuola secondaria di secondo grado.

[18] Nella seconda fascia di istituto (docenti abilitati, ma non presenti in GAE) si contano 319.842 inclusioni. Infine, nella terza fascia di istituto, docenti non abilitati il numero delle inclusioni è pari a 1.019.323.

[19] Per quanto riguarda le quote orarie, si tratta di spezzoni di cattedra che per tipologia o collocazione non possono essere trasformati in posti interi e il cui numero è andato via via aumentando negli anni anche a causa della riduzione dei piani orari della scuola secondaria di secondo grado (decreti del Presidente della Repubblica nn. 87 del 1988 e 89 del 2010) per raggiungere 25.831 posti da ore residue nell'a.s. 2015-2016.

[20] I posti di sostegno istituti in deroga per effetto della Sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2010 sono stati invece 37.907, dei quali 1.496 costituiti da spezzoni orari, malgrado gli Uffici Scolastici Regionali, sia per il rispetto dei contingenti di organico assegnati e sia per contenere la spesa pubblica in adeguamento di organico di fatto, non sono stati in grado, in più occasioni, di attribuire un posto intero all'alunno con disabilità grave, certificata dalla ASL (art. 3, comma 3, legge n. 104 del 1992).

Il sistema nazionale per la valutazione delle scuole

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.

Il Governo, con la più volte citata legge di riforma, ha completato ed integrato la definizione del Sistema nazionale di valutazione definendo, in modo puntuale, la valutazione delle scuole, dei dirigenti scolastici e dei docenti.

Per quanto riguarda la valutazione delle scuole, il d.P.R. 28 marzo 2013 n. 80, con il quale è stato emanato il Regolamento sul Sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione, ha previsto, a decorrere dall'a.s. 2014-2015, un processo articolato in quattro fasi di lavoro: autovalutazione, valutazione esterna, miglioramento e rendicontazione sociale.

Nel 2015 si è realizzata e completata la fase di autovalutazione nel cui ambito le scuole, statali e paritarie, hanno realizzato un Rapporto di Auto Valutazione (RAV), con indicatori comuni e dati comparati, sulla cui base i nuclei interni di valutazione hanno realizzato un'analisi sui propri punti di forza e di debolezza e hanno pubblicato il RAV nel sito del Ministero.

Nel corso dell'esercizio in esame è stata, inoltre, intrapresa la predisposizione dei piani di miglioramento - cui, nel 2015, sono stati destinati 3 milioni di euro[21] - ed è stata pianificata la seconda fase del Sistema di valutazione che prevede la valutazione esterna delle scuole attraverso un contingente ispettivo che coordinerà i Nuclei di valutazione.

La valutazione esterna, che avverrà entro maggio 2016 e coinvolgerà circa il 10 per cento delle istituzioni scolastiche individuate casualmente dall'Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e formazione), partirà dal RAV e permetterà alle scuole di avere un confronto sull'analisi svolta con ulteriori elementi di orientamento e di validazione del lavoro svolto.

Per quanto riguarda la valutazione delle professionalità, nel corso del 2015, si sono intraprese le prime azioni che porteranno nel 2016 alla valorizzazione del merito della professionalità del docente e alla valutazione della professionalità dei dirigenti scolastici.

Per la valorizzazione della professionalità del docente, delineata nei commi 126-130 della legge n. 107 del 2015, si sono promosse azioni di accompagnamento e supporto alle scuole per la realizzazione del procedimento di valutazione, a partire dalla definizione del Comitato per la valutazione dei docenti nel cui ambito andranno individuati i criteri di valorizzazione[22].

Il Governo, per la valorizzazione del merito del personale docente, ha istituito presso il MIUR un apposito Fondo con lo stanziamento di 200 milioni annui, ripartito fra le istituzioni scolastiche che avranno a disposizione mediamente 24 mila annui per incentivare e valorizzare la professionalità dei propri docenti.

Per quanto concerne, infine, la valutazione dei Dirigenti scolastici i criteri individuati comprendono la valorizzazione dell'impegno e dei meriti professionali del personale dell'istituto; l'apprezzamento del proprio operato all'interno della comunità professionale e sociale; il contributo al miglioramento del successo formativo e scolastico degli studenti e dei processi organizzativi e didattici, nell'ambito dei sistemi di autovalutazione, valutazione e rendicontazione sociale; la direzione unitaria della scuola, la promozione della partecipazione e della collaborazione tra le diverse componenti della comunità scolastica; le competenze

[21] I piani di miglioramento sono parte organica del Piano triennale dell'Offerta formativa che deve essere trasmesso, da ogni Istituzione scolastica al MIUR, entro il 15 gennaio 2016, per una migliore definizione delle risorse economiche e professionali, evidenziando in tal modo una relazione fra risorse a disposizione e miglioramento del servizio.

[22] Qualità dell'insegnamento e del contributo al miglioramento dell'istituzione scolastica; risultati ottenuti dal docente o dal gruppo di docenti in relazione al potenziamento delle competenze degli alunni e dell'innovazione didattica e metodologica; responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico e nella formazione del personale.

gestionali ed organizzative finalizzate al raggiungimento dei risultati in relazione agli obiettivi assegnati nell'incarico triennale.

Proprio al fine di garantire l'indifferibile esigenza di assicurare la valutazione dei dirigenti scolastici e la realizzazione del sistema nazionale di valutazione, nel 2015, si è definita la procedura per attribuire incarichi temporanei di livello dirigenziale non generale di durata non superiore a tre anni per le funzioni ispettive, con una spesa di 7 milioni per ciascun anno.

3.1.2. Il programma: "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica"

Nelle linee di attività assegnate al programma – per il quale risultano stanziati 868 milioni (in netta crescita rispetto ai 297,4 milioni del 2014), cui corrispondono 863 milioni di impegni e 700 milioni di pagamenti totali - un peso significativo rivestono gli interventi diretti alla messa in sicurezza degli edifici scolastici e alla costruzione di nuove scuole (cui sono destinati oltre 360 milioni), mentre di minor rilievo finanziario, ma non strategico, risultano gli interventi in materia di innovazione digitale nelle scuole.

Interventi di edilizia scolastica

In linea con le osservazioni contenute nella precedente relazione, nel corso del 2015 è stata riattivata l'Anagrafe dell'edilizia scolastica - istituita dal MIUR ai sensi dell'art. 7 della legge n. 23 del 1996 – sulla premessa che una efficace programmazione degli interventi, soprattutto se affidati ad una molteplicità di centri decisionali e finanziati da una molteplicità di fonti, richiede una reale conoscenza dello stato degli edifici scolastici e delle esigenze prioritarie da soddisfare.

Al riguardo un accordo, denominato "Sistema Nazionale delle Anagrafi dell'Edilizia Scolastica - SNAES" e siglato nel febbraio 2014 in sede di Conferenza Unificata, ha previsto una architettura idonea a soddisfare le esigenze informative delle varie Amministrazioni e a salvaguardare gli investimenti già effettuati dalle Regioni[23].

Si tratta, in particolare, di una piattaforma informatica contenente una serie di dati relativi al patrimonio edilizio scolastico di competenza e gestione del MIUR che ha definito con gli Enti locali il tracciato condiviso per la raccolta delle informazioni, avviata, da parte di tutte le Regioni, dal mese di dicembre 2014.

Al termine del 2015, a fronte di 42.292 edifici, ne risultano censiti n. 36.353 (in quanto vi si svolge attività scolastica ed associati dagli Enti locali ad una istituzione scolastica) dei quali, sulla base di dati peraltro ancora non completi, circa il 42 per cento costruiti prima del 1970, circa il 36 per cento tra il 1970 e il 2000 e solo il 9 per cento dopo il 2000.

La rilevazione dello stato di manutenzione, anch'essa suscettibile di ulteriori precisazioni, evidenzia, in media, la necessità di interventi sulle strutture che, a seconda delle Regioni varia dal 17 all'1 per cento degli edifici e la necessità di interventi sugli impianti che varia dal 17 per cento al 2 per cento degli edifici.

In considerazione dello stato di degrado, mancanza di sicurezza e complessiva obsolescenza nella quale versano quindi gran parte degli immobili scolastici e della rilevanza strategica che il tema istruzione rileva per il "sistema paese", il Governo, nelle ultime annualità, ha focalizzato gli investimenti su tale settore attraverso l'utilizzo di importanti risorse finanziarie nazionali e comunitarie.

---

[23] In tale accordo sono state disciplinate le funzioni e i compiti dei soggetti coinvolti nella gestione del predetto sistema informativo e le procedure da seguire per la condivisione dei tracciati "record" del sistema informativo. Il sistema nazionale si divide, in particolare, in due parti: SNAES (Sistema nazionale delle anagrafi dell'edilizia scolastica) che costituisce il nodo centrale del sistema informatico di gestione ed uso del Ministero e ARES (Anagrafe regionale dell'edilizia scolastica) che costituisce il nodo periferico delle informazioni derivanti dalle singole Regioni. L'implementazione dei dati a livello locale e/o regionale permette la trasmigrazione degli stessi sul sistema centrale mediante la logica dello scambio dei flussi informativi.

Tali risorse 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), sono confluite tutte le risorse iscritte nel bilancio dello Stato destinate a finanziare interventi di edilizia scolastica ed in particolare: le risorse dedicate al progetto "scuole sicure", finanziato dalle risorse stanziate dalla legge n. 69 del 2013 (art. 18, comma 8-*ter*) e dalle risorse previste nella delibera CIPE n. 22 del 2014 in attuazione del DL n. 66 del 2014 (art. 48); le risorse previste dalla legge n. 107 del 2015 destinate ad indagini diagnostiche sui solai; le risorse destinate alla messa in sicurezza delle scuole a carico del Fondo per la protezione civile.

Seguono per importanza le somme, allocate sul cap. 7106 istituito in applicazione dall'art. 10 del DL n. 104 del 2013, quale contributo alle Regioni per oneri di ammortamento mutui stipulati dalle stesse per interventi di edilizia scolastica.

Di minor rilievo le assegnazioni per far fronte ad eccezionali esigenze (alluvione in Sardegna).

	Importo	EF 2014	EF 2015	Capitolo	Norma di riferimento	Finalità
1	150.000.000	150.000.000		7105/1	art. 18 co. 8-*ter* del DL 21 giugno 2013, n. 69	messa in sicurezza
2	400.000.000		300.000.000	7105/3	art. 48 del DL 24 aprile 2014 n. 66	messa in sicurezza (del CIPE 22/2014)
3	40.000.000		40.000.000	7105/5	art. 1, co. 177, della legge 13 luglio 2015, n. 107	indagini diagnostiche solai
4	40.000.000	20.000.000	20.000.000	7105/1	art. 1, co. 160, della legge 13 luglio 2015, n. 107	messa in sicurezza (fondo Protezione civile)
5	905.000.000		40.000.000	7106	art. 10 del DL n. 104 del 2013	Mutui BEI (l'importo si riferisce al finanziamento complessivo concesso)
6	5.000.000		5.000.000	7105/4	art. 1, co. 152, della legge 23 dicembre 2014, n. 190	Alluvione Sardegna
7	300.000.000				art. 1, co. 158 della legge 13 luglio 2015, n. 107	Scuole innovative

Fonte: MIUR 2015

Il Programma "scuole sicure", volto alla messa in sicurezza di edifici scolastici, si giova di due distinte linee di finanziamento. La prima, con un importo complessivo di 150 milioni, evidenzia, nel biennio, l'impegno di tutte le risorse stanziate (80 milioni nel 2014 e 70 milioni nel 2015) cui corrispondono liquidazioni complessive per 92,7 milioni[24].

La seconda linea di finanziamento, pari a complessivi 400 milioni (l'ultima tranche di finanziamento, pari a 100 milioni, è stata resa disponibile nell'esercizio 2016), evidenzia, invece, a fronte del completamento degli impegni (300 milioni), liquidazioni pari a 87,7 milioni[25].

Gli interventi diagnostici volti a prevenire eventi di crollo dei solai e dei controsoffitti degli edifici scolastici, da destinare agli Enti locali proprietari in attuazione della legge n. 107 del 2015, sono stati previsti nel decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 10 dicembre 2015 n. 933 con cui sono state approvate le graduatorie relative alle richieste degli Enti locali (per un ammontare pari a 36,4 milioni destinati a 7.304 edifici) ed è stato altresì fissato il termine del 31 gennaio 2016 per affidare il servizio delle indagini e quello del 31 ottobre 2016 per rendicontare l'affidamento.

In relazione alle risorse di provenienza dalla Protezione civile, di cui all'articolo 2, comma 276, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, non impegnate nel precedente esercizio, è stato adottato al temine dell'esercizio il decreto ministeriale (943/2015) di approvazione dei

[24] Dei 693 interventi, 634 risultano conclusi, 32 in corso e 27 non avviati; a tali interventi vanno aggiunti altresì quelli finanziati con lo scorrimento delle graduatorie regionali grazie alla ripartizione delle economie accertate, pari a circa 22,6 milioni, per 107 nuovi interventi.

[25] Dei 1.633 interventi (relativi a 1.492 progetti) 767 risultano conclusi e 484 in corso.

piani regionali finalizzati alla prevenzione del rischio sismico, attribuendo alle Regioni 37,5 miliardi per 50 interventi.

Le ulteriori risorse previste dal decreto-legge n. 104 del 2013 (art. 10) - pari a 40 milioni quale contributo alle Regioni per oneri di ammortamento dei mutui stipulati dalle stesse con la BEI, con la banca di sviluppo del Consiglio d'Europa e con la Cassa Depositi e Prestiti per interventi di edilizia - sono state iscritte nel bilancio 2015.

Sulla base della programmazione triennale, approvata con decreto ministeriale del maggio 2015 (n. 322 del 2015), il quadro complessivo del fabbisogno per il triennio 2015-2017 ammonta a 3,6 miliardi da destinare a 6.197 interventi, in ordine ai quali, nel 2015, è stata autorizzata (decreto interministeriale n. 640 del 2015) la stipula dei mutui da parte delle Regioni per un importo pari a 905 milioni.

Gli interventi ad oggi autorizzati risultano 1.215 per un ammontare di 739,3 milioni.

La legge di stabilità 2015 ha, inoltre, previsto la spesa di 5 milioni trasferiti ai Comuni della Sardegna, danneggiati dagli eventi alluvionali del mese di novembre 2013, per la realizzazione di interventi di messa in sicurezza e ristrutturazione delle scuole.

Gli interventi degli Enti locali, selezionati dalla Regione ed approvati con decreto ministeriale del luglio 2015 (n. 468 del 2015), sono attualmente in corso di attuazione.

Ulteriori 300 milioni si riconducono alla legge n. 107 del 2015 che ha previsto la costruzione di scuole innovative dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, caratterizzate dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e dall'apertura al territorio.

Nella prima fase, conclusa nel 2015, si è proceduto alla ripartizione delle risorse sulla base del numero di alunni e degli indici di incremento della popolazione scolastica, nonché dell'affollamento delle strutture.

La medesima legge ha inoltre stabilito (art. 1, comma 161) che le risorse non utilizzate alla data di entrata in vigore della medesima legge e relative ai finanziamenti di cui alla legge n. 488 del 1986, alla legge n. 430 del 1991, alla legge n. 431 del 1996, nonché a quelli relativi alla legge n. 23 del 1996 fossero destinate a finanziare gli interventi inclusi nella programmazione unica nazionale.

A seguito dell'attività di monitoraggio condotta dal MIUR, le economie accertate risultano circa 21,6 milioni salvo in alcune Regioni ove gli interventi, malgrado il tempo trascorso, risultano ancora in corso.

Quanto infine all'utilizzo di risorse comunitarie, il ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020 destina, nell'ambito dell'azione 10.7.1 del PON "Per la Scuola", uno stanziamento di risorse pari a circa 380 milioni al tema della riqualificazione degli edifici scolastici in relazione ai quali dovranno essere a breve attivate le procedure di avvio.

I Piani di Intervento finanziati nel periodo di programmazione 2007-2013 (PON "ambienti per l'apprendimento" e POR Calabria, Campania e Sicilia) hanno evidenziato, a fronte di 176,9 milioni per 560 interventi, un importo rendicontabile pari a 164,6 milioni, mentre gli interventi compresi nel piano di Azione Coesione (808 progetti) hanno evidenziato, a fronte di ammontare complessivo di 279,9 milioni, una spesa rendicontabile di 232,9 milioni (i 46,9 milioni necessari per i completamenti potranno essere assicurati dai fondi dei piani di salvaguardia regionali e dai fondi previsti dal comma 804 della legge n. 208 del 28.12.2015).

Interventi in materia di innovazione digitale della scuola

In attuazione della legge n. 107 del 2015, comma 56, nell'ottobre del 2015 è stato pubblicato il d.m. n 851 del 2015 di adozione del Piano Nazionale Scuola Digitale al cui interno sono individuati gli ambiti di intervento, le azioni per il triennio e la ripartizione previsionale dei finanziamenti (1,1 miliardi).

Le prime azioni avviate riguardano i Laboratori territoriali per l'occupabilità[26] (45 milioni stanziati dalla legge n. 107, art. 1, comma 60 e 62) e la formazione degli animatori digitali[27] (legge n. 107 art. 1, comma 59, d.m. n. 435 del 2015, art. 31).

Quanto ai primi, a seguito della richiesta di manifestazione di interesse, si sta svolgendo la valutazione delle proposte pervenute per l'accesso alla fase successiva della selezione.

Il processo per l'attivazione della formazione degli animatori digitali ha preso, invece, avvio nel novembre 2015 con un decreto ministeriale (n. 50 del 2015) cui è seguita l'individuazione di 52 Poli Formativi, distribuiti su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito gli animatori digitali sono stati invitati ad iniziare il loro intervento nella scuola di appartenenza, partendo dall'individuazione del piano digitale di scuola da inserire nel PTOF e a cogliere le opportunità offerte da Erasmusplus.

Sempre nell'ambito del processo di innovazione digitale, di rilievo appaiono le risorse stanziate per la realizzazione e la fruizione della connettività *wireless* nelle scuole (art. 11 del DL n. 104 del 2013). Come previsto dal citato articolo, le risorse sono state divise in 2 *tranche*, con una prima assegnazione nel 2013 (5 milioni) ed una seconda nel 2014 (10 milioni).

Malgrado la selezione delle istituzioni scolastiche beneficiarie delle risorse sia stata effettuata fin dal novembre 2013 (1.565 scuole), risultano attualmente erogazioni per circa l'80 per cento non avendo tutte le istituzioni provveduto a presentare la rendicontazione degli interventi realizzati.

3.1.3. Il programma: "Istruzione post secondaria, degli adulti, e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale"

Il programma, cui sono assegnati 13,9 milioni (14,7 milioni nel 2014), quasi interamente impegnati e pagati, 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.

A seguito di Convenzioni stipulate tra sette istituzioni scolastiche ed ENEL, sono stati assunti 145 studenti del quarto anno di istituti tecnici ad indirizzo elettrotecnico, delle sette Regioni, con un contratto di apprendistato biennale di alta formazione, al termine del quale sarà possibile accedere ad una seconda fase di apprendistato professionalizzante in azienda della durata di un anno, per il conseguimento di una qualifica professionale.

La necessità - atteso il numero crescente dei ragazzi che non studiano, non lavorano e non sono in formazione (c.d. NEET) - di rafforzare le esperienze concrete di alternanza scuola-lavoro ha trovato spazio nella legge n. 107 del 2015 che ha, al riguardo, stabilito l'obbligatorietà dei percorsi di alternanza scuola-lavoro (ASL) nell'ultimo triennio della scuola secondaria di II grado, per una durata complessiva di almeno 400 ore negli istituti tecnici e professionali e di almeno 200 ore nei licei.

In attuazione della legge, il Ministro ha emanato, nel mese di ottobre 2015, la Guida operativa per fornire istruzioni operative finalizzate all'attuazione dei percorsi di alternanza scuola-lavoro, proponendo esempi di buone pratiche e modulistica al fine anche di raccogliere le

---

[26] Si tratta di laboratori che incidono sull'occupabilità, sull'organizzazione del tempo scuola, sulla riorganizzazione didattico metodologica, sull'innovazione curricolare, sull'apertura della scuola al territorio, sull'orientamento della didattica e della formazione ai settori strategici del "*Made in Italy*", in base alla vocazione produttiva, culturale e sociale di ciascun territorio, sulla centralità della connotazione digitale.

[27] L'animatore digitale è stato individuato a dicembre 2015 in ciascuna scuola tra i docenti in organico a tempo indeterminato e disporrà di 1.000 euro all'anno per le attività di coordinamento degli ambiti della formazione interna, del coinvolgimento della comunità scolastica, della creazione di soluzioni innovative.

valutazioni degli studenti; è stata predisposta la bozza del Regolamento recante la Carta dei diritti e dei doveri degli studenti (in corso di emanazione) ed è stato, infine, emanato il decreto del Ministro riguardante, tra l'altro, i criteri di ripartizione delle risorse stanziate tra le istituzioni scolastiche.

Le risorse finanziarie messe a disposizione dell'alternanza scuola-lavoro provengono, per il 2015, dai fondi della ex legge n. 440 del 1997 (19 milioni in gran parte destinati alle classi III) e per il 2016 dalla stessa legge n. 107 del 2015 che destina 100 milioni assegnati alle scuole già dall'a.s. 2015-2016; a tali risorse si aggiungeranno i fondi del P.O.N. Scuola che le istituzioni scolastiche richiederanno nei Piani integrati comprendenti i percorsi di ASL.

3.2. 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, le analisi si soffermano sull'operatività del nuovo sistema di finanziamento orientato al merito, sugli equilibri di bilancio, sulle politiche del personale e sulla promozione del diritto allo studio universitario che, attraverso un sistema integrato di politiche a sostegno 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 2016 (delibera n. 18/SSRRCO/INPR/15) 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.

3.2.1. Il finanziamento degli atenei statali

Nel corso del 2015, la quota di risorse provenienti dal bilancio dello Stato trasferite agli atenei si iscrive interamente nella missione "Istruzione universitaria" che, nel complesso, segna una leggera flessione in termini di stanziamenti definitivi (circa 1,3 per cento) cui corrisponde una maggiore contrazione delle somme impegnate (3,8 per cento) che si attestano a 7.771 milioni; i pagamenti totali segnano invece una crescita di circa il 5 per cento.

Diminuiscono, in particolare, gli stanziamenti e gli impegni nel programma "Sistema universitario e formazione post-universitaria" (rispettivamente 7.084 milioni e 7.079,2 milioni a fronte dei precedenti 7.189,7 milioni e 7.187,1 milioni), mentre stabili restano le risorse dedicate al diritto allo studio (circa 240 milioni).

Un'analisi, più dettagliata, dei capitoli di spesa dedicati al finanziamento del sistema universitario registra, in particolare, una diminuzione dei contributi alle università e agli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti (69,2 milioni quasi interamente impegnati) e una nuova, anche se contenuta, flessione del Fondo di finanziamento ordinario delle università statali (6,9 miliardi a fronte dei precedenti 7 miliardi), malgrado l'incremento di 150 milioni disposti dalla legge di stabilità per il 2015 e i 42,7 milioni disposti, per il 2015, dal DL n. 69 del 2013.

Dopo un decennio di crescita delle entrate governative, si registra, pertanto, a decorrere dal 2010 una tendenza in calo della principale fonte di entrata delle università, atteso che l'ammontare registrato negli ultimi due esercizi, seppur in crescita rispetto al 2013, risente degli effetti derivanti dal DL n. 69 del 2013 che, a decorrere dal 2014, ha compreso nel FFO voci di finanziamento assegnate in passato al di fuori dello stesso con altre modalità e tempistiche.

Restano, inoltre, 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 tra cui le risorse assegnate alle università a fini perequativi in forza dell'art. 11, comma 1 della legge n. 240 del 2010, le risorse destinate all'ANVUR e ai consorzi universitari, gli interventi a favore degli studenti, gli interventi previsti da specifiche disposizioni legislative[28] ed, infine, le risorse stanziate per la copertura di quote relative ad accordi di programma con le istituzioni universitarie (25,1 milioni).

In sede di ripartizione del FFO 2015 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 2015 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 del 25 per cento del FFO complessivo (era il 15 per cento nel 2014).

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 individuato 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.

Gli obiettivi legati all'introduzione del costo standard per studente si sostanziano, in particolare, nel tentativo di: perequare la ripartizione delle risorse tra atenei sovra - e sotto-finanziati; promuovere l'efficienza nell'utilizzo delle risorse; spingere verso la riduzione dei fuori corso che non vengono considerati ai fini del costo standard; introdurre un elemento di perequazione territoriale considerato che, tenendo conto del contesto economico e territoriale in cui è collocata l'università, gli standard sono finalizzati a consentire un'equa valorizzazione degli studenti in corso.

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[29].

Nel 2015 la quota premiale ha raggiunto il 20 per cento del Fondo (1.385 milioni) ed è stata assegnata alle università per il 65 per cento sulla base dei risultati conseguiti 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 15 per cento sui risultati della didattica (7 per cento con riferimento all'internazionalizzazione e 8 per cento con riferimento al numero di studenti regolari che hanno acquisito almeno 20 crediti formativi).

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 tendono 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.

Appare peraltro necessario accelerare il completamento della nuova VQR 2010-2014 al fine di ancorare la ripartizione della quota premiale 2016 a risultati più aggiornati.

---

[28] Chiamata di professori di II fascia per il consolidamento del piano straordinario, reclutamento di giovani ricercatori ai sensi dell'art. 24, comma 3, lettera b della legge n. 240 del 2010, interventi di cui all'art. 60, comma 1 del DL n. 69 del 2013 (borse *post lauream*, Fondo per il sostegno dei giovani e per la mobilità, fondo per la programmazione triennale.

[29] Tale quota premiale 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 delle leggi di stabilità che stanno progressivamente incrementando le risorse ad essa destinate (150 milioni a decorrere dal 2014).

L'andamento 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[30] che guidano le politiche di sviluppo degli atenei, definite nel decreto legislativo n. 49 del 2012, e sull'indicatore di sostenibilità economica e finanziaria[31] - derivante dai precedenti e 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 soddisfacente solidità economica anche se numerosi sono comunque gli atenei che si collocano nel 2014 (ultimo anno disponibile) sopra o in prossimità del valore-soglia dell'80 per cento per l'indicatore di spesa per il personale.

Rare sono invece le situazioni nelle quali si rileva il superamento del valore soglia pari a 15 per l'indicatore di indebitamento e l'indicatore di sostenibilità economica e finanziaria inferiore a 1.

Ancora in tema di finanziamenti ministeriali, significativo appare il progressivo esaurimento delle risorse per l'edilizia universitaria (Fondo per l'edilizia universitaria) che evidenziano, nell'ultimo decennio, una decisa flessione, passando dai 258,2 milioni del 1999 agli appena 6,8 milioni del 2009, cui non sono più seguiti stanziamenti per il periodo successivo, salvo 20,5 milioni del 2012 indirizzati alle università dell'Emilia Romagna danneggiate dal sisma.

A tali risorse si aggiunge da ultimo la somma di 5 milioni - riconducibile alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui passivi di cui al DL n. 66 del 2014 – attribuita al capitolo relativo al Fondo per l'edilizia universitaria e assegnato all'Università Roma TRE.

L'esiguità delle risorse ha sempre 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 2015 l'utilizzo di risorse attinte al Fondo di finanziamento ordinario per un ammontare pari a 15,5 milioni (nel 2014 erano 27,1 milioni); 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.

3.2.2. Le politiche del personale

Malgrado l'andamento in progressiva flessione del FFO, vanno, tuttavia, segnalate le risorse volte ad accentuare l'autonomia degli atenei soprattutto nella programmazione delle politiche del personale quali, in primo luogo, le somme destinate ad ampliare i limiti del *turn over* imposti al personale pubblico, ad incentivare le chiamate di docenti esterni all'ateneo ed a garantire la prosecuzione del programma per giovani ricercatori "Rita Levi Montalcini".

Sotto il primo aspetto, che fruisce per il 2015 di 42,7 milioni, gli atenei possono utilizzare 1.619 punti organico al 31 dicembre 2014 (di cui solo 3,4 da recuperare, in quanto utilizzati in eccesso), cui si aggiungono 706,4 punti organico relativi al piano straordinario per la chiamata di professori di seconda fascia che evidenzia un tasso medio di attuazione pari al 50 per cento, fortemente disomogeneo tra gli Atenei.

Per quanto concerne le "chiamate dirette", che fruiscono di quota parte dei 10 milioni indicati nel decreto di ripartizione del FFO per il 2015, nell'anno in esame sono state autorizzate

[30] 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).

[31] Se ISEF ≤ 1 può essere presentata domanda di accreditamento di un nuovo corso di studio.

complessivamente 67 chiamate a valere sul FFO 2014 ripartite su un totale di 30 università proponenti e, sempre nel 2015, sono pervenute complessivamente 115 proposte di chiamate dirette cofinanziate a valere sul FFO 2015, ripartite su un totale di 33 università proponenti.

Nel corso del 2015 è stato, inoltre, adottato un nuovo decreto ministeriale (n. 963 del 2015) avente ad oggetto l'identificazione dei programmi di ricerca di alta qualificazione, finanziati dall'Unione Europea o dal MIUR, che ha, tra l'altro, precisato la durata degli stessi e le corrispondenze tra il ruolo rivestito nel programma di ricerca e quello accademico cui il beneficiario della chiamata diretta può aspirare[32].

In relazione infine al Programma per giovani ricercatori "Rita Levi Montalcini[33]", le risorse stanziate nel 2015 (5 milioni) consentiranno la selezione di 24 studiosi impegnati stabilmente all'estero, sulla base del valore scientifico degli stessi e del programma di ricerca che intendono realizzare in Italia, al fine di effettuarne il reclutamento presso le università statali come ricercatore "di tipo B" per un triennio.

In attesa della copertura del 100 per cento del *turn over* (attualmente prevista nel 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, introducendo maggiori flessibilità per l'utilizzo dei punti organico (proroga di tutti i punti-organico disponibili, ripartizione degli stessi in modo da garantire a tutte le università con i parametri di bilancio in ordine almeno il 30 per cento del rispettivo *turn over*, possibilità di fissare il numero delle assunzioni dei professori ordinari rispetto a quelle di ricercatore di "tipo B" in un rapporto di 2 a 1) e incentivando l'assunzione di giovani ricercatori di "tipo A" (riutilizzo per intero dei punti organico liberatisi per cessazione dei contratti scaduti e di eventuali utili su progetti di ricerca certificati).

La legge di stabilità per il 2016 è intervenuta nuovamente in materia introducendo disposizioni, che si traducono in una ulteriore crescita del FFO, volte a finanziare chiamate dirette per elevato merito scientifico nonché l'assunzione di ricercatori di cui all'art. 24 della legge n. 240 del 2010.

Con la prima norma – che dispone un incremento del FFO di 38 milioni dal 2016 e di 75 milioni dal 2017 – si prevede l'assunzione nel sistema universitario italiano di 500 professori di I e di II fascia, secondo procedure nazionali distinte rispetto alle ordinarie modalità di assunzione previste dalla legge n. 240 del 2010, che si affiancano alle chiamate dirette di cui alla legge n. 1 del 2009.

L'altra disposizione, in continuità con la legge di stabilità per il 2015, ha, da un lato, stanziato ulteriori risorse (55 milioni per il 2016 e 60 milioni a decorrere dal 2017) per l'assunzione di ricercatori di cui all'art. 24, comma 3, lettera B ed ha, dall'altro, modificato il regime del *turn over* cui sono soggetti i ricercatori di cui all'art. 24, comma 3, lettera A.

Sotto il primo aspetto la norma interviene ampliando il numero dei cosiddetti ricercatori in *tenure track* (attualmente circa 900) in linea con l'obiettivo di razionalizzare il percorso professionale del personale impegnato nella ricerca[34].

La disposizione, coerente anche con il vincolo posto agli atenei di assumere tali ricercatori in numero almeno pari alla metà dei professori ordinari chiamati nel medesimo

---

[32] Tra i programmi di ricerca finanziati dal MIUR sono stati definiti di alta qualificazione i programmi Rita Levi Montalcini per Giovani Ricercatori e il programma SIR-"*Scientific Indipendence of Young Reseachers*". Tra i programmi di ricerca finanziati dall'UE sono stati selezionati alcuni di quelli rientranti nel programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020).

[33] Il programma è destinato a giovani studiosi ed esperti italiani e stranieri, in possesso di titolo di dottore di ricerca o equivalente da non più di 6 anni e impegnati stabilmente all'estero in attività di ricerca o didattica da almeno un triennio.

[34] Si tratta in particolare di ricercatori con un contratto triennale non rinnovabile - riservato a candidati che hanno usufruito dei contratti di cui alla lettera a) o di assegni di ricerca o di borse post-dottorato ovvero di analoghi contratti, assegni o borse in atenei stranieri - e che al termine del triennio, se in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, possono essere inquadrati nel ruolo dei professori associati.

periodo, mira alla assunzione di circa 1.020 ricercatori, stimati, attualmente, sulla base del trattamento stipendiale relativo ai ricercatori assunti sul bando "Rita Levi Montalcini"[35].

Al fine di sostenere l'accesso dei giovani alla ricerca, la norma interviene anche a favore dei ricercatori universitari c.d. di "tipo A" (ovvero ricercatori in possesso di contratti di durata triennale prorogabili per soli due anni, per una sola volta, previa positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte) che attualmente non superano le 3.200 unità.

La disposizione in esame, intervenendo esclusivamente sulla revisione del regime di *turn over*, cristallizza al solo 2015 il limite assunzionale massimo pari al 100 per cento delle cessazioni dell'anno precedente e liberalizza dall'anno 2016 (con esclusivo riferimento agli atenei virtuosi) le assunzioni di tale tipologia di ricercatori.

La norma, pur ampliando notevolmente l'autonomia degli atenei, richiede comunque un'attenta programmazione delle nuove assunzioni a tempo determinato sotto il profilo della sostenibilità finanziaria atteso che la norma prevede, in ogni caso, che i costi stipendiali dei suddetti ricercatori continuino ad essere presi in considerazione ai fini degli indicatori di sostenibilità finanziaria, in base ai quali vengono graduate le facoltà assunzionali del personale a tempo indeterminato (professori e tecnici amministrativi) e dei ricercatori di "tipo B") dell'anno successivo.

3.2.3. Gli interventi in materia di offerta formativa

Nel corso del 2015 (anno accademico 2015-2016) è proseguita l'applicazione del sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studi universitari, previsto dalla legge n. 240 del 2010 ed attuato con il d.lgs. del 27 gennaio 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[36].

Nell'a.a. 2015-2016 si registra, per i corsi di studio inseriti nella Banca dati dell'offerta formativa, una riduzione pari allo 0,2 per cento (-1,4 nell'anno accademico precedente) evidenziando, nell'ultimo triennio, una sostanziale stabilità dell'offerta formativa.

Il numero dei corsi si è, comunque, nettamente ridotto negli ultimi anni passando dai 5.587 dell'a.a. 2008-2009 agli attuali 4.586, con una riduzione di oltre 1.000 corsi.

Sottolinea l'Amministrazione che le politiche attuali di accreditamento non sono finalizzate esclusivamente a determinare una mera riduzione del numero dei corsi ma mirano 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.

---

[35] Il numero effettivo dei ricercatori da assumere sarà tuttavia definito in funzione del trattamento stipendiale che sarà loro riconosciuto nell'ambito del decreto di assegnazione delle risorse all'università cui la disposizione espressamente rinvia.

[36] 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- 2014 (d.m. n. 47 del 2013; d.m. n. 1059 del 2013 e, da ultimo, d.m. n. 194 del 2015).

Nell'a.a. 2015-2016 il numero delle sedi decentrate è comunque lievemente cresciuto (108 sedi decentrate a fronte delle 97 dell'anno accademico precedente); minore è risultata anche la contrazione dei corsi tenuti nelle stesse, che scende del 9 per cento (era il 13 per cento nell'anno accademico precedente).

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.

Ciò ha comportato a decorrere dall'a.a. 2014-2015 una razionalizzazione dei corsi, che sono diminuiti nel giro di tre anni di circa il 44 per cento, passando da 1.570 corsi nell'a.a. 2012-2013 a 910 nell'a.a. 2015-2016.

3.2.4. 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 evidenzia stanziamenti (240,5 milioni) sostanzialmente stabili rispetto al precedente esercizio cui fanno seguito impegni totali per 239.5 milioni e pagamenti per 271 milioni.

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).

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 2015, 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 milioni di euro.

La legge 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) ha, da ultimo, disposto un ulteriore incremento di ulteriori 54,7 milioni per il 2016 e di 4,7 milioni annui a decorrere dal 2017.

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 2014-2015 (cioè l'anno accademico di riferimento per il riparto 2014) gli studenti idonei risultano essere pari a 188.612 rispetto ai 139.370 studenti beneficiari, con una percentuale di soddisfazione pari al 73,9 per cento (nell'a.a. 2013-2014 la percentuale era pari al 74,3 per cento).

In mancanza della definizione dei costi e dei fabbisogni standard, elevata si mantiene anche la sperequazione tra le Regioni come emerge anche dalle differenze, spesso significative, della percentuale delle domande non soddisfatte (sono solo cinque le Regioni ove si registra il soddisfacimento di tutte le domande).

Il diritto allo studio si esplica anche 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, segna una crescita nel 2014 confermata nell'esercizio successivo (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, integrato di ulteriori 3 milioni nel 2016 ad opera della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016).

Complessivamente il numero di posti alloggio disponibili presso i 14 Collegi universitari legalmente riconosciuti è di 3.978; ad essi si aggiungono i 2.677 posti alloggio disponibili presso le tre Residenze universitarie per un totale complessivo di 6.655 posti alloggio disponibili.

Tali alloggi sono messi a disposizione degli allievi immatricolatisi nell'a.a. 2015-2016 nonché degli allievi ammessi nei precedenti anni accademici (tenuto conto del ricambio fisiologico degli studenti ospitati dovuto al completamento da parte degli allievi che sono stati ammessi negli anni precedenti dei relativi percorsi di studio).

Ulteriori interventi a favore degli studenti si iscrivono negli stanziamenti relativi al programma "Sistema universitario e formazione postuniversitaria".

Si tratta, in primo luogo, delle 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 con risultati scolastici eccellenti che si volevano iscrivere nell'a.a. 2013-2014 ad un'università italiana con sede in una Regione diversa da quella di residenza.

Con il d.m. 4 settembre 2013, n. 75, è stato emanato il relativo bando cui ha fatto seguito l'erogazione in favore degli atenei delle tre annualità previste.

Quanto al finanziamento del Fondo si segnala l'utilizzo di parte delle risorse (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.

Di particolare rilievo risultano anche le risorse stanziate e utilizzate per la mobilità internazionale degli studenti sempre a carico del Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti.

Le relative risorse, pari a circa 56 milioni, sono state ripartite tra gli atenei utilizzando i criteri dettati dal nuovo d.m. n. 976 del 2014 in base al quale, la parte preponderante delle risorse stanziate è riservata al supporto della mobilità internazionale degli studenti universitari e degli iscritti ai corsi di dottorato di ricerca e i criteri di ripartizione delle risorse fanno prevalentemente riferimento ad indicatori di risultato (per quanto concerne la mobilità internazionale, si prevede che le risorse siano attribuite in base al numero potenziale degli studenti interessati, in base al numero di CFU acquisiti all'estero e in base al numero di laureati o dottori di ricerca con esperienze formative all'estero).

Nell'esercizio 2015, sono stati ripartiti, a supporto della mobilità internazionale, 45,8 milioni tra le università statali e 2,6 milioni tra le università non statali.

Nel corso della seconda metà del 2016 si darà avvio al monitoraggio delle risorse attribuite per l'esercizio 2014, che dovranno essere rendicontate entro il novembre 2017.

Va al riguardo tuttavia precisato che la maggior parte delle attività collegate alla mobilità nel settore della formazione superiore, sono attualmente svolte tramite il programma europeo Erasmuplus (programma che ha assorbito tutti i precedenti programmi dell'UE in materia) ed

implementa tutte le azioni dei Paesi Membri tramite un sistema in rete di Agenzie dedicate (per l'Italia l'agenzia Erasmusplus è l'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa - Indire).

3.2.5. Gli istituti di alta cultura

Il Sistema dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM), istituito con la legge n. 508 del 21 dicembre 1999, comprende, a norma dell'art. 2 della stessa legge, le Accademie di Belle Arti statali (20) e le Accademie di belle arti legalmente riconosciute (22), gli Istituti Superiori di Studi Musicali (74 di cui 54 Conservatori di musica statali e 19 ex Istituti musicali pareggiati), gli Istituti Superiori per le Industrie Artistiche (4), l'Accademia Nazionale di Danza e l'Accademia Nazionale di Arte Drammatica. Sono inoltre presenti altri soggetti (10), ad essi affiancati, autorizzati a rilasciare titoli di alta formazione artistica aventi valore legale a norma dell'art 11 del d.P.R. n. 212/2005.

Si tratta, pertanto, di un settore composito e frammentato, collocato dalla legge di riforma n. 508 del 1999 nell'ambito dell'istruzione terziaria di pari livello universitario ma solo in parte equiparato a tale sistema, non condividendo, con il sistema terziario, un quadro regolamentare che garantisca la qualità dell'offerta formativa.

Il settore dell'alta formazione è infatti in gran parte carente di regolamentazione atteso che, in attuazione della legge n. 508 del 1999, sono stati adottati solo due regolamenti in materia di autonomia statutaria (n. 132 del 2003) e in materia di ordinamenti didattici (n. 212 del 2005).

Manca, invece, una specifica regolamentazione sugli standard dei corsi impartiti, sulle strutture, sul reclutamento dei docenti e sulla valutazione, idonea a introdurre elementi di differenziazione tra le istituzioni esistenti.

Partendo dalla normativa esistente appare, in primo luogo, opportuna una possibile revisione del d.P.R. n. 132 del 2003 - attualmente allo studio come riferisce l'Amministrazione – al fine di assicurare alle istituzioni una struttura di governo in linea con la riforma introdotta nel sistema universitario dalla legge 240 del 2010 e quindi più aderente all'autonomia costituzionalmente riconosciuta ed idonea a garantire alle istituzioni una maggiore efficienza decisionale.

Per quanto concerne gli ordinamenti didattici si sottolinea invece, accanto alla regolamentazione dei corsi triennali, la mancanza degli ordinamenti nazionali dei corsi di diploma accademico di secondo livello, essendo questi ultimi tutti autorizzati solamente in via sperimentale[37].

La mancata ricostituzione del Consiglio Nazionale per l'Alta Formazione Artistica e Musicale (CNAM) ha, inoltre, determinato una sospensione delle attività di riordino dell'offerta formativa che, solo a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 107 del 2015 (art. 1, comma 27), il Ministero ha potuto riavviare. Con decreti ministeriali dell'ottobre (n. 2326) e del novembre (n. 2454) dell'anno in esame è stata, infatti, costituita, presso il Dipartimento per la formazione superiore e per la ricerca, una Commissione che, nelle more della ridefinizione delle procedure per la rielezione del CNAM, svolge le valutazioni tecniche relative agli ordinamenti didattici dei corsi AFAM delle Istituzioni di cui all'art. 1 della legge 21 dicembre 1999, n. 508 e delle altre Istituzioni non statali, per le finalità di cui agli artt. 10 e 11 del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 2005, n. 212.

In relazione agli organici, anche per il 2015, non risultando possibile ampliare l'organico esistente (approvato con i decreti interministeriali risalenti agli aa.aa. 2000-2001 e 2001-2002), al fine di assicurare l'invarianza della spesa per il personale, è stato pertanto necessario, ricorrere all'istituto della conversione delle cattedre; istituto che consente alle istituzioni di

[37] Il disposto dell'art. 5 comma 4 del d.P.R. n. 212 del 2005 dispone "Fino all'adozione del regolamento di cui all'articolo 2, comma 7, lettera h), che disciplina i criteri generali per l'istituzione e l'attivazione dei corsi, i corsi di secondo livello, i corsi di specializzazione e i corsi di formazione alla ricerca sono attivati esclusivamente in via sperimentale, su proposta delle istituzioni, con decreto del Ministro che verifica gli obiettivi formativi e l'adeguatezza delle risorse umane, finanziarie e strumentali, sentito il CNAM ...".

deliberare, sentiti gli organi di governo interni, la conversione di alcune discipline in altre più confacenti all'indirizzo formativo, la conversione di un profilo del ruolo amministrativo in un altro, nonché, in casi particolari di effettiva necessità, la conversione di una cattedra in un posto di personale amministrativo (le conversioni sono state circa 80 e in prevalenza rivolte all'attivazione di cattedre dei nuovi settori disciplinari).

Per esigenze di flessibilità didattica, poco più del 10 per cento delle cattedre (circa 150) sono state, inoltre, dichiarate indisponibili sia alla mobilità sia alle assunzioni a tempo indeterminato e, unitamente a quelle che si sono rese disponibili per posizioni di stato (es: dottorato di ricerca, distacchi sindacali, incarichi presso università, comandi, etc.), sono state destinate, prima, alla mobilità annuale e, solo successivamente, alle nomine a tempo determinato.

In relazione al reclutamento, si è proceduto alle assunzioni a tempo indeterminato, per l'a.a. 2014-2015, la cui autorizzazione è pervenuta soltanto nel mese di giugno (167 docenti, di cui 7 dalle preesistenti graduatorie per esami e titoli, 5 dalla Graduatoria Nazionale ad esaurimento del 2001 e 155 dalle graduatorie ex legge n. 143/2004; 35 Direttori dell'Ufficio di Ragioneria, 5 Collaboratori, 42 Assistenti e 11 Coadiutori) e alla mobilità con i conseguenti trasferimenti; successivamente sono state disposte la mobilità annuale e le nomine a tempo determinato attribuite, in via prevalente, ai candidati inseriti nelle graduatorie ex d.m. n 526 del 2014, previste dalla legge n. 128 del 2013.

Come appare evidente, malgrado l'inserimento in un sistema di istruzione terziario, i criteri di reclutamento tuttora utilizzati dall'AFAM risentono di un modello più legato alla scuola secondaria che non ad una formazione superiore mentre, almeno per le istituzioni che accedono ad un livello universitario pieno, sarebbe auspicabile l'introduzione di un sistema di valutazione e reclutamento affine a quello universitario.

Ciò, peraltro, presuppone una compiuta razionalizzazione del sistema che affronti anche il problema, specifico dei conservatori, che vede la compresenza nella stessa istituzione di varie tipologie di utenza (dai bambini agli adulti) a cui si rivolge la didattica musicale, mentre l'accesso al livello accademico prevede il possesso di un diploma.

L'inserimento a tutti gli effetti del sistema AFAM all'interno del comparto dell'istruzione superiore costituirebbe, invece, un'importante occasione per il rilancio e la valorizzazione di un'offerta formativa che è un punto di forza anche sul piano internazionale considerando, inoltre, che si tratta di un comparto in cui la presenza di studenti stranieri è rilevante; indice del prestigio di cui gode la formazione artistica e musicale italiana.

Appare al riguardo necessario, a meno di non voler adottare un più complesso piano di riordino, completare il quadro regolamentare disegnato dalla legge n. 508 del 1999 al fine di definire gli standard qualitativi delle istituzioni, dei corsi e dei requisiti della docenza; oltre a porre fine ai fenomeni di precariato e consentire una valorizzazione più sistematica dei talenti.

Data l'equipollenza dei titoli rilasciati dall'AFAM a quelli universitari, un sistema coerente richiederebbe, inoltre, un efficace processo di valutazione esterna, analogamente a quanto già previsto per le università, che affianchi l'autovalutazione, oggi affidata ai nuclei.

Riveste carattere di urgenza anche una riflessione sul livello post laurea, sulla ricerca e sulla produzione artistica, a partire ancora una volta dalla valorizzazione delle eccellenze, atteso che l'importanza della ricerca per un'istituzione AFAM dovrebbe essere affermata a tutti i livelli, come tratto caratterizzante delle istituzioni che si pongono ai livelli più elevati della formazione artistica.

3.3. 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.

3.3.1. 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, dopo più di due anni dalla presentazione, si è approvato il nuovo Programma Nazionale della Ricerca (PNR) 2015-2020, che definisce l'architettura strategica della ricerca italiana e si articola su tre assi portanti aventi ad oggetto: a) l'investimento nel capitale umano altamente qualificato, da inserire nel tessuto produttivo del Paese; b) l'identificazione di un numero limitato di importanti progetti tematici di forte impatto sul benessere dei cittadini; c) la promozione della competitività del sistema produttivo, attraverso l'incremento della capacità di ricerca e d'innovazione delle imprese, in particolare delle piccole e piccolissime.

Il Piano, che ha nuovamente sottolineato l'importanza e la centralità della programmazione e il ruolo decisivo della *governance*, interviene anche sotto un profilo finanziario atteso che, accanto agli stanziamenti già presenti nel bilancio del MIUR (1,9 miliardi) risultano disponibili ulteriori 500 milioni provenienti dalla quota nazionale del Fondo sviluppo e coesione, cui potranno aggiungersi ulteriori 9,4 miliardi di risorse comunitarie ancora, tuttavia, da intercettare.

Anche in relazione a tale ultimo profilo appare necessario proseguire nel processo di semplificazione delle procedure 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; ulteriori interventi hanno inoltre introdotto nel 2015 specifiche disposizioni, volte ad assicurare tempi certi e modalità semplificate, per lo svolgimento delle attività di contrattualizzazione dei progetti di ricerca che coinvolgono i beneficiari privati.

Le norme di semplificazione concernenti la ricerca fondamentale sono, invece, già state applicate nei nuovi bandi eliminando sia la valutazione ex ante, per i progetti già selezionati nel quadro di programmi dell'Unione europea, e sia le verifiche in itinere; sono state, inoltre, rivisitate le modalità di attribuzione delle risorse del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica - FIRST).

3.3.2. Le risorse finanziarie destinate alle attività di ricerca nel 2015

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 copre parte rilevante delle spese complessive, compreso il costo del personale docente 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.

Le Amministrazioni centrali, da cui proviene la maggior parte dei finanziamenti, stanziano, invece, la maggior parte delle risorse nella missione "Ricerca e innovazione" a sua volta suddivisa in otto programmi di spesa.

Le risorse stanziate nel 2015 ammontano a oltre 2.869 milioni (erano 3.130 milioni nel 2014), dei quali il 75 per cento viene erogato dal MIUR; seguono per dimensione le risorse gestite dai Ministeri della salute, dell'economia e delle finanze, dell'ambiente e della difesa; le risorse previste nel bilancio dei beni culturali, essenzialmente dedicate alle attività di restauro, raggiungono appena lo 0,6 per cento degli stanziamenti, mentre le risorse di competenza del Ministero dello sviluppo economico si rinvengono essenzialmente nel programma "Incentivazione del sistema produttivo".

Le somme gestite dal MIUR si iscrivono, nel 2015, nell'unico programma Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata, che assorbe i precedenti programmi, il cui stanziamento definitivo si attesta a 2.155,7 milioni.

Il Fondo di finanziamento degli Enti di ricerca

La quota maggiore degli stanziamenti è assorbita dal Fondo di funzionamento degli Enti di ricerca - FOE[38] che rappresenta oltre il 79 per cento delle risorse assegnate al programma.

Il finanziamento previsto per il 2015, pari a 1.701,2 milioni (erano1.754,8 milioni nel precedente esercizio), è stato ripartito tra gli Enti ad esercizio ormai inoltrato (d.m. 599 del 10 agosto 2015) assicurando agli stessi una quota consistente (seppur in flessione) di assegnazioni ordinarie (circa 1.414,6 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.

Resta elevata anche la quota di assegnazioni vincolate, nel cui ambito si segnala la quota premiale, pari al 7 per cento (circa 99,4), destinata a finanziare i c.d. progetti premiali, introdotti con il d.lgs. n. 213 del 2009 al fine di ancorare la ripartizione di una quota di contributi statali a meccanismi di valutazione e merito.

Tale quota verrà 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 sui prodotti attesi, sugli indicatori di qualità della ricerca di area e di struttura, nonché sulla valutazione complessiva di ciascun ente, tenendo conto del valore medio della quota premiale erogata negli anni 2012 e 2013 e, per una parte minore (30 per cento), sulla base di specifici programmi e progetti, anche congiunti, proposti dagli Enti, finanziati dal MIUR e valutati da un apposito Comitato.

La quota stanziata per l'esercizio precedente (99,5 milioni) è stata oggetto di valutazione del Comitato nominato dal Ministro nel gennaio 2015 e il relativo schema di ripartizione tra gli enti è attualmente al vaglio delle Competenti Commissioni parlamentari.

Una quota rilevante dei finanziamenti vincolati si riconduce, inoltre, alle somme destinate ai "progetti bandiera", inseriti nella programmazione nazionale della ricerca ed in fase di conclusione e ai progetti di ricerca ritenuti di particolare interesse nell'ambito delle scelte strategiche e degli indirizzi della ricerca impartiti dal MIUR (circa 39,8 milioni), in ordine ai quali, nell'ottobre 2015, è stato costituito un apposito Comitato di valutazione che, dopo aver analizzato l'andamento dei progetti e le attività realizzate con i fondi erogati nel 2014, ha autorizzato l'erogazione degli importi riferiti all'esercizio 2015.

---

[38] Gli Enti di ricerca vigilati dal MIUR sono dodici: A.S.I. - Agenzia Spaziale Italiana; C.N.R. - Consiglio Nazionale delle Ricerche; I.N.RI.M. - Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica; I.N.D.A.M. – Istituto Nazionale di Alta Matematica; I.N.A.F. - Istituto Nazionale di Astrofisica; I.N.F.N. - Istituto Nazionale di Fisica Nucleare; I.N.G.V. - Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia; Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale - O.G.S.; Istituto Italiano di Studi Germanici; Consorzio per l'Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste; Museo Storico della Fisica e Centro di Studi e Ricerche "Enrico Fermi"; Stazione Zoologica *"Anton Dohrn"*. Ad essi si affianca l'INVALSI - Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione e di Formazione -, qualificato Ente di ricerca dall'art. 2 del d.lgs. n. 286 del 2004 e riordinato con lo stesso d.lgs. n. 213 del 2009 e l'INDIRE Ente di ricerca di diritto pubblico, ai sensi dell'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111.

Ulteriori assegnazioni vincolate si riferiscono alle assegnazioni straordinarie (29,7 milioni), alle attività internazionali (82,8 milioni), a contributi specifici ad Enti di ricerca (29,3 milioni), alle chiamate per meriti eccezionali (1,8 milioni).

Sotto il profilo organizzativo è proseguita nell'esercizio 2015 l'attività di completamento della disciplina di riordino di cui al d.lgs. n. 213 del 2009 (nuovo *format* per la predisposizione del Piani Triennali di attività e adozione dei regolamenti di organizzazione e del personale); attività destinata, peraltro, a subire rilevanti modifiche attesa l'ampia delega contenuta nella legge n. 124 del 2015 al fine di favorire e semplificare le attività degli enti pubblici di ricerca (EPR) e rendere le procedure e le normative più consone alle peculiarità degli scopi istituzionali.

Il Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST),

Seguono le risorse destinate al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST), istituito dalla legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007), nel quale sono confluite tutte le risorse destinate al sostegno delle attività di ricerca industriale e di ricerca di base (FAR, FIRB e PRIN) svolte da imprese e da organismi pubblici[39].

A decorrere dall'anno 2010, però, il finanziamento relativo a FIRB e FAR è venuto a mancare ed attualmente il FIRST è alimentato esclusivamente dai fondi originariamente destinati ai progetti di ricerca di base (PRIN), nel cui ambito la legge n. 35 del 2012 e la legge n. 240 del 2010 hanno, altresì, previsto riserve 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 sul FIRST per l'anno 2015, in flessione rispetto all'anno precedente di circa 1,8 milioni di euro, si attestano a 60,8 e sono state ripartite con d.i. n 684 del 20 settembre 2015 che ha destinato 9,1 milioni (pari al 15 per cento dello stanziamento complessivo 2015) per specifici interventi riguardanti progetti di cooperazione internazionale e i restanti 51,6 milioni (pari all'85 per cento dello stanziamento complessivo 2015) al finanziamento di interventi di supporto alla ricerca fondamentale nell'ambito degli atenei e degli Enti di ricerca (PRIN).

Tali ultime risorse sono state, in particolare, destinate ad incrementare le risorse già previste nel 2014 per le stesse finalità ma conservate in bilancio nell'esercizio 2015 tra i residui di lettera F a causa del forte ritardo nell'adozione del decreto di ripartizione (gennaio 2015).

Malgrado il ritardo nella ripartizione del FIRST, registrato anche nel 2015, sono state comunque avviate le procedure del bando PRIN 2015 con una dotazione finanziaria di 91,9 milioni, destinato a progetti di ricerca fondamentale svolti in collaborazione tra atenei ed enti pubblici di ricerca, nel cui ambito una quota pari a 6,1 milioni (circa il 10 per cento delle risorse FIRST 2015) è stata destinata a una specifica linea d'intervento riservata a giovani ricercatori *under 40*, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 1, legge 7 agosto 2012, n. 134.

Al 15 gennaio 2016, data di scadenza per la presentazione delle domande, risultano pervenuti 4.431 progetti.

Il Fondo per le Agevolazioni alla ricerca (FAR)

A seguito della istituzione del FIRST e all'approvazione del regolamento di attuazione (d.m. n. 115 del 2013) la totalità delle risorse del FAR è confluita all'interno del nuovo Fondo e,

[39] Le tipologie di intervento finanziate dal fondo sono le seguenti: interventi di ricerca fondamentale per lo sviluppo della conoscenza; interventi di ricerca industriale, orientati a favorire la specializzazione del sistema industriale nazionale; appalti pre-commerciali di ricerca e sviluppo sperimentale, in risposta ad esigenze di particolare rilevanza sociale; azioni di innovazione sociale (*social innovation*); sviluppo di grandi aggregazioni (*cluster*) tecnologiche pubblico-private di scala nazionale; interventi nazionali di ricerca fondamentale o di ricerca industriale inseriti in accordi e programmi comunitari ed internazionali.

come previsto dal DL n. 83 del 2012, è stato definitivamente abrogato il decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297.

Allo stato, a far data dall'entrata in vigore del citato decreto ministeriale, si è proceduto ad investire una quota pari al 15 per cento delle annualità del FIRST per il finanziamento di progetti attuati nell'ambito di iniziative di cooperazione internazionale mentre non sono state stanziate risorse per il più ampio ambito dei progetti di ricerca nazionale industriale.

Ciò ha impedito anche l'avvio degli interventi straordinari al sostegno e allo sviluppo di attività di ricerca fondamentale e industriale da finanziare con risorse disponibili nel FAR ai sensi dell'art. 57 del DL n. 69 del 2013.

In virtù della sopracitata complessità della gestione del Fondo, sono attualmente in corso di svolgimento le attività di ricognizione e individuazione delle risorse effettivamente disponibili che, in assenza di nuovi finanziamenti, si riconducono alle sole somme rinvenienti da rientri ed economie di gestione.

Risultano, peraltro, ancora in corso numerose progettualità risalenti ai precedenti regimi di aiuti (procedure valutative, negoziali e automatiche disciplinate dal d.m. n. 593 del 2000) finanziati a valere sulle risorse FAR ripartite negli anni precedenti al 2012 (921 progetti per un ammontare pari a 112,5 milioni) che evidenziano criticità legate, da un lato, al ritardo nell'iter di valutazione delle domande pervenute e nel completamento di progetti di ricerca ormai risalenti nel tempo e, dall'altro, al fenomeno, di particolare consistenza, della revoca dei finanziamenti agevolati attribuiti.

PROGETTI DI RICERCA INDUSTRIALE

Iniziative	Tipologia	Progetti in carico	Progetti conclusi *	Progetti revocati
Art.5 d.m. 595/00	Attività di ricerca in ambito nazionale	75	21	19
Art. 6 d.m. 595/00	Progetti di ricerca e formazione (+ di 7,5 milioni)	26	11	
Art. 8 d.m. 595/00	Progetti di formazione	8	1	2
Art. 9 d.m. 595/00	Progetti di ricerca (nuovi centri)	24	14	5
Art. 10 d.m. 595/00	Riorientamento e recupero di competitività	99	8	2
Art. 11 d.m. 595/00	Progetti proposti da costituende società (*spin off*)	62	4	1
Art. 12 d.m. 595/00	Bandi per obiettivi specifici	74	45	15
Grandi progetti strategici	Fondo rotativo - FRI	68	43	4
Art. 13 d.m. 595/00	Specifiche iniziative di programmazione	54	8	2
Art. 14 d.m. 595/00	Agevolazioni assunzioni	374		34
Altri		57	3	8
	Totale	**921**	**159**	**92**

(*) Progetti autorizzati per il saldo
Fonte: dati MIUR 2015

Come emerge dalla tavola, sono infatti molti i progetti in carico all'amministrazione non ancora conclusi e che, secondo l'istruttoria economica e finanziaria degli istituti convenzionati e degli esperti scientifici nominati all'epoca della domanda, risultavano ammissibili e in condizioni tali da soddisfare i parametri di affidabilità economico finanziaria.

Il significativo ritardo di attuazione degli interventi, le difficoltà economiche degli ultimi anni e, non da ultimo, la inidoneità dei criteri previsti dalla procedura di ammissione alle agevolazioni sono stati determinanti per la frequenza di fallimenti e morosità e per la conseguente revoca dei benefici concessi.

Il fenomeno risulta rilevante atteso che nell'esercizio precedente i provvedimenti di revoca hanno interessato oltre 180 progetti per un controvalore complessivo di 118 milioni, mentre nel 2015 i provvedimenti revocati sono stati 92 per un controvalore di oltre 68,2 milioni.

Le frequenza dei provvedimenti di revoca si ricollega alla specifica normativa che detta una procedura vincolata nelle ipotesi in cui il contraente risulti moroso su operazioni di finanziamento o in presenza di una procedura concorsuale o, ancora, nelle ipotesi di fallimento

dell'impresa, tenuto conto, altresì, che in difetto di revoca non sarebbe possibile, in caso di erogazioni già effettuate, insinuarsi al passivo e tutelare gli interessi erariali dell'ente.

Un certo margine di discrezionalità – riferisce l'Amministrazione – è riconosciuto solo nella valutazione delle situazioni debitorie collegate alle operazioni di finanziamento agevolato disciplinato dall'ex d.lgs. n. 297 del 1999 ove la situazione di morosità viene valutata assieme ad altri aspetti (inerenti ad es. al raggiungimento degli obiettivi programmati) e viene concessa la possibilità di avvalersi di un piano di rientro.

Si tratta quindi di un profilo che merita un'attenta valutazione, considerato il rilievo strategico degli incentivi alla ricerca e all'innovazione e i riflessi sulle aspettative di crescita economica, anche al fine di rivedere la procedura volta ad individuare i progetti di ricerca di riconosciuta validità e i soggetti beneficiari con una solida situazione finanziaria e patrimoniale.

Malgrado la rilevanza del fenomeno anche il recente d.m. 115 del 2013 (che ha sostituito il d.m. n. 593 del 2000) non ha introdotto novità nel procedimento di concessione dei benefici[40], demandando, anzi, ai singoli bandi il dettaglio delle modalità procedimentali che, perdendo di omogeneità, richiedono un più costante monitoraggio delle situazioni di crisi aziendale con particolare riferimento ai progetti in sofferenza e alle società insolventi.

3.3.3. Le risorse provenienti dalla Comunità europea

Stato di attuazione del PON Ricerca e Competitività 2007-2013

L'analisi sull'avanzamento finanziario del PON R&C, per quanto attiene ai progetti di competenza MIUR, è riferito ad un parco progetti rappresentato complessivamente da 727 progetti (di cui 396 afferenti alla flessibilità complementare di cui all'art. 34, Reg. (CE) 1083/2006), che hanno generato una spesa monitorata al 31 ottobre 2015, pari a 1.647 milioni che, a fronte di impegni per 2.570 milioni, evidenzia una percentuale di realizzazione che si ferma al 64 per cento (59,4 per cento nel precedente esercizio).

Tale andamento si riconduce alla procedura di interruzione dei pagamenti per il PON R&S comunicata dai Servizi della Commissione europea nel maggio 2015, in relazione a carenze emerse durante i controlli di competenza dell'Autorità di audit, che ha comportato l'interruzione dei rimborsi comunitari delle spese certificate nella domanda di pagamento presentata nel dicembre 2014.

L'autorità di gestione ha, al riguardo, completato quasi tutte le azioni correttive descritte nel Piano delle azioni migliorative, concordato con la Commissione per sbloccare la procedura, e comunicate alla Commissione Europea nel mese di settembre 2015 e marzo 2016[41].

A dicembre 2015 è stata, inoltre, presentata una proposta di riprogrammazione del PON R&C che comporta spostamenti di dotazione finanziaria tra Assi sostanzialmente modesti, che non intaccano l'impianto strategico del PON, ma che consentono di massimizzare l'assorbimento della dotazione finanziaria di ciascun Asse in fase di chiusura finanziaria del programma, utilizzando la flessibilità del 10 per cento consentita dai Regolamenti comunitari (art. 77 del Reg. (CE) n. 1083/2006 modificato dal Reg. (UE) n. 1297/2013).

Programmazione dei fondi europei 2014-2020

Il Programma Operativo Nazionale "Ricerca e innovazione 2014-2020", finanziato dai fondi strutturali, copre l'intero territorio meridionale, tra Regioni meno sviluppate (Calabria, Campania, Sicilia e Puglia) e Regioni in transizione (Abruzzo, Basilicata, Molise e Sardegna), e

[40] Anche nella nuova regolamentazione è prevista la verifica di affidabilità economico-finanziaria ex ante (e la possibilità di contrarre una polizza fideiussoria) oltre alla verifiche sugli stati di avanzamento dei lavori e sull'andamento progettuale a cura di esperti o istituti convenzionati.

[41] In particolare l'Autorità di gestione ha avviato e completato le seguenti attività: verifiche di qualità su un campione di progetti selezionati; potenziamento della struttura dei controlli; Implementazione della manualistica e delle procedure di controllo; individuazione del responsabile dell'Unità di controllo; azioni formative.

si articola in tre obiettivi specifici: a) innalzare il profilo di conoscenze e competenze possedute dal capitale umano, mobilitate da imprese, che intraprendono percorsi innovativi facenti perno sulla RST, e da organismi scientifico-tecnologici che operano alla frontiera delle conoscenze; b) potenziare infrastrutture della ricerca considerate critiche/cruciali per i sistemi transeuropei, nazionali e regionali, in coerenza con le disposizioni ESFRI e con il PNIR; c) rafforzare il sistema innovativo regionale attraverso progetti tematici di R&I e l'incremento della collaborazione tra imprese e strutture di ricerca pubbliche.

Per quanto riguarda, invece, il *plafond* stanziato, il programma fruisce di 1 miliardo e 286 milioni di euro, dei quali 926 milioni, erogati dall'Unione Europea mediante il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE), e 360 milioni frutto del cofinanziamento regionale. Alle risorse complessive si aggiungono ulteriori 412 milioni di risorse nazionali per interventi di rafforzamento alle azioni previste dal PON

Nel corso del 2015 si è conclusa la fase di negoziazione con i competenti uffici della Commissione europea e con decisione della stessa Commissione europea C(2015) del 14 luglio 2015 il Programma è stato formalmente approvato.

Successivamente sono state avviate le procedure propedeutiche all'attuazione degli interventi previsti, ivi incluse le azioni di rafforzamento amministrativo individuate nello specifico Piano di rafforzamento amministrativo (PRA), a garanzia del corretto ed efficiente utilizzo delle risorse assegnate.

Partecipazione italiana al Programma Horizon 2020

Nel corso del 2015, il MIUR, ha condotto una serie di attività volte a migliorare qualitativamente ed a potenziare quantitativamente la partecipazione italiana al Programma Quadro europeo di ricerca e innovazione *Horizon 2020* attraverso il coordinamento, sia della Delegazione nazionale nelle diverse configurazioni del Comitato di programma, sia della Rete nazionale dei Punti di Contatto (NCP).

L'analisi dei progetti presentati e dei contratti stipulati, tratti dalla versione più aggiornata database e-Corda della Commissione europea, ha evidenziato una importante partecipazione di soggetti italiani al Programma con un alto grado di proposte presentate, delle quali tuttavia solo un numero limitato accede al finanziamento[42].

Per quanto riguarda i contratti stipulati si riscontra, infatti, che il tasso di ritorno finanziario medio si attesta intorno al 7,8 per cento (in valori assoluti, su 11,9 miliardi contrattualizzati dalla Commissione europea, 940 milioni sono destinati a soggetti italiani).

Il quadro che emerge presenta, inoltre, differenze significative tra i vari temi e settori del Programma.

Malgrado l'Italia mostri vivacità in tutti i settori, se consideriamo il numero delle proposte presentate in tutti i bandi, l'efficacia dell'azione, che si traduce in una valutazione positiva dei progetti e in un conseguente contributo finanziario da parte della Commissione europea, si concentra in quelli in cui l'Italia ha maturato una più significativa esperienza (manifatturiero avanzato, materiali avanzati, tecnologie spaziali) cui si aggiunge la ripresa del settore *Food* e *bioeconomia*; settore di grande rilevanza nazionale in funzione del numero di aziende che vi operano.

La parte più critica delle *performance* italiane riguarda invece l'eccellenza scientifica, il pilastro maggiormente concentrato sulla ricerca fondamentale, riconducibile a fattori organizzativi dei principali soggetti proponenti (Università e Enti di ricerca).

Va infine segnalato il crescente successo delle PMI italiane negli strumenti ad esse specificamente dedicati e in tutti i temi del programma.

[42] Principali dati: progetti presentati con almeno una partecipazione italiana: 15.516; partecipanti italiani: 23.326; progetti con almeno una partecipazione italiana finanziati: 1.655; n. totale partecipanti italiani finanziati: 2.640; totale finanziamento assegnato ai partecipanti italiani: 940,5 milioni

MINISTERO DELL'INTERNO

Considerazioni di sintesi
1. Programmazione strategica e finanziaria
2. Analisi finanziarie e contabili: *2.1. Le risorse finanziarie assegnate; 2.2. Analisi della gestione delle spese; 2.3. Gestione dei residui; 2.4. Debiti fuori bilancio.*
3. Missioni e i programmi: *3.1. Missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali"; 3.2. Missione "Ordine pubblico e sicurezza"; 3.3. Missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"; 3.4. Missione "Soccorso civile"; 3.5. Profili gestionali di maggior rilievo nell'ambito dei programmi di spesa:* 3.5.1. Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata - ANBSC; 3.5.2. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura; 3.5.3. Anagrafe nazionale della popolazione residente – ANPR.

Considerazioni di sintesi

Il ruolo del Ministero si estrinseca in un complesso di funzioni poliedriche, che afferiscono a differenti ma integrati settori di competenza, tutti in qualche modo connessi con il territorio del paese. Le funzioni intestate attengono alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio, con il coordinamento e le relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, e l'assolvimento dei servizi elettorali e vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe; alla tutela dei diritti civili ed anche quelli concernenti l'immigrazione, l'asilo, la cittadinanza, le confessioni religiose; all'ordine pubblico, alla sicurezza e soccorso civile.

In ragione dell'ampiezza delle funzioni espletate, il Ministero dell'interno è connotato da una forte articolazione organizzativa sia a livello centrale (5 Dipartimenti) che periferica, nella quale interagiscono oltre alle Prefetture (103 Prefetture-UTG e 2 Commissariati del Governo) anche la Polizia di Stato (103 Questure) ed i Vigili del Fuoco (17 Direzioni Regionali, 1 Direzione Interregionale,100 Comandi Provinciali ed altre strutture periferiche). Al riguardo occorre sottolineare come non sia ancora realizzato il definitivo assetto ordinamentale della rete periferica previsto dalla legge n. 124 del 2015, in virtù dell'ulteriore rinvio ad opera della legge di stabilità per il 2016, atteso che la riorganizzazione dovrà essere declinata in armonia con la legge 7 aprile 2014, n. 56.

Il 2015 è stato caratterizzato per due ambiti di intensa attività, l'una di impatto ordinamentale sul territorio in relazione alla sfera contabile e l'altra di impatto socio emergenziale, connessa al perdurare dell'elevato livello dell'immigrazione e dell'asilo dei migranti.

Le linee strategiche funzionali agli obiettivi prioritari sono rivolte all'attività istituzionale, quali la lotta al crimine e l'attività di polizia sicurezza e prevenzione, ma soprattutto il consolidamento delle iniziative, anche a livello comunitario, dirette al riconoscimento dei diritti dei cittadini stranieri ed alla loro progressiva integrazione attraverso percorsi di inserimento socio-lavorativo, nell'ambito del potenziamento della rete multilivello dei servizi di accoglienza. Nei rapporti con le Autonomie locali, le priorità politiche attengono al potenziamento della

collaborazione inter-istituzionale, con nuove forme di sinergia e raccordo, per migliorare la coesione sociale e per una più efficace e condivisa attuazione degli assetti istituzionali.

Ed inoltre, nell'anno 2015 sono entrate in vigore, seppure gradualmente, le disposizioni di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 e s.m. in materia di armonizzazione contabile delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi strumentali. L'Amministrazione è stata coinvolta, nel processo di applicazione delle nuove disposizioni, nei lavori della Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali presso il MEF, in particolare nella configurazione del piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio degli Enti locali e dei loro enti ed organismi strumentali e nel necessario adeguamento degli schemi dei certificati di bilancio di previsione 2015 e consuntivo 2014.

Inoltre l'attività di definizione, riparto ed erogazione delle risorse agli enti locali è stata, anche nel 2015, particolarmente complessa, sia per le modifiche al quadro normativo di riferimento disposte dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) e, successivamente, dal DL 24 gennaio 2015, n. 4 e dal DL 19 giugno 2015, n. 78, sia per la necessità di concertare i provvedimenti con le altre Amministrazioni interessate e di acquisire sugli stessi le previste intese o i prescritti pareri in sede di Conferenza Stato-città ed Autonomie locali, con tempi di formalizzazione di poco inferiori rispetto a quelli del precedente anno. Altro profilo di interesse, nell'ambito della *governance* degli Enti locali, ha riguardato l'associazionismo intercomunale, con *focus* specifico nel 2015, sull'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni improntato alla riduzione della spesa e all'ottimizzazione dei servizi. Il monitoraggio effettuato ha messo in luce significative criticità, sul piano geografico e territoriale, sui profili organizzativi, sul versante della politica locale, nonché sul piano interpretativo.

Lo stato di previsione della spesa consta di 5 missioni, peraltro condivise con altri Ministeri, oltre alle 2 missioni trasversali. Lo stanziamento definitivo di competenza è pari a 26,7 miliardi, con un incremento percentuale del 20 per cento sul 2014, contro l'aumento del 7,5 per cento dello stanziamento definitivo di cassa. Dei 4,5 miliardi in più, circa 2,5 miliardi sono connessi all'aumento del Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali e 1 miliardo del Fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali nella spesa corrente, mentre 2 miliardi in c/capitale sono relativi al Fondo per lo sviluppo degli investimenti, previsto in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi di cui al decreto-legge n. 66 del 2014. Al contrario, le somme stanziate sul capitolo relativo al Fondo Solidarietà Comunale (FSC) si riducono nel 2015 e, in controtendenza, a fine esercizio il FSC risulta con un saldo a credito del bilancio dello Stato pari a circa 340 milioni. La missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" spiega quasi il totale incremento dello stanziamento rispetto al precedente esercizio. Ciò risulta riconducibile ai trasferimenti agli EELL.

Al netto dei trasferimenti difatti, nel 2015, le risorse definitive allocate nello stato di previsione del Ministero sono aumentate dell'1 per cento su base annuale e del 5,6 sul 2013, in ragione soprattutto delle maggiori esigenze relative a sicurezza, ordine pubblico e controllo dei flussi migratori. Si registra un aumento della capacità di impegno (26,5 miliardi), dal 97,4 per cento degli stanziamenti del 2014 al 99 per cento del 2015, mentre permane stabile la capacità di pagamento, con incremento quindi della quota dei residui propri 2015 pari a 1,44 miliardi. I residui finali del 2015 passano da 1,39 miliardi del 2014 a 2,02 miliardi, aumentando perciò del 45 per cento. Si è riscontrato, al riguardo, che nella gestione dei residui circa 130 milioni sono stati assunti nel 2015 quale impegno diretto in conto residui (ampliando così i residui iniziali), dei quali peraltro non pagati per 118 milioni e finiti nei residui finali 2015. Infine, l'analisi della gestione delle spese ha posto in luce alcune criticità, che hanno comportato il formarsi di debiti fuori bilancio, pur in parte smaltiti con il pagamento in conto sospeso di tesoreria, debiti che al 31 dicembre 2015 rimangono particolarmente elevati (oltre 600 milioni).

La perdurante instabilità politica dei Paesi dell'Africa e del Medio oriente e la povertà hanno determinato, nell'ultimo triennio, una crescita esponenziale della pressione migratoria di natura soprattutto umanitaria. L'obiettivo dell'Amministrazione è perseguire sia il rispetto delle regole e il controllo dei flussi migratori, sia l'integrazione degli stranieri e l'accoglienza di coloro che chiedono asilo, garantendo al contempo l'ordine e la sicurezza pubblica.

Con particolare riguardo al contrasto all'immigrazione irregolare, l'operazione *Triton*, condotta sotto l'egida dell'Agenzia *Frontex*, finalizzata al controllo dei flussi migratori irregolari nel Mediterraneo centrale ed a combattere il *cross border crime,* ha visto il *budget* complessivo annuo previsto per l'operazione, quantificato in 37,7 milioni per l'intero 2015, integralmente finanziato attraverso l'utilizzo di risorse poste a disposizione da Frontex. Per l'immediata assistenza agli Stati membri è previsto l'*hotspot*, quale piattaforma per le Agenzie europee (Frontex, EASO, Europol, Eurojust).

La gestione dei flussi migratori giunti nel nostro Paese richiede perciò un coordinamento funzionale ed operativo a tutti i livelli di governo, con la finalità di superare l'approccio emergenziale e gestire il fenomeno migratorio attraverso l'organizzazione dell'accoglienza, con la leale collaborazione fra diversi livelli di governo. Il sistema di accoglienza è caratterizzato da una rete degli Enti locali, che realizza progetti di "accoglienza integrata" sul territorio: il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar). Gli Enti locali attivano il sistema attraverso le risorse finanziarie messe a disposizione dal Ministero dell'interno, attraverso il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, cioè con contributi in favore degli enti locali che presentino progetti destinati all'accoglienza per i richiedenti asilo, rifugiati e destinatari di protezione sussidiaria. Inoltre, intervengono sul territorio i soggetti del terzo settore, che contribuiscono alla realizzazione degli interventi. Le strutture dedicate complessivamente sono i Centri governativi (CDA, CARA, CIE, CPSA), i centri del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) e le strutture temporanee. Il Piano prevede che, qualora i centri governativi e quelli del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) non siano sufficienti, venga effettuata la distribuzione dei migranti sul territorio, a cura del Tavolo di coordinamento nazionale, in strutture appositamente attivate (strutture temporanee di accoglienza). Nel 2015 risultano pervenuti circa 154 mila migranti ed al 31 dicembre 2015 risultano presenti 103,7 mila migranti, di cui 76.683 ospitati nelle 3.640 strutture temporanee attivate, 19,7 mila nel sistema Sprar e 7,4 mila nei centri governativi.

Le risorse per l'accoglienza ai migranti in generale sono allocate nella missione 27, che registra stanziamenti per 1,22 miliardi (4,5 per cento del totale del Ministero). Peraltro, pur essendo una missione condivisa con il Ministero del lavoro ed il MEF, i programmi intestati al Ministero assorbono il 53,5 per cento dell'intera missione. Gli impegni sono passati dal 96 a 99,5 per cento delle risorse stanziate, e i pagamenti risultano in crescita, dal 81 per cento al 91 per cento delle risorse impegnate, dimezzandosi così i residui propri rispetto al 2014. La spesa sostenuta nell'esercizio 2015, per l'accoglienza dei centri governativi e per le strutture temporanee, è stata pari allo stanziamento per 610 milioni, e la quota maggiore è stata assorbita dalle strutture temporanee. Migliora la gestione, ma le spese ulteriori hanno generato debiti fuori bilancio 2015 per circa 211 milioni, in corso di ripianamento nel 2016.

Alle risorse per l'accoglienza occorre aggiungere anche quelle per i minori stranieri non accompagnati – MSNA, per 90 milioni del Fondo Nazionale per l'accoglienza dei MSNA trasferito al Ministero dell'interno dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Anche in tale contesto, si sono riscontrati debiti fuori bilancio per 15,6 milioni.

I controlli contabili sui progetti ammessi al finanziamento, nel sistema Sprar, sono disciplinati con decreto e con le modalità del Manuale unico di rendicontazione Sprar. Non risulta ancora trasmessa la rendicontazione analitica finale delle spese sostenute nel 2015 a cura dell'ANCI.

In conclusione, il totale della spesa sostenuta nel 2015, in bilancio, cui si aggiungono i debiti fuori bilancio, per il complesso sistema di accoglienza (capitoli 2351, 2311 e 2352) è oltre un 1 miliardo. A tali risorse vanno aggiunte quelle europee, anche in termini di cofinanziamento.

Il sistema appare formalmente organizzato. Tuttavia, il funzionamento del meccanismo di accoglienza risulta informato ad un approccio costantemente emergenziale, pur integrato ai vari livelli istituzionali per la divisione per quote territoriali. Si nutrono alcune perplessità relative alla gestione, sia con riguardo alla fase di scelta dei soggetti presso i quali ospitare i migranti in ambito territoriale, sia al finanziamento delle connesse spese ed infine ai meccanismi di controllo saltuari e non strutturati. Se è pur vero che non sono calcolabili a priori le dinamiche dei flussi migratori,

la straordinarietà del fenomeno dovrebbe essere gestita, in modo strutturato, comunque nei canoni della trasparenza, della economicità ed efficacia. Attesa l'obbligatorietà del servizio per la compagine pubblica e le evidenti notevoli difficoltà programmatorie del fenomeno dei flussi migratori, in presenza di uno stanziamento non sufficiente, si sono riscontrate anche nel 2015 situazioni debitorie come già specificato.

Sono infine state approfondite alcune tematiche già all'attenzione di questa Corte.

In ordine all'attività espletata dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, suscita perplessità la mancanza di coerenza e sistematicità, nonché l'incompletezza del flusso informativo documentale con il Ministero della giustizia, che può produrre effetti distonici nella gestione dei beni e quindi nella proficuità dell'intervento pubblico e in ossequio alle finalità dal legislatore. I beni in gestione all'ANBSC risultano essere, al 30 novembre 2015, così composti: 8.368 immobili, 1.047 aziende in gestione, 5.083 beni mobili registrati in gestione. Nel 2015 sono state adottate deliberazioni di destinazione definitive per un totale di 3.842 beni, molto più che nel 2013 (destinati 739 beni).

Permangono criticità anche in relazione al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, la cui gestione è attribuita a CONSAP, che mettono in dubbio la sussistenza ancora del carattere di rotatività del fondo stesso. Sulla base dei dati trasmessi, risulta che, dall'inizio del rapporto concessorio dal 2011, sono stati erogati mutui per usura per 124,2 milioni nell'ambito dei quali le rate inevase ammontano a circa 50 milioni ed elargizioni per estorsione per 181 milioni. Ed ancora, in riferimento alle elargizioni per vittime di mafia (56,6 milioni nel 2015), la CONSAP ha esercitato il diritto di surroga del Fondo nei confronti degli autori del reato: nel 2015 sono stati formati 13 ruoli esattoriali per 12,3 milioni e recuperati 9 milioni. Nel 2015 Equitalia ha riversato solo 21 mila euro per le surroghe.

Infine, vi sono alcune perplessità sul versante degli interventi strutturali di ausilio alle attività istituzionali. Non risulta completata l'attuazione della riforma del sistema anagrafico con l'entrata a regime dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), prevista dal DL n. 179 del 2012, per la quale le risorse sinora stanziate sono state circa 16 milioni. L'attuazione volge all'atto aggiuntivo al 6° contratto esecutivo con SOGEI. Allo stato quindi, si è ancora in presenza di una molteplicità di banche dati con ridondanza di dati ed un probabile aumento dei costi, per difficoltà connesse in qualche modo al riversamento dei dati nell'anagrafe unica e all'eliminazione delle banche dati locali.

Con riferimento al Servizio centrale di topografia applicata al soccorso (TAS), occorre rilevare che sussistono numerose "cartografie" relative al territorio oltre alla topografia dei VVF, quelle del Ministero dell'ambiente, del MIPAAF, del Catasto, in ordine alle quali si raccomanda maggior integrazione e sinergie, pur nel differenziato e specifico ambito di utilizzazione.

Infine, non è stata ancora attuata del tutto sul territorio nazionale la numerazione unica di emergenza, in ragione anche dell'apporto tecnologico differenziato delle Regioni; peraltro, solo attraverso soluzioni tecniche alternative prospettate ed attuate, si è risolta la procedura di infrazione comunitaria per la mancata attuazione della numerazione unica predetta.

1. Programmazione strategica e finanziaria

Il ruolo del Ministero si palesa in un insieme articolato di funzioni poliedriche che riguardano differenti settori di competenza integrati, tutti in qualche modo connessi con il territorio del paese. Proprio per l'ampiezza delle funzioni espletate, il Ministero dell'interno è connotato da una vasta articolazione organizzativa sia a livello centrale che periferica, che comprende oltre alle Prefetture anche la Polizia di Stato ed i Vigili del Fuoco. Le funzioni intestate attengono:

- Al territorio, con la rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio, con il coordinamento e le relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, con l'assolvimento dei servizi elettorali e vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe

- Alla tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli concernenti l'immigrazione, l'asilo, la cittadinanza, le confessioni religiose
- All'ordine pubblico e alla sicurezza e soccorso civile, con difesa civile, soccorso pubblico e prevenzione dai rischi, Forze di Polizia, Vigili del Fuoco

La legge di stabilità per il 2016 ha previsto un ulteriore rinvio del processo di riorganizzazione dell'Amministrazione, che dovrà essere declinato in armonia con la legge 7 aprile 2014, n. 56, al fine di assicurare la realizzazione di un coerente e definitivo assetto ordinamentale della rete periferica dello Stato nell'ambito dei principi generali stabiliti nell'art. 8, lettera e), della legge 7 agosto 2015, n. 124. La rete organizzativa e la revisione delle competenze e delle funzioni sarà attuata anche attraverso la riduzione del numero delle Prefetture-UTG, stabilendo anche la loro trasformazione in Uffici territoriali dello Stato, nei quali dovranno confluire tutti gli Uffici periferici delle Amministrazioni civili dello Stato.

La Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione relativa all'anno 2015, emanata il 17/3/2015, indica le priorità politiche del triennio e gli obiettivi strategici. Le principali linee politiche sono condizionate dallo scenario socio-economico, interno e internazionale.

Esse riguardano in primo luogo gli ambiti della sicurezza, in un disegno programmatico finalizzato al coordinamento e alla modernizzazione del sistema - rispetto della legalità, il contrasto della criminalità e la prevenzione delle minacce terroristiche, sicurezza della collettività, in stretta sinergia con gli altri livelli di governo territoriale. Inoltre aspirano a rafforzare la *governance* multilivello del fenomeno migratorio e dell'asilo, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali, anche attraverso l'ottimizzazione delle strutture e delle risorse deputate alle politiche di accoglienza e di sviluppo della coesione ed integrazione sociale. Nei rapporti con le autonomie locali, le priorità politiche attengono sia al potenziamento della collaborazione inter-istituzionale con nuove forme di sinergia e raccordo, per migliorare la coesione sociale e per una più efficace e condivisa attuazione degli assetti istituzionali previsti dalle recenti riforme, sia alla *stabilizzazione* finanziaria. Altra priorità riguarda, lo sviluppo delle strategie di intervento di soccorso pubblico, nei contesti emergenziali nazionali e internazionali, in un'ottica di prevenzione e protezione dal rischio. La direttiva sottolinea che le esigenze di prevenzione e repressione della corruzione di rispetto dei principi di legalità, integrità e trasparenza dell'azione amministrativa di razionalizzazione e controllo della spesa pubblica orienterà l'azione amministrativa.

Gli obiettivi strategici specifici per ogni programma oltre quelli strutturali, saranno esaminati nell'ambito dell'analisi delle missioni e programmi.

In ragione dell'ampiezza delle funzioni espletate, il Ministero dell'interno è connotato da una forte articolazione organizzativa sia a livello centrale (5 Dipartimenti) che periferica, nella quale interagiscono oltre alle Prefetture (103 Prefetture-UTG e 2 Commissariati del Governo) anche la Polizia di Stato (103 Questure) ed i Vigili del Fuoco (17 Direzioni Regionali, 1 Direzione Interregionale (e 100 Comandi Provinciali ai quali si aggiungono altre strutture periferiche).

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

La legge 23 dicembre 2014, n. 191 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017", reca, per lo stato di previsione del Ministero, uno stanziamento iniziale di competenza di circa 23,6 miliardi. Lo stanziamento definitivo è quasi 26,8 miliardi, con un incremento percentuale del 13,6 rispetto all'iniziale.

I circa 3,2 miliardi di aumento rispetto agli iniziali sono imputabili per oltre il 90 per cento (2,9 miliardi) a maggiori spese correnti, tornando così a livelli simili a due anni prima, quando erano oltre il 95 per cento delle variazioni totali, laddove lo scorso esercizio si erano ridotte di 15 punti (tavola 1).

L'incremento totale delle risorse (+4,5 miliardi sul 2014) è maggiormente riconducibile alle spese correnti (+2,5 miliardi), ma anche nel titolo II si riscontra un aumento (+2 miliardi),

decisamente influenzati dalle risorse stanziate per regolare il debito con la tesoreria in conto sospeso, in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi ai sensi del DL 66/2014, in tutto 5,36 miliardi.

Per l'intero Ministero, la missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" spiega quasi il totale incremento dell'importo (+4,1 miliardi a saldo missione ma in conto corrente +3,1 e in conto capitale +2 miliardi) (tavola 2).

La tavola seguente illustra nel triennio gli stanziamenti complessivi che, in ragione di quanto detto, giungono a livelli più alti del 20 per cento rispetto al 2014 e di oltre il 2 per cento sul 2013.

TAVOLA 1

STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in milioni)

Totale titoli	Esercizio	Stanz. iniz. comp.	Var. stan. iniz.	*di cui reiscr.*	Stan. def. comp.	Var. su anno prec. stanz. def.	Percentuale Stan. def. comp.
Titolo I	2013	17.603	7.707	*404*	25.310	-449	96,5
	2014	19.571	1.633	*259*	21.204	-4.107	95,2
	2015	20.805	2.907	*204*	23.713	2.509	88,6
Titolo II	2013	411	372	*282*	783	-1.079	3,0
	2014	592	407	*116*	999	216	4,5
	2015	2.712	292	*191*	3.004	2.005	11,2
Titolo III	2013	125			125	4	0,5
	2014	74			74	-51	0,3
	2015	43			43	-31	0,2
Spese complessive	2013	18.140	8.079	*686*	26.218	-1.524	100,0
	2014	20.237	2.040	*375*	22.277	-3.942	100,0
	2015	23.561	3.199	*395*	26.760	4.483	100,0

Fonte: elaborazione su dati RGS

Dal punto di vista delle missioni, la tavola seguente dà ulteriormente atto della concentrazione dei maggiori stanziamenti per le "Relazioni con le Autonomie territoriali": infatti, al netto del programma 3 della missione 3, le spese vengono quotate in modo più coerente con l'utilizzo per il reale funzionamento dell'Amministrazione.

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER MISSIONI

(in migliaia)

Missione	Stanz. def. comp.			Variazione anno precedente			Percentuale sul totale Stanz. def. comp. Al lordo e *netto M3/P3*		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	559.635	556.669	597.111	-47.686	-2.966	40.442	2,1 *4,7*	2,5 *4,4*	2,2 *4,7*
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	14.603.238	10.032.705	14.141.318	-1.437.244	-4.570.533	4.108.613	55,7	45,0	52,9
003. (al netto del Prg 3)	*396.089*	*307.479*	*64.164*	*363.275*	*-88.610*	*-243.315*	*3,3*	*2,5*	*0,5*
007.Ordine pubblico e sicurezza	7.990.249	8.160.287	8.467.639	-384.073	170.038	307.352	30,5 *66,5*	36,6 *65,0*	31,6 *66,8*
008.Soccorso civile	2.121.096	2.158.687	2.163.808	115.908	37.592	5.120	8,1 *17,7*	9,7 *17,2*	8,1 *17,1*
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	573.341	1.181.879	1.219.389	84.706	608.538	37.510	2,2 *4,8*	5,3 *9,4*	4,6 *9,6*
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	163.822	169.136	152.618	-45.653	5.314	-16.518	0,6 *1,4*	0,8 *1,4*	0,6 *1,2*
033.Fondi da ripartire	207.069	17.238	18.089	189.741	-189.831	852	0,8 *1,7*	0,1 *0,1*	0,1 *0,1*
Totale	**26.218.450**	**22.276.601**	**26.759.972**	**-1.524.303**	**-3.941.849**	**4.483.371**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Totale – M3/Prg 3	*12.011.301*	*12.551.375*	*12.682.818*	*276.216*	*540.074*	*131.443*	*100,0*	*100,0*	*100,0*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Una volta depurata dei trasferimenti agli EELL, la rappresentazione dei dati dell'amministrazione mette in luce il peso delle missioni istituzionali 7, 8 e 27. In particolare, la missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" ricopre nell'ultimo biennio un ruolo particolarmente importante, che ne ha visto raddoppiare dal 2013 il peso gestionale con la messa in atto di nuove risorse ed accorpamento di programma[1].

Traspare anche un marcato definanziamento nel triennio delle spese di funzionamento della missione 3 nettata dei trasferimenti (da 396 milioni a 64).

Al 2015 pertanto le risorse definitive, al netto dei trasferimenti, sono aumentate dell'1 per cento su base annuale e del 5,6 sul 2013, in ragione soprattutto delle maggiori esigenze relative a sicurezza, ordine pubblico e controllo dei flussi migratori.

La tavola seguente illustra l'utilizzo delle risorse per categoria economica, sempre al netto dei trasferimenti agli EELL, che oltre a riportare i consumi intermedi a valori del 2013, evidenzia, in coerenza con la vista per missioni precedente, l'incremento delle risorse correnti destinate a famiglie e istituzioni sociali private (categoria V), più che raddoppiate a fine triennio (+154,5 per cento), a favore della missione 27 e del suo nuovo programma 2.

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIA ECONOMICA
AL NETTO TRASFERIMENTI EELL (-M3/P3)

(in migliaia)

		Stanz. def. comp.			Variazione anno precedente			Percentuale sul totale (Stanz. def. comp.)		
	Categoria economica	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
TIT I	01.redditi da lavoro dipendente	8.602.386	8.599.753	8.820.542	130.194	-2.633	220.789	71,62	68,5	69,6
	02 consumi intermedi	1.419.058	1.602.869	1.498.440	-322.627	183.811	-104.430	11,81	12,8	11,8
	03 imposte sulla produzione.	551.371	547.977	561.948	-1.502	-3.395	13.971	4,59	4,4	4,4
	04 trasferimenti correnti alla PA	33.045	297.617	7.473	22.654	264.572	-290.144	0,28	2,4	0,1
	05 trasferimenti correnti alle Famiglie e istituzioni sociali private	522.791	807.561	1.160.279	170.233	284.770	352.718	4,35	6,4	9,2
	06 trasferimenti correnti alle Imprese	62.662	90.030	95.187	-61.769	27.369	5.157	0,52	0,7	0,8
	07 trasferimenti correnti Estero	12.992	14.912	16.545	2.496	1.920	1.632	0,11	0,1	0,1
	09 interessi passivi	8.578	4.569	2.299	-4.410	-4.009	-2.270	0,07	0,0	0,0
	10 poste correttive e contabili	44.316	92.068	59.401	-212	47.752	-32.667	0,37	0,7	0,5
	12 altre uscite correnti	231.837	38.952	55.588	167.209	-192.885	16.636	1,93	0,3	0,4
	Totale	**11.489.036**	**12.096.310**	**12.277.701**	**102.266**	**607.274**	**181.391**	**95,65**	**96,4**	**96,8**
TIT II	21 Investimenti fissi lordi	404.607	392.672	375.310	173.881	-11.935	-17.362	3,37	3,1	3,0
	23 contributi agli investimenti	25	12	12	1	-13	0	0,00	0,0	0,0
	26 altri trasferimenti in conto capitale	5.370	1.785	569	-3.652	-3.585	-1.216	0,04	0,0	0,0
	Totale	**410.002**	**394.469**	**375.891**	**170.230**	**-15.533**	**-18.579**	**3,41**	**3,1**	**3,0**
TIT III	61 rimborso passività finanziarie	112.263	60.596	29.227	3.720	-51.667	-31.369	0,93	0,5	0,2
Totale		**12.011.301**	**12.551.375**	**12.682.818**	**276.216**	**540.074**	**131.443**	**100,00**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.2. Analisi della gestione delle spese

La gestione del 2015 delle missioni ha visto il consolidarsi del maggior impegno finanziario nel governo dell'immigrazione e dell'accoglienza, nonché il maggior impegno anche nella destinazione a sicurezza e ordine pubblico di nuove risorse, recuperando ampiamente le

[1] Nel 2015 i programmi 2 "Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale" e 3 "Gestione flussi migratori" della missione 27, sono confluiti nel nuovo programma 2 "Flussi migratori, garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale".

minori disponibilità (sotto gli 8 miliardi) stabilite nel 2013 (tavole 2 e 4), oltre alle già evidenziate dinamiche della missione 3, programma 3, relativo al trasferimento agli Enti locali.

TAVOLA 4

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI - COMPETENZA

(in milioni)

Missione	Stanz. Def. Comp.		Impegni di competenza		Pag. comp.		Res N Form Propri		Res N Form Stanz		Economie/Maggiori spese comp	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	557	597	547	579	540	566	6	13	0	2	10	17
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	10.033	14.141	9.812	14.094	9.651	13.314	161	780	65	1	156	47
007.Ordine pubblico e sicurezza	8.160	8.468	7.910	8.377	7.563	7.968	348	409	166	40	84	50
008.Soccorso civile	2.159	2.164	2.112	2.085	2.007	1.964	105	120	9	22	37	57
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.182	1.219	1.139	1.214	921	1.110	217	104	37	4	6	2
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	169	153	163	145	158	136	6	9	2	2	4	5
033.Fondi da ripartire	17	18	0	0	0	0	0	0	17	18	0	0
Totale	22.277	26.760	21.683	26.494	20.841	25.058	843	1.436	297	88	296	178

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

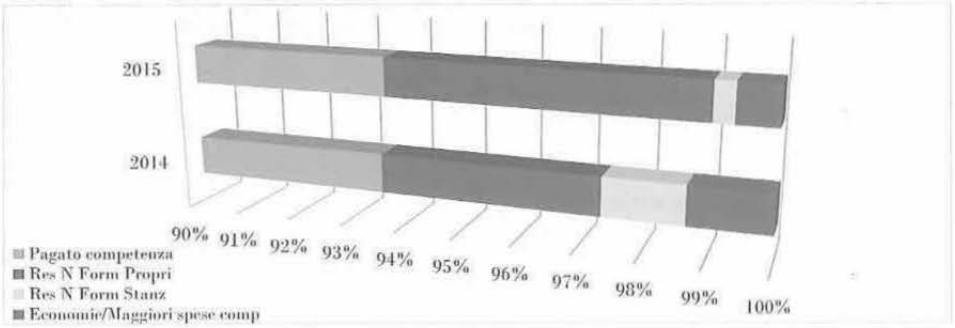
Gli impegni di competenza (26,5 miliardi) dell'amministrazione passano dal 97,4 per cento degli stanziamenti del 2014 al 99 per cento del 2015, mantenendo tuttavia la stessa quota percentuale di pagamenti, anche se aumentati a 25 miliardi, e incrementando quindi la quota di residui propri 2015 pari a 1,44 miliardi.

La gestione mostra, anche nel biennio, un costante livello percentuale dei pagamenti (circa 93 per cento) che sconta di conseguenza una redistribuzione della quota di residui di stanziamento 2014 all'interno dei residui propri 2015, segnali di un mancato adeguamento del livello dei pagamenti ai maggiori impegni di competenza presi. Tuttavia, si registra anche un miglioramento nell'utilizzo delle risorse 2015, in ragione di economie di competenza quasi dimezzate e di residui di stanziamento ridotti a meno di un terzo come illustra la figura 1.

La gestione delle risorse distinta per missioni dà conto, da un lato, del miglioramento della quota impegni di competenza delle missioni istituzionali 3, 7 e 27, tutte intorno al 99 per cento degli stanziamenti, con l'eccezione della missione 8 "Soccorso Civile", che scende di circa due punti anche nei pagamenti, rispettivamente al 96 e 90 per cento. (figura 1-*bis*)

FIGURA 1

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA: COMPOSIZIONE GESTIONALE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS. In verde il totale impegni di competenza

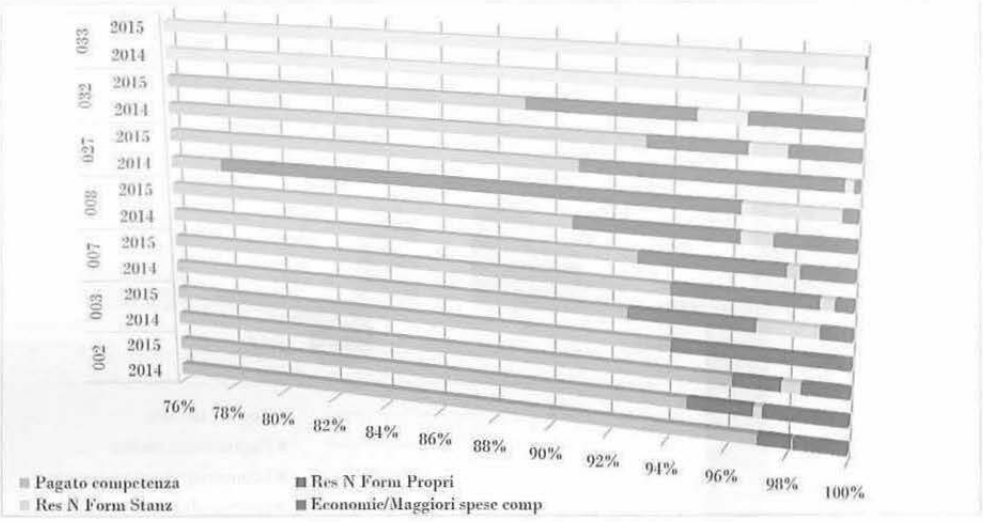
Pur essendo la quota maggiore dei pagamenti di competenza 2015 da imputare alle missioni 3 e 7, "Relazioni finanziarie con le autonomie" e "Ordine pubblico e sicurezza", in media in linea con l'esercizio precedente, ad entrambe sono imputabili anche le maggiori quote per la crescita di residui propri di nuova formazione, in termini sia assoluti (rispettivamente 780 e 409 milioni) che relativi, (tavola 4 e figura 2-*bis*).

In particolare, decisamente migliorata la situazione gestionale della missione 27, in cui nel 2014, pur in presenza di impegni di competenza che coprivano circa il 96 per cento degli stanziamenti, le difficoltà nei pagamenti hanno tradotto oltre il 18 per cento delle risorse in nuovi residui; mentre nel 2015 gli impegni superano il 99 ed i pagamenti il 90 per cento degli stanziamenti, riducendo anche i residui propri e di stanziamento rispettivamente a meno della metà e un decimo del precedente esercizio.

I "Fondi da ripartire" (missione 33), tornati nel biennio ai valori ordinari dopo l'eccezionale *exploit* del 2013 (oltre 200 milioni), nell'esecuzione d'esercizio vedono tutte le dotazioni definitive per redditi da lavoro dipendente del FUA traslare a residuo di stanziamento.

FIGURA 1-BIS

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA: COMPOSIZIONE GESTIONALE MISSIONI – BIENNIO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS. In verde il totale impegni di competenza.

2.3. Gestione dei residui

I residui finali del 2015 passano da 1.395 milioni del 2014 a 2.023 milioni, aumentando perciò del 45 per cento.

Per quanto riguarda la loro gestione, il biennio ha visto concludersi l'ingente trasferimento di risorse correnti agli EELL allo scopo di accelerare il saldo di parte dei debiti pregressi ed a fini perequativi, specie nel 2014 anno in cui il pagato in conto residui della categoria economica IV ammontava a 2,7 miliardi, mentre nel 2015 è passato a 124 milioni, come si evince dall'andamento della missione 3 (figura 2-*bis*). La differenza tra i residui finali 2014 e iniziali 2015 è interamente dovuta alla imputazione al capitolo 1360 di 31 milioni[2] per contributo

[2] DMC 620697 dell'11 agosto 2015 a valere sul FSC, capitolo 1365/01.

straordinario, per l'anno 2014, al Comune ed alla Provincia di L'Aquila ed agli altri Comuni colpiti dal sisma del 2009 (pg. 01). Una parte dei residui gestiti nel 2015 è da imputare ad impegni diretti assunti in conto residui per 130 milioni, 10 volte superiore all'anno precedente, di cui non pagati 118 (5,8 per cento dei finali) e oggetto di un approfondimento successivo (Tavola 12). Le economie in conto residui sono quasi raddoppiate in termini assoluti e in termini relativi coprono oltre il 13 per cento degli iniziali 2015.

La figura 2 sintetizza la modulazione dei residui finali nel biennio con i diversi contributi di fase alla loro formazione.

TAVOLA 5

GESTIONE RESIDUI – BIENNIO 2014 - 2015

(in milioni)

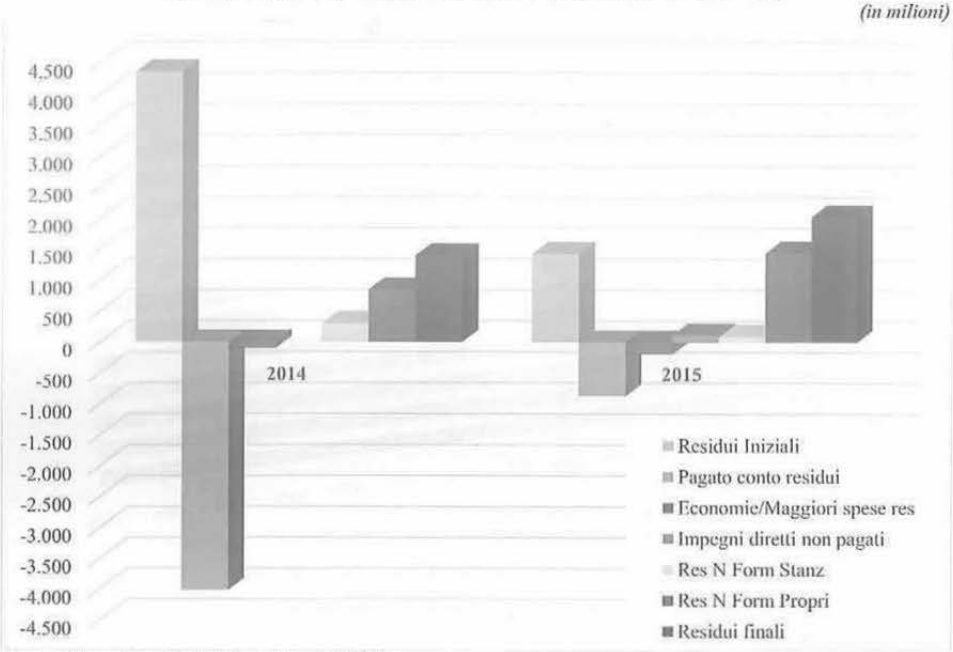
Esercizi	Residui Iniziali	Impegni in conto residui	Pagato conto residui	Res N Form Stanz	Res N Form Propri	Economie/ Maggiori spese res	Residui finali
2015	1.426	372	867	88	1.436	190	2.023
2014	4.361	396	4.016	297	843	103	1.395

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

FIGURA 2

GESTIONE RESIDUI: MODULAZIONE RESIDUI FINALI BIENNIO 2014 - 2015

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Come detto nel 2015 nelle diverse missioni i residui di stanziamento di nuova formazione provengono soprattutto da "Ordine pubblico e sicurezza" (missione 7) mentre i residui propri sono presenti anche nella missione 3, così come le economie nell'intero biennio.

La gestione non presenta particolari criticità, salvo per le esigenze degli Enti territoriali (missione 3), che nel 2015 hanno prodotto ingenti residui finali; anche da "Ordine pubblico e sicurezza" (missione 7) provengono alti valori di residui finali, stabili in valore assoluto nel biennio come iniziali e finali, mentre migliora la situazione dei residui nell'immigrazione (missione 27), che riduce i finali nel 2015.

TAVOLA 6

GESTIONE RESIDUI PER MISSIONE – BIENNIO 2014 - 2015

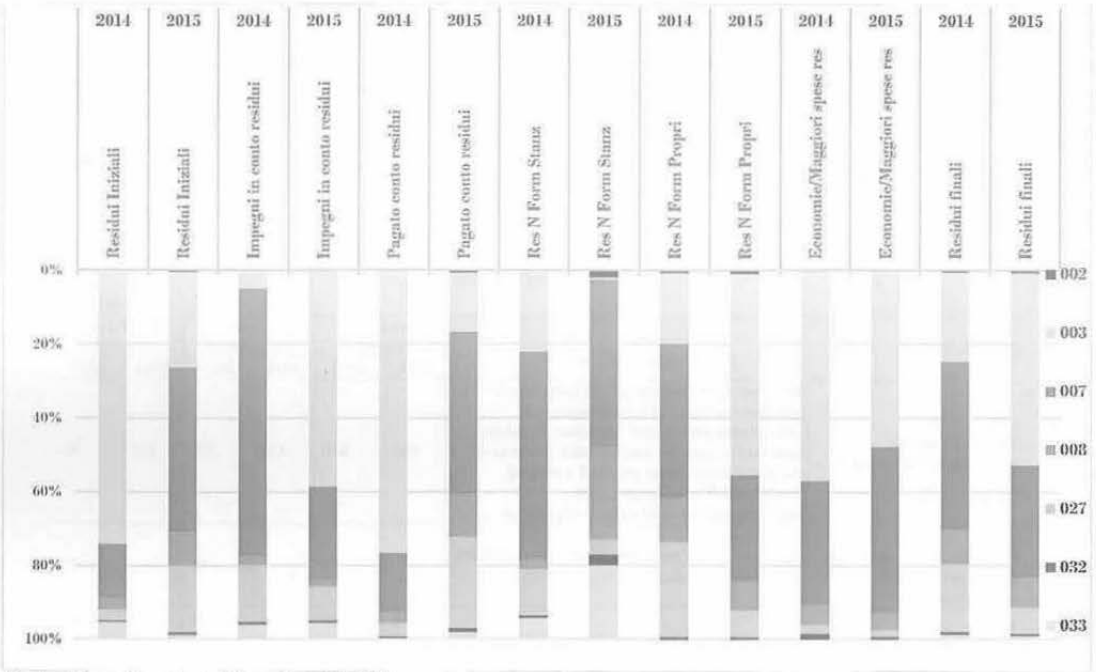
(in milioni)

Missione	Residui Iniziali		Impegni in conto residui		Pagato conto residui		Res N Form Stanz		Res N Form Propri		Economie/Maggiori spese res		Residui finali	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
002	4	7	0	0	4	6	0	2	6	13	0	0	7	15
003	3.225	368	19	217	3.068	139	65	1	161	780	59	91	337	1.050
007	640	634	286	94	645	380	166	40	348	409	35	86	634	617
008	145	131	11	7	122	100	9	22	105	120	6	10	131	164
027	125	259	61	35	148	216	37	4	217	104	3	3	259	147
032	17	11	2	2	12	8	2	2	6	9	2	1	11	12
033	206	17	16	17	16	17	17	18	0	0	0	0	17	18
Totale	**4.361**	**1.426**	**396**	**372**	**4.016**	**867**	**297**	**88**	**843**	**1.436**	**103**	**190**	**1.395**	**2.023**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

FIGURA 2-*BIS*

GESTIONE RESIDUI: FASI – COMPOSIZIONE PER MISSIONE – BIENNIO 2014 – 2015



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'analisi della gestione dei residui ha posto in luce che soprattutto i Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (942,7 milioni) (categoria economica IV) hanno contribuito a quasi la metà dei residui finali 2015 dell'Amministrazione.

2.4. Debiti fuori bilancio

L'analisi della gestione delle spese ha posto in luce alcune criticità connesse all'insufficienza degli stanziamenti di bilancio ed ai pregressi tagli lineari degli stanziamenti per consumi intermedi. I debiti fuori bilancio che residuano al 31 dicembre 2015 ammontano a poco più di 600 milioni, derivanti da circa 410 milioni residuali al 2014 e parte di nuova formazione 2015.

TAVOLA 7

SITUAZIONE DFB 2014 - 2015

(in milioni)

DBF al 31/12/2014	Nuovi DFB 2015	smaltiti nel 2015 (pagam., transaz., conto sosp.)	DBF al 31/12/2015
410	385	179	616

Fonte: elaborazione su dati UCB, rilevazione marzo 2016

I capitoli gravati dalle più rilevanti esposizioni debitorie - custodia dei veicoli sequestrati, canoni e utenze, fitti passivi, spese postali- sono stati oggetto anche di integrazioni nella dotazione finanziaria, proprio al fine di ridurre progressivamente le partite debitorie pregresse.

Le più rilevanti criticità riguardano la situazione debitoria, non ripianata peraltro, dei quasi 211 milioni per far fronte all'ingente afflusso di migranti (capitoli 2351/02 e 2353). L'afflusso è comunque di complessa programmazione iniziale, perciò le richieste integrative del Ministero richiedono una diversa e più attenta calibrazione delle previsioni di bilancio. L'insufficienza di risorse e l'assegnazione tardiva di parte delle stesse ha comportato notevoli problematiche finanziarie nella gestione del fenomeno dell'accoglienza. La tavola seguente riepiloga l'utilizzo delle risorse definitive sui capitoli citati.

TAVOLA 8

SPESE ACCOGLIENZA

(in milioni)

Capitolo di Spesa	Articolo/Piano di Gestione	stanz. Def. Comp.		Pagato competenza		Res N Form Propri	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015
2351 Spese per i servizi d'accoglienza in favore di stranieri.	02 - Spese per l'attivazione, la locazione, la gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri irregolari. Spese per interventi a carattere assistenziale, anche al di fuori dei centri. Spese per studi e progetti finalizzati all'ottimizzazione ed omogeneizzazione delle spese di gestione.	436	610	336	570	101	40
2353 Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.	01 - Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.		90		66		24
Totale		**436**	**700**	**336**	**636**	**101**	**64**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Debiti fuori bilancio sono rinvenuti anche nei consumi intermedi delle prefetture (spese per acquisto di beni e servizi cap. 2947). Altro fattore di esposizione debitoria ha riguardato le spese di custodia dei veicoli sequestrati[3]. Sono state assunte iniziative normative (alienazione straordinaria dei veicoli ex legge n. 147 del 2013 art. 1 comma 447) ed amministrative connesse

[3] Il DL n. 35 del 2013 ha messo a disposizione risorse peraltro non sufficienti per consentire il graduale ripiano della massa debitoria. Perciò a partire dall'anno 2015 è stato istituito un apposito capitolo 2952 denominato "Somme destinate all'estinzione dei debiti contratti per la custodia dei veicoli sequestrati" la cui dotazione finanziaria è di 32 milioni per ciascuno degli anni del triennio 2016-2018.

al rispetto della norma introdotta; tuttavia più di 120 milioni di debito fuori bilancio sono imputabili a dette spese di custodia, che nel 2016 nel relativo capitolo prevedono stanziamenti inziali per soli 30 milioni (cap. 2947/20). Inoltre, altri profili di criticità sono emersi per quanto concerne le posizioni debitorie relative alle locazioni passive (capitoli 1901/09, 2624/16, 2947/09[4]), che presentano debiti fuori bilancio per circa 80 milioni. Infine, per quanto riguarda i debiti connessi ai canoni e alle utenze che hanno continuato a formarsi anche nel 2015 per insufficienza degli stanziamenti, a decorrere dall'esercizio 2016 proprio per disporre di una copertura finanziaria più allineata al reale fabbisogno che prevenga la formazione di posizioni debitorie, lo stanziamento di bilancio del corrispondente capitolo nella legge di bilancio è stato elevato da 10,6 a 12 milioni (2947/22).

3. Missioni e i programmi

Nel commento alla precedente tavola 4 sono state illustrate le principali dinamiche gestionali delle missioni intestate al Ministero. Si è ritenuto di analizzare di seguito alcune missioni di maggior rilievo finanziario, anche in considerazione di particolari problematiche evidenziate o emerse nelle relazioni di questa Corte. Le missioni di carattere generale o trasversale, "amministrazione generale" (2), "servizi istituzionali" (32) e "fondi da ripartire" (33), assommano nel complesso solo il 2,9 per cento dello stanziamento definitivo, in calo per il 2015, mentre erano al 3,4 nel 2014.

3.1. Missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali"

La missione 03 è una missione condivisa con il MEF, ma pur essendo all'Interno destinato il 7,6 per cento delle risorse, il Ministero ha generato a fine 2015 più di un terzo delle economie, anche se notevolmente ridotte rispetto al 2014 (-70 per cento).

Con uno stanziamento definitivo di 14,1 miliardi, è la missione che ricopre più della metà delle risorse assegnate al ministero (52,8 per cento).

Fra i tre programmi intestati al Ministero[5], il più significativo, come già accennato, in termini di risorse, riguarda i trasferimenti agli Enti locali (n. 3), con le connesse attività di quantificazione, regolazione di rilievo funzionale e perequativo.

Al riguardo, l'art. 4, comma 1 del DL n. 174 del 2012, con modificazioni dalla legge n. 213 del 2012 ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno il "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali", con una dotazione di 30 milioni per il 2012, 100 milioni per il 2013 e di 200 milioni per ciascuna annualità dal 2014 al 2020 alimentato, altresì, dalle somme rimborsate dagli Enti locali beneficiari, nonché, per l'anno 2012, da ulteriori risorse pari a 558 milioni. Per tale fondo, cap. 7030, alla voce Acquisizioni di attività finanziarie (categoria XXXI), risultano stanziati a bilancio 420 milioni nel 2014 e 208,6 milioni nel 2015, tutti interamente trasferiti al soggetto gestore del fondo (Cassa Depositi e Prestiti). Per ulteriori approfondimenti si rinvia al capitolo relativo ai fondi di rotazione.

[4] A decorrere dall'esercizio 2016, proprio per consentire il ripiano dei debiti pregressi relativi agli oneri per locazioni passive delle sedi periferiche, è stato istituito un nuovo piano gestionale 2947/29 denominato "Somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi al 31/12/2014 inerenti il fitto dei locali delle sedi periferiche" con uno stanziamento iniziale di 16 milioni.

[5] "2 - Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali", "3 - Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli enti locali anche in via perequativa", "8 - Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali".

TAVOLA 9

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER PROGRAMMI: MISSIONE 3 - COMPETENZA

(in milioni)

Programma	Stanz. Def. Comp.		impegni di comp.		Pag. comp.		Res N Form Propri		Res N Form Stanz		Economie/Maggior i spese comp	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	269	32	201	30	198	26	3	4	65	1	3	1
Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli enti locali anche in via perequativa	9.725	14.077	9.581	14.032	9.427	13.259	153	772	0	0	144	45
Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali	39	32	30	32	26	28	4	4	0	0	9	0
Totale	**10.033**	**14.141**	**9.812**	**14.094**	**9.651**	**13.314**	**161**	**780**	**65**	**1**	**156**	**47**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La tavola 10 pone in luce, in termini di competenza e categoria economica, l'attività gestionale del solo programma 3 "Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli Enti locali anche in via perequativa". Il programma, con uno stanziamento definitivo di 14 milioni, ha visto incrementare la propria disponibilità nel biennio di circa 4,3 miliardi, suddiviso in 2,3 parte corrente e 2 parte capitale, come detto quasi interamente dovuto alla gestione del conto sospeso con la tesoreria.

Infatti, dei 2,3 di parte corrente, praticamente la totalità, sono dovuti all'incremento del Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli EELL (cap. 1316) per sistemare il conto sospeso con la tesoreria derivante dal riaccertamento dei residui passivi (pg. 07).

Al maggiore stanziamento ha fatto seguito anche un incremento dell'impegno di competenza, passato dal 97,5 per cento a 99,5 delle disponibilità definitive nel 2015, tuttavia non vi è stato un adeguamento della quota dei pagamenti (in termini assoluti di circa 13,2 milioni, ma passati da 98 a 94 per cento degli impegni).

Le risorse stanziate per il Titolo II sono per il medesimo programma, passate da 600 milioni a 2,6 miliardi. La quota dei pagamenti di parte capitale è influenzata, vista la sua crescita assoluta da 165 milioni a 2,39 miliardi, da 2,17 miliardi del Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province (cap. 7232) con 2 miliardi dedicati per detto conto sospeso (tavola 11).

Migliorate le economie di gestione nei trasferimenti correnti, ma di contro si sono generati maggiori residui propri, sensibilmente cresciuti a fine esercizio 2015 di oltre 5 volte in valore assoluto sino quasi a 750 milioni.

TAVOLA 10

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 3 – PROGRAMMA 3

(in migliaia)

Categorie spesa – Tit. spesa	Stanz. def. comp.		Impegni di competenza		Pag. comp.		Res N Form Propri		Res N Form stanz		Economie/ Magg. spese comp	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	14.878	14.003	14.491	13.927	12.641	11.661	1.850	2.266	0	0	387	77
di cui imposte pagate sulla produzione	245	247	248	244	248	244	0	0	0	0	-3	3
Consumi intermedi	424	359	424	359	424	359	0	0	0	0	0	0
Trasf. di parte corrente	9.064.539	11.393.745	8.925.353	11.351.914	8.787.898	10.605.755	137.455	746.159	0	0	139.187	41.831
di cui alle AA.PP	9.064.539	11.393.745	8.925.353	11.351.914	8.787.898	10.605.755	137.455	746.159	0	0	139.187	41.831
Altre uscite correnti	27.575	26.851	27.575	26.851	27.575	26.851	0	0	0	0	0	0
di cui interessi passivi	27.575	26.851	27.575	26.851	27.575	26.851	0	0	0	0	0	0
SPESE CORRENTI	9.107.416	11.434.957	8.967.842	11.393.050	8.828.538	10.644.625	139.304	748.425	0	0	139.573	41.907
Trasferimenti in c/capitale	184.511	2.419.564	179.648	2.416.074	165.496	2.392.099	14.152	23.974	0	0	4.863	3.491
di cui alle AA.PP.	184.511	2.409.235	179.648	2.405.744	165.496	2.392.099	14.152	13.645	0	0	4.863	3.491
Altre spese in conto capitale	420.000	208.609	420.000	208.609	420.000	208.609	0	0	0	0	0	0
SPESE IN C/ CAPITALE	604.511	2.628.173	599.648	2.624.682	585.496	2.600.708	14.152	23.974	0	0	4.863	3.491
SPESE FINALI	9.711.927	14.063.131	9.567.490	14.017.732	9.414.034	13.245.333	153.456	772.399	0	0	144.437	45.398
Rimborso pass. finanziarie	13.299	14.023	13.299	14.023	13.299	14.023	0	0	0	0	0	0
SPESE COMPLESSIVE PRG	9.725.226	14.077.154	9.580.789	14.031.756	9.427.332	13.259.356	153.456	772.399	0	0	144.437	45.398

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 11
(in milioni)

Capitolo di Spesa		Articolo/Piano di Gestione		Stanziamento definitivo di competenza		Impegni c/competenza		Pagato competenza	
				2014	2015	2014	2015	2014	2015
7232	Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province	02	Somme destinate alla sistemazione di partite contabilizzate in conto sospeso per la regolazione dei rapporti di debito con la tesoreria statale in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi di cui al decreto-legge n. 66/2014.		1.997		1.997		1.997
		03	Somme quantificate in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi destinate al ripiano dei debiti nei confronti delle province iscritti nel conto del patrimonio		85		85		85
		85	Reiscrizione residui passivi perenti relativi a comuni e province	39	93	39	93	39	93

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Infine, nella missione 3, il programma 2 "Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali" ha visto le proprie disponibilità ridursi ad un decimo da inizio triennio (da 329 a 32 milioni), a causa principalmente delle minori risorse dovute per esigenze elettorali (-168 milioni, cap. 1310/03) e del definanziamento del progetto del documento digitale unificato (-64 milioni, cap. 7014/01).

Per quanto riguarda la gestione dei residui, si evidenzia in particolare che circa 130 milioni sono stati registrati direttamente come impegni in conto residui di obbligazioni di provenienza 2014. Dei 118 milioni registrati a fine anno, la gran parte (80 milioni) è per esigenze finanziarie straordinarie della città di Milano e delle Province al fine di consentire loro i pagamenti dei debiti pregressi, 30 milioni sono contributi per l'assistenza ad alunni con disabilità e 8 milioni per Campione d'Italia[6]. Nel 2014 tali impegni diretti avevano interessato solo il 5 per mille con 13 milioni, 12,5 nel 2015[7]. La tavola seguente riepiloga i capitoli/pg. interessati dagli interventi.

TAVOLA 12

GESTIONE RESIDUI CON IMPEGNI DIRETTI: BIENNIO MISSIONE 3 – PRG 3 – CE04

(in migliaia)

Capitolo/Piano di Gestione		Residui Iniziali		Impegni in conto residui		Pagato conto residui		Residui finali	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
1341/01	Somma corrispondente all'importo del 5 per mille del gettito ire da destinare ad attivita' sociali svolte dai comuni di residenza dei contribuenti	1	0	13.074	12.564	13.075	12.562	0	2
1378/01	Contributo alle province e alle citta' metropolitane per le esigenze relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali.		0		30.000		0		30.000
1379/01	Contributo straordinario al comune di Campione d'Italia		0		8.000		0		8.000
1381/01	Contributo alla citta' metropolitana di milano per sopperire alle straordinarie esigenze finanziarie		0		50.000		0		50.000
1381/02	Contributo alle province per sopperire alle straordinarie esigenze finanziarie		0		30.000		0		30.000
		1	**0**	**13.074**	**130.564**	**13.075**	**12.562**	**0**	**118.002**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[6] Mediante DMT n. 79086 del 24 dicembre 2015 che finanzia i capitoli dell'Interno con residui 2014 del capitolo 7398/02 del MEF, "Fondo per assicurare agli enti territoriali la liquidità necessaria per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili".

[7] Nel 2015 DMT n. 40745 del 30 giugno.

Fra gli obiettivi strategici si ravvisa quello, comunque strutturale, di promuovere iniziative volte all'attuazione delle riforme avviate nel settore delle autonomie locali e della fiscalità locale, nel contesto di contenimento della spesa pubblica e di sostegno agli enti in difficoltà economico-finanziarie, anche attraverso la definizione del nuovo quadro di risorse finanziarie per i Comuni. Sono di competenza del Ministero le attività regolatorie propedeutiche e di sostegno agli Enti ed il connesso trasferimento di risorse. L'attività di definizione, riparto ed erogazione delle risorse agli enti locali è stata, anche nel 2015, particolarmente complessa, sia per le modifiche al quadro normativo di riferimento disposte dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) e, successivamente, dal DL 24 gennaio 2015, n. 4 e DL 19 giugno 2015, n. 78, sia per la necessità di concertare i provvedimenti con le altre Amministrazioni interessate e di acquisire sugli stessi le previste intese o i prescritti pareri in sede di Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali. Conseguentemente, i tempi di formalizzazione dei relativi provvedimenti, ed i successivi pagamenti e regolazioni contabili in favore degli enti locali hanno avuto iter procedimentali prolungati, anche se di poco inferiori rispetto a quelli del precedente anno. A tal proposito, appare utile strumento di conoscenza, anche per finalità programmatorie degli enti locali, la banca dati di finanza locale, che contiene le varie tipologie di contributi ed attribuzioni corrisposte dal Ministero dell'interno e che è stata integrata con informazioni riguardanti le regolazioni contabili tra partite a credito e a debito di ciascun ente e l'esatto importo delle somme da comunicare all'Agenzia delle entrate a titolo di trattenute.

Nell'anno 2015, sono entrate in vigore, seppure gradualmente, le disposizioni di cui al d.lgs. 118 del 2011 in materia di armonizzazione contabile delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi strumentali, a seguito delle modifiche e integrazioni apportate dal d.lgs. 126 del 2014, che ha, contestualmente, modificato ed adeguato le disposizioni dell'ordinamento contabile degli enti locali di cui al d.lgs. 267 del 2000 (TUEL).

Nel 2015 si è esplicata l'attività di regolamentazione, sia attraverso la partecipazione ai lavori della Commissione per l'armonizzazione degli Enti territoriali, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, sia con decreti del Ministro dell'interno (in particolare la disciplina delle attività dell'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali[8]), sia con la complessa attività propedeutica al riparto dei fondi da trasferire agli Enti locali.

Numerosi sono i capitoli fondo previsti in bilancio (17) con uno stanziamento di circa 12,8 miliardi, da destinare o ripartire fra gli enti locali, sulla base di specifici presupposti e criteri normativi. I fondi con maggior stanziamento nel 2015 sono stati 4 (Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali con 2,98 miliardi, fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali con 1,5 miliardi, Fondo solidarietà comunale con 5,48 miliardi, Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei Comuni e delle Province in conto capitale con 2,17 miliardi)[9]. Per gli eventuali riflessi, in termini di diverso riparto, deve tenersi conto della sentenza della Corte costituzionale (sent. n. 129 del 2016) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 6, del DL n. 95 del 2012, nella parte in cui non prevede, nel procedimento di determinazione delle riduzioni del Fondo sperimentale di riequilibrio[10] da applicare a ciascun Comune nell'anno 2013, alcuna forma di coinvolgimento degli enti interessati, né l'indicazione di un termine per l'adozione del decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'interno.

---

[8] L'Osservatorio, in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 154 del citato d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dal d.lgs. n. 126 del 2014, è stato disciplinato con d.i. MEF-MIN nel luglio 2015 ed ha il compito di promuovere, in raccordo con la predetta Commissione per l'armonizzazione contabile degli enti territoriali, l'adeguamento e la corretta applicazione dei principi contabili da parte degli enti locali. L'Osservatorio è in fase di costituzione e se ne prevede il concreto avvio entro il 2016.

[9] Da L.B. 2015: per il capitolo 1316, 2,92 miliardi; per il 1318, 1,46 miliardi; per il 1365, 4,5 miliardi; per il 7232, 2,1 miliardi.

[10] Capitolo 1350, indicato nella tavola 13.

TAVOLA 13

GESTIONE FONDI PER EELL: BIENNIO

(in migliaia)

Capitolo di Spesa		Es.	Stanz. Def. Comp.	Impegni di competenza	Pagato competenza	Res N Form Propri	Res N Form Stanz	Economie/ Maggiori spese comp
1316	Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali.	2014	412.109	366.764	342.232	24.532	0	45.344
		2015	2.978.874	2.958.778	2.907.239	51.539	0	20.096
1318	Fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali.	2014	445.567	439.325	439.325	0	0	6.242
		2015	1.515.953	1.515.745	1.515.745	0	0	208
1350	Fondo sperimentale di riequilibrio per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario	2014	116.244	105.854	76.897	28.957	0	10.390
		2015	902	902	902	0	0	0
1365	Fondo solidarietà comunale	2014	6.489.643	6.448.933	6.428.547	20.385	0	40.711
		2015	5.481.093	5.480.827	4.983.231	497.596	0	266
7232	Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei Comuni e delle Province	2014	38.642	38.642	38.642	0	0	0
		2015	2.174.525	2.174.525	2.174.525	0	0	0
Totale		**2014**	**7.502.205**	**7.399.518**	**7.325.644**	**73.875**	**0**	**102.687**
		2015	**12.151.346**	**12.130.777**	**11.581.641**	**549.136**	**0**	**20.570**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I fondi esposti nella tavola precedente hanno nel biennio visto un più che sostanziale rifinanziamento dei capitoli 1316, 1318 e 7232 quasi completamente pagati[11], ad eccezione del Fondo Solidarietà Comunale (FSC), in controtendenza con 1 miliardo in meno di definitivo e responsabile di quasi tutti i residui propri 2015, più che decuplicati. Decisamente migliorata la situazione delle economie, ridotte a meno di un quarto del 2014.

Occorre tenere in debito conto, in ordine alle funzioni regolatorie, che la cornice normativa è sovente modificata in corso d'esercizio con la necessità di un contestuale adeguamento anche applicativo e che in tali ambiti convergono le funzioni del MEF. Nondimeno in via generale appare necessario sottolineare che occorre tempestività nelle quantificazioni, nelle informazioni e nei trasferimenti dovuti agli Enti locali, al fine di assicurare a Comuni, Province e Città Metropolitane elementi tali da consentire agli stessi di procedere all'ordinata stesura dei documenti contabili, con evidenti benefici in termini di programmazione delle risorse e di gestione.

Nello specifico, si rappresenta la particolare dinamica del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), che viene ripartito previo accordo in Conferenza Stato-città ed autonomie locali sui criteri di formazione e riparto - ex art. 1, comma 380-*ter*, lettera b), della legge n. 228 del 2012-. Nel 2015 lo stanziamento definitivo nell'apposito capitolo (cap. 1365) è stato pari a 5,48 miliardi. L'accordo suddetto è stato sancito il 31 marzo[12]. Poi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2015, sono stati fissati i criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2015. Il successivo 25 settembre si è proceduto all'erogazione del 94,3 per cento dell'importo spettante a ciascun ente. Al fine di assicurare l'assoluta trasparenza delle modalità di riparto del FSC, è stato reso disponibile in via anticipata per ciascun Comune un prospetto analitico, consultabile per via telematica, in grado di fornire agli enti locali

[11] Ricordiamo il 1316 e 7232 hanno erogato risorse per sistemare il debito del conto sospesi con la Tesoreria.

[12] Il successivo 15 aprile sono stati divulgati per ciascun Comune i dati di massima delle attribuzioni, in anticipo rispetto al 2014. In data 16 luglio sono stati pubblicati, sul sito istituzionale, i dati definitivi delle attribuzioni e modifiche normative apportate alle disposizioni concernenti il riparto del FSC dall'art. 3 del decreto-legge 16 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, che hanno richiesto una contenuta revisione delle elaborazioni già effettuate.

tutti gli elementi necessari per la gestione[13]. Nel 2015, peraltro, sono mutati i criteri di riparto del FSC per le Regioni a statuto ordinario, per cui il Fondo è stato distribuito per l'80 per cento ancora sulla base delle risorse storiche ed il 20 per cento invece con finalità perequative, tenendo conto dei fabbisogni standard e della capacità fiscale di ogni ente locale. Detti nuovi criteri non sono stati applicati ai Comuni di Sicilia e Sardegna[14].

La dotazione iniziale del FSC 2015 per il 2015 è pari a 6.547.114.923 euro. A fine esercizio risulta un saldo a credito del bilancio dello Stato pari a circa 340 milioni come dettagliato nella tavola seguente.

TAVOLA 14
(valori assoluti)

FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE 2015 PER I COMUNI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO, SICILIA E SARDEGNA

1	Dotazione iniziale FSC 6.547.114.923,00	6.547.114.923,00
2	Dotazione FSC al netto riduzione revisione al ribasso stima IMU D	6.379.884.208,00
3	Alimentazione FSC da quota IMU carico comuni (38,23%)	**4.717.900.000,00**
4	Alimentazione FSC da comuni con versamenti a saldo (accertamento 2016)	168.050.240,00
5	Alimentazione "potenziale" a carico bilancio Stato (5= 2-3-4) prima del concorso del comparto comunale alla finanza pubblica	*1.493.933.968,00*
6	Contributo alla finanza pubblica ex art. 47 del decreto-legge n. 66/2014	*-563.400.000,00*
7	Riduzione incrementale di cui all'articolo 16 del decreto-legge n. 95/2012	*-100.000.000,00*
8	Contributo alla finanza pubblica ex art. 1, c.435, legge n. 190/2014	*-1.200.000.000,00*
9	Restituzione "taglio" 2014 ex art. 1, c. 203, legge 147/2013	*30.000.000,00*
10	Alimentazione effettiva a carico del bilancio dello Stato (10=5-6-7-8+9)	*-339.466.032,00*
11	Disponibilità fondo (3+10)	*4.378.433.968,00*

Fonte: Ministero dell'interno

In virtù del DL n. 78 del 2015 (art. 3, comma 4-*bis*), il 1° febbraio 2016 è stato perfezionato il decreto che riassegna le disponibilità residue del Fondo di solidarietà comunale 2014, per un importo complessivo pari ad euro 29.286.158, a favore di 2.540 Comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna che hanno subito una riduzione delle risorse attribuite a titolo di FSC 2015. Le risorse faranno capo al capitolo 1365, ma solo successivamente all'acquisizione al bilancio dello Stato di 147 milioni di cui all'art.4, comma 2, del dPCM del 10 settembre 2015 di riparto del FSC 2015.

Nel corso del 2015, particolare rilievo hanno assunto le spese a favore degli enti commissariati a seguito di infiltrazioni mafiose, dei cui capitoli di riferimento viene data un'illustrazione nella tavola seguente. La legge n. 296 del 2006 art. 1 comma 704, come noto, ha disposto a favore degli Enti locali il rimborso, con destinazione a spesa di investimento, degli oneri per le commissioni straordinarie straordinarie previste dall'art. 144 TUEL.

Il DL n. 78 del 2015 art. 6, comma 1 ha previsto, per il 2015, l'attribuzione di un'anticipazione di liquidità, sulla base di determinati requisiti, agli enti commissariati ai sensi dell'art. 143 del TUEL; detta anticipazione è prevista entro l'importo massimo di 40 milioni. Non essendo stato emanato il decreto di attribuzione[15] ai 32 enti beneficiari individuati, il Ministero ha comunque assunto l'impegno entro il termine di chiusura della contabilità finanziaria, al fine di non perdere le risorse dedicate[16].

La minore incidenza degli impegni sugli stanziamenti ha contribuito nel 2015 alla crescita di economie di gestione sul cap. 1326, proprio nell'anno in cui è stato finanziato un nuovo capitolo per supportare ancor di più gli EELL in difficoltà con anticipazioni di liquidità fino a 40 milioni (cap. 1377).

[13] Nella seduta della Conferenza Stato-città ed Autonomie locali del 24 marzo 2016 è stato sancito l'accordo sulla metodologia da applicare ai fini della distribuzione del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2016, previsto dall'articolo 1, comma 380-ter, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. In attesa del perfezionamento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di formalizzazione dei criteri di alimentazione e riparto del suddetto Fondo, viene reso disponibile un prospetto analitico.

[14] Ai sensi della legge n. 228 del 2012.

[15] Il d.i. previsto dall'articolo 6, comma 2, del DL n. 78 del 2015 del 21/3/2016, è stato registrato dalla Corte dei conti il 19/4/2016.

[16] DMT 65295 del 4 dicembre 2015.

TAVOLA 15

CAPITOLI ENTI COMMISSARIATI: COMPETENZA BIENNIO

(in migliaia)

Capitolo di Spesa		Articolo/Piano di Gestione		Es.	stanz. Def. Comp.	impegno comp.	Pagato comp.	Res N Form Propri	Res N Form Stanz	Economie/ Maggiori spese comp
1326	Spese per gli oneri relativi alle commissioni straordinarie nominate per la gestione degli enti locali, nei cui confronti e' stato disposto lo scioglimento conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso nonche' spese per il trattamento economico del personale amministrativo e tecnico assegnato ai medesimi enti locali.	01	Spese per gli oneri relativi alle commissioni straordinarie nominate per la gestione degli Enti locali.	2014	5.282	5.281	5.281	0	0	1
				2015	4.624	2.658	2.658	0	0	1.967
		02	Spese per il trattamento economico del personale amministrativo e tecnico	2014	4.082	3.550	3.550	0	0	532
				2015	4.624	2.628	2.628	0	0	1.997
1377	Somme destinate ad anticipazioni a favore degli Enti locali commissariati per favorire il ripristino della legalita'	01	Somme destinate ad anticipazioni a favore degli Enti locali commissariati per favorire il ripristino della legalita'	2015	40.000	40.000	0	40.000	0	0
Totale 2014					**9.363**	**8.831**	**8.831**	**0**	**0**	**532**
Totale 2015					**49.248**	**45.285**	**5.285**	**40.000**	**0**	**3.963**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Altro profilo di interesse, nell'ambito della *governance* degli Enti locali, riguarda l'associazionismo intercomunale, con un riferimento particolare alle unioni e alle fusioni in chiave di *spending review*. Il Ministero nel corso del 2015 ha effettuato un *focus* specifico sull'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni improntato alla riduzione della spesa e all'ottimizzazione dei servizi. Il monitoraggio effettuato ha messo in luce significative criticità, sul piano geografico e territoriale, sui profili organizzativi, sul versante della politica locale, nonché sul piano interpretativo. E' emersa anche la necessità di una più chiara e dettagliata definizione dei contenuti delle funzioni fondamentali, anche per la rilevata sovrapposizione tra "*funzioni*" e "*servizi*", che risulta particolarmente accentuata per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e per l'erogazione dei servizi socio-assistenziali, da rendere attraverso i competenti ambiti di zona (A.T.O.), in ragione dei differenti bacini di utenza dei territori interessati. In tale quadro di incertezza, anche sul versante degli effettivi risparmi di spesa, come già rilevato nella relazione della Sezione delle Autonomie di questa Corte[17], per l'anno 2015 i fondi destinati all'associazionismo intercomunale sono pari a complessivi 71,9 milioni (di cui per le fusioni di Comuni: 1,5 milioni (art. 1, comma 164, legge n. 662 del 1996) e 30 milioni (art. 1, comma 730, legge n. 147 del 2013); e per le unioni di Comuni e le Comunità montane svolgenti l'esercizio associato di funzioni comunali di 10,3 milioni (art. 53, comma 10, legge n. 388 del 2000); per le sole unioni di Comuni 30 milioni (art. 1, comma 730, legge n. 147 del 2013)[18].

Nella recente audizione della Sezione delle Autonomie[19], innanzi alla Commissione Affari Costituzionali della Camera, questa Corte ha rilevato un deficit informativo connesso al fatto che solo il 30 per cento delle unioni di comuni[20] ha associato le funzioni fondamentali, benché si tratti di norme dirette ad assicurare il coordinamento di finanza pubblica e che le valutazioni, alle quali si rinvia, inerenti l'impatto non del tutto positivo delle funzioni associate sulla spesa, sono circoscritte a questo ristretto campione.

---

[17] Delibera n. 29 del 2014, recante l'approvazione della Relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria degli Enti territoriali per l'esercizio 2013.

[18] In relazione al contributo a favore delle unioni e delle fusioni dei Comuni (articolo 1, comma 17, lettera b), e comma 18), la legge n. 208 del 28 dicembre 2015 recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*", ha reso permanente – al fine di incentivare il processo di riordino e semplificazione degli Enti territoriali -la destinazione, nell'importo complessivo di 60 milioni, di quota parte delle risorse del Fondo di solidarietà in favore delle unioni e delle fusioni di comuni, già prevista per il triennio 2014-2016.

[19] Audizione dell'1/12/2015 "La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali".

[20] La Corte Costituzionale con sentenza n. 50 del 2015 ha dichiarato che le unioni di Comuni risolvendosi in forme istituzionali di associazione fra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni e servizi di loro competenza non costituiscono un Ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'Ente comune.

In riferimento, infine, alle problematiche derivanti dalle recenti riforme, in particolare sulle province, si è pronunciata la predetta Sezione delle Autonomie[21] con il Referto al Parlamento sul riordino delle Province, alle cui valutazioni si fa richiamo.

3.2. Missione "Ordine pubblico e sicurezza"

La missione 7, "Ordine pubblico e sicurezza", è condivisa con il MEF, il MIPAAF e con il MIT. All'Interno, per i tre programmi intestati[22], sono destinate risorse per 8,5 miliardi, pari a 3/4 delle risorse totali della missione, mentre il 18 per cento è appannaggio del MEF, il 6,2 del MIPAAF e il residuo 1,6 al MIT.

In coerenza con le priorità politiche finalizzate al coordinamento e alla modernizzazione del sistema sicurezza, la missione detiene quasi il 32 per cento circa dello stanziamento complessivo del Ministero.

La dinamica di bilancio evidenzia, a fronte dello stanziamento di 8,5 miliardi, un impegno che copre oltre il 98,9 per cento delle risorse disponibili di cui la quasi totalità, 7,97 miliardi, pagate nell'esercizio, coprendo così una quota risorse di 1,5 punti maggiore rispetto al 2014. Si registra una lieve crescita dei residui propri all'interno della categoria economia II (consumi intermedi) e nella XXI (investimenti), parzialmente bilanciati in quest'ultima dal calo dei residui da stanziamento, andamento rispecchiato dall'aggregato finanziario anche a livello generale, visto il peso delle due categorie al suo interno.

TAVOLA 16

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 7

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanz. def. comp.		Impegno di competenza		Pag. comp.		Res N Form propri		Res N Form stanz.		Economie/ Maggiori spese comp.	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	6.707.307	6.926.925	6.575.402	6.898.286	6.431.359	6.848.257	144.043	50.029	61.850	0	70.055	28.639
di cui imposte pagate sulla produzione	402.866	416.699	397.673	414.435	397.298	413.977	376	459	4.777	0	416	2.263
Consumi intermedi	1.011.636	1.064.776	1.010.206	1.063.500	866.224	853.800	143.982	209.700	1	200	1.430	1.076
Trasferimenti di parte corrente	93.695	98.240	80.869	78.653	80.270	78.600	599	53	0	0	12.826	19.587
Altre uscite correnti	56.203	68.682	56.159	68.585	55.591	63.705	568	4.881	0	0	44	97
di cui interessi passivi	4.342	2.190	4.341	2.187	3.774	1.939	568	248	0	0	0	3
SPESE CORRENTI	7.868.841	8.158.623	7.722.635	8.109.025	7.433.445	7.844.362	289.191	264.663	61.851	200	84.355	49.399
Investimenti fissi lordi	230.049	279.759	126.290	240.194	78.676	97.859	47.613	142.335	103.758	39.559	2	6
Trasferimenti in c/capitale	801	30	801	30	801	30	0	0	0	0	0	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	230.851	279.789	127.091	240.224	79.478	97.890	47.613	142.335	103.758	39.559	2	6
SPESE FINALI	8.099.691	8.438.413	7.849.726	8.349.249	7.512.922	7.942.251	336.804	406.998	165.608	39.759	84.357	49.404
Rimborso passività finanziarie	60.596	29.227	60.592	28.166	49.661	26.015	10.932	2.150	0	0	3	1.061
SPESE COMPLESSIVE	**8.160.287**	**8.467.639**	**7.910.319**	**8.377.415**	**7.562.583**	**7.968.266**	**347.736**	**409.148**	**165.608**	**39.759**	**84.360**	**50.465**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Esaminate le evidenze contabili, si procede ad osservare gli obiettivi ed il conseguimento dei risultati. I programmi attengono al contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza

[21] Deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG Referto al Parlamento sul riordino delle Province aspetti ordinamentali e riflessi finanziari (legge 7 aprile 2014, n. 56 - legge 23 dicembre 2014, n.190),

[22] Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica – 8; Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica – 9; Pianificazione e coordinamento Forze di Polizia – 10.

pubblica, il servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per le finalità di cui sopra e la pianificazione e coordinamento delle Forze di Polizia.

Le linee strategiche funzionali agli obiettivi istituzionali e le risorse ad esse dedicate nella direttiva annuale, anche in una visione triennale, riguardano essenzialmente la lotta al crimine in tutte le sue manifestazioni, fra l'altro con particolare attenzione all'attuazione al Piano straordinario contro le mafie, alla prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina, alla potenziamento della prevenzione e contrasto di ogni forma di criminalità organizzata. Obiettivi strategici sono considerati anche l'implementazione dei livelli di sicurezza stradale, ferroviaria e delle comunicazioni, così come il completamento attuativo dell'Obiettivo del PON Sicurezza per lo Sviluppo 2007-2013 e la programmazione e coordinamento dei Fondi europei e il PON 2014-2020 per incrementare la sicurezza interna, e la *governance* delle frontiere esterne finanziando interventi addizionali, per lo sviluppo economico e sociale delle Regioni "meno sviluppate". Fra gli obiettivi non conseguiti si rileva il mancato potenziamento dell'identificazione personale (AFIS) e della numerazione unica di emergenza, che non è stata ancora attuata del tutto sul territorio nazionale. A tal proposito, il Ministero ha riferito che, attraverso soluzioni tecniche alternative prospettate ed attuate, si è risolta la procedura di infrazione comunitaria per la mancata attuazione della numerazione unica; che sono state utilizzate le risorse messe a disposizione dalla LS 2015 per completare l'adeguamento tecnologico; che il termine attuativo è previsto nel 2017, ed infine che l'attuazione è connessa ad interventi tecnologici delle Regioni, non tutte però allineate al sistema di centrale unica di risposta regionale.

Per la tutela dell'ordine pubblico, le modalità attuative sono caratterizzate da profili sinergici con il territorio, quali a titolo esemplificativo patti per la sicurezza e protocolli con gli enti locali (7 accordi e numerosi rinnovi pattizi), in un quadro di "sicurezza integrata", ed anche ricognizione e proposte di integrazione operativa degli apparati di videosorveglianza pubblici/privati, finalizzato ad un sistema di georeferenziazione. Ed ancora, gli obiettivi sono perseguiti anche attraverso pianificazione e coordinamento delle Forze di Polizia sia in ambito nazionale che internazionale[23].

L'Amministrazione ha riferito che sulla base dei dati raccolti è confermato un sensibile incremento del ricorso a forme di collaborazione tra le varie Forze di Polizia.

Con riguardo ai fondi comunitari, suscita perplessità la vicenda che ha visto la mancata certificazione di alcuni pagamenti. La dotazione finanziaria complessiva del PON 2007-2013 di 772 milioni registra un livello di pagamenti di 665 milioni e la quota residua dei progetti ammessi a finanziamento è stata trasferita sulle risorse del PAG (Piano Azione Giovani Sicurezza e Legalità). La Commissione Europea ha dapprima sospeso i pagamenti intermedi per la sussistenza di procedure derogatorie non ammissibili, poi in parte sbloccati sul presupposto dello stralcio delle procedure non conformi. Il divario rispetto alla spesa certificata, come riferito dalla competente Direzione, sarà coperto, conformemente alla proposta inviata alla Commissione europea ma non ancora accolta, attraverso il trasferimento di progetti al PAG e al programma di spese relative a progetti "retrospettivi", coerenti con il Piano Strategico Nazionale 2007-2013.

La programmazione nazionale del nuovo PON 2014-2020, con una dotazione finanziaria complessiva di 377 milioni, è stata condivisa e approvata dalla Commissione europea il 20 ottobre 2015.

Vi sono altri fondi comunitari gestiti dal Ministero, fra i quali si menzionano il Fondo europeo per le frontiere esterne 2007-2013, i cui pagamenti sono terminati al marzo 2016; il FAMI ed il FSI relativi alla programmazione 2014-2020.

Con riguardo al contrasto all'immigrazione irregolare si rappresenta quanto segue.

L'operazione *Triton*, condotta sotto l'egida dell'Agenzia *Frontex*, è finalizzata al controllo dei flussi migratori irregolari nel Mediterraneo centrale ed a combattere il *cross border crime,*

[23] C.A.S.A -Comitato analisi strategica antiterrorismo, direttiva in tema di circolarità informativa in tema di lotta alla criminalità organizzata, ruolo centrale della DIA- direzione investigativa antimafia, l'organismo interforze -Direzione centrale servizi antidroga, Direzione centrale anticrimine polizia ferroviaria e delle comunicazioni

persegue l'obiettivo di migliorare la sicurezza delle frontiere, di compiere operazioni di ricerca e soccorso, ma anche cooperazione operativa e scambio di informazioni, con l'identificazione di possibili rischi e minacce[24].

Vi sono attualmente coinvolti un ampio numero di Stati membri, pari a 26 Paesi oltre l'Italia, e nel 2015 è stato ampliato il *budget* complessivo annuo previsto per l'operazione, quantificato in 37.700.000 euro per l'intero 2015, di cui 5.815.330,72 euro a rimborso dei costi sostenuti dalla Polizia di Stato e 12.992.244,74 euro sostenuti complessivamente dalla Marina Militare, Capitaneria di Porto, Carabinieri e Guardia di Finanza. L'operazione *Triton* viene integralmente finanziata attraverso l'utilizzo di risorse poste a disposizione da FRONTEX.

L'area operativa (figura 3) è stata definita a seguito delle indicazioni del Consiglio d'Europa ed è attiva dal 28 maggio 2015.

AREA OPERATIVA

FIGURA 3



Fonte: Ministero dell'interno

L'Agenda europea sulla migrazione ha inteso rispondere alla problematica migratoria che si consuma in tutto il Mediterraneo, mediante una sinergica azione su diversi fronti: salvare vite umane in mare, combattere le reti criminali di trafficanti, ricollocare i migranti bisognosi di protezione. Per dare immediata assistenza agli Stati membri ha proposto lo sviluppo di un nuovo approccio alle "zone calde" denominato "*Hotspot approach*". Compito dell'*hotspot* è fornire una piattaforma per le Agenzie europee (Frontex, EASO, Europol, Eurojust) che, a diverso titolo e in base ai rispettivi mandati, sono chiamate ad affrontare il fenomeno migratorio, in modo celere ed integrato. In Italia, è stata istituita la *Task Force* Regionale (*Regional Task Force*) di Catania[25] – coordinata da Frontex – che agisce come fornitore di servizi mediante il conferimento di adeguati spazi e equipaggiamento in cooperazione con le autorità italiane[26]. In Italia le strutture *Hotspot*

[24] È prevista la cooperazione con le seguenti Agenzie e Organizzazioni internazionali: Europol, EFCA, EASO, EMSA, FRA, UNCHR, IOM, EEAS/CSPD Mission "EUBAM LYB"

[25] Il Centro è operativo dal 26 giugno 2015. Al momento l'ufficio è ospitato nella sede del Commissariato "Borgo Ognina", ed il Comune di Catania ha messo a disposizione una porzione dell'ex Convento Santa Chiara, a titolo gratuito

[26] Quale centro di imputazione unico tra i differenti teams di esperti coinvolti nell'*Hotspot* per una reciproca condivisione e scambio informazioni al quale distaccare i rappresentanti degli Stati membri che dovranno tenere i

previste, non completamente funzionanti, erano sei: cinque in Sicilia – Lampedusa, Trapani, Augusta (non più in programmazione), Porto Empedocle (Agrigento) e Pozzallo (Ragusa) – e una in Puglia, a Taranto. Complessivamente la capacità ricettiva, secondo quanto riferito dall'amministrazione è di 2.100 posti, e in tali strutture si effettua uno screening sanitario ed il prericonoscimento con impronte digitali.

3.3. Missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"

La missione 27 registra stanziamenti per 1,22 miliardi, che rappresentano solo il 4,5 per cento del totale del Ministero. Peraltro, pur essendo una missione condivisa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'economia e finanze, i programmi intestati al Ministero assorbono il 53,5 per cento dell'intera missione, il 46 è di competenza MEF e solo lo 0,5 in dotazione al Ministero del lavoro.

Le evidenze contabili mostrano un netto miglioramento dei residui propri nei trasferimenti di parte corrente, fatto che ne ha influenzato l'andamento a livello di intera missione e che, assieme al maggior livello dei pagamenti, ha visto un aumento degli impegni presi, passati dal 96 a 99,5 per cento delle risorse stanziate, e pagamenti in crescita dall'81 al 91 per cento delle risorse impegnate; di conseguenza i residui propri risultano dimezzati e quelli di stanziamento ridotti a un decimo del livello 2014.

TAVOLA 17

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 27

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanz. Def. Comp.		Impegni di competenza		Pag. comp.		Res N Form Propri		Res N Form Stanz		Economie/Maggiori spese comp	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	24.914	23.871	22.993	22.595	22.915	22.516	78	79	0	0	1.921	1.276
di cui imposte pagate sulla produzione	1.505	1.440	1.396	1.373	1.396	1.373	0	0	0	0	109	66
Consumi intermedi	20.952	19.031	20.660	18.376	9.163	13.717	11.497	4.660	57	148	234	507
Trasferimenti di parte corrente	1.090.344	1.155.383	1.086.763	1.155.303	882.419	1.056.425	204.345	98.879	0	0	3.581	79
di cui alle Amministrazioni pubbliche	291.894	1.880	291.894	1.849	246.369	1.680	45.525	170	0	0	0	30
Altre uscite correnti	47	115	47	74	47	62	0	11	0	0	0	42
SPESE CORRENTI	1.136.257	1.198.400	1.130.464	1.196.348	914.544	1.092.719	215.920	103.629	57	148	5.735	1.904
Investimenti fissi lordi	45.622	20.989	8.187	17.583	6.719	16.855	1.467	729	37.435	3.406	0	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	45.622	20.989	8.187	17.583	6.719	16.855	1.467	729	37.435	3.406	0	0
SPESE FINALI	**1.181.879**	**1.219.389**	**1.138.651**	**1.213.932**	**921.263**	**1.109.574**	**217.388**	**104.358**	**37.492**	**3.554**	**5.736**	**1.904**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dall'anno 2015, per la missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", è stato effettuato l'accorpamento dei due programmi di bilancio "Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale (27.2)" e "Gestione flussi migratori (27.3)". Tale accorpamento è funzionale ad una semplificazione nella gestione dei capitoli dal punto di vista amministrativo ed economico-finanziario.

Il nuovo programma 2 eredita e incrementa le risorse del precedente, portandole oltre il miliardo di euro, in ragione di un miglioramento ed estensione dell'intervento all'inclusione sociale e alla garanzia dei diritti degli immigrati.

Migliora sensibilmente l'impegno sugli stanziamenti (dal 92 al 95 per cento) e anche il pagamento dei trasferimenti correnti della missione (dal 81 a oltre l'91 per cento degli impegni)

---

contatti con le strutture dei servizi nazionali e in particolare con il *ICC (International Coordination Centre for Frontex Joint Operations)*. Si garantisce così una stretta interazione tra gli attori nazionali e l'Unione europea nonché il miglioramento dei collegamenti con altri attori internazionali quali INTERPOL, IOM e UNHCR.

proprio in ragione del nuovo programma, con beneficio sui residui e sulle economie di competenza che, cumulati, passano dal 22 per cento degli stanziamenti al 9 per cento.

TAVOLA 18

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA
CATEGORIA ECONOMICA V - TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE

(in migliaia)

Missione 27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	Stanz. Def. Comp.			Variazione anno precedente			Percentuale sul totale Stanz. Def. Comp.		
Programma 002	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Flussi migratori, garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale			1.044.588			1.044.588			8,2%
Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	410.524	696.821		150.567	286.296	-696.821	3,4%	5,6%	0,0%
Totale	**410.524**	**696.821**	**1.044.588**	**150.567**	**286.296**	**347.767**	**3,4%**	**5,6%**	**8,2%**

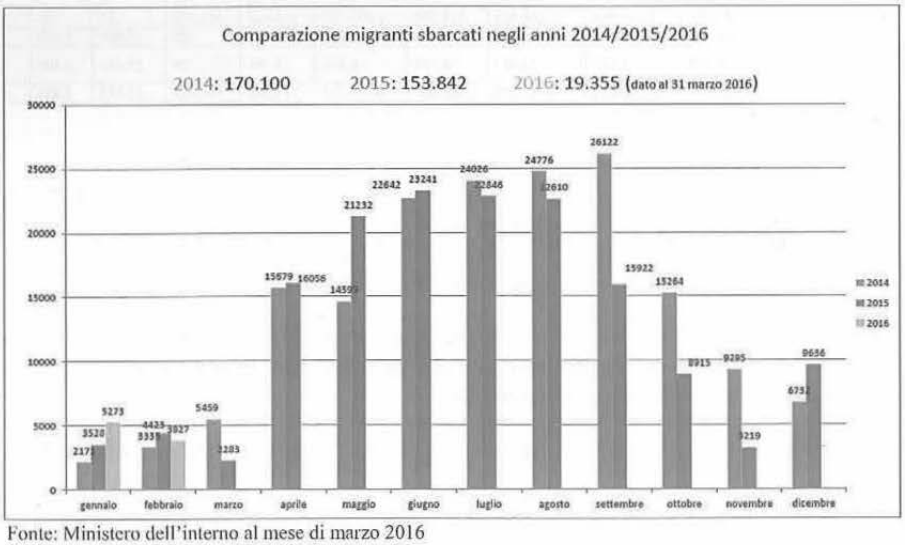
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli obiettivi strategici individuati nella direttiva riguardano da un lato il consolidamento delle iniziative, anche a livello comunitario, dirette al riconoscimento dei diritti dei cittadini stranieri ed alla loro progressiva integrazione attraverso percorsi di inserimento socio-lavorativo, nell'ambito del potenziamento della rete multilivello dei servizi di accoglienza, dall'altro l'ottimizzazione del sistema delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale, nonché la promozione dell'attuazione di servizi ed interventi a favore dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in Italia, attraverso la gestione del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI 2014-2020) e l'esercizio delle funzioni di gestione e controllo del relativo programma nazionale.

La perdurante instabilità politica dei Paesi dell'Africa e del Medio oriente e la povertà hanno determinato nell'ultimo triennio una crescita esponenziale della pressione migratoria di natura soprattutto umanitaria. L'obiettivo è perseguire sia il rispetto delle regole e il controllo dei flussi migratori, sia l'integrazione degli stranieri e l'accoglienza di coloro che chiedono asilo, garantendo al contempo l'ordine e la sicurezza pubblica.

FIGURA 4

SBARCHI MIGRANTI 2013 - 2016



Fonte: Ministero dell'interno al mese di marzo 2016

Il sistema di accoglienza è caratterizzato da una rete degli Enti locali, che realizza progetti di 'accoglienza integrata' sul territorio: il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar). Gli Enti locali attivano il sistema attraverso le risorse finanziarie messe a disposizione dal Ministero dell'interno, attraverso il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, cioè con contributi in favore degli Enti locali che presentino progetti destinati all'accoglienza per i richiedenti asilo, rifugiati e destinatari di protezione sussidiaria. Inoltre, intervengono sul territorio i soggetti del terzo settore, che contribuiscono alla realizzazione degli interventi.

La gestione dei flussi migratori giunti nel nostro paese richiede perciò un coordinamento funzionale ed operativo a tutti i livelli di governo, con la finalità di superare l'approccio emergenziale e per gestire il fenomeno migratorio attraverso l'organizzazione dell'accoglienza, con la leale collaborazione fra diversi livelli di governo. In sede di Conferenza unificata del 2014, è stato approvato il Piano operativo nazionale, con risorse a carico del Governo, ed una ripartizione dei migranti per quote regionali, fissate in sede di Tavolo di coordinamento nazionale.

Le strutture dedicate complessivamente sono i Centri governativi (CDA, CARA, CIE, CPSA)[27], i centri del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (Sprar) e le strutture temporanee. Il Piano prevede che, qualora i centri governativi e quelli del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) non siano sufficienti, venga effettuata la distribuzione dei migranti sul territorio, a cura del Tavolo di coordinamento nazionale, in strutture appositamente attivate (strutture temporanee di accoglienza).

Nel 2015, risultano pervenuti circa 154 mila migranti ed al 31 dicembre 2015 risultano presenti 103,7 mila migranti, di cui 76.683 ospitati nelle 3.640 strutture temporanee attivate, 19,7 mila nello Sprar[28] e 7,4 mila nei centri governativi[29].

La spesa sostenuta nell'esercizio 2015 per l'accoglienza dei centri governativi e per le strutture temporanee è stata pari allo stanziamento per 610 milioni[30], e la quota maggiore è stata assorbita dalle strutture temporanee. Le spese ulteriori hanno generato nell'esercizio debiti fuori bilancio, in particolare per circa 211 milioni sul cap. 2351-Spese per i servizi d'accoglienza in favore di stranieri – pg. 2.

Per evitare oneri aggiuntivi, quali interessi o spese di contenzioso, l'amministrazione ha disposto, con provvedimento n. 3197 del 13 aprile 2016 in favore delle Prefetture, un primo accreditamento di 180,57 milioni in conto competenza 2016 per il progressivo ripiano dei debiti 2015, l'ulteriore accreditamento di 30,96 milioni a saldo è stato disposto con decreto n. 3921 in data 4 maggio 2016.

Altre spese sono state sostenute, sia per le esigenze correlate all'adeguamento funzionale degli *Hotspot,* sia per l'accoglienza dei minori non accompagnati e quelle connesse al sistema di seconda accoglienza (Sprar) finanziato con il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA).

Gli impegni per i centri Sprar[31] e per la convenzione ANCI sono stati pari a 213,4 milioni. Sono stati attivati in tale ambito anche le risorse europee del FAMI (Fondo Asilo Immigrazione e Integrazione)[32].

---

[27] Centri Di Accoglienza, Centri Accoglienza Richiedenti Asilo, Centri di Primo Soccorso e Accoglienza e Centri di Identificazione ed Espulsione.

[28] Nell'anno 2015 la rete degli enti locali aderenti al Sistema Sprar ha permesso, a seguito di ampliamento della capacità di accoglienza, di erogare servizi in favore di cittadini afghani e siriani beneficiari di specifici interventi di protezione

[29] Al 31/3/2016 sono presenti 111.081 immigrati, di cui nelle strutture temporanee 81.581; nei centri governativi 9.025; nel sistema Sprar 20.485 (al 15/2).

[30] Centri governativi (Centri Di Accoglienza, Centri Accoglienza Richiedenti Asilo, Centri di Primo Soccorso e Accoglienza e Centri di Identificazione ed Espulsione) 117,1 milioni; strutture temporanee 482,8 milioni; altro 10,1 milioni. A questa spesa va aggiunta la spesa sostenuta per interventi strutturali di caserme e centri vari.

[31] Cap. 2352 pg. 1 (Fondo nazionale politiche e servizi asilo.) e cap. 2311.

[32] Il Programma Nazionale (PN) FAMI è stato approvato in via definitiva dalla Commissione europea con Decisione 5343 del 3 agosto 2015, e successivamente modificato e approvato con decisione 9608 del 16 dicembre 2015. La

Con riguardo all'area dei minori, la legge di stabilità 2015, in linea con i contenuti della citata Intesa in Conferenza, ha confermato l'eliminazione, ai soli fini dell'accoglienza, di ogni distinzione tra MSNA - Minori Stranieri Non Accompagnati richiedenti asilo/protezione internazionale- e non, in ragione della vulnerabilità degli stessi, e ha trasferito al Ministero dell'interno le risorse del Fondo Nazionale per l'accoglienza dei MSNA, già operante presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sul capitolo 2353 per un importo di 32,5 milioni integrato in sede di assestamento e con risorse provenienti dalla Presidenza del Consiglio, fino a raggiungere uno stanziamento finale di 90 milioni. A valere su tali risorse, sono stati erogati ai Comuni contributi giornalieri per ospite, nella misura massima di 45 euro, IVA inclusa, per l'accoglienza offerta ai MSNA tramite affido familiare od ospitati in strutture autorizzate c/o accreditate per lo specifico *target*[33], per un totale impegnato ed erogato per 66,2 milioni ed impegnato per 23,8 milioni successivamente alla chiusura del bilancio di cassa. Tuttavia, alla data del 30 gennaio 2016, l'Amministrazione indica un debito fuori bilancio pari a 15,6 milioni, in relazione alle richieste che non hanno trovato capienza nel fondo. I posti per i minori stranieri non accompagnati sono al 2015 più di 800, ai quali vanno aggiunti altri 1000, previsti dal d.m. 27 aprile 2015, in relazione ai quali è stata pubblicata la graduatoria dei comuni ammessi al contributo.

I controlli contabili sui progetti ammessi al finanziamento, nel sistema Sprar, sono disciplinati con decreto[34] e con le modalità del Manuale unico di rendicontazione Sprar.
Nel settembre 2015 è stato adottato, d'intesa con l'ANCI, il documento "Revisione delle procedure di verifica degli atti amministrativi di rendicontazione dei progetti Sprar", che prevede modalità di verifica dei rendiconti degli Enti locali su base campionaria annuale, con l'obbligo di inviare tutti i documenti giustificativi che, precedentemente all'adozione del documento, restavano a disposizione presso gli enti locali per gli eventuali controlli in loco operati dal Ministero.

Per quanto attiene ai controlli contabili sulla convenzione con l'ANCI, acquisita la rendicontazione analitica finale delle spese sostenute, corredata di tutti i documenti contabili, è previsto che l'ANCI, entro il 31 marzo degli anni 2015, 2016 e 2017, debba presentare una relazione dettagliata e una scheda sintetica riferita all'anno precedente delle attività svolte, peraltro non ancora pervenuta al Ministero.

In conclusione, il totale della spesa sostenuta nel 2015 in bilancio e fuori bilancio per il complesso sistema di accoglienza (capitoli 2351, 2311 e 2352), compresi i debiti fuori bilancio, è oltre un 1 miliardo. A tale spesa vanno aggiunte risorse europee e cofinanziamenti.

In ragione di quanto detto, tuttavia, la previsione 2016, solo per il capitolo di spesa 2351/02, è stata in sede previsione di bilancio di 990 milioni mentre lo stanziamento relativo è stato di 450 milioni. Tuttavia su tale disponibilità gravano impegni pluriennali già assunti per 69,7 milioni, debiti certi per circa 211 milioni e un fabbisogno per il primo trimestre per oneri relativi all'accoglienza in 258,5 milioni, preludio ad un nuovo periodo di variazioni e ingenti debiti fuori bilancio anche per l'esercizio in corso, vista la tendenza migratoria dei primi mesi del 2016, che vede al 31 marzo una crescita del 90 per cento rispetto allo stesso periodo dello scorso anno (da 10.165 a 19.355). Pertanto, secondo l'Amministrazione, il fabbisogno previsto sino al 31 dicembre 2016 da integrare sul capitolo 2351/02, già sottoposto ad aprile u.s. al MEF, arriva a 863 milioni, con un saldo finale di risorse che giunge a 1,3 miliardi.

Per completezza si illustrano le dinamiche finanziarie dei Fondi destinati alle esigenze di asilo, immigrazione e sicurezza interna, erogate sino ad oggi dall'UE e cofinanziate.

---

dotazione finanziaria complessiva con il cofinanziamento è di circa 630 milioni. Al mese di dicembre 2015 risultano finanziati progetti per il 16 per cento del totale (tavole 19).

[33] Concesso anche per i MSNA richiedenti asilo non accolti nel sistema Sprar, in sede di tavolo tecnico interministeriale

[34] D.m. del 30 luglio 2013, ai sensi dell'art. 1-*sexies*, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, per la presentazione delle domande di contributo per il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA) per il triennio 2014-2016.

TAVOLA 19

FONDO ASILO MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) – PER. 2014 - 2020 – ANNO 2015 (DIP. LCI)

Situazione finanziaria Fondo						
	Dotazione complessiva		Prefinanziamento ricevuto		Importo impegnato	
Quota comunitaria	315.355.777,00	50%	22.074.904,39	7%	51.206.479,09	16%
Quota nazionale	315.355.777,00	50%	63.452.084,00	20%	51.206.479,08	16%
Totale	630.711.554,00	100%	85.526.988,39	14%	102.412.958,17	16%

TAVOLA 19-*BIS*

Situazione finanziaria misure emergenziali						
Praesidium IX Bis						
	Dotazione misura		Prefinanziamento ricevuto		Importo sostenuto	
Quota comunitaria	1.714.966,54	90%	1.200.476,57	70%	948.538,51	55%
Quota nazionale	190.551,80	10%	133.386,26	70%	105.393,16	55%
Totale	1.905.518,34	100%	1.333.862,83	70%	1.053.931,67	55%
Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non accompagnati						
	Dotazione misura		Prefinanziamento ricevuto		Importo sostenuto	
Quota comunitaria	11.949.560,00	90%	8.364.762,00	70%	2.956.428,80	25%
Quota nazionale	1.327.740,00	10%	929.418,00	70%	328.492,07	25%
Totale	13.277.300,00	100%	9.294.180,00	70%	3.284.920,87	25%

TAVOLA 19-TER

FONDO SICUREZZA INTERNA (FSI) – PERIODO 2014 – 2020 (DIP. PS)

Strumenti Finanziari							
	Dotazione finanziaria						
	ISF1 – Police		ISF2 – Borders&Visa				
			Azioni specifiche dirette CE		*Azioni restanti*		
Quota comunitaria	56.631.761,00	50%	*31.950.000,00*	*90%*	*156.306.897,00*	*50%*	54%
Quota nazionale	56.631.761,00	50%	*3.550.000,00*	*10%*	*156.306.897,00*	*50%*	46%
			35.500.000,00	*100%*	*312.613.794,00*	*100%*	
Totale	113.263.522,00	100%	348.113.794,00				100%

TAVOLA 19-QUATER

FONDO EUROPEO PER LE FRONTIERE ESTERNE (FEFE) – PERIODO 2007 – 2013 (DIP. PS)

	Importo totale		Utilizzo totale	
Quota comunitaria	250.178.431,28	50,5%		
Quota nazionale	245.587.683,13	49,5%		
	495.766.114,41	100%	453.013.446,63**	91,1%

Programmi Annuali (AP)			
AP	*Importo assegnato*	*Pagamenti*	
2007 - concluso	48.847.329,64	45.306.289,96	92,8%
2008 - concluso	33.636.388,46	30.608.408,60	91,0%
2009 - concluso	34.875.725,86	32.517.010,26	93,2%
2010 - concluso	39.739.477,60	36.603.625,36	92,1%
2011 - concluso	63.824.872,85	59.621.055,98	93,4%
2012 - concluso	105.575.880,00	81.064.667,47	76,8%
2013	169.266.440,00	167.292.389,00* 58.638.521,38	98,8 / 34,6%

*Impegni il cui termine ultimo per i pagamenti è inderogabilmente il 31 marzo 2016
**comprende il totale degli impegni del 2013

TAVOLA 19-QUINQUIES

ALTRI FONDI PER LA SICUREZZA (DIP. PS)

	UE	*COFIN*	*DESCRIZIONE*
PROGETTO PAMECA IV	4.000.000,00	NO	"Consolidation of the Law Enforcement Capacitics in Albania"
PCCC	366.316,04	73.263,21	Police Cooperation and Custom Center: rete per rafforzare la lotta contro il crimine
PROGRAMMA PERICLES 2020	7.300.000,00	NO	Protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria
PROGETTO I.T.A.L.I.A. 2014	403.688,30	40.408,84	Improving Training And Learning Instruments Availability 2014. Miglioramento dell'addestramento per le forze di polizia nel settore della cooperazione internazionale
VIGILA ET PROTEGE	466.750,05	48.000,00	Ricerca e protezione dei minori non accompagnati con l'uso del S.I.S. II, lotta all'invisibilità.
TOTALE	**12.536.754,39**	**161.672,05**	

Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'interno

Il sistema appare formalmente organizzato. Tuttavia il funzionamento del meccanismo di accoglienza risulta informato ad un approccio costantemente emergenziale. Si nutrono alcune perplessità relative alla gestione, sia con riguardo alla fase di scelta dei soggetti presso i quali ospitare i migranti in ambito territoriale sia al finanziamento delle connesse spese. Se è pur vero che non sono calcolabili a priori le dinamiche dei flussi migratori, la straordinarietà del fenomeno dovrebbe essere gestita comunque nei canoni della trasparenza, della economicità ed efficacia. Attesa l'obbligatorietà della prestazione del servizio per la compagine pubblica e le evidenti notevoli difficoltà programmatorie del fenomeno dei flussi migratori in presenza di uno stanziamento non sufficiente, si sono riscontrate anche nel 2015 situazioni debitorie come già specificato. Riconoscendo il ruolo rilevante delle prefetture, delle forze dell'ordine, degli enti locali e delle associazioni del volontariato impegnate quotidianamente, sarebbe tuttavia opportuno rivisitare, in un'ottica più strutturata, il sistema dell'accoglienza dei flussi migratori, in considerazione del fenomeno ormai purtroppo quotidiano, implementando la programmazione anche operativa, pur integrata ai vari livelli istituzionali, ed i controlli.

Infine, le problematiche operative attengono anche ai migranti economici ed in generale alle difficoltà dei rimpatri (che possono avvenire solo se sono sottoscritti accordi di rimpatrio con il paese di provenienza).

3.4. Missione "Soccorso civile"

Anche la missione 8 "Soccorso civile" è una missione condivisa con il MEF e con il MIPAAF: al Ministero dell'interno, per i due programmi intestati, sono destinate risorse per poco più di 2,16 miliardi, pari alla metà delle risorse totali della missione e a circa l'8 per cento dello stanziamento del Ministero. Il MEF gestisce il 46,7 per cento delle risorse ed il residuo 3,2 il MIPAAF.

La quasi totalità finanzia il programma Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico (n. 3).

TAVOLA 20

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 8 – PRG 3

(in migliaia)

Categoria di Spesa		Stanz. Def. Comp.		Impegni di competenza		Pag. comp.		Res N Form Propri		Res N Form Stanz		Economie/Maggiori spese comp	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
01	redditi da lavoro dipendente	1.682.897	1.702.431	1.678.912	1.672.887	1.654.374	1.636.369	24.538	36.518	888	2.617	3.097	26.927
02	consumi intermedi	231.151	225.340	230.411	224.799	172.871	168.790	57.540	56.008	0	0	740	541
03	imposte pagate sulla produzione	106.872	107.337	106.772	105.300	106.634	105.298	138	2	62	243	38	1.794
05	trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	19.373	19.061	17.053	16.083	17.053	16.083	0	0	0	0	2.320	2.978
07	trasferimenti correnti a estero	7	7	4	4	4	4	0	0	0	0	3	3
10	poste correttive e compensative	63.799	30.962	33.422	12.771	33.422	12.770	0	0	0	0	30.377	18.191
12	altre uscite correnti	5.729	8.854	5.582	3.080	5.280	3.014	302	66	0	0	147	5.774
21	investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	42.772	63.669	34.505	43.933	13.380	17.062	21.125	26.871	8.204	19.596	63	140
Totale prg 3		**2.152.599**	**2.157.661**	**2.106.660**	**2.078.857**	**2.003.017**	**1.959.390**	**103.643**	**119.467**	**9.154**	**22.456**	**36.785**	**56.349**

Fonte: elaborazione su dati RGS

Lo stanziamento è in linea con l'esercizio precedente, mentre impegni e pagamenti sono in lieve calo sia come quota degli stanziamenti, rispettivamente poco più di 1,5 e 1 per cento, che come rapporto tra loro (pagato su impegni scende da 95,1 a 94,3 per cento). Tuttavia si evidenzia la crescita di residui ed economie sui redditi da lavoro, complessivamente sino al 2 per cento degli stanziamenti. In particolare le economie passate da 2,6 milioni a quasi 27 milioni nel 2015 sono

da imputare ai minori impegni per emolumenti fissi e accessori erogati al Corpo dei VVF[35], di conseguenza sono cresciute sensibilmente anche le economie sull'Irap. Anche le altre spese correnti (categoria XII) hanno dato un piccolo contributo ai risparmi sugli stanziamenti, grazie alle minori spese per arbitraggi e patrocini legali (5,7 milioni su 8,5 di stanziamenti del capitolo/pg.).

Nell'ambito del Soccorso tecnico operato dai Vigili del Fuoco, l'Amministrazione ha riportato i risultati in termini quantitativi. Gli interventi di soccorso effettuati ammontano a 713.745, a fronte dei 676.600 rilevati nel 2014. In Sicilia si è registrato il numero maggiore di soccorsi con 72.409, seguono Lombardia con 72.209, Lazio 67.236, Campania 65.416, Toscana 56.872, Emilia Romagna 54.138, Piemonte 51.524. Altra attività di notevole rilievo ha riguardato la prevenzione degli incendi e sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'attività di soccorso civile si esplica pure attraverso la pianificazione e potenziamento delle attività di protezione civile, creando connessioni e raccordi con il Dipartimento della Protezione Civile della PCM e con il MIPAAF, nonché con organismi internazionali.

Con riguardo ai profili tecnologici ed operativi, con legge di bilancio per l'anno 2015 è stata assicurata la copertura finanziaria per completare l'adeguamento tecnologico delle centrali operative della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e dei Vigili del Fuoco.

Il Centro Operativo Nazionale (CON) dei Vigili del Fuoco è l'elemento di raccordo e di coordinamento di tutte le strutture operative del CNVVF per la gestione di attività di soccorso tecnico urgente in ambito nazionale. A livello nazionale, è anche l'interfaccia operativa con altri enti e istituzioni competenti in materia di emergenza e protezione civile. Esso ha competenze operative, finalizzate all'immediata mobilitazione di risorse in ambito nazionale, per eventi incidentali ed emergenze non gestibili con le sole risorse della provincia e della regione colpita. Il CON garantisce un'operatività di 24 ore al giorno ed in caso di calamità nazionale, attiva la propria sala crisi per il monitoraggio e la gestione dell'evento a livello centrale: tuttavia l'Amministrazione ha sottolineato che il CON risente di inadeguatezza ed insufficienza dei locali a disposizione che determinano difficoltà nella gestione degli eventi ordinari e configurano criticità nella gestione delle emergenze. Ancor più rilevante secondo l'amministrazione è l'insufficienza dei fondi destinati all'adeguamento dei sistemi, *hardware* e *software*, di comunicazione e di gestione.

Il Servizio centrale di topografia applicata al soccorso (TAS) rientra nel più ampio progetto di riordino del CNVVF previsto dalla direttiva ministeriale 2015-2017. È stato avviato e nel 2015 sono stati formati oltre 1.500 operatori specializzati TAS che operano a livello nazionale.

Risulta disponibile sul server del CON la cartografia digitale del Territorio nazionale, e sono stati stipulati protocolli d'intesa con il Ministero dell'ambiente per l'acquisizione di informazione dal Geoportale Nazionale, con AGEA ed ISPRA. Al riguardo, occorre rilevare che sussistono numerose "cartografie" relative al territorio, quelle del Ministero dell'ambiente, del MIPAAF, del Catasto, in ordine alle quali si raccomanda maggior integrazione e sinergie, pur nel differenziato e specifico ambito di utilizzazione.

Inoltre, i VVF si occupano della custodia dei materiali deputati all'allestimento di tendopoli complete in caso di pubbliche calamità ed eventi di difesa civile. Ciò avviene nei 7 Centri Assistenziali di Pronto Intervento (CAPI)[36]. Nel corso dell'anno 2015 sono state disposte aperture di credito per l'importo di 1,41 milioni per rimborso materiale CAPI[37] a favore delle Prefetture-UTG sedi di CAPI. A fine febbraio 2016, gli OA ordini di accreditamento alle 6 UTG per rimborso materiali CAPI ammontano a 2,47 milioni, a fine marzo 2015 erano 0,614 milioni.

---

[35] Capitolo 1801/01.

[36] Ubicati nelle province di Alessandria, Roma/Caserta, Firenze, Palermo, Potenza, Reggio Calabria e Trieste,

[37] L'amministrazione riferisce che, nello specifico, sono state effettuate aperture di credito per l'importo totale di 177.509 euro per provvedere, ai sensi dell'art. 125 del d.lgs. 163 del 2006 e tramite MEPA, alla manutenzione e ripristino dei beni assistenziali, degli automezzi e mezzi d'opera in dotazione.

L'attività svolta nel corso del 2015 è stata diretta ad incrementare ed a conservare i beni e le strutture ed a mantenere l'efficienza dei CAP, ma viene riferito che per mancanza di risorse non è stato sinora possibile dotare i CAPI di sistemi di allarme e vigilanza.

3.5. Profili gestionali di maggior rilievo nell'ambito dei programmi di spesa

3.5.1. Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata - ANBSC

L'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, come noto, è stata istituita con il DL 4/2010 con sede a Reggio Calabria. Nel tempo, sono state istituite le sedi secondarie di Roma, Palermo, Milano e Napoli. Sono attualmente in servizio 100 unità di personale in posizione di comando ed 1 dirigente di ruolo. Le spese di funzionamento ammontano a circa 95 mila l'anno oltre alla spesa di personale, quantificata, nelle riposte istruttorie dell'Amministrazione, nell'accessorio senza contare il rimborso alle Amministrazioni di provenienza del personale comandato. Successive disposizioni ne hanno integrato il quadro di riferimento[38].

Nell'iter procedimentale che intercorre tra la sottrazione del bene alla criminalità organizzata e la destinazione definitiva dello stesso alla collettività, l'Agenzia interviene in due fasi: "giudiziaria" (dal sequestro alla confisca definitiva) ed "amministrativa" (dalla confisca definitiva fino alla destinazione dei beni), durante la quale all'Agenzia sono demandati il monitoraggio e la gestione operativa dei beni, con la collaborazione di coadiutori ad incarico. Sono due le categorie di misure di coercizione patrimoniale: in sede di prevenzione, indipendentemente dall'esistenza e dall'esito dell'eventuale processo penale; in sede penale, in cui i provvedimenti ablatori seguono la disciplina del processo penale.

In sede istruttoria, l'Agenzia ha evidenziato che solo nel 2015 sono stati ricostituiti gli organi venuti a scadenza nel 2014[39] ed il bilancio di previsione è stato approvato solo nel mese di novembre 2015.

Nell'esercizio della funzione di vigilanza sull'ANBSC, attribuita al Ministro dell'interno ai sensi dell'art. 110, comma 1, del d.lgs. n. 159/2011, sono stati rappresentati i dati relativi alla gestione dei beni, ma si rileva che non è aggiornato il sito istituzionale dell'Agenzia, ove l'ultima relazione pubblicata risale al 2012. Oltre ai beni immobili, l'ANBSC cura anche la gestione e la destinazione di tipologie di beni sequestrati diversi dagli immobili, aziende e beni mobili registrati, quali somme di denaro, crediti, partecipazioni societarie, polizze assicurative etc..

Al 30 novembre 2015, i beni immobili in gestione all'ANBSC risultano essere 8.368, concentrati principalmente in Sicilia (2.835), Calabria (1.288), Campania (1.112), Puglia (907), Lazio (822). Si tratta per la maggior parte di abitazioni civili di varia tipologia, terreni agricoli e, per la parte restante, fabbricati di tipo industriale sia edificabili che con fabbricati rurali. Le aziende in gestione, per un totale di 1.047, sono ubicate in misura maggiore in Sicilia (197), Campania (262), Lazio (174) e Calabria (164). I beni mobili registrati in gestione sono 5.083.

Dal confronto con i dati relativi all'assegnazione dei beni avvenuta nel 2013, nel corso del quale sono stati destinati 739 beni, risulta un incremento dell'attività istituzionale volta all'utilizzo dei beni sequestrati e confiscati.

Nel 2015 sono state deliberate, in parte in via provvisoria e poi definitiva, le destinazioni di beni per un totale di 3.842 beni così distinte:

---

[38] DL 12/11/2010, n. 187 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17/12/2010, n. 217 all'art 3, comma 3; d.lgs. n. 159 del 6-9-2011 - c.d. Codice antimafia; legge 24 dicembre 2012, n. 228.

[39] Il Consiglio Direttivo, organo di indirizzo dell'ANBSC, è stato rinnovato con dPCM del 1° dicembre 2014, mentre il Collegio dei revisori è stato ricostituito con decreto del Ministro dell'Interno del 31 marzo 2015

o Beni Aziendali	316
o Beni mobili	634
o Beni immobili mantenuti al patrimonio dello Stato	486
o Beni immobili trasferiti agli enti territoriali	2.349
o Vendita	30
o Revoca	27

I proventi derivanti dalla "gestione" dei beni immobili e delle aziende sequestrati e confiscati confluiscono nei singoli conti delle procedure, che sono intestati al Fondo unico Giustizia (FUG) del Ministero della giustizia.

L'Agenzia evidenzia che sussistono ancora forti elementi di criticità nelle interconnessioni funzionali ed informatiche con il Ministero della giustizia. Nello specifico, il Sistema per le procedure di prevenzione (SITMP) è finanziato con le risorse PON-Obiettivo convergenza, quindi solo per le Regioni del sud, ma pur essendo un sistema operativo per tutto il territorio, non potrebbe operare per le altre Regioni. Per i sequestri penali e confische è in uso il sistema informatico SIPPI. Da quanto riferito dall'Amministrazione, la gestione dei beni è affidata al soggetto indicato dal giudice (amministratore giudiziario che a tal fine diventa coadiutore dell'ANBSC) e spesso non vengono presentati i rendiconti e poi volturati al FUG i proventi.

Suscita perplessità la mancanza di coerenza e sistematicità, nonché l'incompletezza del flusso informativo documentale, che può produrre effetti distonici nella gestione dei beni e quindi nella proficuità dell'intervento pubblico e in ossequio alle finalità dal legislatore.

3.5.2. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura

Il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura[40] è gestito dalla CONSAP. Non vengono segnalati particolari problematiche applicative del d.P.R. 19 febbraio 2014, n. 60, recante la disciplina del Fondo, emanato in attuazione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, al fine di adeguare, armonizzare e coordinare le disposizioni dei regolamenti (d.P.R. 16 agosto 1999, n.455 e d.P.R. 28 maggio 2001, n. 284) relativi ai previgenti Fondi. Il citato d.P.R. 60/2014 e il nuovo atto di concessione del 20/1/2015, hanno offerto l'occasione di regolamentare con maggiore chiarezza i rapporti fra l'Amministrazione e la CONSAP. Alla società è affidata l'esecuzione dei provvedimenti concessivi dei benefici emanati in favore delle vittime, nonché la gestione di cassa e patrimoniale del Fondo e la conservazione della sua integrità, aspetti questi che involgono il principio di rotatività del Fondo. Inoltre, CONSAP si uniforma al principio di garantire la verifica periodica, da parte dell'amministrazione concedente, della corrispondenza della gestione del Fondo alle finalità delle leggi istitutive.

Nell'anno 2015 sono affluiti sul capo XIV capitolo 3410 99,5 milioni a cui si aggiungono 23,9 milioni quali versamenti 2014 riassegnabili nell'anno 2015 ai sensi dell'art. 2 comma 2, del d.P.R. n. 469/99, per un totale di 123,4 milioni interamente riassegnati[41].

---

[40] Capitolo 2341, il Fondo raggruppa il preesistente Fondo di solidarietà alle vittime delle richieste estorsive e dell'usura, e il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso. Il Fondo unificato è alimentato con le risorse provenienti dai premi assicurativi, raccolti nel territorio dello Stato, nei rami incendio, responsabilità civile diversi, auto rischi diversi e furto, relativi ai contratti stipulati a decorrere dal 1 gennaio 1990, mediante le riassegnazioni dei versamenti al capitolo di entrata Capo XIV - 3410 a favore del capitolo 2341 dello stato di previsione del Ministero dell'Interno

[41] A decorrere dall'esercizio finanziario 2014, quota parte delle entrate versate al cap. 3410 devono essere destinate, in via prioritaria, alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle disposizioni di cui all'art. 4 comma 9-*ter*, del decreto-legge n. 101 del 2013 convertito dalla legge n. 125 del 2013, nel limite massimo di 20 milioni di euro annui.

A favore delle vittime dei reati mafiosi sono state presentate n. 1.106 istanze (+13 per cento del 2014), in crescita dal 2011. Sono in aumento soprattutto le istanze presentate da associazioni ed enti di settore. Territorialmente, il 96 per cento proviene dal sud. Sono state deliberate dal Comitato[42] erogazioni per 56,6 milioni (+55 per cento del 2014). La CONSAP ha esercitato il diritto di surroga del Fondo nei confronti degli autori del reato: sono stati formati n. 13 ruoli esattoriali per 12,3 milioni e recuperati 9 milioni. Nel 2015 Equitalia ha riversato solo 21 mila euro per le surroghe. Sono ancora rilevanti i profili interpretativi in materia, fra i quali l'accesso al fondo di Enti costituitisi parte civile e i connessi limiti eventuali; ed ancora la possibilità o meno di accesso di vittime di mafia, che sulla base di informazioni risultino contigui ad organizzazioni di tipo mafioso pur se mai condannati per reati ex art, 407 comma 2 lett. a) c.p.c..

A favore delle vittime dei reati di usura e estorsione risultano adottate nel 2015 n. 2.066 decisioni di elargizione e di mutui per un importo complessivo di 25,8 milioni[43].

Sulla base dei dati CONSAP risulta che, dall'inizio del rapporto concessorio[44] sono stati erogati mutui per usura per 124,2 milioni[45]. Le rate inevase ammontano a circa 50 milioni (nel 2015 recuperati 22 mila euro e 409 mila euro in via di compensazione). I dati mostrano che i mutuatari morosi al mese di febbraio 2015 risultavano più dell'80 per cento. Inoltre, emerge che dall'inizio del rapporto concessorio sono stati erogati elargizioni per estorsione per 181 milioni.

In ordine alla persistenza del carattere di rotatività del fondo, argomento già segnalato da questa Corte, profili di incertezza sussistono in via di fatto per il mancato rientro delle risorse concesse a mutuo o per l'inefficacia delle procedure di surroga; al riguardo l'amministrazione non è ancora pervenuta ad una soluzione che soddisfi parimenti sia l'efficacia della *ratio legis* sia l'efficienza del sistema di rotatività.

Si rinvia per gli ulteriori approfondimenti sul Fondo di rotazione al capitolo dedicato.

3.5.3. Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)

Il DL 179/2012 ha disposto l'unificazione del sistema anagrafico nazionale, già strutturato in quattro partizioni (Indice nazionale delle anagrafi-INA, anagrafe comunale, AIRE centrale e AIRE comunale), in un'unica anagrafe - l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), istituita presso il Ministero dell'interno[46]. Ai fini dell'attuazione della riforma del sistema anagrafico, è stato disposto uno stanziamento di 15 milioni di euro per il 2013, di 3 milioni annui a decorrere dal 2014[47]. Lo stanziamento del 2015 è circa 2,3 milioni.

Inoltre, a valere sulle medesime entrate, a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, quota parte dei versamenti al capitolo 3410 devono essere destinati ai maggiori oneri per la liquidazione degli assegni vitalizi spettanti alle vittime del terrorismo ai sensi dell'art. 1, comma 494, della legge n. 147 del 2013.

[42] Organo previsto dalla norma

[43] La CONSAP ha erogato complessivamente 27,2 milioni nel 2015 per le vittime di usura ed estorsione, disponendo delegazioni di pagamento anche riferite a contratti di anni precedenti.

[44] L'art. 2, comma 6-*sexies*, del decreto-legge n. 225 del 2010, convertito in legge n. 10 del 2011 ha disposto l'unificazione - a far data dal 31 marzo 2011 - del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso (istituito con legge n. 512 del 1999) e del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (istituito con legge n. 44 del 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 attuativo che lo disciplini. Il suddetto Regolamento - emanato con decreto del Presidente della Repubblica n. 60 il 19 febbraio 2014 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 83 del 9 aprile 2014 – è entrato in vigore dal 24 aprile 2014. Il 20 gennaio 2015 è stato sottoscritto da CONSAP e dal Ministero dell'interno l'atto di concessione per la gestione da parte di CONSAP del Fondo "unificato".

[45] Nel solo 2015 sono erogati 8,7 milioni, diminuiti del 14 per cento rispetto ai 10,1 milioni 2014. (Relazione CONSAP, FdR esercizio 2015).

[46] L'anagrafe centralizzata, informatizzata, interoperabile e sicura dovrebbe essere il sistema anagrafico di riferimento per aggiornare in modo automatico gli archivi delle Pubbliche amministrazioni

[47] Per la realizzazione del progetto ANPR è stata autorizzata una spesa di 15 milioni per l'anno 2013 e di 3 milioni a decorrere dall'anno 2014, la cui disponibilità si è ridotta nel triennio 2013-15 a poco più di 16 milioni complessivi di euro per effetto di successivi provvedimenti di finanza pubblica di contenimento della spesa.

La tavola seguente riepiloga i movimenti a bilancio sui relativi capitoli intestati, con un impegno del triennio per circa 7,6 milioni.

TAVOLA 21

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI - ANPR TRIENNIO:
1286 - ISTITUZIONE ANPR E SERVIZIO DI ASSISTENZA
7015 - SPESE PER LA REALIZZAZIONE ANPR E RELATIVE ATTIVITA' DI IMPLEMENTAZIONE

(in migliaia)

Cap	stanz. def. Comp.			Impegni di competenza			Pagato di competenza			Res N form propri			Res N form Stanz.			Economie in conto residui.		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
1286	2.760	2.048	1.874	1.070	2.044	1.874	53	1.216	62	1.017	828	1.813	0	0	0	0	248,8	113,5
7015	10.782	392	389	1.833	392	389	0	7	0	1.833	385	389	8.950	0	0	0	0	7.943
Totale	13.542	2.439	2.264	2.903	2.436	2.264	53	1.223	62	2.849	1.213	2.202	8.950	0	0	0	248,8	8.056,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La legge n. 228/2012 (art. 1, co. 306) ha, infine, stabilito che il Ministero dell'interno si avvale della SOGEI S.p.A. per la progettazione, implementazione e gestione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR).

L'ANPR ancora non è stata attuata. Le norme hanno disciplinato il regolamento e la sperimentazione (dPCM 194/2014). È stata avviata la sperimentazione con alcuni comuni pilota, ma la normativa di attuazione, il DL 90/2014 ed il DL 78/2015, hanno portato ad un rallentamento, introducendo anche ulteriori caratteristiche e contenuti dell'Anagrafe (unioni civili e leva). Perciò, continua a mutare l'ambito di applicazione e della sperimentazione. Nel dicembre 2015 è stato stipulato un atto aggiuntivo al protocollo d'intesa Ministero-Sogei del 2013.

In ordine allo stato di attuazione si rappresenta che sono stati finanziati i servizi resi da parte della Sogei - Società Generale d'Informatica S.p.A. – con cui, sin dal 2013, sono stati stipulati ben 6 contratti esecutivi per la realizzazione dell'Anagrafe – ai sensi dell'art. 1 della legge 17/12/2012, n. 221, di conversione del DL n. 179/2012. In particolare il 6° contratto esecutivo, finalizzato alla realizzazione dell'ANPR, al graduale subentro dell'ANPR alle anagrafi della popolazione residente e dell'Aire, tenute dai Comuni e a garantire la continuità operativa dei sistemi INA-SAIA ed Aire, ha avuto validità dal 24 dicembre 2014 al 31 dicembre 2015, per un onere complessivo di 10,1 milioni, di cui 1,8 per la copertura delle attività di gestione. Inoltre è stato sottoscritto in data 30/12/2015 un Atto Aggiuntivo del 6° contratto esecutivo (con costo complessivo per l'Amministrazione, pari ad 1,8 milioni, di cui 1,33 per la prosecuzione delle attività di realizzazione dell'ANPR, dal primo gennaio 2016 al 30 settembre 2016, e la restante quota di 481,5 mila per la fase di integrazione del progetto di informatizzazione dei registri di stato civile e delle liste di leva).

Si è conclusa comunque la prima fase, mentre la seconda è in itinere (sviluppo del sistema, banca dati centrale e popolamento dati). La terza fase a regime non è ancora avviata (dismissione completa di tutte le banche dati locali).

Allo stato quindi si è ancora in presenza di una molteplicità di banche dati con ridondanza di dati ed un probabile aumento dei costi, anche per le difficoltà relative all'eliminazione delle singole banche dati locali.

PAGINA BIANCA

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

Considerazioni di sintesi
1. Programmazione strategica e finanziaria
2. Analisi finanziarie e contabili: *2.1. Le risorse finanziarie assegnate; 2.2. Analisi della gestione delle spese*
3. Missioni e programmi: *3.1. Programma "18.12 Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e delle bonifiche"; 3.2. Programma "18.13 Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino"; 3.3. Programma "18.15 Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti"*

Considerazioni di sintesi

L'irrinunciabilità strategica di una politica di sostenibilità ambientale che permei ogni politica di rilancio e sostegno dell'economia non ha bisogno di essere affermata, tanto appare evidente. Numerose sono, però, le problematiche che, sotto diversi profili, si legano all'attuazione di detta politica. Non va, infatti, sottaciuto come la parcellizzazione delle competenze in materia di politica ambientale su più livelli (internazionali, europei, nazionali, territoriali) comporti, oggettivamente, una serie di criticità, anche in ragione della complessa identificazione dei diversi centri di responsabilità.

L'attuazione della politica ambientale necessita, da un lato, di una forte sinergia tra tutti gli attori istituzionali coinvolti ed, allo stesso tempo, di una attività di sintesi, di coordinamento e di assunzione di esplicite responsabilità, a garanzia dell'efficacia delle azioni poste in essere. Invece, in forza di una evidente frammentazione di competenze (tra Ministeri, Regioni, Città metropolitane, Comuni, Commissari di governo), è proprio l'identificazione di un centro competenziale unico e l'assunzione di esplicite responsabilità che vengono a difettare. Ed il vigente art. 117 della Costituzione non aiuta nella definizione chiara del riparto di competenze[1].

Del resto, anche l'intervento dell'Amministrazione statale attraverso il ricorso ai poteri sostitutivi previsti dall'ordinamento, che peraltro finisce per sgravare le strutture commissariate dagli obblighi imposti, non riesce a colmare l'assenza delle istituzioni, e sovente non sortisce gli effetti sperati, anche per le difficoltà scaturenti dalla contrapposizione con le competenze

[1] Tra le principali innovazioni introdotte dalla riforma costituzionale del 2001, oltre alla prefigurazione di un modello di Stato sussidiario, va compresa anche la "costituzionalizzazione" formale dell'ambiente. Alla competenza esclusiva dello Stato è riservata la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali mentre alla competenza concorrente delle Regioni è attribuito il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali. La Corte costituzionale ha chiarito che l'ambiente va inteso non come materia in senso stretto, bensì come valore trasversale che permea i diversi ambiti competenziali, afferendo ad un valore costituzionalmente tutelato. Le Regioni sono tenute a rispettare la disciplina dettata dalle leggi statali, le quali, per quanto riguarda la "tutela", prevedono il conferimento alle Regioni di precise funzioni amministrative, imponendo per il loro esercizio il rispetto del principio di cooperazione tra Stato e Regioni, e, per quanto riguarda le funzioni di "valorizzazione", dettano i principi fondamentali che le Regioni stesse sono tenute ad osservare.
Nel d.d.l. costituzionale, attualmente soggetto a referendum confermativo, alla competenza esclusiva dello Stato è riservata espressamente la materia dell'ambiente e dell'ecosistema, mentre è riservata alla competenza regionale la disciplina, per quanto di interesse regionale, della promozione dei beni ambientali.

ordinarie delle Amministrazioni locali e regionali nonché dall'effettiva disponibilità delle risorse economiche per l'assunzione degli impegni finanziari necessari.

Ne deriva una grave insufficienza attuativa delle politiche ambientali a livello locale, con ampi e pericolosi "vuoti di intervento" che stanno cominciando ad esitare in onerosissime sentenze di condanna inflitte dalla Corte di giustizia dell'UE allo Stato italiano. Tra il 2015 e il 2016, l'acclarata violazione delle direttive n. 75/442/CE e n. 91/689/CE, in materia di rifiuti/discariche abusive, ha comportato il pagamento di 113,2 milioni (40 milioni per sanzione forfettaria, 39,8 e 33,4 milioni a titolo di prima e seconda penalità semestrale), mentre la violazione della direttiva n. 2006/12/CE rifiuti in Campania ha comportato il pagamento di 42,2 milioni (20 milioni per sanzione forfettaria e 22,2 milioni quale prima penalità semestrale). A questo va aggiunto il rischio molto concreto di giungere, a breve, ad altre condanne definitive per procedure di inadempimento già ad uno stato molto avanzato (la violazione della direttiva n. 91/271/CE, in materia di acque reflue ha già determinato una sentenza di condanna *ex* art. 260.1 TFUE).

Invero, l'attuazione delle politiche ambientali presenta notevole difficoltà anche a livello centrale. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), non disponendo di un ruolo tecnico-specialistico adeguato alla specifica natura delle attività istituzionali che è chiamato a svolgere, per i compiti tipici e le attività tecnico-scientifiche continua ad avvalersi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e della società *in house providing* Sogesid S.p.A. (partecipata totalmente dal MEF), utilizzando atti convenzionali, quale principale strumento gestionale.

La spesa 2015 sostenuta dal Ministero è ingente: soltanto per trasferimenti a Sogesid, il Ministero ha impegnato in conto competenza una spesa di 28,7 milioni ed ha sostenuto un costo per prestazioni rese di 16,75 milioni. E' di tutta evidenza che, fino a quando il Ministero non si doterà di personale tecnico-specialistico, portatore di professionalità adeguata e di *know how* idoneo, l'espletamento delle funzioni non potrà che essere portato all'esterno, con costi elevati e dispersione di risorse. Può senz'altro affermarsi come il MATTM, nel vasto ambito delle materie di propria pertinenza, operi principalmente in maniera indiretta, attraverso atti negoziali (accordi quadro, accordi di programma, ecc.) e convenzionali stipulati con altri soggetti, e attraverso trasferimenti di risorse, verso Pubbliche amministrazioni e altro.

Deve aggiungersi che una quantità significativa di risorse si traduce anche in trasferimenti all'estero derivanti da obblighi derivanti dalla partecipazione italiana a programmi internazionali: data la scarsità di risorse proprie del MATTM, sarebbe forse opportuna un'attenta revisione di tale spesa, tesa ad assicurarne l'utilizzo quanto più proficuo possibile.

Sommariamente descritto il contesto istituzionale-organizzativo, va positivamente rilevato come la direttiva per l'azione amministrativa del 2015 si sia posta, tra l'altro, il grande obiettivo strategico del rafforzamento della coerenza tra l'azione di governo centrale e territoriale, assicurando il contributo delle Regioni agli obiettivi nazionali all'interno di un'attività di pianificazione unitaria.

Il 2015 è stato un anno abbastanza importante sotto il profilo della definizione del quadro normativo di riferimento. Sono diventate legge le nuove disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente (legge del 22 maggio 2015, n. 68) e quelle in materia di c.d. *green economy* ("Collegato ambientale" legge del 28 dicembre 2015, n. 221), pur rimanendo ancora da concludersi altri importanti iter normativi, ad es. in materia di bonifiche e danno ambientale, gestione rifiuti, *governance* parchi. Inoltre, non è stata esercitata la delega (contenuta nell'art. 15 della legge 11 marzo 2014 n. 23 e scaduta in data 26 giugno 2015), attinente all'introduzione di forme di fiscalità ambientale, oggetto di specifica Raccomandazione da parte della Commissione europea fin dal 2013.

E' stato anche l'anno del raggiungimento da parte dell'Italia dell'obiettivo stabilito dal Protocollo di Kyoto (riduzione del 6,5 per cento delle emissioni di gas serra rispetto al periodo 2008/2012), seppure attraverso l'acquisto dalla Polonia, ad ottobre 2015, delle unità di quantità assegnate per coprire il *gap* certificato ad aprile 2015, e l'anno della XXI Conferenza delle parti (COP 21) e dell'Accordo di Parigi di dicembre 2015.

Con riguardo all'analisi contabile, gli stanziamenti definitivi hanno visto l'incremento del 16,25 per cento rispetto al 2014, arrivando a superare, complessivamente, il miliardo di euro. In corso di gestione, la variazione incrementale più significativa rispetto al 2014 è avvenuta, in termini di impegno, con riguardo alle categorie economiche "investimenti fissi lordi" e "trasferimenti in conto capitale". L'incremento degli impegni di spesa corrente è stato più contenuto (3,46 per cento), ed ha avuto riguardo esclusivamente ai trasferimenti alle Pubbliche amministrazioni. La spesa per consumi intermedi ha mostrato un minimo contenimento rispetto al 2014, pari al 2,5 per cento. La capacità di provvedere al pagamento degli impegni assunti è stata nel 2015 complessivamente del 58,7 per cento, significativamente più bassa rispetto al 2014 (76 per cento). L'indice di tempestività dei pagamenti commerciali è pari a 3,85 giorni, valore che quantifica i giorni di ritardo nei pagamenti rispetto ai tempi previsti.

I residui di nuova formazione ammontano a complessivi 474,8 milioni, pari al 45,65 per cento degli stanziamenti definitivi. La gestione in conto residui ha determinato una riduzione dei residui di vecchia formazione del 53,7 per cento.

A fine 2015 i debiti fuori bilancio del dicastero ammontano a 10,8 milioni (di cui 4,4 milioni formati nell'anno). I debiti sono riconducibili, per la maggior parte, a contenzioso ed a spese di funzionamento delle Autorità di bacino.

Coerentemente con il passato, le risorse finanziarie del dicastero sono state assorbite per la maggior parte dalla missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" cui è stato assegnato l'89,2 per cento del totale degli stanziamenti definitivi del dicastero, per una somma pari a 928 milioni.

Nell'ambito del programma 12 "Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e delle bonifiche", che assorbe quasi la metà degli stanziamenti complessivi, assumono principale rilievo le attività di adeguamento alle condanne comunitarie in materia di discariche abusive e tese ad evitare di giungere a ulteriori sentenze di condanne in materia di bonifica di siti e di acque reflue.

In materia di acque reflue, con delibera CIPE n. 60 del 2012, sono stati previsti 176 interventi di depurazione-collettamento, per un importo di 1,8 miliardi. Di detti interventi, 80 sono stati già commissariati e 26 sono oggetto di diffida. Il MATTM ha, inoltre, finanziato il Piano straordinario di tutela e gestione della risorsa idrica, con 132 interventi previsti per un valore di 240,6 milioni. In materia di bonifiche, il MATTM ha stipulato diversi Accordi di programma per la bonifica di Siti di Interesse Nazionale (SIN).

Inoltre, a seguito della condanna comunitaria in materia di discariche abusive, il MATTM ha adottato un Piano straordinario di bonifica relativo a 44 discariche abusive, relativamente al quale il Ministero ha stipulato diversi Accordi di programma con le Regioni interessate. La gravità della vicenda è intensificata dalla constatazione che, ad oggi, non è stata presentata al Ministero alcuna istanza da parte delle Regioni interessate dal Piano, per l'erogazione delle risorse stanziate, e che, pertanto, le disponibilità (30 milioni circa per il 2014 e 30 milioni per il 2015) risultano tutte tra i residui propri finali. In tema di difesa del suolo, nel 2015 è stato stipulato il Piano stralcio degli interventi nelle aree urbane, con 132 interventi per un valore complessivo di 1,3 miliardi. Con riguardo alla programmazione 2015-2020, all'interno del complessivo fabbisogno regionale per interventi di difesa del suolo, che le Regioni hanno quantificato in 18,7 miliardi, sono stati individuati 1.093 interventi del valore complessivo di 4 miliardi, coperti per 2,45 miliardi (1,25 miliardi risorse FSC e 1,2 miliardi risorse MATTM).

Il programma 15 "Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti", che assorbe il 5,7 per cento del totale stanziamenti, evidenzia diversi profili critici, che si aggiungono alla problematica relativa alla difficile gestione del passaggio del sistema della tracciabilità dei rifiuti (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti - SISTRI) al nuovo impianto normativo

di cui al DL n. 101/2013 e del correlato contenzioso civile con la società titolare della concessione scaduta.

Non si tratta soltanto dei ritardi regionali nell'adozione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti, ma soprattutto della preoccupante situazione italiana (in particolare nelle Regioni Campania e Lazio) relativa al trattamento dei rifiuti ed alle discariche abusive, come già sopra accennato, che è esitata in sentenze di condanna comunitarie molto onerose. La materia dei rifiuti presenta in Italia gravi problematiche, anche correlate, in disparte ogni implicazione patologica, alla lentezza con cui si sta facendo strada la cultura del riciclo e della circolarità dell'economia, basata sui quattro principi basilari per la corretta gestione dei rifiuti (ridurre, riutilizzare, riciclare la materia, recuperare energia), che da anni costituiscono obbligo normativo in Italia e in Europa.

Come risulta dal Rapporto rifiuti urbani ISPRA 2015, nel nostro Paese, nel 2014 il 42 per cento dei rifiuti urbani trattati (di cui 16 per cento compostaggio) è stato avviato al riciclo, il 17 a incenerimento e il 31 in discarica. Le discariche costituiscono ancora un metodo fondamentale per smaltire i rifiuti, modalità che, oltre ad alimentare affari illeciti e impedire lo sviluppo di un ciclo virtuoso fondato su riciclaggio e prevenzione, rappresenta una pericolosa fonte di inquinamento per la salute dei territori e delle persone. Interventi rapidi "di sistema" appaiono improcrastinabili, anche fondati su incentivi /disincentivi tali da rendere prevenzione e riciclo più convenienti rispetto allo smaltimento in discarica, promuovendo politiche di prevenzione che applichino, anche in questo settore, il principio insuperabile "chi inquina paga" e prevedendo efficaci strumenti di attuazione delle misure ora inserite nella recente legge del 28 dicembre 2015, n. 221.

1. Programmazione strategica e finanziaria

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare svolge le funzioni proprie dello Stato in materia ambientale, così sintetizzabili: gestione dei rifiuti e interventi di bonifica di siti inquinati, tutela e gestione delle risorse idriche, sorveglianza, monitoraggio e recupero delle condizioni ambientali, prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno all'ambiente, conservazione e valorizzazione delle aree protette, difesa e assetto del territorio.

All'interno del "Sistema ambiente", rappresentato da istituzioni internazionali (es. ONU), europee, nazionali e territoriali, la programmazione strategica non può non essere ascritta nel più ampio ambito di programmazione europea e di vincoli assunti a livello internazionale, tenendo espressamente conto del quadro di misure descritte nel Programma nazionale di riforma (PNR), quale parte integrante del Documento di economia e finanza, e nel DEF stesso. Il PNR delinea, infatti, il quadro delle riforme attuate ed in corso d'attuazione, anche in materia ambientale[2].

I principali interventi normativi del 2015 possono senz'altro sintetizzarsi nella legge del 22 maggio 2015, n. 68 "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente" e nella legge del 28 dicembre 2015, n. 221 "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" (Collegato ambientale). Non è stata, invece, esercitata la delega (scaduta in data 26 giugno 2015) contenuta nell'art. 15 della legge 11 marzo 2014 n. 23 (delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente ed orientato alla crescita), attinente alla introduzione di nuove forme di fiscalità finalizzate ad orientare il mercato verso modi di consumo e produzione sostenibili, oggetto di specifica Raccomandazione da parte della Commissione europea fin dal 2013.

[2] Nel PNR 2016 sono state evidenziate le riforme attuate nel 2015 in materia ambientale e quelle in avanzamento in materia di bonifiche e danno ambientale (semplificazione procedimento bonifica e riforma gestione SIN), gestione rifiuti (Autorità di regolamentazione e progressivo passaggio dalla tassa alla tariffa), distretti idrografici, attuazione della legge n. 221/2015 (remunerazione dei servizi ecosistemici, fiscalità ambientale, economia circolare, rinnovabili e mobilità) riforma *governance* parchi.
Nell'appendice D al PNR 2016 si dà espressamente conto delle misure poste in essere nel 2015 per la riduzione dei gas serra del 13 per cento al 2020 per i settori non ETS (non energivori) quale *target* di Strategia Europa 2020.

Il DEF riserva ad un apposito allegato l'evidenziazione dei progressi realizzati in ambito di riduzione di emissioni di gas serra, anche nel percorso di raggiungimento dei *target* della Strategia Europa 2020. Va positivamente rilevato che, come risulta dall'apposito allegato al DEF 2016, l'obiettivo previsto dal Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), per regolamentare le emissioni di gas ad effetto serra nei Paesi che lo hanno sottoscritto per il periodo 2008-2012 (riduzione delle emissioni del 6,5 per cento rispetto livelli del 1990 nel periodo 2008-2012)[3], appare raggiunto con una limitata quantità in eccedenza, traslata nel secondo periodo di riferimento[4].

In tale contesto, la direttiva generale per l'attività amministrativa del MATTM evidenzia due grandi obiettivi strategici che devono connotare l'azione amministrativa. Il primo è quello di rafforzare il ruolo dell'Italia nell'ambito della cooperazione internazionale e dei seguiti da dare alla Conferenza sullo sviluppo sostenibile di Rio+20, sviluppando politiche ambientali sinergiche e integrate tra i diversi attori istituzionali e rivedendo la *governance* per lo sviluppo sostenibile. Il secondo è dato dal rafforzamento della coerenza tra l'azione di governo centrale e territoriale, assicurando il contributo delle Regioni agli obiettivi nazionali all'interno di un'attività di pianificazione unitaria.

Gli indirizzi strategici sono stati, quindi, articolati nelle seguenti priorità politiche per il triennio 2015-2017: 1) migliorare la gestione dei rifiuti e rafforzare la prevenzione dell'inquinamento; 2) prevenire il dissesto idrogeologico, migliorare la salvaguardia dei corpi idrici e rafforzare le azioni congiunte di difesa del suolo; 3) incrementare le attività di bonifica; 4) incrementare i livelli di protezione della natura e del mare; 5) incrementare l'efficacia delle

---

[3] La Relazione del Ministro dell'ambiente allegata al DEF 2016, ai sensi dell'art. 2, comma 9 della legge n. 39/ 2011 sintetizza l'evoluzione normativa internazionale ed europea in materia di cambiamenti climatici; informa sul raggiungimento degli obiettivi nel primo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto (2008-2012); valuta gli scenari delle emissioni con orizzonte temporale al 2020 idonei al raggiungimento dell'obiettivo previsto per i settori "non ETS" (*emission trading system*) dalla decisione n. 406/2009 (*"effort sharing"*), cioè una riduzione delle emissioni del 13 per cento al 2020 rispetto al 2005, e indica le azioni da attuare prioritariamente per porre il Paese sul giusto percorso rispetto a tale obiettivo; prospetta lo scenario delle emissioni dei settori ETS e non-ETS, con orizzonte temporale al 2030, al fine di fornire una valutazione del rispetto delle conclusioni del Consiglio europeo del 23-24 ottobre 2014 relative al "Quadro clima-energia 2030". I settori "non ETS" sono quelli non regolati dalla direttiva n. 2009/29/UE e sono identificabili approssimativamente con i settori agricolo, trasporti, residenziale e civile.
Il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) è entrato in vigore nel febbraio 2005 per regolamentare le emissioni di gas ad effetto serra nei Paesi che lo hanno sottoscritto per il periodo 2008-2012 (c.d. primo periodo di impegno). Con tale Protocollo, l'Italia si è impegnata a ridurre le proprie emissioni del 6,5 per cento rispetto ai livelli del 1990 nel periodo 2008-2012 (legge n. 120/2002). Nel secondo periodo di Kyoto 2013-2020, l'obiettivo coincide con l'impegno già assunto unilateralmente dall'Unione europea con l'adozione del c.d. pacchetto "clima-energia 2020", ossia una riduzione delle emissioni del 20 per cento al 2020 rispetto ai livelli del 1990.
Per quanto riguarda gli obiettivi di riduzione successivi al 2020, a seguito della comunicazione della Commissione europea sul "Quadro clima-energia 2030", il Consiglio europeo del 23 e 24 ottobre 2014 ha approvato le Conclusioni che contengono i nuovi obiettivi per il periodo 2021-2030. In sintesi, essi sono: 1) riduzione dei gas serra di almeno il 40 per cento a livello europeo rispetto all'anno 1990; 2) obiettivo vincolante a livello europeo pari ad almeno il 27 per cento di consumi energetici da rinnovabili; 3) obiettivo indicativo a livello europeo pari ad almeno il 27 per cento per il miglioramento dell'efficienza energetica nel 2030 rispetto alle proiezioni del futuro consumo di energia.
Dal 30 novembre al 12 dicembre 2015 si è svolta a Parigi la XXI Conferenza delle parti (COP21), con l'obiettivo (individuato nel corso della COP18 di Doha) di pervenire alla firma di un accordo volto a regolare il *post*-2020. Tale accordo, adottato con la decisione 1/CP21, è stato aperto alla firma a partire dal 22 aprile 2016 ed entrerà in vigore quando sarà ratificato da almeno 55 Paesi con una copertura stimata delle emissioni globali di almeno il 55 per cento. Pertanto, al momento, il Protocollo di Kyoto rimane l'unico trattato internazionale in vigore finalizzato a ridurre le emissioni di gas-serra. L'accordo definisce quale obiettivo di lungo termine il contenimento dell'aumento della temperatura ben al di sotto dei 2°C e il perseguimento degli sforzi di limitare l'aumento a 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali.

[4] L'obiettivo stabilito dal protocollo è stato perseguito in seguito all'accordo siglato nell'ottobre 2015 tra Italia e Polonia con il quale l'Italia ha potuto acquistare le unità di quantità assegnate (AAU) necessarie a coprire il *gap* certificato nell'allegato Kyoto dell'aprile 2015, per una spesa preventivata in una nota del Ministero dell'ambiente inviata al CIPE nel luglio 2015 di 5 milioni di dollari, da sostenere utilizzando "le risorse già stanziate presso la Banca mondiale". Il governo polacco ha così trasferito l'ammontare di quote richieste nel registro italiano. Tale trasferimento ha consentito all'Italia di colmare il divario dal proprio obiettivo.

attività di autorizzazione e valutazione ambientale; 6) supportare lo sviluppo sostenibile nel quadro degli accordi assunti a livello europeo e internazionale; 7) potenziare le capacità amministrativa del Ministero anche in previsione di eventi internazionali.

Il 56 per cento degli stanziamenti di competenza iniziali, pari a 371,26 milioni è stato assegnato alle priorità politiche e, conseguentemente, ad obiettivi strategici, mentre il resto è destinato alla realizzazione di obiettivi strutturali. La maggiori risorse attengono alla prevenzione del dissesto idrogeologico (142,6 milioni – 38,41 per cento) ed alle attività di bonifica (109,8 milioni – 29,58 per cento). Alla gestione dei rifiuti e prevenzione dell'inquinamento sono assegnate risorse in misura più contenuta (7,5 milioni) e trattasi prevalentemente di risorse da trasferire (6,7 milioni).

Detti indirizzi strategici devono, poi, raccordarsi con il quadro strategico della programmazione nazionale 2014-2020 dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), contenuti nell'Accordo di partenariato, approvato dal CIPE il 18 aprile 2014. Degli 11 obiettivi tematici ivi previsti, tre attengono alla politica ambientale[5]; alla realizzazione di essi è destinato complessivamente circa il 25 per cento del totale dei 42 miliardi di fondi previsti (cui va aggiunto il cofinanziamento nazionale).
Con riguardo all'organizzazione, ai sensi del dPCM n. 142 del 10 luglio 2014, presso il Ministero operano sette Direzioni generali, cui va aggiunto il Segretariato generale e gli Uffici di diretta collaborazione con il Ministro. Dal 2015 non opera più l'Ispettorato generale, che aveva il compito di coordinare gli interventi in campo di dissesto idrogeologico, in considerazione della creazione della nuova apposita Struttura di missione Italia sicura operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dal 2014.

Il personale in servizio è composto da 27 dirigenti (41 in dotazione organica) e 500 unità di personale non dirigenziale (559 in dotazione organica), con un rapporto dirigente/dipendente che, a livello di divisione, diventa talvolta molto basso (1:3). Per lo svolgimento delle proprie funzioni, però, il Ministero si avvale di personale esterno, legato a vario titolo al Ministero, che implementa molto significativamente la consistenza delle risorse umane. In primo luogo, il Ministero dispone di organismi di supporto statali in dipendenza funzionale, come il Corpo della capitaneria di porto – Guardia Costiera - il Comando Carabinieri per la tutela dell'ambiente (CCTA articolato in Nuclei operativi ecologici - NOE), il Corpo Forestale dello Stato, i reparti del Corpo della Guardia di Finanza ed i reparti delle Forze di Polizia. Sempre in dipendenza funzionale operano le Autorità di bacino nazionali (organismi misti Stato e Regioni formalmente soppressi a partire dal 2 febbraio 2016[6]), che, pur dotate di autonomia finanziaria e contabile, ricevono dal MATTM risorse con vincolo di destinazione per le spese del personale (279 unità) e di funzionamento. Il Ministero, per i propri compiti istituzionali, si avvale anche di altro personale: 38 unità comandato da varie AAPP; 12 unità distaccate da ISPRA; 348 unità (237 in AAp) tramite convenzioni con Sogesid; 18 unità in convenzione con il Consiglio nazionale delle ricerche (CNR). Le grandezze rilevate sul personale, secondo una vista gestionale espressa in AAp, evidenzia che il personale proprio ed esterno utilizzato dal Ministero è pari 791,39 AAp, che diventano 1.314,39 AAp, se si includono le unità di personale del CCTA (244 unità) e delle Autorità di bacino (279 unità). La spesa delle 527 unità di personale proprio (di cui 31 comandate out verso altre Amministrazioni) è di 65,2 milioni. La maggior parte della spesa per il personale del MATTM incide sulla Direzione generale degli affari generali e del personale, dove sono allocate 139 delle 527 unità di personale proprio (per una spesa di 9 milioni) e 244 unità del CCTA (per una spesa pari a

[5] OT 4: sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni; OT5: promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e gestione dei rischi; OT5: tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse.
[6] Per effetto dell'art. 51, comma 2, legge del 28 dicembre 2015, n. 221 che ha modificato l'art. 63 (Autorità di bacino distrettuale) del d.lgs. n. 152 del 03/04/2006 "Norme in materia ambientale", le Autorità di bacino nazionali, regionali e interregionali sono soppresse, il personale e le relative risorse trasferite alle Autorità di bacino distrettuali (denominate Autorità di bacino) le quali potranno organizzarsi secondo un un'articolazione territoriale a livello regionale (come specificamente previsto nel comma 3).

15,5 milioni), e sulla Direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque, che ha in carico le spese delle 279 unità in servizio presso le Autorità di bacino (per una spesa di 15,6 milioni).

Posto che il Ministero non dispone di un ruolo tecnico-specialistico adeguato alla specifica natura delle attività istituzionali che è chiamato a svolgere, per i compiti tipici e le attività tecnico-scientifiche lo stesso si avvale di altri soggetti pubblici (es. Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA) e privati, in forma societaria (quali la Castalia Consorzio Stabile S.c.p.A, vedi *infra*), anche *in house* (Sogesid S.p.A.).

In forza del nuovo Statuto ISPRA, il Ministro impartisce direttive generali per il perseguimento dei compiti istituzionali. La direttiva triennale, con aggiornamento annuale per il 2015, è stata emanata con decreto n. 108 del 10/06/2015, mentre si è ancora in attesa della stipula della Convezione triennale. Nel 2015, il dicastero ha trasferito all'ISPRA 4,3 milioni in termini di impegni in materia di ricerca ambientale (4 milioni nel 2014) e si è avvalso continuativamente di circa 12 unità del personale dell'Ente, prevalentemente con la modalità del distacco.

Sempre per fini istituzionali, il MATTM si continua ad avvalere anche della società *in house providing* Sogesid S.p.A. (società partecipata totalmente dal MEF).

I rapporti tra Ministero e Sogesid sono disciplinati su base convenzionale. In data 22/01/2015, con d.m. n. 13, è stata emanata la direttiva ministeriale concernente le attività della Sogesid per l'anno 2015, con la finalità di individuare gli ambiti settoriali sui quali la società garantisce il supporto tecnico, specialistico ed operativo. Nella stessa data è stata stipulata la prima Convenzione quadro triennale, volta a regolamentare i rapporti di carattere tecnico e specialistico, organizzativo ed economico tra il Ministero e la società, rendendo uniforme tutta l'attività convenzionale svolta dalla società per il Ministero, tenuto conto che, all'interno del quadro di riferimento delineato dalla Convenzione quadro, l'attività svolta dal Ministero e dalle singole Direzioni generali si sostanzia prevalentemente nella stipula di altre specifiche Convenzioni con Sogesid.

Risultano, infatti, ancora attive verso Sogesid convenzioni precedenti al 2014, di 3,2 milioni e di 7,8 milioni, dell'anno 2014. Inoltre, sussistono anche convenzioni più risalenti, per cui si è provveduto al pagamento all'atto della stipula della maggior parte della somma stabilita (35,3 milioni di euro), quando il servizio doveva essere ancora integralmente reso[7].

Per la prestazione dei servizi e l'esecuzione dell'attività oggetto della Convenzione quadro, la Sogesid utilizza prevalentemente proprio personale a tempo determinato o indeterminato, assunto attraverso l'espletamento di idonee procedure selettive. La Convenzione prevede un'analitica attività di monitoraggio e controllo dello stato d'attuazione dell'attività svolta da Sogesid, anche sulla scorta di relazioni trimestrali, nonché una precisa declinazione dell'esercizio del "controllo analogo".

Dal lato dei costi, i corrispettivi per le attività di pianificazione territoriale, piani di indagine e caratterizzazione, studi di fattibilità, progettazione e direzione lavori, coordinamento della sicurezza, supporto al responsabile del procedimento, collaudo, validazione, ecc., sono determinati a parcella, con applicazione di un ribasso del 30 per cento. Le spese per attività

[7] Tale situazione è stata evidenziata nella del. n. 24 del 24 marzo 2015 della Corte dei conti - Sezione di controllo sugli Enti sul bilancio della Sogesid S.p.A. per l'esercizio 2013, dove è stato, tra l'altro, evidenziato che la giacenza della liquidità superiore a 35 milioni ha comportato il rilevante introito a titolo di interessi sul deposito su conto corrente. Ha contribuito inoltre all'aumento di liquidità l'incasso di interessi su crediti verso la Regione Campania per 391.640 euro. Detti incassi hanno contribuito positivamente sul risultato d'esercizio della società. Tali osservazioni sono state confermate nella successiva Delibera n. 35/2016 sull'esercizio 2014.
Come riferito dall'Amministrazione, in sede di istruttoria sul rendiconto, il valore della Convenzione del 2011 di 117,6 milioni è relativo a 67 interventi, di cui 47 nel settore acque e 20 nel settore bonifiche. Allo stato attuale, dei 32 interventi, relativi ad acque e bonifiche, per cui Sogesid è incaricata della progettazione e dell'esecuzione, 28 hanno concluso la progettazione, per 18 sono stati affidati i lavori, per 4 sono in corso gli affidamenti. Dei 24 interventi sulle acque, di cui Sogesid è incaricata della sola progettazione, si è ancora in una fase di progettazione preliminare e solo per 5 interventi risulta conclusa la progettazione. Dell'importo liquidato nell'esercizio 2011, pari a 35,29 milioni, la Sogesid non ha avanzato ulteriori richieste di pagamento fino ad oggi.

di supporto ed assistenza tecnica al Ministero diverse da quelle sopra elencate, sono calcolate sulla base dei costi sostenuti dalla società in termini di giornata/uomo, più un rimborso in percentuale predeterminata (15 per cento, 7,2 per cento, 5 per cento e 2,70 per cento, a seconda del luogo di prestazione e dell'importo annuo fatturato) per le spese generali sostenute.

La mancanza di adeguate specializzazioni all'interno della dotazione organica del MATTM rende pressoché imprescindibile l'utilizzo del supporto di Sogesid. Nel solo anno 2015 sono state utilizzate ben 237 unità Sogesid espresse in anni/persona, con impegni a carico del Ministero pari a 28,7 milioni ed un costo in termini di prestazioni rese nel 2015 pari a 16,75 milioni. Va ulteriormente considerato che il numero delle unità utilizzato è destinato verosimilmente ad aumentare nel 2016, per effetto delle convenzioni operative stipulate e delle assunzioni intervenute, che hanno portato l'organico Sogesid da 140 unità a dicembre 2014 a 448 unità a dicembre 2015.

Con riferimento agli interventi finalizzati ad implementare la dotazione di personale del Ministero, nel 2016 è prevista l'applicazione di tre specifiche misure: la prima attiene alla stabilizzazione fino ad un massimo di quindici unità di personale comandato o distaccato presso il Ministero (comma 3 dell'art. 29 della legge n. 221/2015) mentre la seconda riguarda il raddoppio delle percentuali di assunzione del personale dirigenziali fino a dicembre 2017 per le attività inerenti il regolamento di organizzazione del Ministero. La terza appare decisamente non convenzionale, attenendo alla possibilità, riconosciuta al MATTM dalla legge di stabilità 2016, di assumere 42 unità nel 2016, attingendo alle graduatorie in corso di validità degli idonei di concorsi pubblici a tempo indeterminato banditi dall'ISPRA.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Gli stanziamenti di competenza iniziali del dicastero ammontano a 659 milioni. In fase di gestione hanno subito variazioni positive pari a 381 milioni[8] (di cui 47,48 milioni per reiscrizioni residui perenti[9]) che hanno riguardato prevalentemente la spesa in conto capitale relativa a interventi di bonifica ambientale per 135,3 milioni (area industriale di Bagnoli[10] e altri interventi urgenti), interventi nazionali di riduzione delle emissioni climalteranti e la promozione delle fonti energetiche alternative. Va anche evidenziata la variazione afferente a contributi a investimenti estero per 73 milioni relativa a progetti di cooperazione internazionale.

TAVOLA 1

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER TITOLO DI SPESA ESERCIZI 2013-2014-2015

(in milioni)

Titolo	Esercizio	Iniziali	Variazioni	di cui reiscrizioni	Definitivi	Variazioni su anno precedente	Composizione definitivi %
TITOLO I Spese correnti	2013	306,25	30,45	5,18	336,70	5,64	51,08
	2014	362,56	34,73	2,30	397,29	60,59	44,40
	2015	370,50	35,26	3,42	405,75	8,46	39,01
TITOLO II Spese in conto capitale	2013	152,38	160,58	146,58	312,96	-5,19	47,48
	2014	208,12	279,50	77,45	487,63	174,67	54,50
	2015	278,46	345,79	44,07	624,25	136,63	60,01
TITOLO III Rimborso passività finanziarie	2013	9,53	0,00		9,53	0,30	1,45
	2014	9,84	0,00		9,84	0,31	1,10
	2015	10,16	0,00		10,16	0,32	0,98
TOTALE	**2013**	**468,16**	**191,03**	**151,76**	**659,19**	**0,74**	**100,00**
	2014	**580,52**	**314,24**	**79,75**	**894,76**	**235,57**	**100,00**
	2015	**659,12**	**381,05**	**47,49**	**1.040,17**	**145,41**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[8] Le variazioni sono state effetto di DMT per 376,7 milioni e di legge di assestamento per il resto.

[9] La metà delle richieste di reiscrizione presentate dall'Amministrazione sono state effettuate per insufficienza delle risorse iscritte nel fondo di riserva, di cui all'art. 27 della legge n. 196/2009 dello stato di previsione del MEF.

[10] In data 24 maggio 2016 è stato firmato il protocollo per la vigilanza sulle procedure per la bonifica delle aree di Bagnoli tra Governo e Commissario straordinario.

La variazione in conto competenza non si discosta molto rispetto a quella relativa al 2014. Cambia però la composizione percentuale rispetto al totale: nel 2015 cresce di quasi il 6 per cento l'incidenza della spesa in conto capitale, tipologia di spesa che, come meglio si evidenzierà avanti, ha specifiche caratteristiche nel caso del MATTM.

In termini complessivi, prosegue l'andamento incrementale degli stanziamenti definitivi, che nel 2015 hanno superato il miliardo (1.040 milioni), aumentando rispetto al 2014 del 16,25 per cento (145,41 milioni).

L'analisi triennale degli stanziamenti per categoria economica mostra rispetto al 2013 un aumento delle spese correnti in valore assoluto (da 336,7 passa a 405,7 milioni), quasi interamente attribuibile ad incremento dei consumi intermedi (che però diminuiscono rispetto al 2014) e dei trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche.

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DI COMPETENZA VARIAZIONI RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE PER CATEGORIA ECONOMICA ESERCIZI 2013-2014-2015

(in milioni)

Classificazione economica	Variazioni iniziali/definitivi			Stanziamenti definitivi			Variazioni anno precedente			Composizione %		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	5,02	6,02	4,25	74,18	76,41	73,46	3,06	2,23	-2,96	11,25	8,54	7,06
di cui imposte pagate sulla produzione	*0,20*	*0,26*	*0,24*	*4,60*	*4,65*	*4,63*	*0,11*	*0,05*	*-0,02*	*0,70*	*0,52*	*0,44*
Consumi intermedi	27,46	29,36	23,63	97,10	135,61	132,02	0,41	38,51	-3,60	14,73	15,16	12,69
Trasferimenti di parte corrente	2,67	3,39	1,55	152,85	173,10	183,14	0,98	20,25	10,04	23,19	19,35	17,61
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*2,03*	*0,03*	*1,17*	*141,26*	*155,98*	*171,64*	*2,86*	*14,72*	*15,66*	*21,43*	*17,43*	*16,50*
Altre uscite correnti	-4,70	-4,03	5,82	12,57	12,16	17,14	1,19	-0,40	4,98	1,91	1,36	1,65
di cui interessi passivi	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*3,62*	*3,31*	*2,99*	*-0,30*	*-0,31*	*-0,32*	*0,55*	*0,37*	*0,29*
SPESE CORRENTI	**30,45**	**34,73**	**35,26**	**336,70**	**397,29**	**405,75**	**5,64**	**60,59**	**8,46**	**51,08**	**44,40**	**39,01**
Investimenti fissi lordi	43,45	200,31	201,40	73,11	227,29	227,07	13,73	154,18	-0,22	11,09	25,40	21,83
Trasferimenti in c/capitale	117,13	79,20	144,39	239,85	260,34	397,18	-18,93	20,49	136,85	36,39	29,10	38,18
di cui alle Amministrazione pubbliche	*59,19*	*37,61*	*66,16*	*181,91*	*218,76*	*304,16*	*-54,62*	*36,85*	*85,40*	*27,60*	*24,45*	*29,24*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**160,58**	**279,50**	**345,79**	**312,96**	**487,63**	**624,25**	**-5,19**	**174,67**	**136,63**	**47,48**	**54,50**	**60,01**
SPESE FINALI	**191,03**	**314,24**	**381,05**	**649,66**	**884,92**	**1.030,01**	**0,44**	**235,26**	**145,09**	**98,55**	**98,90**	**99,02**
Rimborso passività finanziarie	0,00	0,00	0,00	9,53	9,84	10,16	0,30	0,31	0,32	1,45	1,10	0,98
SPESE COMPLESSIVE	**191,03**	**314,24**	**381,05**	**659,19**	**894,76**	**1.040,17**	**0,74**	**235,57**	**145,41**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Si segnala che l'incremento degli stanziamenti iniziali nella categoria "Altre uscite correnti" rispetto al 2014 è interamente attribuibile all'aumento dello stanziamento della spesa per liti e arbitraggi, il cui stanziamento è complessivamente aumentato di 8,5 milioni[11], 4,27 dei quali assegnati alla Direzione generale per i rifiuti e inquinamento (RIN).

Nonostante l'incremento della spesa corrente, si riduce il suo rapporto di composizione rispetto al totale che, invece, come detto, ha privilegiato la spesa in conto capitale. In questo caso, l'incremento di valore è da attribuire alla categoria XXI "Investimenti fissi lordi", ma anche all'aumento dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche e ad altri soggetti diversi (cresciuti di 65 milioni). La più significativa variazione incrementale degli stanziamenti

[11] La variazione netta risultante dalla tabelle ammonta a 5,82 milioni in quanto 2,79 milioni provengono dal cap. 3822, fondo da ripartire (missione 33).

iniziali nel 2015 (complessivamente aumentati di 381 milioni) è attribuibile ad investimenti fissi lordi per 201,4 milioni ed a trasferimenti in conto capitale per 144,39 milioni.

2.2. Analisi della gestione delle spese

Gli impegni 2015 mostrano un incremento del 38,76 per cento rispetto al 2014, quasi interamente attribuibile all'aumento della spesa in conto capitale e, segnatamente, degli investimenti fissi, dei trasferimenti in conto capitale alle Amministrazioni pubbliche e a trasferimenti estero. L'incremento degli impegni è da attribuire ai capitoli già interessati da variazioni degli stanziamenti iniziali[12].

Una breve notazione va fatta in merito alla categoria di spesa relativa ai contributi e sovvenzioni, le cui grandezze sono evidenziate nel sito del MATTM "Amministrazione trasparente". L'Amministrazione ha trasferito a vario titolo risorse in ambito internazionale per circa 60 milioni, 51 dei quali collocabili nell'ambito della "ricerca e sviluppo".

L'incremento degli impegni di spesa corrente è più contenuto (3,46 per cento), e riguarda esclusivamente i trasferimenti alle AAPP. La spesa per consumi intermedi mostra un minimo contenimento rispetto al 2014 del 2,05 per cento.

TAVOLA 3

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER CATEGORIA ECONOMICA ESERCIZI 2014-2015

(in milioni)

Classificazione economica	Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione		Economie-Maggiori spese	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	66,81	65,29	66,55	65,00	0,43	0,30	9,44	8,17
di cui imposte pagate sulla produzione	*3,85*	*3,82*	*3,85*	*3,82*	*0,00*	*0,00*	*0,80*	*0,81*
Consumi intermedi	132,96	130,24	79,56	61,59	53,84	68,65	2,22	1,78
Trasferimenti di parte corrente	172,10	182,37	159,62	147,22	12,48	35,15	1,00	0,76
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*154,98*	*170,87*	*142,66*	*135,86*	*12,32*	*35,01*	*1,00*	*0,76*
Altre uscite correnti	4,45	11,61	3,57	11,61	0,88	0,00	7,71	5,53
di cui interessi passivi	*3,31*	*2,99*	*3,31*	*2,99*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
SPESE CORRENTI	**376,33**	**389,51**	**309,30**	**285,42**	**67,63**	**104,09**	**20,36**	**16,24**
Investimenti fissi lordi	62,90	151,12	36,74	28,87	190,24	198,11	0,30	0,09
Trasferimenti in c/capitale	225,03	384,81	156,97	224,34	102,89	172,65	0,48	0,19
di cui alle Amministrazione pubbliche	*183,45*	*291,95*	*115,43*	*206,73*	*102,85*	*97,40*	*0,48*	*0,02*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**287,94**	**535,92**	**193,71**	**253,20**	**293,13**	**370,76**	**0,78**	**0,29**
SPESE FINALI	**664,27**	**925,44**	**503,01**	**538,63**	**360,76**	**474,86**	**21,14**	**16,53**
Rimborso passività finanziarie	9,84	10,16	9,84	10,16	0,00	0,00	0,00	0,00
SPESE COMPLESSIVE	**674,11**	**935,60**	**512,85**	**548,79**	**360,76**	**474,86**	**21,14**	**16,53**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La capacità di provvedere al pagamento degli impegni assunti (velocità dei pagamenti di competenza) è stata nel 2015 del 58,7 per cento, significativamente più bassa rispetto al

[12] Si segnalano per completezza ulteriori capitoli afferenti alla categoria contributi in conto capitale ad AAPP: oltre al capitolo relativo alla bonifica e recupero dell'area industriale di Bagnoli (cap. 7503, risorse stanziate pari a 50 milioni totalmente trasferite); il capitolo 7503 "spese per l'attuazione degli interventi di bonifica dei siti di interesse nazionale contaminati dall'amianto" (stanziati 45 milioni, pagati 25 milioni); il 7511 "interventi di messa in sicurezza del territorio contro il dissesto idrogeologico" (stanziati 50 milioni totalmente trasferiti), il 7512 "fondo per il finanziamento di un piano straordinario di bonifica delle discariche abusive" (risorse stanziate per 30 milioni, nessun trasferimento). I contributi agli investimenti estero di cui al capitolo 7954 "Cooperazione di progetti internazionali" hanno avuto impegni per 77,3 milioni, ma per ben 74,98 milioni non è stato effettuato il pagamento. Nell'ambito degli investimenti fissi i capitoli più rilevanti, in termini di impegni sono stati: il 7082 "SISTRI" (risorse stanziate pari a 31,9 milioni pagate in minima parte), il 7509 "disinquinamento e ripristino ambientale" (risorse per 85 milioni risultano in minima parte pagate); l'8415 "spese per interventi nazionali di riduzione delle emissioni climalteranti e la promozione delle fonti energetiche alternative" (risorse 63,3 milioni non sono state impegnate) e l'8551 "spese relative alla costruzione, sistemazione, riparazione e manutenzione di opere idrauliche, ad interventi di sistemazione del suolo" (risorse impegnate e quasi interamente trasferite).

2014 (76 per cento). Il valore è inciso dalla ridotta capacità di pagamento della spesa corrente che si riduce dall'82,2 per cento nel 2014 a 73,3 per cento nel 2015, soprattutto per il basso valore dei pagamenti nei consumi intermedi che passano dal 59,8 per cento al 47,3 per cento (con una capacità di impegno che si assesta anche nel 2015 sul 98 per cento) e la riduzione dell'indice nei trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche che passano dal 92 per cento al 79,5 per cento (con una capacità di impegno del 99 per cento).

L'indicatore di pagamento si riduce decisamente anche con riguardo alla spesa in conto capitale (passando dal 67,3 nel 2014 a 47,2 nel 2015), soprattutto per il peggioramento della velocità di pagamento nella categoria investimenti, pari al 19 per cento contro il 58,4 per cento nel 2014. Va comunque tenuto presente che la capacità d'impegno in detta tipologia di spesa è stato del 27,7 per cento nel 2014 e del 66,6 per cento nel 2015.

Va rilevato che l'indice di tempestività dei pagamenti commerciali è pari a 3,85 giorni, valore che quantifica i giorni di ritardo nei pagamenti rispetto ai tempi previsti[13].

I tagli di spesa effettuati dal MATTM in forza della legge di stabilità 2015 ammontano a 21,1 milioni.

In termini di cassa, gli stanziamenti aumentano dagli iniziali 689 ai definitivi 1.125 milioni. L'indice di copertura della cassa sugli stanziamenti di competenza assume un valore di poco superiore all'unità mentre, per le spese correnti, l'indice è leggermente inferiore. Il dato indicherebbe una copertura di cassa leggermente insufficiente a coprire il fabbisogno, anche se, comunque, anche la cassa genera economie che, per il 2015, sono state di 386 milioni, pari al 34,33 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa.

La spesa per consumi intermedi - Come risulta evidente dalla tavola seguente, la maggior parte della spesa del MATTM attiene a trasferimenti a Pubbliche amministrazioni (AAPP) sia correnti che di conto capitale. Il titolo giuridico da cui deriva l'onere del trasferimento è principalmente riconducibile a convenzioni e accordi quadro che il dicastero ha nel tempo stipulato con enti internazionali ed europei, nonché con AAPP statali e locali, attività convenzionale che rappresenta, quindi, lo strumento dominante di gestione della spesa[14]. Risulta, infatti, che gli impegni di competenza 2015 della categoria "consumi intermedi" attengono in misura marginale (3 per cento) a procedure di acquisto CONSIP, mentre per il 33 per cento a convenzioni e accordi quadro. Gli impegni di competenza relativi a investimenti fissi lordi attengono per il 25 per cento a convenzioni e accordi quadro, e per lo 0,09 per cento a acquisti con procedure CONSIP. Appare, inoltre, piuttosto frequente che, al di là della formale classificazione della spesa (riferibile a scelte, anche risalenti nel tempo, effettuate dal Ministero dell'economia e finanze al momento dell'istituzione del capitolo), in via di fatto la gestione della spesa avvenga attraverso trasferimenti, anche quando è classificata diversamente.

Va infatti notato che il 67 per cento della categoria economica "investimenti fissi lordi" non è relativa a spese di investimento diretto, cioè immediatamente incrementative del patrimonio, ma a trasferimenti e contributi in conto capitale. Anche gli impegni in conto residui di stanziamento (impropri) sono stati assunti in forza di convenzioni e procedure di acquisto per 12,4 milioni e 94,8 milioni attengono a trasferimenti e contributi.

In termini di stanziamenti definitivi, la spesa per consumi intermedi risulta per il 56,3 per cento concentrata sulla Direzione generale per la protezione della natura e del mare (PNM), che ha prodotto anche l'ammontare più elevato di residui di nuova formazione[15]

[13] L'indice peggiora per quanto riguarda i tempi dei pagamenti del CCTA, pari a 27,1 giorni.

[14] La più incisiva attività convenzionale è quella verso ISPRA e soprattutto verso SOGESID. A seguito della convenzione quadro triennale e della direttiva, entrambe emanate il 22 gennaio 2015, ciascuna Direzione generale ha stipulato convenzioni attuative con la società.

[15] I residui riguardano prevalentemente il capitolo 1644 che accoglie le spese per la protezione dell'ambiente marino e noleggio mezzi nautici da destinare alla missione 18 programma 13 "Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino"; gli stanziamenti di competenza definitivi sono paria a 60,17 milioni e i residui di nuova formazione propri sono 38,60 milioni. Sullo stesso capitolo sono, inoltre, stanziate le risorse derivanti da convenzioni con l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Liguria (4,5 milioni), con gli enti gestori delle 27 Aree marine protette (4,6 milioni), con il Consiglio nazionale delle ricerche (2,02 milioni), con Unioncamere (1,35 milioni).

(41,9 milioni pari al 56 per cento degli stanziamenti definitivi), evidenziando una capacità di pagamento bassissima[16]*. Anche la Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e per i rapporti con l'unione europea e gli organismi internazionali ha accumulato residui in misura significativa (15,6 milioni).*
Nell'ambito della spesa per consumi intermedi, il dicastero sostiene spese di locazione per 6,23 milioni per i propri uffici. Lo stesso, in effetti, ha fin dal 1998 in uso immobili che occupa sine titulo*, per cui corrisponde (prima all'INAIL ora alla Fimit S.g.r. S.p.A.) una indennità di occupazione "temporanea". Risulta, però, destinatario di immobili di proprietà dell'Agenzia del demanio, la cui assegnazione formale è avvenuta in data 19 giugno 2015 ma che risultano ancora occupati dagli uffici del MISE e che, comunque, sono ancora da riqualificare. Sul Ministero gravano anche 1,3 milioni per spese di locazione del CCTA. L'intera spesa di funzionamento del CCTA grava sui consumi intermedi del MATTM per 6,45 milioni, così come sono a carico del Ministero le spese per il funzionamento della Autorità di bacino per 1,2 milioni.*

La complessiva gestione dei residui evidenzia una massa di residui iniziali pari a 402,5 milioni e finali di 661,2. I residui di nuova formazione ammontano a complessivi 474,8 milioni, pari al 45,65 per cento degli stanziamenti definitivi.

TAVOLA 4

GESTIONE DEI RESIDUI PER CATEGORIA ECONOMICA
ESERCIZI 2014-2015

(in milioni)

Classificazione economica	Esercizio	Definitivi iniziali	Pagamenti	Economie-Maggiori spese	% Riduzione	Giacenza	Nuova formazione		Finali
							Impropri	Propri	
Redditi di lavoro dipendente	2014	1,10	0,91	0,02	84,27	0,17	0,00	0,43	0,60
	2015	0,60	0,28	0,01	48,87	0,31	0,00	0,30	0,60
di cui imposte pagate sulla produzione	*2014*	*0,06*	*0,05*	*0,01*	*99,06*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
	2015	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*100,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Consumi intermedi	2014	40,03	29,35	4,48	84,51	6,20	0,43	53,41	60,04
	2015	60,04	30,34	4,98	58,83	24,72	0,00	68,65	93,37
Trasferimenti di parte corrente	2014	11,74	8,49	2,40	92,83	0,84	0,00	12,48	13,32
	2015	13,32	3,41	0,72	30,99	9,19	0,00	35,15	44,34
di cui alle amministrazioni pubbliche	*2014*	*9,35*	*8,44*	*0,07*	*91,00*	*0,84*	*0,00*	*12,32*	*13,16*
	2015	*13,16*	*3,41*	*0,72*	*31,38*	*9,03*	*0,00*	*35,01*	*44,04*
Altre uscite correnti	2014	0,03	0,02	0,00	92,96	0,00	0,00	0,88	0,88
	2015	0,88	0,88	0,00	99,88	0,00	0,00	0,00	0,00
SPESE CORRENTI	**2014**	**52,89**	**38,77**	**6,90**	**86,35**	**7,22**	**0,43**	**67,20**	**74,84**
	2015	**74,84**	**34,91**	**5,71**	**54,28**	**34,22**	**0,00**	**104,09**	**138,31**
Investimenti fissi lordi	2014	116,81	57,41	44,73	87,44	14,67	164,08	26,16	204,91
	2015	142,68	82,26	5,02	61,17	55,41	75,86	122,25	253,52
Trasferimenti in c/capitale	2014	155,44	27,55	107,96	87,17	19,94	34,83	68,06	122,83
	2015	185,06	73,04	15,30	47,73	96,72	12,18	160,47	269,38
di cui alle Amministrazione pubbliche	*2014*	*152,52*	*25,56*	*107,12*	*86,99*	*19,84*	*34,83*	*68,02*	*122,69*
	2015	*130,33*	*40,58*	*15,22*	*42,81*	*74,53*	*12,18*	*85,22*	*171,94*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**2014**	**272,26**	**84,96**	**152,69**	**87,29**	**34,61**	**198,91**	**94,22**	**327,74**
	2015	**327,74**	**155,30**	**20,31**	**53,58**	**152,13**	**88,04**	**282,72**	**522,89**
SPESE FINALI	**2014**	**325,15**	**123,73**	**159,59**	**87,14**	**41,83**	**199,34**	**161,42**	**402,59**
	2015	**402,59**	**190,21**	**26,02**	**53,71**	**186,35**	**88,04**	**386,81**	**661,20**
SPESE COMPLESSIVE	**2014**	**325,15**	**123,73**	**159,59**	**87,14**	**41,83**	**199,34**	**161,42**	**402,59**
	2015	**402,59**	**190,21**	**26,02**	**53,71**	**186,35**	**88,04**	**386,81**	**661,20**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Come già rilevato, la capacità di pagamento è sensibilmente ridotta rispetto al 2014, quando i residui di nuova formazione rappresentavano circa il 40 per cento degli stanziamenti definitivi. Va detto che una parte significativa di residui è di stanziamento su spese in conto

[16] Si tratta, in parte, di un impegno correlato alla stipula della convenzione per il Servizio di intervento antinquinamento marino, ai sensi della legge del 31 dicembre 1982, n. 979, della durata di 24 mesi, scadente il 31 luglio 2017. Il dicastero ha provveduto all'assunzione di impegni pluriennali per 15,16 milioni nel 2015; 26 milioni nel 2016 e 10,8 milioni nel 2017, sul capitolo 1644.

capitale (88 milioni), formatasi principalmente per l'istituzione del capitolo 8415 cui sono state assegnate risorse di competenza per 63,3 milioni alla fine del 2015 (DMT n. 86001 del 2 dicembre 2015). La gestione in conto residui ha determinato una riduzione dei residui di vecchia formazione del 53,7 per cento, di gran lunga inferiore a quella del 2014 (pari all'87,14 per cento). L'indice di smaltimento si è ridotto soprattutto con riguardo ai trasferimenti in conto capitale alle AAPP: 42,81 per cento nel 2015 a fronte dell'86,99 nel 2014.

Con riguardo ai debiti fuori bilancio, nell'anno 2015 è stata iscritta la somma di 207 milioni, scaturente da sentenza di condanna per risarcimento danni dovuti allo stato di degrado eccedente il deterioramento collegato al normale uso al momento del rilascio degli immobili locati a favore della Commissione VIA-VAS. Poiché l'intero importo è stato saldato nel corso dell'anno, a fine 2015 i debiti fuori bilancio del dicastero risultano pari a 10,8 milioni (di cui 4,4 milioni formati nell'anno), rideterminati in 9,2 milioni, tenendo conto delle somme soltanto impegnate. I debiti sono riconducibili soprattutto a contenzioso che grava sul capitolo 2211 "Spese per l'esecuzione di convenzioni internazionali" (7,5 milioni, di cui 2,8 milioni accertati nel 2015) e che vede come controparte l'Istituto del commercio estero (ICE)[17]. Altro debito fuori bilancio rilevante, pari a 1 milione, riguarda le spese di funzionamento delle Autorità di bacino[18] (capitolo 3021) maturato a partire dal 2013: il debito riguarda prevalentemente le spese di locazione delle Autorità di bacino Tevere e Liri-Garigliano-Volturno.

I debiti verso la Tesoreria, che ammontavano a inizio anno a 8,1 milioni, si sono ridotti a 6,7 milioni. Tali debiti riguardano esclusivamente obbligazioni pregresse oggetto di contenzioso per lavori su opere idrauliche deliberati ed affidati dai Provveditorati opere pubbliche a società private. L'Amministrazione rifonde le spese derivanti da detto contenzioso, pur rimanendo estranea fino alla richiesta di pagamento.

Le entrate derivanti da servizi resi dall'Amministrazione ammontano nel 2015 a 536,4 milioni, le somme riassegnabili nell'anno sono state invece 265 milioni, di cui 263,9 milioni riassegnati.

3. Missioni e programmi

Coerentemente con gli esercizi precedenti, anche nel 2015 le risorse finanziarie del dicastero sono assorbite per la maggior parte dalla missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" cui è stato assegnato l'89,2 per cento del totale degli stanziamenti definitivi del dicastero (86,4 nel 2014). Segue la missione 17 "Ricerca e innovazione" con il 7,8 per cento (9,8 nel 2014) e le missioni 32 "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche" e 33 "Fondi da ripartire", rispettivamente del 2 per cento e dello 0,8 per cento.

In termini di valore assoluto, la missione 18 non appare particolarmente rilevante, rappresentando solo lo 0,15 per cento delle risorse di competenza statali a disposizione nel 2015: peraltro, rispetto agli anni precedenti si registra un lieve incremento (nel 2013 l'incidenza era dello 0,10 per cento, nel 2014 dello 0,12 per cento). Va inoltre rilevato che la missione 18 è di carattere trasversale, in quanto alimentata dal MATTM (70,2 per cento), dal Ministero delle politiche agricole e forestali (15,66 per cento) e dal Ministero dell'economia e delle finanze (14,14

[17] Il contenzioso riguarda l'applicazione di un accordo triennale stipulato il 6 luglio 2013, tra il dicastero e l'ICE per un servizio di supporto in tematiche ambientali nell'ambito delle intese bilaterali di cooperazione in una serie di aree geografiche ritenute strategiche. Il Ministero ha sospeso i pagamenti verso l'ICE in attesa di chiarimenti ed integrazioni con i rappresentati della controparte anche a seguito della relazione della Corte dei conti Sezione centrale di controllo sulla gestione del. n. 12 del 22/12/2015 "L'attuazione di iniziative e progetti ambientali in Cina, nell'ambito del programma SICP – *Sino italian cooperation program for environmental protection*".

[18] Le Autorità di bacino, enti funzionali di Stato e Regioni, gravano, per le spese di funzionamento sul MATTM. Sono sette: ADB Adige; ADB Alto Adriatico; ADB Po; ADB Serchio; ADB Arno; ADB Tevere; ADB Liri Garigliano Volturno. Con riguardo a dette Autorità, costituite con la legge n. 183 del 1989, è rimasta ancora irrisolta la problematica della loro sostituzione con le Autorità di bacino distrettuale, previste dall'art. 63 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Ad oggi le Autorità di distretto non risultano ancora costituite, tanto che, con disposizioni successive, è stato necessario prorogare l'operatività delle cessate Autorità di bacino di rilievo nazionale.

per cento)[19]. Invece, al finanziamento della missione 17 (2,86 miliardi di risorse stanziate) corrisponde principalmente il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (per 2,15 miliardi, pari al 75,14 per cento) mentre l'apporto di risorse del dicastero a detta missione è rimasto, nel 2015, pressoché costante (2,86 per cento) con stanziamenti prevalentemente di natura corrente.

TAVOLA 5

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER PROGRAMMI ESERCIZIO 2015

(in milioni)

Programmi	C.d.R.	Stanziamenti definitivi	Inc. % su Missione	Inc. % su Totale	Impegni	Residui nuova formazione totali	Residui nuova formazione impropri	Economie/Maggiori spese
03. Ricerca in materia ambientale	SG	81,93	100,00	7,88	81,92	0,08	0,00	0,01
Totale missione 17		**81,93**	**100,00**	**7,88**	**81,92**	**0,08**	**0,00**	**0,01**
03. Valutazioni e autorizzazioni ambientali	DVA	21,25	2,29	2,04	20,38	6,25	0,00	0,87
05. Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali	SVI	119,23	12,85	11,46	117,43	93,66	1,01	0,79
08. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	AGP	22,09	2,38	2,12	22,09	3,11	0,00	0,00
11. Coordinamento generale, informazione e comunicazione	SG	16,10	1,74	1,55	14,71	12,69	1,05	0,34
12. Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche	STA	434,92	46,87	41,81	417,42	198,54	15,88	1,62
13. Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversita' e dell'ecosistema marino	PNM	168,62	18,17	16,21	165,01	51,20	0,50	3,11
15. Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti	RIN	60,26	6,49	5,79	58,06	34,99	1,46	0,73
16. Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili	CLE	85,56	9,22	8,23	16,93	72,53	67,97	0,66
Totale missione 18		**928,02**	**100,00**	**89,22**	**832,02**	**472,97**	**87,87**	**8,12**
02. Indirizzo politico	GAB	10,05	45,50	0,97	8,21	0,37	0,00	1,84
03. Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	AGP	12,04	54,50	1,16	11,02	1,44	0,17	0,85
Totale missione 32		**22,09**	**100,00**	**2,12**	**19,22**	**1,81**	**0,17**	**2,70**
01. Fondi da assegnare	AGP	8,13	100,00	0,78	2,43	0,00	0,00	5,69
Totale missione 33		**8,13**	**100,00**	**0,78**	**2,43**	**0,00**	**0,00**	**5,69**
Totale		**1.040,17**		**100,00**	**935,60**	**474,86**	**88,04**	**16,53**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Con riferimento all'analisi dei programmi, si anticipa una sintetica evidenziazione delle caratteristiche generali, per poi procedere ad una trattazione più approfondita di quelli più rilevanti, tenuto conto sia della rilevanza economica che dell'importanza intrinseca. In merito alla relazione tra programmi e centri di responsabilità (C.d.R.) affidatari, si evidenzia nel 2015 una corrispondenza univoca tra programmi e C.d.R.[20], nel senso che ciascun programma appare affidato ad un unico Centro di responsabilità.

Il programma 17.3 "Ricerca in materia ambientale", l'unico della missione 17, assegnato nel 2014 alla DG Sviluppo sostenibile (SVI) e ed alla DG Affari generali (AGP), nel 2015 è stato, infatti, attribuito solo al Segretariato generale (SG). Al programma è assegnato il 7,88 per cento dello stanziamento totale del Ministero. Le risorse sono prevalentemente di parte corrente e riguardano trasferimenti per la ricerca destinati ad ISPRA (circa 62 milioni, pari al 5,96 per cento

[19] Il Ministero dello sviluppo economico, che, seppur in misura marginale, aveva contribuito a finanziare la missione fino al 2014, dal 2015 non apporta più risorse.

[20] I centri di responsabilità del dicastero sono: Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (GAB – C.d.R. 1); DG per la protezione della natura e del mare (PNM – C.d.R. 2); DG per lo sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e per i rapporti con l'unione europea e gli organismi internazionali (SVI – C.d.R. 4); DG per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali (DVA – C.d.R. 5); DG degli affari generali e del personale (AGP – C.d.R. 7); DG per la salvaguardia del territorio e delle acque (STA – C.d.R. 8); Segretariato generale (SG- C.d.R. 9); DG per i rifiuti e l'inquinamento (RIN – C.d.R. 10); DG per il clima e l'energia (CLE – C.d.R. 11).

dello stanziamento complessivo), ma risultano significativi anche i contributi agli investimenti (circa 20 milioni).

La missione 18, nel 2015, è stata integrata con due nuovi programmi: 15 "Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti" e 16 "Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili", attribuiti alle due Direzioni di nuova istituzione: DG rifiuti e inquinamento (RIN) e DG clima ed energia (CLE); i programmi n. 3, 5, 11 e 12 hanno modificato la loro denominazione[21].

Il programma 18.03 "Valutazioni e autorizzazioni ambientali" della missione 18 è finalizzato all'attività necessaria alla valutazione ambientale e strategica delle opere pubbliche[22]. Esso ha stanziamenti definitivi per 21,2 milioni (2,04 per cento degli stanziamenti del dicastero e 2,29 per cento della missione 18). La spesa è prevalentemente per consumi intermedi (12,6 milioni pari all'1,21 per cento degli stanziamenti complessivi). Una cospicua parte delle risorse del programma è destinata all'attività di valutazione ambientale.

L'implementazione ed il miglioramento dell'attività di valutazione, oggetto di specifica priorità politica nella direttiva 2015, potrebbe essere facilitata dall'applicazione dell'art. 2 della legge n. 221/2015 (c.d. Collegato ambientale) che ha previsto l'incremento dell'aliquota di prodotto annualmente versata al MATTM per la coltivazione degli idrocarburi in mare, da destinare specificamente all'attività di valutazione ambientale in ambito costiero e marino.

Con riferimento ai consumi intermedi, otto milioni sono allocati sul capitolo 2701, le cui risorse sono destinate per la maggior parte alle spese per remunerare i componenti e per il funzionamento della Commissione valutazione impatto ambientale e strategico (VIA-VAS) e Autorizzazione integrata ambientale (AIA). Da quanto comunicato dal Ministero, per la Commissione VIA-VAS è stata impegnata (cap. 2701/28) nel 2015 la somma di 5,85 milioni e pagata la somma di 5,61 milioni, a fronte di entrate accertate di 1,59 milioni, corrispondenti al versamento posto a carico dei destinatari dei pareri. In aggiunta a dette spese, il MATTM ha anche fatto fronte ad ulteriori impegni per beni e servizi pari a 1,53 milioni, di cui 1,45 da convenzione con Sogesid.

La considerevole spesa sostenuta è verosimilmente destinata a ridursi, tenuto conto del più contenuto numero dei componenti e dei nuovi requisiti che gli stessi dovranno possedere, in forza del d.m. del 6 maggio 2015, che ha applicato l'art. 12 del DL n. 91/2014. Tale norma, nel diminuire i componenti della Commissione da 50 a 40 membri ha anche demandato al MATTM di ripartire le quaranta unità per profili di competenza ed esperienza, stabilendo i relativi criteri. Al momento, il decreto di composizione della nuova Commissione (tenuto conto che la precedente è scaduta il 19 luglio 2014) è in corso di registrazione presso il competente Ufficio della Corte dei conti.

Il programma 18.05 "Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali" ha risorse per 119,2 milioni (11,46 per cento degli stanziamenti complessivi) con prevalente concentrazione di risorse nella categoria contributi agli investimenti esteri (77,3 milioni pari al 7,44 per cento del totale) e nei consumi intermedi (27 milioni pari al 2,65 per cento del totale). E' nell'ambito di tale programma che si è sviluppata l'attività correlata alla partecipazione dell'Italia alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) che nel dicembre 2015 si è sostanziata nella elaborazione dell'Accordo globale chiuso a Parigi nell'ambito della 21^ Conferenza delle parti (COP21). Nell'ambito dell'attuazione del programma 5 è stata avviata anche l'attività per l'adozione della Strategia nazionale di sviluppo sostenibile.

---

[21] Nel 2014 i programmi riportavano la seguente denominazione: 18.03 Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento; 18.05 Sviluppo sostenibile; 18.12 Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche.

[22] All'interno del programma rientrano anche le risorse (in termini di trasferimenti ad ISPRA) destinate alle attività relative all'attuazione del Regolamento CE n. 1907/2006 concernente la registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche (REACH) e l'istituzione dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche.

Il programma 18.08, relativo alla "vigilanza e repressione in ambito ambientale", è attribuito alla competenza della DG affari generali e personale (AGP) ed assomma il 2,12 per cento degli stanziamenti del MATTM ed il 2,38 per cento della missione 18. Lo stanziamento complessivo del programma di 22 milioni copre le spese del personale (15,7 milioni) e le spese di funzionamento del CCTA (6,5 milioni)[23]. La specifica vigilanza e repressione del danno ambientale, che costituisce il contenuto tipico del programma, è rimessa interamente al CCTA, che opera in parallelo con l'attività svolta anche da altri Corpi, funzionalmente dipendenti dal MATTM *rationae materiae* (Capitanerie di porto, Corpo Forestale, Guardia di Finanza). La CCTA annualmente redige una relazione sulle attività condotte, cui si rinvia.

Il programma 18.11 "Coordinamento generale, informazione e comunicazione", attuato dal Segretariato generale (SG), incide per una percentuale piuttosto bassa sugli stanziamenti complessivi (1,55 per cento pari a 16,1 milioni) e presenta un elevato ammontare di risorse destinate a contributi agli investimenti per 11,9 milioni, che sebbene impegnati sono tutti transitati nel conto residui, in quanto non pagati.

Il programma 18.16 "Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili" è di pertinenza della DG per il clima e l'energia (CLE) istituita nel 2015. Ha stanziamenti complessivi per 86 milioni, pari all'8,23 per cento del totale. La spesa è principalmente classificata in investimenti fissi, quasi completamente trasmigrati in residui di stanziamento, per effetto dell'istituzione del capitolo 8415 che a dicembre 2015, ha avuto uno stanziamento di competenza di circa 63 milioni. Nell'ambito del programma si è proceduto all'utilizzo del Fondo rotativo di Kyoto (che prevede finanziamenti a tasso agevolato per l'efficientamento energetico e per la mobilità sostenibile) e con decreto direttoriale del 16 giugno 2016 è stata adottata la Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (SNAC).

3.1. Programma "18.12 Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e delle bonifiche"

Il programma assorbe la maggior parte delle risorse del dicastero per un ammontare complessivo di 434,91 milioni (41,81 per cento degli stanziamenti complessivi); l'area degli interventi interessa sia la priorità politica 2, relativa al dissesto idrogeologico e salvaguardia dei corpi idrici, sia la priorità politica 3, che riguarda le attività di bonifica.

Il programma viene attuato dalla Direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque (STA), ed è caratterizzato da attività di regolamentazione e monitoraggio degli interventi attuati sul tutto il territorio nazionale, anche attraverso Accordi quadro e di programma, finanziati anche con risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC), secondo riparti contenuti in apposite delibere CIPE. Le istituzioni coinvolte sono molteplici: Regioni ed Enti locali, ma anche il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il programma, in termini di spese del personale (20,33 milioni) e consumi intermedi (2,9 milioni), impiega risorse poco rilevanti (rispettivamente dell'1,96 per cento e 0,29 per cento del totale stanziamenti definitivi)[24]. Le risorse del programma sono, infatti, destinate prevalentemente a contributi in conto capitale ad Amministrazioni locali (251,35 milioni) e ad investimenti fissi (102,96 milioni). Invero, nelle suddette categorie sono presenti impegni relativi a prestazioni professionali Sogesid pari a 6,12 milioni; le prestazioni fatturate da Sogesid nell'anno 2015 sono state di 3,4 milioni e sono state svolte da 48,5 unità/AAp,

[23] Il capitolo 3641 acceso per le spese di funzionamento si è dimostrato negli anni insufficiente per il sostentamento delle spese del Comando ed ha generato DFB per complessivi 2,28 milioni (di cui 476 mila nel 2015).

[24] L'Amministrazione ha comunicato che a dicembre 2015 è stato sottoscritto tra MATTM e Servizio di protezione civile (SPC) l'atto esecutivo di un progetto per l'impiego di 106 volontari del SPC da impiegare presso le Autorità di bacino nazionali/Distretti con risorse a carico del dicastero.

aggiuntive rispetto al personale ministeriale utilizzato di circa 65 unità/AAp e al personale ISPRA di 4 unità/AAp. Le spese del personale comprendono anche i trasferimenti alle Autorità di bacino per 15,6 milioni.

In tema di risorse idriche, la Direzione ha svolto attività istruttoria sugli interventi finanziati da diverse delibere CIPE, ed in particolare, dalla delibera n. 60/2012, soprattutto in funzione del superamento del contenzioso comunitario in materia di acque reflue urbane ex artt. 258 e 260 TFUE (direttiva comunitaria n. 91/271/CE: procedura n. 2014/2059[25]; procedura n. 2009/2034 nelle aree sensibili[26]; procedura n. 2004/2034 nelle aree normali[27]).

La succitata delibera CIPE n. 60/2012[28] ha previsto 176 interventi del valore complessivo di 1,8 miliardi, ritenuti "prioritari e urgenti a carattere regionale" relativi al settore idrico (depurazione/collettamento) da realizzarsi nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia per il superamento delle procedure di precontenzioso e contenzioso comunitario. Su tali interventi il MATTM non attua monitoraggio di risorse, in quanto di provenienza FSC, ma segue i procedimenti di attuazione della procedura d'infrazione comunitaria. Di questi interventi, 80 sono stati commissariati e 26 sono stati oggetto di diffida, cui potrà seguire la nomina del commissario. Nel solo 2015 si è proceduto al commissariamento di 64 agglomerati su cui operare 107 interventi del valore finanziario di 1,14 miliardi.

Nell'ambito del riordino del Sistema idrico integrato, è stata istruita l'attività di accertamento, in ambito regionale, dell'adempimento degli obblighi imposti dall'art. 147 del d.lgs. n. 152/2006, a seguito della quale sono state attuate le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni inadempienti nell'individuazione degli enti di governo d'ambito.

Sempre in funzione del superamento del contenzioso comunitario, ai sensi dell'art. 1, comma 112 della legge n. 147 del 27 dicembre 2013 (legge di stabilità 2014), è stato istituito, presso il MATTM il Fondo per il finanziamento del "Piano straordinario di tutela e gestione della risorsa idrica" finalizzato in via prioritaria a potenziare la depurazione dei reflui urbani. Il Piano comprende 132 interventi (di cui 28 cantierati), per un costo complessivo di 240,6 milioni,

---

[25] Concernente il trattamento delle acque reflue urbane per 1700 agglomerati per cui il Ministero ha espresso parere motivato a seguito di lettera di messa in mora da parte della Commissione.

[26] Il 10 aprile 2014 la Corte di giustizia europea ha emesso sentenza di condanna *ex* art. 258 TFUE nella causa C-85/13 per 41 agglomerati urbani distribuiti su 11 Regioni con carico generato superiore a 10.000 a.e. (abitanti equivalenti) che scaricano in aree sensibili. Ad ottobre 2015, la Commissione, valutate le informazioni trasmesse, ha ritenuto 5 agglomerati, oggetto di contenzioso, conformi alla direttiva.

[27] Il 19 luglio 2012 nella causa C-565/10 la Corte di giustizia europea *ex* art. 260.1 TFUE ha condannato lo Stato italiano alle spese di giudizio per mancato adeguamento, nei termini previsti dalla direttiva comunitaria n. 91/271/CEE, dei sistemi di raccolta e di trattamento delle acque reflue provenienti da agglomerati urbani con oltre 15.000 abitanti equivalenti (a.e.) che scaricano in "aree normali" i quali avrebbero dovuto essere dotati, a far data dal 31 dicembre 2000, di un sistema di reti fognarie conforme ai requisiti comunitari e per i quali la totalità delle acque collettate avrebbe dovuto essere assoggettata ad un trattamento secondario o ad un trattamento equivalente. La sentenza impone la necessità che lo Stato italiano avvii al più presto le opere necessarie per adempiere agli obblighi previsti, in modo da evitare l'apertura di una procedura di infrazione per mancata esecuzione di una pronuncia di inadempimento della Corte ai sensi dell'articolo 260.2 TFUE, che comporterebbe l'irrogazione di pesanti sanzioni pecuniarie. Le sanzioni previste sono rappresentate da una sanzione forfettaria di 40 milioni, una prima penalità semestrale di 39,8 milioni e una seconda penalità semestrale di 33,4 milioni, da corrispondere entro il 25 marzo 2016. A seguito della lettera di messa in mora inviata dalla Commissione allo Stato italiano, il MATTM ha provveduto a rispondere in data 9 febbraio 2016.

[28] "Fondo per lo sviluppo e la coesione – Programmazione regionale. Assegnazione di risorse a interventi di rilevanza strategica regionale nel Mezzogiorno nei settori ambientali della depurazione delle acque e della bonifica di discariche". La delibera prevede che gli interventi, di competenza regionale, dovranno essere attuati mediante Accordi di programma quadro (APQ) rafforzati, nell'ambito dei quali sono individuati: i soggetti attuatori; gli indicatori di risultato e di realizzazione; i cronoprogrammi di attuazione e appaltabilità; i sistemi di verifica delle condizioni di sostenibilità finanziaria e gestionale; i meccanismi sanzionatori a carico dei soggetti inadempienti; appropriati sistemi di gestione e di controllo (anche con riferimento all'ammissibilità e congruità delle spese e alla qualità e completezza delle elaborazioni progettuali).

finanziato con risorse di varia provenienza[29]. Si riporta di seguito la tavola riassuntiva, che evidenzia una piena copertura finanziaria degli interventi.

TAVOLA 6

INTERVENTI DI FOGNATURA E DEPURAZIONE: FINANZIAMENTO
PIANO STRAORDINARIO DI TUTELA E GESTIONE DELLA RISORSA IDRICA
(LEGGE DI STABILITÀ 2014, ART. 1, COMMA 112 DELLA LEGGE N. 147 DEL 27 DICEMBRE 2013)

(in milioni)

Interventi (aggiornati a dicembre 2015)	Numero	Costo	Fonte di finanziamento					
			Stato (*)	di cui MATTM	Autonomie locali	Fondi comunitari	Privati	Totale
Avviati a cantiere nel 2014	1	7,60	1,00	1,00			6,60	7,60
Avviati a cantiere nel 2015	27	43,65	21,64	15,22	16,29		5,73	43,65
Conclusi avviati a cantiere 2014-2015								
Da avviare a cantiere nel 2016	104	189,36	103,62	73,61	37,22		48,52	189,36
Interventi da avviare 2017-2018								
Interventi da avviare								
Totale complessivo	**132**	**240,61**	**126,25**	**89,83**	**53,51**	**0,00**	**60,85**	**240,61**
Pagamenti totali al 2014								
Pagamenti 2015		*10,70*	*(**)*	*1,90*	*(**)*		*(**)*	*(**)*

Fonte: elaborazione su dati forniti dall'Amministrazione (esclusi gli interventi della delibera CIPE n. 60/2012)
(*) Incluse eventuali risorse FSC. Le risorse MATTM sono stanziate sul capitolo 1822. (**) I pagamenti comprendono anche i prestiti concessi a valere sulle fonti di finanziamento.

Ai sensi dell'art. 36-*bis* DL n. 83/2012, con d.m. ambiente n. 7 dell'11 gennaio 2013 è stata effettuata la ricognizione dei SIN[30], individuando quelli che non soddisfano i requisiti dell'art. 252 del d.lgs. n. 152/2006. Gli stessi sono stati, pertanto, rideterminati da 57 a 40, di cui uno da perimetrare. I 17 *ex* SIN sono stati classificati quali siti di interesse regionale (SIR). Si segnala che ad oggi, 7 SIN su 40 risultano commissariati[31].

Le risorse complessivamente stanziate dal Ministero per interventi di bonifica di competenza pubblica nei 57 SIN originariamente individuati, ammontano a circa 2 miliardi e sono state trasferite alle Regioni, ai Commissari delegati e alle Province autonome di Trento e Bolzano. La tavola seguente riporta un prospetto riepilogativo elaborato dall'Amministrazione sulla

[29] Il MATTM finanzia il piano con 89 milioni. Il capitolo 1822 "fondo per la tutela e la gestione delle risorse idriche, finalizzato a potenziare la capacità di depurazione dei reflui urbani" nel 2015 presenta risorse stanziate per 30 milioni totalmente impegnate che non ha visto nessun trasferimento di competenza ad Amministrazioni locali. I residui iniziali erano, infatti, di 9,8 milioni (di cui pagati 1,9 milioni alla Regione Piemonte e al Consiglio di bacino Brenta) e i residui finali sono 37,9 milioni.

[30] La legge del 9 dicembre 1998, n. 426 recante "Nuovi interventi in campo ambientale" ha previsto l'istituzione di un Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati. In attuazione alla citata legge, il Ministero, con il d.m. del 18 settembre 2001, n. 468, ha adottato il Regolamento recante il "Programma nazionale di bonifica e di ripristino ambientale", con il quale si è provveduto, tra l'altro, a ripartire tra i Siti di bonifica di interesse nazionale (SIN) all'epoca già individuati, le risorse disponibili. Ai fini dell'utilizzo delle risorse, l'art. 6, comma 2, del citato d.m. n. 468/2001 ha previsto l'emanazione di appositi "Atti di disciplina" (ad es. delibere di Giunta regionale) da parte di Regioni e Province autonome. Con il d.m. n. 308 del 28 novembre 2006 "Regolamento recante integrazioni al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 18 settembre 2001, n. 486 concernente il "Programma nazionale di bonifica e di ripristino ambientale dei siti inquinati" ha assegnato, ad integrazione di quanto già previsto dal d.m. n. 468/01, nuove risorse a favore degli ulteriori SIN identificati con le leggi successive. In aggiunta a tali risorse, il Ministero ha assegnato a favore dei SIN ulteriori finanziamenti a valere su risorse ordinarie di bilancio, risorse del fondo di sviluppo e coesione (*ex* FAS) attribuite al dicastero, risorse derivanti da atti transattivi stipulati con soggetti economici operanti sui siti inquinati. L'art. 2 del citato d.m. n. 308/2006 ha previsto la necessità di ricorrere a strumenti di programmazione negoziata (*Accordi di programma*), da sottoscrivere tra Ministero e Regioni, Enti locali e le Amministrazioni centrali coinvolte, a vario titolo, nel procedimento di bonifica, per la disciplina delle risorse. Nel caso di risorse CIPE (sia destinate alle Regioni che al Ministero), la disciplina è invece necessariamente attuata (come previsto dalle stesse delibere di assegnazione delle risorse) mediante la stipula di *Accordi di programma quadro rafforzati*, firmati anche dal Ministero dello sviluppo economico, oggi Agenzia per la coesione territoriale.

[31] I SIN commissariati sono: Napoli Bagnoli Coroglio; Brescia Caffaro; Cogoleto Stoppani; Taranto; Crotone (nomina in corso); Bussi sul Tirino, Giugliano Laghetti di Castelvolturno.

ricognizione delle risorse stanziate per i SIN e gli *ex* SIN, la cui titolarità dei procedimenti, in base al d.m. richiamato, è stata trasferita alle Regioni.

TAVOLA 7

RICOGNIZIONE DELLE RISORSE STANZIATE NEI SIN E EX SIN
(DATI AGGIORNATI AL 31/12/2015)

(in milioni)

Interventi	N.	Fonte di finanziamento						Sito da bonificare	
		PNB (*) Mattm	Mattm ordinarie	CIPE-Mattm	Totale Mattm	Altri soggetti	Totale	% Impegni su stanziamenti	% Spese su stanziamenti
SIN	39	543,68	1.416,67	31,13	1.991,48	1.393,75	3.385,23	60,54	42,98
ex SIN	17	77,11	19,04	55,91	152,06	44,36	196,41	69,47	(**)

Fonte: elaborazione su dati forniti dall'Amministrazione - I SIN sono stati riderminati con riferimento al d.m. n. 7 dell'11/01/2013, in tutto sono 40, uno è in corso di perimetrazione

(*) PNB: Programma nazionale di bonifica (d.m. n. 468/01 e d.m. n. 308/06). (**) Il dato non è stato indicato.

Nel 2015 è avvenuto il perfezionamento di due Accordi di programma, relativi alla bonifica dei SIN di Piombino e Trieste. Inoltre, sono state emanate ordinanze relative a limiti di utilizzo del territorio per i SIN dei laghi di Mantova e per il SIN di Brescia Caffaro, Laguna di Grado Marano e Bacino del fiume Freddo.

Con decreto direttoriale n. 4/2015 l'Amministrazione ha provveduto a ripartire le risorse previste nella legge di stabilità 2015 per la messa in sicurezza di strutture contaminate da amianto nei SIN (135 milioni). E' stato, pertanto, definito uno specifico programma per la bonifica dell'amianto nei Comuni della Valle del Belice per complessivi 10 milioni ed inserito in un apposito Accordo di programma quadro.

Il monitoraggio dello stato di avanzamento procedurale, fisico e finanziario degli interventi inseriti negli Accordi di programma quadro avviene mediante l'esame delle schede di monitoraggio del Programma nazionale di bonifica, nonché attraverso il sistema di rilevazione informatizzato "Sistema gestione progetti" (SGP), messo a disposizione dall'Amministrazione capofila, ex Ministero dello sviluppo economico, oggi Agenzia per la coesione territoriale. La Direzione STA ai sensi dell'art. 7 del d.m. n. 468/2001 svolge il monitoraggio del Programma nazionale di bonifica attraverso le seguenti fasi: predisposizione della circolare e delle schede di monitoraggio annuali (che comprendono anche gli interventi previsti negli Accordi di programma e negli Accordi di programma quadro); istruttoria congiunta tra Regione e Direzione (in coordinamento con tra la Divisione programmazione e la Divisione bonifiche per quanto di rispettiva competenza), fino alla trasmissione formale, da parte delle Regioni, delle schede condivise.

Con la legge di stabilità 2014 (art. 1, comma 113, della legge del 27 dicembre 2013) sono stati previsti appositi fondi per il finanziamento di un *Piano straordinario di bonifica delle discariche abusive* interessate da procedura di infrazione comunitaria n. 2003/2007, esitata nella sentenza di condanna del 16 aprile 2013 C-196/13, con lo stanziamento sul capitolo 7512 (categoria XXII contributi agli investimenti) di 30 milioni nel 2014 (ridotte poi a 29,48 milioni) e 30 milioni nel 2015.

A seguito della mancata esecuzione della sentenza del 26 aprile 2007 nella causa C-135/05 (art. 258 TFUE) relativa alla inottemperanza agli obblighi derivanti dalle direttive sui rifiuti, sui rifiuti pericolosi e sulle discariche di rifiuti in riferimento a 223 discariche, il 2 dicembre 2014 la Corte di giustizia UE, nella causa C-196/13, ha condannato l'Italia al pagamento di una sanzione forfettaria di 40 milioni (versata il 1 febbraio 2015) e di una penalità semestrale di 42,8 milioni, per 200 discariche ancora abusive presenti in 18 regioni. Tale importo è stato successivamente ridotto poiché la Commissione ha riconosciuto la messa a norma di 14 discariche e un errore di censimento, escludendo quindi 15 siti dal pagamento della penalità semestrale ricalcolata in 39,8 mln per le restanti 185 discariche. La prima penalità semestrale è stata saldata in data utile. Delle 185 discariche abusive, la

Commissione ha riconosciuto la messa in regola di altre 30, riquantificando la penalità dovuta per il secondo semestre successivo alla sentenza del 2014 (periodo 3 giugno 2015 – 2 dicembre 2015) in 33,4 milioni, da versare entro il 25 marzo 2016, pena l'applicazione di interessi di mora e la possibile apertura di una procedura di compensazione. Le discariche ancora oggetto di procedure d'infrazione sono, quindi, 155.

A seguito di detta condanna, con d.m. n. 303 del 9/12/2014 il dicastero ha adottato il Piano sopra richiamato relativo a 45 discariche (poi rideterminate in 44) con parziale copertura finanziaria. Con le risorse disponibili pari a 68,38 milioni, di cui 59,48 milioni del dicastero e 8,9 milioni fondi regionali, sono stati sottoscritti appositi Accordi quadro regionali per finanziare interventi di messa in sicurezza e bonifica relativi a 29 discariche situate in Abruzzo (valore 15,8 milioni), Puglia (9,3 milioni), Sicilia (2,3 milioni) e Veneto (40,73 milioni). La gravità della vicenda è intensificata dalla constatazione che, come riferisce l'Amministrazione, ad oggi, non è stata presentata alcuna istanza da parte delle Regioni di erogazione delle risorse stanziate, e che, pertanto le disponibilità risultano tutte tra i residui propri finali.

In tema di difesa del suolo ed, in particolare, in materia di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico (attività pianificatorie, istruttorie e di ripartizione delle risorse finanziarie), il MATTM, ai sensi dell'art. 7 del DL n. 133/2014, opera di concerto con la Struttura tecnica di missione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituita ai sensi del dPCM 27 maggio 2014 e, per quanto di competenza, con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. In questo ambito, il Ministero ha avviato il Piano nazionale degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico per il periodo di programmazione FSC 2014-2020.

Nell'ambito della programmazione 2015-2020 del Piano nazionale è stato approvato il Piano stralcio degli interventi nelle aree metropolitane e urbane, di cui al dPCM del 15/09/2015, che ha previsto 132 interventi in aree metropolitane e urbane, per un valore complessivo di 1,30 miliardi. Dei 132 interventi, 33 (del valore di 800,6 milioni) sono stati ricondotti alla programmazione 2014-2020 e finanziati dal MATTM per 654,19 milioni.

Nella tavola seguente si riepilogano gli interventi, avviati dal 1999 fino al 2015, monitorati dal dicastero in materia di dissesto idrogeologico[32], i cui dati risiedono nella sistema informativo Repertorio nazionale degli interventi della difesa del suolo (ReNDIS), con specifica evidenza del Piano stralcio e degli Accordi di programma stipulati nel 2010-2011.

TAVOLA 8

STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI FINANZIATI DAL MATTM PER LA MITIGAZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO (DATI AGGIORNATI A GENNAIO 2016)

(in milioni)

Fase di attuazione	Interventi inseriti in Piani e Programmi dal 1999 ad oggi			di cui PN Aree urbane 2014-2020		di cui AdP 2010-11 e atti integrativi	
	N.	Costo	% costo	N.	Costo	N.	Costo
in progettazione	434	643,48	12,51	33	654,19	328	467,14
in esecuzione	989	1.457,75	28,34			675	1.088,64
conclusi	3.231	2.099,87	40,82			477	276,85
da avviare o dati non comunicati	177	943,01	18,33			140	284,75
Totale	**4.831**	**5.144,11**	**100,00**	**33**	**654,19**	**1.620**	**2.117,38**

Fonte: report sintetico sullo stato di attuazione degli interventi redatto dall'ISPRA a febbraio 2016 – Le risorse MATTM sono allocate sui capitoli 7511, 8531 (entrambi categoria XXII contributi agli investimenti), 8551 e 8582 (appartenenti alla categoria XXI, investimenti fissi lordi)

La parte della programmazione 2015-2020 relativa al Piano stralcio (99 interventi pari a 648,87 milioni) non risulta, pertanto, finanziata. Inoltre, con riguardo al successivo triennio di

[32] Ai fini del monitoraggio di tutti gli interventi finanziati dal MATTM per la mitigazione del rischio idrogeologico, il dicastero si avvale del supporto tecnico scientifico dell'ISPRA.

programmazione, all'interno del complessivo fabbisogno regionale per interventi di difesa del suolo, che le Regioni hanno quantificato in 18,7 miliardi, sono stati individuati 1.093 interventi del valore complessivo di 4 miliardi, coperti per 2,45 miliardi (1,25 miliardi risorse FSC e 1,2 miliardi risorse MATTM).

3.2. Programma 18.13 "Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino"

Il programma 13 ha risorse di competenza per 168,6 milioni (16,21 per cento del totale) costituite prevalentemente da trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (78,16 milioni -7,51 per cento sul totale) e da consumi intermedi (74,4 milioni -7,15 per cento sul totale). Molto consistenti sono i residui[33].

Il programma è caratterizzato dai significativi trasferimenti a Castalia Consorzio Stabile S.c.p.A., società consortile italiana, specializzata nelle attività marittime, che dal 1986 assicura, tramite Convenzioni, servizi di antinquinamento costiero e marino e di pronto intervento. Nel 2015, ad essa è stata aggiudicata la gara comunitaria per il servizio di intervento antinquinamento marino, ai sensi della legge del 31 dicembre 1982 n. 979, del valore di 42.620.836,00 euro più IVA, della durata di 24 mesi (scadenza 31 luglio 2017)[34]. Nel 2015 si è provveduto anche alla stipula di convenzioni con il Corpo delle Capitanerie di Porto[35], con le Agenzie regionali per la protezione ambientale, con CNR, con Aree marine protette.

Nel 2015 il Ministero ha definito le basi della "strategia marina" di cui agli artt. 10 comma 1 e 11, comma 1 del d.lgs. n. 190/2010 di attuazione della direttiva "*Marine strategy*" n. 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino.

> *Con il d.m. dell'11/02/2015 n. 22, il MATTM ha provveduto a determinare gli indicatori associati ai traguardi ambientali e i programmi di monitoraggio tesi a dare corpo a detta strategia. In forza di tale decreto, il Ministero ha sottoscritto, nel dicembre 2014, apposite convenzioni con le Agenzie regionali per la protezione ambientale delle regioni costiere: Liguria, Calabria ed Emilia Romagna, rispettivamente capofila delle tre sotto-regioni Mediterraneo occidentale, Mar Ionio – Mediterraneo centrale, Mar Adriatico, per l'avvio dei programmi di monitoraggio, impegnando, nel corso del 2015, 4,5 milioni. Inoltre, a seguito di appositi incontri, nel dicembre 2015 la Direzione ha sottoscritto con il CNR un Protocollo d'intesa mirato a formalizzare una collaborazione finalizzata a completare in maniera integrata e coerente il quadro delle attività in corso in tema di monitoraggi dell'ambiente marino, per cui è stato assunto l'impegno di 2,02 milioni. In più, nella considerazione che le Aree marine protette rappresentino un interlocutore in grado di fornire un importante contributo al conseguimento del buono stato ecologico, è stato assunto l'impegno di 4,67 milioni a favore degli enti gestori delle 27 Aree marine protette. Altresì, il Ministero, nel dare attuazione al capo III della direttiva che prevede un "Programma di misure" (PoM) concrete (di carattere tecnico, legislativo, fiscale e politico) da attuare per raggiungere e mantenere un buono stato ambientale, in data 12 febbraio 2015 ha stipulato con Unioncamere un Accordo quadro per una collaborazione sinergica nel quadro delle attività di conservazione della biodiversità e della tutela marino costiera per lo sviluppo di*

[33] I residui di competenza sono costituiti in prevalenza da residui propri di circa 50 milioni e i residui finali pari a 75,3 milioni. La quota maggiore dei residui di nuova formazione è concentrata sul capitolo 1644 (38,6 milioni), relativo ai consumi intermedi (totale risorse stanziate nella categoria 60,17 milioni) e sul capitolo 1551 relativo a trasferimenti correnti ad Amministrazione pubbliche locali per 4,1 milioni.

[34] Il dicastero ha provveduto all'assunzione di impegni pluriennali sul capitolo 1644 su cui insistono anche ulteriori risorse sempre a favore di Castalia per noleggio, in forza di atto aggiuntivo al contratto predetto, del rimorchiatore Melilli e di mezzi nautici e pattugliamento nelle aree maggiormente a rischio nei pressi delle piattaforme *off-shore* per l'estrazione di olio.

[35] Sempre sullo stesso capitolo 1644 sono stanziate le risorse derivanti da convenzioni stipulate con il Comando generale delle Capitanerie di porto, l'ultima delle quali stipulata in data 21/12/2015 avente ad oggetto l'attività di prevenzione e lotta dell'inquinamento marino, del valore complessivo di 7,8 milioni.

economia sostenibile nei territori. In forza di tale Accordo, in data 27 maggio 2015 la Direzione competente ed Unioncamere hanno sottoscritto una Convenzione, la cui spesa è di 1,35 milioni.

Al programma 13 afferisce il riordino degli Enti parco, avvenuto in applicazione del d.P.R. n. 73 del 16 aprile 2013, nonché la problematica relativa all'adozione degli strumenti di programmazione e pianificazione. Infatti, in forza del dPCM del 23 gennaio 2013, che ha ridotto la dotazione organica degli Enti da 529 a 473 unità, le Amministrazioni interessate avrebbero dovuto adottare, entro sei mesi dal predetto dPCM, i regolamenti di organizzazione, secondo i rispettivi ordinamenti, ma ad oggi le procedure di approvazione di detti regolamenti non risultano concluse[36].

Va, invero, rilevato che le fasi successive all'approvazione della proposta di Piano da parte del Consiglio direttivo e all'inoltro dello stesso alla Regione - che prevedono l'adozione regionale, la pubblicazione e la presentazione delle osservazioni e la loro valutazione, le intese della Regione con l'Ente parco e con i Comuni relativamente alle zone D di Piano - restano condizionate da un procedimento di legge alquanto complesso e disomogeneo Peraltro, data la sovraordinazione del Piano rispetto a tutti gli altri strumenti locali e regionali, la sua mancata adozione impedisce la predisposizione di qualsiasi altro provvedimento programmatorio o regolamentare. Inoltre, il procedimento di approvazione ai sensi della legge n. 394/91, anche per i Piani già predisposti e/o adottati, deve essere integrato dal processo di Valutazione ambientale strategica (VAS) di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 152/2006 curato dagli stessi Enti parco e dalle Regioni, che comporta ulteriori ritardi.
Per quello che riguarda i Regolamenti, il procedimento prevede: la proposta formalizzata dal Consiglio direttivo, previo parere della Comunità del parco; l'istruttoria del Ministero per la verifica dei contenuti rispetto alle previsioni di legge e del Piano; il reinoltro all'Ente parco per il nuovo parere della Comunità del Parco e la delibera del Consiglio Direttivo; l'inoltro alla Regione per l'espressione dell'intesa; in caso di osservazioni condizionanti, l'aggiornamento del testo e quindi la trasmissione al Consiglio di Stato per il parere di cui alla legge n. 400/88, in uno con lo schema di provvedimenti ministeriale; ulteriore eventuale aggiornamento a seguito delle indicazioni del Consiglio, la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la registrazione della Corte dei conti e infine la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Sulla necessità dell'adozione di misure di semplificazione nella materia di provvedimenti di pianificazione e programmazione degli Enti parco la Sezione di controllo sugli enti di questa Corte ha avuto più volte modo di esprimersi. Va evidenziato che misure di snellimento ed efficientamento procedurale sono oggetto del d.d.l. S. n. 1931 di riforma della legge quadro sulle aree protette n. 394/1991, che ha, tra l'altro, previsto termini di chiusura del procedimento di adozione per il Piano (12 mesi dall'adozione da parte dell'Ente parco) e per il Regolamento (12 mesi dall'inoltro al Ministero), decorsi i quali gli atti si intendono approvati.

Al programma 13 compete anche il finanziamento degli enti che gestiscono la vastissima area protetta nazionale che, complessivamente, supera i 2,3 milioni di ettari. L'area è composta dagli Enti parco nazionali e dagli Enti gestori delle 29 Aree marine protette (estensione complessiva di ettari 233.870) e delle 39 aree protette[37] (estensione complessiva di ettari mare 720.031 e di ettari 1.422.683).

[36] Con riguardo a 23 Parchi nazionali, sono vigenti e approvati 8 Piani del Parco mentre 4 sono stati adottati dalle Regioni e 8 già approvati dai Consigli direttivi, nessun regolamento è stato adottato mentre sono stati approvati dalla Regione solo 3 Piani pluriennali economico-sociali.

[37] Di cui fanno parte 23 Enti parco nazionali, 14 Riserve Statali e 2 Parchi sommersi.

TAVOLA 9

AREE PROTETTE: QUADRO RIEPILOGATIVO DEI CONTRIBUTI ORDINARI E IN CONTO CAPITALE EROGATI DAL MINISTERO ESERCIZI 2014-2015

(in migliaia)

Aree protette	Ordinari		Conto capitale		Totale	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Enti parco nazionali	69.357,05	66.899,29	531,96	950,86	69.889,01	67.850,15
Aree marine protette	6.482,74	6.495,00	1.081,83	2.640,44	7.564,56	9.135,44
Riserve naturali statali	3.391,27	3.221,71			3.391,27	3.221,71
Totale complessivo	**79.231,06**	**76.616,00**	**1.613,78**	**3.591,30**	**80.844,84**	**80.207,30**

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

3.3. Programma 18.15 "Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti"

Il programma ha stanziamenti definitivi pari al 5,79 per cento del totale (60,2 milioni) con una spesa concentrata prevalentemente sugli investimenti fissi (36,8 milioni) e contributi agli investimenti (15 milioni). Più della metà degli impegni di competenza (58 milioni) non è stata pagata ed ha generato nuovi residui (34,9 milioni). La quota più significativa degli impegni di competenza (30,5 milioni), cui vanno aggiunti 11,2 milioni per impegni su residui, è riferibile al Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), che può ritenersi l'unico, significativo investimento diretto effettuato dal MATTM.

Il SISTRI è il sistema informatico, istituito nel 2009 con decreto del Ministero dell'ambiente, finalizzato al monitoraggio dei rifiuti speciali pericolosi tramite la tracciabilità degli stessi in formato digitale. Nel corso del 2015, l'impianto normativo del sistema SISTRI è stato caratterizzato dalla parziale attuazione delle disposizioni previste dal decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, che ha previsto innovazioni, semplificazioni e ottimizzazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti. Premesso ciò, il contenuto e la durata del contratto con il concessionario (Selex-SE.MA), scaduto il 30 novembre 2014, sono stati modificati.

Le modifiche intervenute e la quantificazione dei costi di produzione così come previsti dalla legge, hanno ingenerato contenzioso davanti al giudice ordinario sul quantum dovuto dal MATTM alla società concessionaria. Un quadro chiaro della situazione contabile è stato fornito dal Ministero.

Con riguardo al periodo di vigenza contrattuale (14 dicembre 2009 - 30 novembre 2014), il totale delle fatture emesse dal Selex-SEMA è stato di euro 293.910.420,35, il totale di quelle pagate è stato di euro 69.640.140,80[38], il residuo da pagare ammonta a euro 224.270.279,55 di cui euro 192.273.718,91 contestati. Riguardo al periodo 1 dicembre 2014 – 31 dicembre 2015 (proroga contrattuale ex lege), la società, per l'attività svolta nel 2015, ha presentato fatture per un importo totale di euro 21.580.553,82[39].

[38] Tale importo è stato definito ai sensi dell'art. 11, comma 10 del DL n. 101/2013: "... il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare provvede, sulla base dell'attività di audit dei costi, eseguita da una società specializzata terza, e della conseguente valutazione di congruità dall'Agenzia per l'Italia digitale (AgID), al versamento alla società concessionaria del SISTRI dei contributi riassegnati ai sensi dell'articolo 14-*bis* del decreto-legge del 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge del 3 agosto 2009, n. 102, comunque non oltre il trenta per cento dei costi della produzione consuntivati sino al 30 giugno 2013 e sino alla concorrenza delle risorse riassegnate sullo stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, al netto di quanto già versato dal Ministero sino alla predetta data...".

[39] Il comma 9-*bis* dell'art. 11 del DL n. 101/2013 prevede: "All'attuale società concessionaria del SISTRI è garantito l'indennizzo dei costi di produzione consuntivati sino al 31 dicembre 2015, previa valutazione di congruità dell'Agenzia per l'Italia digitale, nei limiti dei contributi versati dagli operatori alla predetta data".

Il programma in esame riveste importanza non tanto sotto il profilo finanziario, quanto per la rilevanza oggettiva, investendo il settore dell'inquinamento in via generale (atmosferico, acustico, elettromagnetico[40]) ed, in particolare, la materia dei rifiuti.

> *Con riguardo alla qualità dell'aria, l'Italia è oggetto di due procedure d'infrazione: la n. 2015/2043, relativa all'attuazione della direttiva n. 2008/50 sulla qualità dell'aria ambiente, con riferimento ai valori di biossido d'azoto (NO2), e la n. 2014/2147 relativa alla cattiva applicazione della direttiva n. 2008/50/CE sulla qualità dell'aria ambiente e superamento dei valori limite di polveri sottili (PM10) in Italia. Entrambe le procedure sono alla fase precontenziosa della messa in mora ex art. 258 TFUE. Il Ministero ha dato notizia di gruppi di lavoro istituiti al fine di elaborare proposte normative condivise, in materia. Nel 2015, sulla base delle risultanze di detti gruppi, il MATTM ha avviato alla concertazione due decreti: uno relativo alla certificazione dei generatori di calori ad uso domestico e uno alla individuazione di nuovi valori limite di emissione da applicare agli impianti a biomassa di natura industriale.*

La materia dei rifiuti presenta in Italia numerose problematiche, correlate, in disparte ogni implicazione patologica, alla lentezza con cui si è fatta strada la cultura del riciclo e della circolarità dell'economia. A ciò va aggiunta la constatazione che la *governance* della materia è multilivello, chiamata ad operare in maniera integrata, nell'ovvio pieno rispetto delle prerogative dei diversi livelli di governo, costituzionalmente garantite. Anche in questo settore è, dunque, l'Accordo lo strumento gestionale maggiormente utilizzato dal Ministero dell'ambiente. Nel 2015 il MATTM ha stipulato sei Accordi quadro: con la Regione Molise, con il CNR, con Ancitel energia e ambiente, con la Regione Campania ("terra dei fuochi[41]"), con la Fondazione sviluppo sostenibile, con Assinde per la raccolta e smaltimento dei rifiuti farmaceutici.

In attuazione del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, approvato a novembre 2013[42], a fine 2015 è stato istituito il tavolo di lavoro con il compito di effettuare il monitoraggio dell'attuazione del Programma nazionale e dei programmi regionali.

La gestione integrata dei rifiuti avviene, a livello regionale, secondo le metodologie e le misure contenute nei Piani regionali, previsti dall'art. 199 del codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006). I piani, quali strumenti per raggiungere gli obiettivi comunitari e nazionali di riduzione e riciclaggio dei rifiuti e per garantire l'autosufficienza di smaltimento, devono prevedere, tra l'altro, un programma regionale di prevenzione della produzione dei rifiuti, elaborato sulla base del Programma nazionale predetto. Di tali piani è previsto (fin dal 2010) l'obbligo di trasmissione

---

[40] In tema di inquinamento magnetico si rileva che con il d.m. del 13/2/2014 è stato istituito il Catasto nazionale delle sorgenti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, di cui all'art. 4, comma 1, lettera c) della legge quadro del 22 febbraio 2001, n. 36 e che l'Amministrazione ha avviato un programma per un importo di 8.584.277 da destinare come contributo alle Regioni per la minimizzazione dell'intensità e degli effetti dei campi magnetici. Con riferimento all'inquinamento acustico il MATTM ha avviato, nel corso dell'anno, la definizione di uno schema di decreto legislativo (come previsto dalla legge europea 2013-*bis*, art. 19, comma 2, legge n. 161 del 30 ottobre 2014, per l'armonizzazione della normativa nazionale alle direttive sull'inquinamento acustico n. 2002/49/CE e n. 2000/14/CE del Parlamento europeo) da adottarsi entro 24 mesi, sui requisiti acustici passivi degli edifici accogliendo le osservazioni e indicazioni pervenute dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso la Struttura tecnica di missione per il coordinamento e l'impulso nell'attuazione degli interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica.

[41] L'articolo 1 del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, convertito con modificazioni dalla legge 6 febbraio 2014, n. 6, dispone che il Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA), l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), l'Istituto superiore di sanità (ISS) e l'Agenzia regionale per la protezione ambientale in Campania (ARPAC) svolgano le indagini tecniche per la mappatura, anche mediante strumenti di telerilevamento, dei terreni della regione Campania destinati all'agricoltura. In esito all'attività svolta dal Gruppo di lavoro all'uopo costituito, sono stati individuati, sugli 88 Comuni interessati, 52 siti a rischio più elevato. Con il decreto interministeriale del 12 febbraio 2015 si è a individuare in via definitiva, per 47 siti su 52, i terreni idonei alle produzioni agroalimentari (15,53 ettari pari al 36,1 per cento) i terreni con divieto di produzioni agroalimentari (15,78 ettari pari al 36,7 per cento) i terreni con limitazione a determinate produzioni agroalimentari in determinate condizioni (11,6 ettari, pari al 27 per cento). Con direttiva ministeriale del 16 aprile 2015, sono stati indicati ulteriori terreni della regione Campania sui quali svolgere le indagini tecniche, ricadenti nei territori di 22 Comuni ubicati nella Provincia di Napoli e 9 nella Provincia di Caserta, sulla base delle indicazioni provenienti dalla Regione Campania.

[42] L'art. 180 del codice dell'ambiente ne prevedeva l'adozione entro dicembre 2012.

alla Commissione europea. Nel 2015 sono stati trasmessi i Piani di gestione dei rifiuti (sia urbani che speciali) delle regioni Marche, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, i Piani di gestione relativa alla sola gestione dei rifiuti speciali per le regioni Puglia e Campania e per la sola gestione dei rifiuti urbani della regione Umbria. Con riguardo alle Regioni inadempienti, il Ministero ha elaborato un cronoprogramma che prevede l'inoltro fino a dicembre 2016.

L'adozione del Piano di gestione dei rifiuti è necessaria anche per adempiere al dettato delle direttiva comunitaria 2008/98/CE che ne prevedeva l'adozione entro il 12 dicembre 2013. Il gravissimo ritardo che riguarda gran parte delle Regioni, ha comportato l'apertura del caso EU Pilot[43] 7043/14/ENVI poi sfociato in procedura di infrazione n. 2015/2165 con riferimento alla conformità degli stessi agli artt. 28 e 30 della direttiva.

La distanza tra i requisiti previsti in direttive comunitarie e la situazione italiana si fa preoccupante in riferimento al trattamento dei rifiuti ed alle discariche, soprattutto con riguardo a particolari Regioni, dando luogo ad effetti molto onerosi in termini di condanne da parte della Corte di giustizia.

> *Con specifico riferimento alla Regione Campania, la violazione della direttiva n. 2006/12/CE comportante l'obbligo di adottare le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio all'ambiente, già acclarata con sentenza n. C-297/2010 (art. 258 TFUE) del 2010, ha determinato la definitiva sentenza del 16 luglio 2015 n. C-653/13 (art. 260 TFUE), di condanna dell'Italia a versare una somma forfettaria di 20 milioni più una penalità giornaliera di euro 120.000, suddivisa in tre parti, ciascuna pari ad un importo di euro 40.000, calcolata per categoria di impianti da realizzare in attuazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti (discariche, termovalorizzatori e impianti di trattamento dei rifiuti organici), e dovuta fino a quando non saranno messi in esercizio gli impianti necessari a garantire l'autosufficienza nella gestione dei rifiuti urbani e allo smaltimento delle "ecoballe". A seguito del decreto-legge n. 185 del 2015[44], la Regione ha approvato, lo scorso dicembre, il Piano straordinario d'interventi per la risoluzione del problema delle ecoballe e avviato la gara per lo smaltimento di un primo lotto di rifiuti. Il Piano di gestione è al momento avviato alla procedura di VAS, pur carente di un cronoprogramma operativo di interventi. Il 12 febbraio 2016 è pervenuta l'ingiunzione di pagamento del primo semestre successivo alla sentenza per un importo di 22,2 milioni. Il problema dei rifiuti ha carattere di estrema gravità anche nella Regione Lazio. Il 15 ottobre 2014 la Corte di giustizia ha emesso la sentenza, ex art. 258 TFUE, nella causa C-323/13 con la quale ha accertato la violazione da parte dell'Italia dell'art. 6(a) della direttiva n. 1991/31 relativa alle discariche di rifiuti nel Lazio, non avendo adottato le misure necessarie per assicurare che il trattamento dei rifiuti urbani conferite nelle discariche dei subATO di Roma (Malagrotta più sei siti, ad esclusione di Cecchina) e di Latina avvenga in modo da limitare gli effetti negativi a carico dell'ambiente e della salute umana. Il MATTM ha comunicato alla Commissione gli adeguamenti avviati dalla Regione Lazio in ottemperanza alla sentenza suddetta. La procedura è in corso.*

Le discariche costituiscono ancora un metodo fondamentale per smaltire i rifiuti, modalità che, oltre ad alimentare affari illeciti e impedire lo sviluppo di un ciclo virtuoso fondato su riciclaggio e prevenzione, rappresenta una pericolosa fonte di inquinamento per la salute dei

---

[43] Il progetto EU Pilot, operativo dal 2008 ha il fine di evitare il ricorso ad una formale procedura di infrazione. La comunicazione avviene tramite una piattaforma *on-line* - EU Pilot, appunto - che consente di sottoporre la richiesta di informazioni al servizio competente della Commissione, che provvederà poi a inoltrarla allo Stato membro interessato, con ogni eventuale indicazione o domanda che lo stesso abbia identificato come rilevante. Le risposte devono venire trasmesse alla persona fisica o giuridica che le ha richieste entro 20 settimane dalla richiesta stessa.

[44] L'art. 2 del DL n. 185/15 ha previsto l'obbligo per la Regione Campania "... di predisporre un piano straordinario di interventi riguardanti: a) lo smaltimento, ove occorra anche attraverso la messa in sicurezza permanente in situ, dei rifiuti in deposito nei diversi siti della Regione Campania risalenti al periodo emergenziale 2000/2009 e comunque non oltre il 31 dicembre 2009; b) la bonifica, la riqualificazione ambientale e il ripristino dello stato dei luoghi dei situ di cui alla lettera a) non interessati dalla messa in sicurezza permanente e l'eventuale restituzione delle aree attualmente detenute in locazione ovvero ad altro titolo".

territori e delle persone. La trattazione delle infrazioni comunitarie in tale ambito è fatta all'interno dell'analisi del precedente programma 18.12 "Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e delle bonifiche", con riguardo al Piano straordinario di bonifica delle discariche abusive.

Al fine di implementare le capacità tecniche e amministrative in una materia così complessa, va, infine, meritoriamente rilevato che il miglioramento della capacità amministrativa, centrale e regionale, per l'integrazione della sostenibilità ambientale ed il rafforzamento della capacità amministrativa delle istituzioni coinvolte nella pianificazione regionale in materia di gestione e prevenzione dei rifiuti, costituiscono oggetto di due progetti finanziabili con i fondi del Programma operativo nazionale (PON) *governance* e capacità istituzionale 2014-2020 (OT 11 del quadro strategico della programmazione nazionale dei fondi strutturali e di investimento europei - fondi SIE).

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Considerazioni di sintesi
1. Programmazione strategica e finanziaria
2. Analisi finanziarie e contabili: *2.1. Le risorse finanziarie assegnate; 2.2. Analisi della gestione delle spese*
3. Missioni e programmi: *3.1. Missione 13 "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto"; 3.2. Missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica"; 3.3. Missione 19 "Casa e assetto urbanistico"; 3.4. Il Documento pluriennale di pianificazione (DPP) e le Linee-guida per la valutazione delle opere pubbliche; 3.5. L'evoluzione delle opere inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche*

Considerazioni di sintesi

In un quadro di riduzione complessiva degli investimenti superiore al 30 per cento verificatasi tra il 2008 ed il 2014, gli investimenti pubblici sono scesi dal 3,4 per cento del Pil toccato nel 2009 al 2,2 per cento del 2014, soprattutto in conseguenza dell'aggiustamento di bilancio attuato dal settore pubblico a seguito della crisi del debito sovrano. Nel 2015, gli investimenti complessivi sono cresciuti dello 0,8 per cento e, nell'ambito del previsto rafforzamento della domanda nel 2016 e nel 2017, dovrebbero continuare a crescere. Nel 2015, gli investimenti pubblici si sono attestati al 2,3 per cento del Pil (Documento di economia e finanza 2016) dato che si prevede stabile negli anni successivi.

In questo contesto, in cui si evidenziano timidi segnali di ripresa economica, il consolidamento degli obiettivi di crescita previsti dal Governo trova un passaggio essenziale negli investimenti pubblici ed un riferimento necessario nell'attività e nel bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), dove è allocato più del 16 per cento delle complessive spese in conto capitale dello Stato; e questo, anche tenuto conto che, degli altri Ministeri, soltanto il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) ne ha una concentrazione superiore. Il Ministero è, quindi, un centro competenziale di fondamentale riferimento della domanda infrastrutturale e diventa essenziale che ad essa sappia rispondere adeguatamente, anche considerando che la flessibilità accordata nel 2016 poggia sulla c.d. clausola degli investimenti (così come precisata dalla comunicazione della Commissione europea del 13 gennaio 2015) in forza della quale il Governo italiano si è impegnato a procedere ad investimenti "aggiuntivi" pari a circa 5 miliardi.

Va del resto sottolineato che la leva finanziaria che le risorse gestite dal MIT possono rappresentare per dare stimolo alla ripresa degli investimenti è un elemento da considerarsi necessariamente in sinergia con le implicazioni macroeconomiche dei documenti programmatici del Governo e con le scelte infrastrutturali assunte in ambito europeo. Da questo punto di vista, l'implementazione di forme di intermodalità nella rete trasportistica nazionale, la nuova disciplina degli appalti e concessioni, la definizione degli *asset* aeroportuali, sono aspetti cruciali del percorso riformatore definito in Europa e del disegno di accrescimento strutturale, materiale e immateriale del Paese, cui deve aggiungersi il superamento, a partire dal 2016, del patto di stabilità interno e l'allentamento dei vincoli alla spesa in conto capitale a carico degli enti locali. A quest'ultimo riguardo, come ha di recente evidenziato anche il Governatore della Banca

d'Italia, la sfida consiste nella creazione di un più efficace raccordo tra il livello nazionale e locale, in modo da favorire l'ammodernamento del patrimonio urbanistico ed infrastrutturale compatibile con la tutela dell'ambiente e l'efficienza energetica.

Assi centrali delle scelte di *policy* adottate nel 2015 dal MIT sono indubbiamente il Piano nazionale dei porti e la logistica ed i rinnovati Contratti di programma-parte investimenti di RFI e Anas, il Decreto del Presidente della Repubblica di individuazione degli aeroporti di interesse nazionale ed, in prospettiva, il Documento pluriennale di programmazione (DPP). Tutti strumenti che, a partire dal 2016, insieme all'aggiornato Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL), dovranno definire un nuovo sistema di pianificazione e programmazione delle infrastrutture, ricostruito su una definizione di fabbisogno infrastrutturale poggiato su una attività di valutazione delle opere pubbliche elevata a rango normativo (art. 202, comma 6, del d.lgs. n. 50 del 2016), da applicarsi anche alle opere in corso in forma di revisione progettuale (*project review*). Strategicamente strumentale alla riuscita del disegno riformatore si pone la nuova Struttura tecnica di missione, prevista dal nuovo codice dei contratti (art. 214 del d.lgs. 50 del 2016) e istituita con d.m. n. 194 del 9 giugno 2015. Su di essa ora si incentrano non più attività operative relative alle opere facenti parte del Programma infrastrutture strategiche, ma funzioni di indirizzo e pianificazione strategica, valutazione, revisione della progettazione, monitoraggio, supporto e alta sorveglianza delle infrastrutture. Altrettanto importante e strategico è il correlato trasferimento delle competenze operative alle strutture amministrative di riferimento, chiamate da subito a dare necessaria e piena prova di capacità di affrontare i nuovi compiti. Il passaggio alle strutture amministrative appare, invero, piuttosto lento, anche sotto il profilo della mera acquisizione documentale ancora in corso e preoccupante è l'inadeguatezza a fronteggiare i nuovi compiti, espressamente riconosciuta dall'Amministrazione stessa, nonostante la presenza di personale specialistico, che dovrebbe essere all'altezza di tali compiti, peraltro tipici del Ministero. Va, comunque, tenuto presente, da un lato, che la soppressione della precedente Struttura tecnica di missione è avvenuta senza alcuna forma di gestione del passaggio di consegne, e, dall'altro, che la composizione dell'attuale, con d.m. 105 del 13 aprile 2016, ha visto un incremento delle risorse di complessive 37 unità alle 46 iniziali, da utilizzare a supporto delle direzioni.

Poiché la spesa del MIT è principalmente una spesa di trasferimento, l'efficacia allocativa delle scelte finanziarie espresse dai dati di bilancio dovrebbe imporre al Ministero canoni interpretativi e strumenti di monitoraggio calibrati sui plurimi contesti istituzionali e organizzativi dei soggetti beneficiari delle risorse finanziarie (Regioni, enti locali). Così come oggetto di attenzione deve essere il contesto operativo delle società pubbliche e private, attive in tutti i settori istituzionali del MIT e destinatarie a vario titolo di trasferimenti, per rapportare i loro piani di investimento, naturalmente tesi al conseguimento di un livello adeguato di redditività, anche con il reale conseguimento degli obiettivi strategici del Ministero. Fondamentale diventa, all'uopo, la predisposizione e l'utilizzo di sistemi informativi propri, non solo per finalità operative (es. CED Motorizzazione) ma soprattutto per finalità di monitoraggio e trasparenza. Oltre che il Sistema informativo di monitoraggio delle opere incompiute (SIMOI), solo da novembre 2015 risulta attivato il portale "Opencantieri" che dovrà "coprire" l'intero numero dei cantieri di opere *ex lege* n. 443/2001, mentre nel settore ferroviario il sistema informativo per il monitoraggio opere pubbliche (MOP) non è ad accesso diretto del Ministero. Per le opere pubbliche attinenti ad altri settori (es. portuali) non risultano predisposti sistemi informativi.

Dal lato contabile, gli stanziamenti di competenza iniziali del dicastero ammontano a 13,3 miliardi, assestati definitivamente a 13,9 miliardi a seguito delle variazioni verificatesi in corso di gestione, prevalentemente nella spesa in conto capitale. Rispetto al 2014, lo scostamento è minimo (0,8 per cento). Le spese correnti ammontano a 7,04 miliardi (50,8 per cento delle risorse complessive), mentre le spese in conto capitale a 6,8 miliardi (49,2 per cento delle risorse complessive). Il dato quantitativo della spesa corrente è fortemente inciso dalla presenza del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale nelle Regioni a statuto ordinario (Fondo TPL), che costituisce la più consistente voce di spesa per trasferimenti correnti, rappresentando il 35,5 per cento (4,9 miliardi) delle risorse del dicastero.

Anche nelle spese in conto capitale la componente per trasferimenti è molto elevata, ammontando a 5,7 miliardi, pari al 41,1 per cento del totale, a fronte di investimenti fissi lordi, cioè di spesa per investimenti diretti di 1,1 miliardi, pari all'8,1 per cento del totale.

La spesa per consumi intermedi evidenzia un aumento delle dotazioni definitive di competenza quasi del 50 per cento rispetto a quelle fissate ad inizio esercizio, passando da 178,5 milioni a 267,1 milioni.

Gli impegni di competenza risultano pari a 12,2 miliardi, a fronte di 12,6 miliardi del 2014, con una capacità di impegno dell'87,9 per cento contro il 91,4 per cento nel 2014. La riduzione degli impegni di competenza ha riguardato principalmente i trasferimenti in conto capitale ed ha determinato la formazione di nuovi residui impropri per 1,11 miliardi.

I pagamenti di competenza ammontano a 9,4 miliardi e mostrano una capacità di pagamento del 76,8 per cento, leggermente inferiore a quella riscontrata nel 2014 pari al 79,9 per cento. La tipologia di spesa con la capacità di pagamento maggiormente ridotta è quella in conto capitale. L'indice di tempestività dei pagamenti commerciali è pari a 24 giorni, valore che quantifica i giorni di ritardo nei pagamenti rispetto ai tempi previsti.

I residui iniziali ammontano a 6,9 miliardi e quelli finali a 6,5 miliardi, con un indice di smaltimento dei residui di vecchia formazione del 69,0 per cento, contro il 42,5 del 2014. Come per i passati esercizi, anche nel 2015 i residui passivi sono per la maggior parte riconducibili alla spesa di parte capitale.

L'ammontare di debiti fuori bilancio a fine esercizio è di circa 488,3 milioni a fronte di 496,6 milioni nel 2014. Si tratta, principalmente, di spesa in conto capitale per la costruzione, sistemazione e manutenzione di edifici pubblici statali, per altri immobili demaniali e per progetti speciali in attuazione del trasferimento delle competenze del soppresso Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno. Il consolidamento di un debito così elevato rende assolutamente necessaria un'attenta riflessione dell'Amministrazione in ordine alla sua formazione, alla natura ed al permanere della sua attualità.

L'Amministrazione è anche parte in numerosi procedimenti giurisdizionali aperti, a cui sono collegate passività potenziali molto elevate. E' il caso del contenzioso "Longarini" relativo al piano di ricostruzione della città di Ancona, a seguito del quale è stato notificato atto di pignoramento di 1,9 miliardi, e di quello che riguarda il MIT ed il Ministero della difesa (per il 50 per cento ciascuno) relativo al caso "Ustica", per un importo complessivo di circa 1,3 miliardi.

Dal lato gestionale, la missione 13 "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" è la missione finanziariamente più importante del Ministero, assommando il 58,9 per cento del totale degli stanziamenti, soprattutto per effetto dell'attribuzione del Fondo TPL.

Nel corso dell'esercizio, il Ministero ha provveduto alla ripartizione alle Regioni, in via di anticipazione, ai sensi del comma 6, dell'art. 16-*bis* del DL n. 95 del 2012, del 60 per cento delle risorse del Fondo TPL, per un totale di oltre 2,9 miliardi a fronte di oltre 4,9 miliardi di risorse stanziate. Successivamente, ha provveduto al pagamento anche di 1,9 miliardi, quale 40 per cento delle risorse rimanenti.

Al medesimo settore pertiene anche la problematica del rinnovo parchi automobilistici destinati ai servizi di TPL. Numerose sono le criticità, la principale delle quali attiene a risorse disponibili del tutto insufficienti a fare fronte ai necessari interventi strutturali destinati ad un parco autobus sempre più obsoleto e sempre meno sostenibile, anche dal punto di vista del rispetto delle norme di tutela ambientale.

Nel 2015, in forza del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, recante "Attuazione della direttiva n. 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico", è stato ridisegnato il quadro di riferimento normativo dell'intero settore ferroviario, del Contratto di programma e dei rapporti tra il gestore dell'infrastruttura nazionale e lo Stato. Solo nel 2015, quindi, quasi alla fine del periodo programmatico, è stato sottoscritto ed approvato il contratto di programma RFI-MIT 2012-2016, nonché predisposto l'Atto aggiuntivo 2015, al quale si applicherà la nuova disciplina prevista dal decreto suddetto.

Il 2015 ha visto la definizione del "Piano strategico nazionale della portualità e della logistica", che rappresenta lo strumento base sul quale vanno tracciate le coordinate strategiche, giuridiche ed organizzative del sistema portuale e logistico nazionale, settore carente da tempo di strumenti di recupero di competitività che il Paese ha, in gran parte, perduto. Il Piano costituisce uno dei piani di settore che, per la valenza programmatica nazionale, andranno a confluire nel Documento di programmazione pluriennale (DPP), secondo il disposto del decreto legislativo n. 228 del 2011.

Nel settore aeroportuale, analogo valore strategico e programmatico è da connettersi al Piano nazionale per lo sviluppo aeroportuale, la cui definizione ancora in corso dovrà dare attuazione a quanto previsto dal d.P.R. 17 settembre 2015, n. 201, recante l'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale.

La missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica" assomma il 31 per cento delle risorse totali. Il settore delle infrastrutture ha visto l'avanzamento di diverse forme di programmi di finanziamento di opere pubbliche di enti locali e l'implementazione di programmi di manutenzione stradale. Nel corso del 2015 è stato approvato lo schema di contratto di programma ANAS 2015 da parte del CIPE, prevedendo investimenti per un totale di 1.115 milioni, cui è stato affiancato il primo Piano pluriennale ANAS 2015-2019, che prevede investimenti per 20,2 miliardi.

La missione ha visto anche, in parallelo al nuovo codice degli appalti, la riforma degli strumenti di pianificazione e programmazione delle infrastrutture e della Struttura tecnica di missione. Gli effetti, però, ancora non sono percepibili. L'allegato al DEF 2016, infatti, mostra lo stesso elenco allegato al DEF 2015, di 25 opere prioritarie da realizzare, per un importo di 70,9 miliardi, all'interno del quale non è visibile sostanzialmente nessuna operazione di revisione progettuale, ancorché il nuovo codice la preveda espressamente (art. 202, comma 6). Solo per la realizzazione dell'autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria, con riguardo ai 58 chilometri mancanti, l'originario piano di completamento, che prevedeva interventi di adeguamento complessivo per 3,1 miliardi (costo medio/km superiore a 50 milioni) da completare entro il 30 novembre 2017, dovrebbe vedere una riduzione del costo a 1,76 miliardi. Infatti, in sede di Piano pluriennale ANAS 2015-2019, ANAS, d'intesa con il MIT, ha valutato di provvedere ad interventi di manutenzione del tracciato esistente della sede autostradale, invece che a demolizione e ricostruzione delle carreggiate. I lavori dovrebbero, ora, terminare a dicembre 2016.

Infine, poiché nessuna informazione è stata al riguardo fornita nell'allegato al DEF 2016, risulta ancora in corso la realizzazione di tutte le ulteriori opere approvate dal CIPE facenti parte del Programma infrastrutture strategiche, di cui al XII Allegato al DEF 2014, verosimilmente pari a circa 200 opere per un valore di circa 160 miliardi. Si auspica, al riguardo, che il Ministero adegui quanto prima le proprie strutture amministrative a fare fronte al necessario compito di revisionare il perimetro delle opere pubbliche da realizzare, certamente in considerazione dello stato progettuale e delle risorse già destinate, ma soprattutto valutando il costo in funzione dell'utilità sociale e della sostenibilità ambientale.

1. Programmazione strategica e finanziaria

Le funzioni che svolge il Ministero delle infrastrutture e trasporti attengono a settori strategicamente funzionali allo sviluppo e crescita infrastrutturale del Paese. Per brevità, possono così sintetizzarsi: programmazione, finanziamento, realizzazione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale; edilizia residenziale; aree urbane; navigazione e trasporto marittimo; vigilanza sui porti; funzioni statali relative al demanio marittimo; sicurezza della navigazione; trasporto terrestre; circolazione dei veicoli e sicurezza dei trasporti terrestri; sicurezza e regolazione tecnica; pianificazione delle reti, della logistica e dei nodi infrastrutturali di interesse nazionale; politiche dell'edilizia.

Il MIT si inserisce in un sistema plurilivello di soggetti istituzionali chiamati, in un quadro di integrazione e condivisione, a pianificare e realizzare la politica degli investimenti: soggetti

che operano a livello comunitario e territoriale/locale, oltre che nazionale, cui si aggiungono società pubbliche. Il quadro programmatico risulta, pertanto, vincolato dagli impegni assunti a livello comunitario, e si estrinseca non solo e non tanto nella Direttiva annuale per l'azione amministrativa, quanto negli atti di programmazione negoziata con l'UE (Accordo di partenariato) e nei piani e programmi nazionali (Piano generale trasporti e logistica, Programma infrastrutture strategiche, Piano strategico nazionale portualità e logistica, Piano aeroporti, contratti di programma).

A livello di programmazione nazionale, va inoltre tenuto conto del Programma nazionale di riforma (PNR), che costituisce parte integrante del Documento di economia e finanza (DEF), e che evidenzia in modo chiaro l'attività posta in essere dal Governo e quella programmata, anche in materia di contributo allo sviluppo infrastrutturale. In particolare, nel PNR 2016 è data specifica evidenza all'attività conseguente alle Raccomandazioni del Consiglio europeo ed al nuovo codice dei contratti, adottato con d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, quale intervento a specifico sostegno di politiche infrastrutturali.

La Raccomandazione 2 prevede, nello specifico, di "adottare il previsto piano strategico nazionale della portualità e della logistica, in particolare per contribuire alla promozione del trasporto intermodale mediante migliori collegamenti". In ossequio a questa è stato approvato il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e il Regolamento sull'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale, è stata avviata la riforma amministrativa del sistema portuale, è stato messo a punto il Documento di pianificazione pluriennale (DPP), sono state previste numerose misure nella legge di stabilità 2016.

A livello comunitario, vincolanti per la programmazione nazionale risultano, principalmente, i Regolamenti CE/1315/2013 e CE/1316/2013: il primo ha definito le reti trans-europee di trasporto (TEN-T), quali interventi prioritari per gli Stati nazionali[1], e il secondo ha istituito il meccanismo per collegare l'Europa, ossia uno strumento integrato per gli investimenti destinati alle infrastrutture prioritarie dell'Unione nei settori dei trasporti[2], dell'energia e delle telecomunicazioni (*Connecting Europe Facility* - CEF).

In sede attuativa degli indirizzi strategici, l'attività del Ministero dovrà senz'altro raccordarsi anche con il nuovo quadro strategico definito dalla programmazione nazionale 2014-2020 dei Fondi strutturali e di investimento europei – SIE (oggetto dell'Accordo di partenariato sottoscritto il 29 ottobre 2014[3]) e tenere conto dei progetti inclusi nel "Piano di investimenti per l'Europa" (c.d. Piano Juncker[4]).

---

[1] Il regolamento individua un principio di priorità nello sviluppo della rete internazionale identificando un sottoinsieme prioritario della stessa, definito "*Core network*", costituita da nodi urbani e intermodali di massima importanza strategica per il raggiungimento degli obiettivi della politica di trasporto trans-europea. La rete "*Core*" è integrata con la rete "*Comprehensive*", di inferiore livello strategico, finalizzata comunque a garantire l'accessibilità di tutte le Regioni dell'Unione europea (UE) e un livello ottimale di integrazione dei modi di trasporto e di interoperabilità tra gli stessi. Il completamento della rete *Core* è programmato da Regolamento al 2030 e quello della rete *Comprehensive* al 2050. Per la realizzazione coordinata dei progetti prioritari nazionali e trans-nazionali tra i diversi Stati e gestori d'infrastruttura della rete *Core*, la Commissione Europea ha adottato un approccio per "Corridoio" nell'ambito del quale sono stati identificati 9 *Core network corridors* Europei, quattro dei quali interessano l'Italia: Corridoio Mediterraneo, Reno-Alpi, Baltico-Adriatico e Scandinavo-Mediterraneo.

[2] Il settore trasporti si articola nei seguenti obiettivi specifici: eliminare le strozzature e realizzare i collegamenti mancanti; garantire nel lungo periodo trasporti sostenibili ed efficienti; ottimizzare l'integrazione e l'interconnessione dei modi di trasporto e accrescere l'interoperabilità dei servizi di trasporto.

[3] L'Accordo di partenariato (AP) delinea la strategia per il contributo dei fondi strutturali FESR e FSE (per oltre 31 miliardi in risorse UE) e dei fondi d'investimento FEAMP e FEASR (per circa 11 miliardi di risorse UE); il valore e le modalità del cofinanziamento nazionale agli interventi comunitari 2014-2020 sono stati formalizzati con delibera CIPE n. 10 del gennaio 2015. Complessivamente, tra risorse finanziarie comunitarie e di cofinanziamento nazionale, l'AP dispone per oltre 73 miliardi, di cui circa 51 miliardi per programmi operativi propri della coesione - PO FESR e FSE.

[4] Il nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), è stato istituito in attuazione della comunicazione della Commissione del 26 novembre 2014 relativa all'attuazione del c.d. Piano Juncker, ed è fondato sulla mobilitazione di

In quanto beneficiaria dei Fondi SIE, l'Italia è destinataria di un importo di più di 42 miliardi per il periodo 2014-2020, cui va aggiunto il contributo nazionale[5]. Quasi il 6 per cento dei Fondi (circa 2,5 miliardi che arrivano a 3,4 miliardi al lordo del cofinanziamento nazionale) è destinato alla promozione dei sistemi di trasporto sostenibili ed all'eliminazione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete, di stretta pertinenza del Ministero.

La politica infrastrutturale del Ministero non potrà, poi, non essere incisa dall'accordata flessibilità di bilancio legata anche alla c.d. clausola degli investimenti, così come precisata dalla comunicazione della Commissione europea del 13 gennaio 2015, che comporta l'impegno per il Governo italiano di procedere ad investimenti "aggiuntivi" pari a circa 5 miliardi[6].

Premesso tutto ciò, è del tutto evidente come l'Atto di indirizzo, concernente le priorità politiche per il 2015, si inserisca in un contesto già fortemente connotato dai vincoli che lo Stato ha assunto per la realizzazione di opere infrastrutturali (soprattutto trasportistiche) definite e concordate a livello europeo, e da una programmazione già in corso. Può senz'altro affermarsi che tali atti costituiscono il raccordo tra le priorità in sede comunitaria fatte proprie dal Governo nazionale e la programmazione strategica e pianificazione connessa all'azione amministrativa del Ministero e di tutti i diversi soggetti direttamente operativi (primi fra tutti, ANAS e RFI).

Le priorità politiche indicate nell'Atto di indirizzo (e specificate in obiettivi strategici e operativi nella conseguente direttiva recante gli indirizzi generali per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2015) sono definite in termini generali e non innovano rispetto al precedente: 1) Sicurezza, declinata negli obiettivi strategici miglioramento della sicurezza nelle costruzioni, nelle infrastrutture e nei cantieri; dei livelli dei trasporti; della sicurezza pubblica e privata; della qualità delle costruzioni; verifica e sicurezza da rischio sismico, prevenzione rischio idrogeologico; salvaguardia della vita in mare; 2) Sviluppo delle infrastrutture, declinato in rilancio delle attività degli interventi prioritari in materia di infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, idriche, di riqualificazione urbana; 3) Incremento di efficienza del sistema dei trasporti, declinato in rilancio degli interventi prioritari in materia di metropolitane; riqualificazione dell'offerta portuale, miglioramento dei servizi di trasporto; 4) Impegni riformatori e ammodernamento del Ministero.

---

una cifra che, in esito all'effetto moltiplicatore 1:15, dovrebbe sviluppare 315 miliardi di finanziamenti aggiuntivi per investimenti a livello UE.
I settori di elezione delle operazioni di investimento sono: infrastrutture di trasporto, istruzione, ricerca e innovazione, tecnologie dell'informazione, sanità, energie rinnovabili efficienza energetica, sviluppo urbano, PMI e imprese di media capitalizzazione. Alcuni progetti approvati interessano il MIT, e sono l'ampliamento dell'autostrada A4 Venezia – Trieste di Autovie Venete S.p.A. (opera prioritaria – Allegato DEF) e l'acquisizione di materiale rotabile per migliorare i servizi ferroviari nelle regioni Lazio, Liguria, Veneto, Piemonte e Toscana (finanziamento della BEI circa 300 milioni – investimento atteso 709 milioni). Altre opere sono candidate ad entrare nel Piano, e sono la Pedemontana lombarda e veneta e la Tangenziale est di Milano.

[5] Il regolamento 1303/2013 prevede che ciascuno Stato membro verifichi al proprio interno il soddisfacimento di una serie di precondizioni che condizionano la qualità e l'efficacia della spesa dei fondi (condizionalità *ex ante*). Per tali condizionalità, nell'ambito dei lavori sull'Accordo di partenariato, sono stati definiti d'intesa con la Commissione europea, n. 13 Piani di azione, che hanno fissato gli impegni dell'Italia, indicando le misure necessarie per il soddisfacimento degli adempimenti previsti entro la data limite del 31 dicembre 2016, la tempistica e le amministrazioni responsabili della relativa attuazione. L'erogazione dei fondi è subordinata alla condizionalità *ex ante* per tutte le modalità trasportistiche, data dalla previsione di "uno o più piani o quadri generali per gli investimenti in materia di trasporti (compreso TPL) che sostenga lo sviluppo dell'infrastruttura e migliori l'accessibilità alla rete globale e alla rete centrale TEN-T, che soddisfi i requisiti giuridici per una VAS". Il quadro generale della programmazione delle infrastrutture di trasporto è contenuto nella Parte I dell'Allegato infrastrutture e sta concludendo la procedura VAS, in accordo con la tempistica prevista dal Piano di azione; per la parte regionale sono 5 le Regioni per le quali la condizionalità è applicabile e l'ottemperanza andrà verificata alla scadenza dei piani di azione, ossia al 30 giugno 2016 (Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate allegata al DEF 2016).

[6] Il Governo italiano si avvarrà nel 2016 della flessibilità concessa per le spese nazionali per progetti cofinanziati dall'Unione europea nel quadro della politica strutturale e di coesione, delle Reti trans-europee (TEN-T) e delle strutture per collegare l'Europa (CEF), nonché per i cofinanziamenti nazionali di progetti cofinanziati anche dal FEIS (c.d. clausola degli investimenti), avendo ottenuto una deviazione temporanea dal percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio periodo di 0,25 del Pil, pari a circa 5 miliardi.

Il 66 per cento (pari a 8,8 miliardi) degli stanziamenti iniziali di competenza, pari a 13,3 miliardi, è stato assegnato agli obiettivi strategici, mentre il 34 per cento (4,5 miliardi) agli obiettivi operativi. Questi ultimi non sempre sono legati ad obiettivi strategici, potendo anche solo genericamente attenere ad aree di intervento dell'azione ministeriale, trattandosi spesso di contributi o trasferimenti.

Da un punto di vista finanziario, l'82,2 per cento degli stanziamenti assegnati attiene alla priorità politica 3 "Incremento di efficienza del sistema dei trasporti" (dovuto in gran parte per le risorse destinate al potenziamento e risanamento del TPL), l'8,8 per cento è stato assegnato alla priorità politica 1 "Sicurezza" e alla 2 "Sviluppo delle infrastrutture".

Il 2015 è stato l'anno in cui si sono consolidati gli effetti derivanti dal riassetto organizzativo di uffici e strutture disposto dal dPCM dell'11 febbraio 2014, n. 72, di riorganizzazione generale del Ministero[7] e dal d.m. del 4 agosto 2014, n. 346, di rimodulazione degli uffici e dei compiti degli uffici dirigenziali di II livello, ed in cui è intervenuto il cambio del vertice politico e degli apparati funzionali ad esso strettamente connessi. La direttiva generale per il 2015 è stata comunque mantenuta dal nuovo vertice politico (titolare dal 2 aprile 2015) e immutate sono rimaste le aree di intervento.

La principale novità, che ha caratterizzato l'esercizio 2015 sotto il profilo organizzativo, è stata la soppressione, *ex* d.m. del 9 giugno 2015, n. 194, della Struttura tecnica di missione prevista dall'art. 163, comma 3, del vecchio codice degli appalti, con la conseguente istituzione della nuova Struttura tecnica di missione per "l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e il supporto alle funzioni di alta sorveglianza", ed il contestuale trasferimento alle competenti strutture amministrative di settore dei compiti di natura gestionale appartenenti alla vecchia Struttura. In esito a ciò, la competenza infrastrutturale ferroviaria è passata dal Dipartimento per le infrastrutture a quello per i trasporti, con conseguente rideterminazione della missione 13 e di alcuni programmi delle missioni 13 e 14[8].

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Sul piano delle dotazioni finanziarie, le risorse allocate nello stato di previsione del MIT non divergono in maniera significativa rispetto ai flussi registrati nell'esercizio 2014. Gli stanziamenti di competenza iniziali del dicastero ammontano a 13,3 miliardi (quelli di cassa 13,4 miliardi), assestati definitivamente a 13,9 miliardi (14,3 miliardi stanziamenti definitivi di cassa) a seguito di variazioni per 619,6 milioni (di cui 572 milioni per reiscrizioni) verificatesi in corso di gestione, prevalentemente nella spesa in conto capitale. Lo scostamento percentuale tra stanziamenti definitivi e iniziali è stato pari al 4,7 per cento, ed ha riguardato in particolare le spese in conto capitale, che hanno subito variazioni per il 9,7 per cento.

---

[7] La struttura organizzativa del Ministero si compone, a livello centrale, del Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, e del Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali e il personale, mentre, a livello periferico, di sette Provveditorati interregionali per le opere pubbliche e di quattro Direzioni generali territoriali. Per effetto del dPCM dell'11 febbraio 2014 di riorganizzazione ministeriale i due Dipartimenti hanno variato denominazione, rispetto alla precedente riorganizzazione, per la differente articolazione di taluni uffici: quello dei Trasporti ha acquisito anche la denominazione degli affari generali e il personale e quello delle infrastrutture quello dei sistemi informativi e statistici. La dotazione organica prevede 234 unità dirigenziali (di cui 39 di I^ fascia) con 202 unità in servizio, e 7.994 unità non dirigenziali con 7.524 unità in servizio. A tale personale, va aggiunto quello del Corpo delle Capitanerie di Porto, funzionalmente e finanziariamente dipendente dal MIT per gli aspetti connessi con le competenze del MIT nel settore marittimo, la cui dotazione organica è di 1.024 unità (1.415 unità in servizio), presso gli uffici centrali, e 9.206 unità (9.530 unità in servizio) presso gli uffici periferici.

[8] La missione 13 Diritto alla mobilità è stata rideterminata in "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" e nell'ambito di questa missione il programma 5 "Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario" è stato rideterminato nel 2015 in "Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario". Nell'ambito della missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica" (che mantiene nel 2105 la stessa denominazione) il programma 11" Sistemi stradali autostradali ferroviari e intermodali" diventa "Sistemi stradali autostradali intermodali". Sulle ricadute contabili si rimanda alla parte del capitolo relativa all'analisi delle missioni e dei programmi del bilancio del Ministero.

Le spese correnti ammontano a 7,1 miliardi (50,8 per cento delle risorse complessive), con un indice di copertura degli stanziamenti di cassa su quelli di competenza pari all'unità; le spese in conto capitale ammontano a 6,8 miliardi (49,2 per cento delle risorse complessive), con un indice superiore all'unità. L'incidenza degli stanziamenti in conto capitale sul totale presenta un incremento nel triennio.

TAVOLA 1

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER TITOLO DI SPESA
ESERCIZI 2013-2014-2015

(in milioni)

Titolo	Esercizio	Iniziali	Variazioni	*Di cui reiscrizioni*	Definitivi	Variazioni su anno precedente	Composizione definitivi %
TITOLO I Spese correnti	2013	6.856,07	439,60	*75,07*	7.295,67	4.683,59	52,82
	2014	7.241,07	-158,85	*4,84*	7.082,23	-213,44	51,44
	2015	7.031,36	18,44	*41,72*	7.049,79	-32,43	50,79
TITOLO II Spese in conto capitale	2013	5.451,52	1.064,01	*762,93*	6.515,52	772,58	47,18
	2014	5.954,41	731,34	*663,54*	6.685,75	170,23	48,56
	2015	6.229,07	601,14	*530,32*	6.830,21	144,46	49,21
TOTALE	**2013**	**12.307,58**	**1.503,61**	***838,00***	**13.811,19**	**5.456,17**	**100,00**
	2014	**13.195,48**	**572,50**	***668,38***	**13.767,98**	**-43,21**	**100,00**
	2015	**13.260,43**	**619,58**	***572,04***	**13.880,01**	**112,03**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La tavola che segue riporta, secondo le voci della classificazione economica, i dati contabili di spesa riferiti all'Amministrazione, nel triennio, con esplicita indicazione dei valori riferiti al fondo TPL.

Isolando dalla spesa corrente le risorse destinate al Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario (fondo TPL da ripartire tra le Regioni, previsto nel bilancio del MIT dal 2013), emerge il dato che rappresenta l'elemento caratterizzante del MIT, cioè l'accentramento di risorse di parte capitale. Il fondo destinato al trasporto pubblico locale (TPL), nel bilancio MIT dal 2013, è, infatti, la più consistente voce di spesa per trasferimenti correnti, rappresentando il 35,5 per cento (4,9 miliardi) delle risorse del dicastero. Anche nelle spese in conto capitale la componente per trasferimenti è molto elevata (5,7 miliardi, pari al 41,1 per cento del totale) a fronte di investimenti fissi lordi, cioè di spesa per investimenti diretti di 1,1 miliardi, pari all'8,1 per cento del totale.

Le variazioni di bilancio hanno riguardato principalmente le spese in conto capitale: la maggiore variazione, in termini percentuali, si rinviene sulle risorse per investimenti fissi lordi, che rispetto allo stanziamento iniziale aumentano del 72,8 per cento (474,3 milioni).

Tale forte incremento è dovuto in parte a variazioni per reiscrizioni di residui perenti[9] per 153 milioni ed in parte a variazioni di risorse intervenute sui seguenti capitoli: 7471 "somme destinate alle infrastrutture carcerarie", il cui finanziamento di circa 141 milioni è stato

[9] Le variazioni per reiscrizioni (153 milioni) della categoria investimenti fissi più rilevanti hanno riguardato i capitoli: 7261 "Interventi relativi al Programma triennale opere marittime" per 20,5 milioni; 7334 "Piano nazionale sicurezza stradale" per 11,2 milioni; 7384 "Programma prevenzione vulnerabilità edifici scolastici per 24,7 milioni; 7440 "Fondo attuazione edilizia abitativa" per 31,4 milioni; 7546 "Infrastruttura nel settore idrico" per 28,4 milioni.

portato con una variazione di 246,21 milioni a 387 milioni[10]; 7341 "spese per immobili statali, demaniali o privati ad uso pubblico" per 35 milioni.

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DI COMPETENZA VARIAZIONI RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE PER CATEGORIA ECONOMICA ESERCIZI 2013-2014-2015

(in milioni)

Classificazione economica	Variazioni iniziali/definitivi			Stanziamenti definitivi			Variazioni anno precedente			Composizione %		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	58,14	12,94	27,45	965,03	938,69	931,73	-29,62	-26,34	-6,96	6,99	6,82	6,71
di cui imposte pagate sulla produzione	3,34	1,36	1,42	56,80	56,10	54,22	-0,60	-0,70	-1,89	0,41	0,41	0,39
Consumi intermedi	128,40	86,54	88,62	251,47	251,88	267,13	-131,18	0,41	15,25	1,82	1,83	1,92
Trasferimenti di parte corrente	247,46	-246,41	-73,50	6.017,18	5.851,73	5.813,47	4.800,92	-165,45	-38,26	43,57	42,50	41,88
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*49,83*	*52,42*	*80,76*	*5.287,50*	*5.290,41*	*5.345,16*	*4.602,97*	*2,92*	*54,75*	*38,28*	*38,43*	*38,51*
di cui Fondo TPL cap. 1315	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*4.929,25*	*4.918,62*	*4.925,25*	*4.929,25*	*-10,63*	*6,63*	*35,69*	*35,73*	*35,48*
Altre uscite correnti	5,59	-11,92	-24,14	61,99	39,93	37,47	43,48	-22,06	-2,47	0,45	0,29	0,27
di cui interessi passivi	*0,61*	*0,00*	*0,00*	*0,92*	*0,21*	*0,21*	*0,60*	*-0,72*	*0,00*	*0,01*	*0,00*	*0,00*
SPESE CORRENTI	439,60	-158,85	18,44	7.295,67	7.082,23	7.049,79	4.683,59	-213,44	-32,43	52,82	51,44	50,79
Investimenti fissi lordi	495,55	156,08	474,28	1.362,12	972,16	1.125,43	667,90	-389,96	153,27	9,86	7,06	8,11
Trasferimenti in c/capitale	568,46	575,27	126,86	5.153,40	5.713,59	5.704,78	104,68	560,19	-8,81	37,31	41,50	41,10
di cui alle Amministrazione pubbliche	*698,73*	*439,52*	*458,03*	*1.467,29*	*2.087,61*	*1.565,48*	*275,73*	*620,32*	*-522,13*	*10,62*	*15,16*	*11,28*
SPESE IN CONTO CAPITALE	1.064,01	731,34	601,14	6.515,52	6.685,75	6.830,21	772,58	170,23	144,46	47,18	48,56	49,21
SPESE FINALI	1.503,61	572,50	619,58	13.811,19	13.767,98	13.880,01	5.456,17	-43,21	112,03	100,00	100,00	100,00
SPESE COMPLESSIVE	1.503,61	572,50	619,58	13.811,19	13.767,98	13.880,01	5.456,17	-43,21	112,03	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La voce economica relativa ai trasferimenti di parte capitale, pur con un lieve incremento netto del 2,3 per cento, registra al suo interno un rilevante incremento nei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche pari a 458 milioni (di cui reiscrizioni 170,9 milioni[11]) che ha portato le risorse di competenza a oltre 1,5 miliardi.

[10] Con l'art. 6-*bis* del DL n. 92 del 2014 è cessata l'attività del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie e il Ministero è subentrato all'ufficio commissariale ed opera di concerto altresì con il Ministero della giustizia. Con il decreto interministeriale Giustizia-MIT del 10 ottobre 2014 per la continuità delle attività delle rispettive competenze istituzionali, sono stati individuati gli interventi da realizzarsi finanziati mediante l'utilizzo delle risorse riversate dalla contabilità speciale intestata al Commissario ai capitoli di spesa di competenza. Per gli interventi di competenza del MIT, individuati dall'allegato al decreto interministeriale sopracitato, è stato previsto un costo superiore a 442 milioni. Le risorse riversate dalla contabilità speciale del Commissario di competenza del Ministero delle infrastrutture risultano essere oltre 403 milioni. Dette risorse sono state assegnate ai Provveditorati interregionali alle OOPP competenti per territorio per l'esecuzione del programma di spesa "Politiche abitative, urbane e territoriali" comprensivo di 31 interventi.

[11] Le variazioni derivanti da reiscrizioni (pari a 170,9 milioni) della categoria XXII "Trasferimenti in conto capitale AAPP" hanno riguardato in particolare, i capitoli: 7274 "ampliamento infrastrutturale porti" per 28,8 milioni; 7438 "Programma innovativo denominato "Contratti di quartiere II" per 32,79 milioni; 7740 "somme da trasferire all'ente nazionale per l'aviazione civile" per 32,08 milioni.

Tra le variazioni più rilevanti si segnalano quelle intervenute nei capitoli 7543 "Interventi infrastrutturali programma 6000 campanili", per 97 milioni; 7522 "Completamento e ottimizzazione della TO-MI, per 40 milioni"; 7365 "Fondo per l'attuazione del piano nazionale per le città", per 50 milioni.

Al di là delle variazioni intervenute in corso di gestione, va segnalato che rispetto al 2014, i trasferimenti in c/capitale, tutti riferibili ad aree di spesa strategicamente connesse alle finalità istituzionali del Ministero, pur avendo subito una diminuzione complessivamente lieve in termini di stanziamenti definitivi, evidenziano una riduzione significativa nei trasferimenti alle AAPP pari a 522,1 milioni (25,0 per cento): l'incidenza sul totale di tale categoria di spesa passa, così, dal 15,2 nel 2014 all'11,3 per cento nell'anno corrente.

Tra i contributi alle AAPP, la maggiore valenza finanziaria è rappresentata dalle risorse finalizzate alla realizzazione di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti (stanziamento definitivo di 210,55 milioni) e dalle assegnazioni alla Regione Veneto per la costruzione della superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta (stanziamento definitivo di 158 milioni). Rilevanti, inoltre, le somme da assegnare all'ANAS S.p.A. per la realizzazione del programma "Ponti e gallerie stradali", nonché per incrementare la sicurezza e migliorare le condizioni dell'infrastruttura viaria, con uno stanziamento definitivo di competenza pari ad oltre 216 milioni. Da segnalare le variazioni finanziarie intervenute per effetto delle disposizioni recate dal DL n. 69 del 2013, le cui risorse afferenti al Fondo per la continuità dei cantieri ed al perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori (cap. 7536 stanziamento di 293,7 milioni) sono state incrementate con le maggiori risorse messe a disposizione dal DL n. 133 del 2014[12].

Sul versante della spesa per consumi intermedi si riscontra un aumento delle dotazioni definitive di competenza quasi del 50 per cento (a valore 88,6 milioni) rispetto a quelle fissate ad inizio esercizio, passando da 178,5 milioni a 267,1 milioni. Tale incremento deriva in parte da fisiologiche modifiche degli stanziamenti per effetto dei meccanismi previsti dalle norme di contabilità che prevedono in corso d'esercizio la riassegnazione di specifici fondi finalizzati[13] e in parte risulta connesso ad esigenze finanziarie dei capitoli rimodulabili della categoria II. In futuro, gli effetti incrementali dovuti a riassegnazioni di entrate saranno ridotti, grazie alla "stabilizzazione" di risorse in legge di bilancio[14].

[12] Il DL n. 133 del 2014 ha previsto all'art. 3, comma 2, lettera b) il finanziamento, tramite il fondo per la continuità dei cantieri, il completamento e l'ottimizzazione della Torino-Milano con viabilità locale mediante l'interconnessione tra la SS 32 e la SP 299, tangenziale di Novara, tra gli interventi appaltabili entro il 28 febbraio 2015 e cantierabili entro il 31 agosto 2015 (termini modificati dalla legge n. 11 del 2015).

[13] Si tratta del Fondo entrate (capitolo di spesa 1451) e del Fondo per le spese impreviste di competenza MEF. Il capitolo 1284 - Indennità di missione, compensi e rimborso spese di trasporto a carico dei privati connessi con l'espletamento degli esami, delle verifiche e delle certificazioni riguardanti i veicoli a motore, i conducenti, nonché le officine incaricate delle revisioni periodiche - presenta una variazione significativa delle propria dotazione iniziale (da 3,2 milioni a circa 18 milioni sulla competenza), riconducibile per la gran parte alla riassegnazione tramite il capitolo di entrata 3566 di somme di spettanza del Ministero.

[14] Va segnalata la circolare n. 1 del 19 gennaio 2016 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con la quale è stata disposta l'inclusione nelle previsioni di bilancio per il triennio 2016-2018 degli stanziamenti finanziati con la riassegnazione alla spesa di alcune entrate di scopo. Si tratta di una "stabilizzazione" di entrate che sono state ritenute sufficientemente prevedibili (ritenute tali cioè dopo una attenta analisi storica dell'andamento dei singoli proventi riassegnabili e in maniera prudenziale) così da essere incluse già nelle previsioni di spesa della legge di bilancio 2016-2018 (garantendo la neutralità sui saldi). Rileva, per il MIT, il capitolo di spesa 1284 alimentato in corso d'esercizio dal capitolo di entrata 3566, per il quale è stato "stabilizzato" l'importo di 21 milioni.

2.2. Analisi della gestione delle spese

La gestione contabile mette in evidenza nell'esercizio 2015 risultati finanziari di competenza non significativamente diversi da quanto riscontrato nel precedente esercizio. A fronte di stanziamenti definitivi di competenza pari a 13,88 miliardi, gli impegni di competenza risultano pari a circa 12,2 miliardi (12,5 miliardi del 2014), con una capacità di impegno dell'87,9 per cento contro il 91,4 per cento nel 2014.

La spesa corrente presenta una capacità d'impegno del 97,5 per cento, anche per l'effetto trainante del Fondo TPL il cui capitolo di riferimento - 1315 - vede impegnate tutte le risorse stanziate, di circa 4,92 miliardi.

La capacità di impegno della spesa di parte capitale è, invece, del 78,1 per cento, in flessione rispetto all'anno precedente (84,9 per cento). La riduzione di impegni di competenza ha riguardato i trasferimenti in conto capitale ed ha determinato la formazione di nuovi residui impropri per 1,11 miliardi contro i 608,5 milioni del 2014. In crescita anche il fenomeno delle economie-maggiori spese[15] (43,6 milioni contro i 17,7 milioni del 2014). Gli investimenti fissi presentano nel 2015 un innalzamento della capacità di impegno che passa dal 61 al 70 per cento degli stanziamenti, con una contrazione dei residui impropri.

Le principali risorse impegnate attengono ai trasferimenti in conto capitale verso soggetti privati (categoria 23 e 24) per un ammontare pari a circa 1,4 miliardi (a fronte di stanziamenti definitivi di competenza pari a 2,3). Nell'ambito di questa categoria economica rilevano, per la loro importanza non solo finanziaria, le risorse relative alla concessione di contributi (per capitale e interessi) derivanti dall'ammortamento dei mutui garantiti dallo Stato che le ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa possono contrarre per la realizzazione degli investimenti (capitolo 7141), alle spese connesse alla realizzazione del sistema MO.S.E. per le quali risultano stanziati e successivamente impegnati circa 389 milioni (capitolo 7200), alle assegnazioni di finanziamenti a RFI, per la linea AV/AC Milano-Verona: tratta Treviglio-Brescia –II lotto, a valere sul capitolo 7515.

I pagamenti di competenza ammontano a 9,4 miliardi (contro i 10 miliardi del 2014) e mostrano una capacità di pagamento del 76,8 per cento, leggermente inferiore a quella riscontrata nel 2014 pari al 79,9 per cento. Nello specifico, la capacità di pagamento della spesa in conto capitale si è ridotta in maniera significativa, passando dal 61,4 al 54,2 per cento; le maggiori riduzioni si riscontrano negli investimenti fissi e nei trasferimenti in conto capitale, dove l'indice è rispettivamente del 57,0 per cento (contro l'83,1 dell'anno precedente) e del 53,8 (verso il 58,8 del 2014).

[15] Il fenomeno consiste nell'utilizzazione delle risorse derivanti da stanziamenti non impegnati per coprire eccedenze di spesa.

TAVOLA 3

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER CATEGORIA ECONOMICA
ESERCIZI 2014-2015

(in milioni)

Classificazione economica	Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione		Economie-Maggiori spese	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	867,87	849,23	818,89	849,36	65,17	14,20	54,63	68,17
di cui imposte pagate sulla produzione	*49,91*	*50,78*	*49,93*	*50,61*	*0,38*	*0,27*	*5,79*	*3,33*
Consumi intermedi	234,81	237,61	160,77	169,88	74,73	70,80	16,38	26,45
Trasferimenti di parte corrente	5.757,47	5.752,26	5.561,16	5.434,00	196,31	318,26	94,26	61,21
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*5.248,01*	*5.329,10*	*5.084,36*	*5.058,64*	*163,65*	*270,46*	*42,40*	*16,06*
Altre uscite correnti	39,83	36,33	30,06	26,40	9,77	9,93	0,11	1,14
di cui interessi passivi	*0,21*	*0,19*	*0,06*	*0,14*	*0,14*	*0,04*	*0,00*	*0,02*
SPESE CORRENTI	**6.899,97**	**6.875,44**	**6.570,87**	**6.479,65**	**345,98**	**413,18**	**165,37**	**156,97**
Investimenti fissi lordi	593,63	788,13	493,51	449,40	474,77	671,49	3,88	4,54
Trasferimenti in c/capitale	5.085,25	4.545,92	2.990,92	2.443,27	2.705,50	3.217,95	17,17	43,56
di cui alle Amministrazione pubbliche	*1.847,81*	*1.317,88*	*1.223,70*	*710,83*	*854,50*	*831,66*	*9,40*	*22,98*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**5.678,88**	**5.334,05**	**3.484,43**	**2.892,67**	**3.180,28**	**3.889,45**	**21,05**	**48,10**
SPESE FINALI	**12.578,85**	**12.209,49**	**10.055,30**	**9.372,32**	**3.526,26**	**4.302,62**	**186,42**	**205,07**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella Nota integrativa al Rendiconto 2015, l'indice di tempestività dei pagamenti commerciali è pari a 24 giorni, valore che quantifica i giorni di ritardo nei pagamenti rispetto ai tempi previsti (nel 2014 era di 79,5 giorni). Va rilevato che l'indice di tempestività annuale dei pagamenti commerciali del Ministero per l'esercizio 2015 non appare indicato nel sito "Amministrazione trasparente" dove risulta calcolato solo trimestralmente.

Dei residui di nuova formazione, pari a 4,3 miliardi, quelli di stanziamento sono di 1,4 miliardi[16], in incremento rispetto al valore, rilevato nell'esercizio 2014, pari a circa 987 milioni.

Su 13,9 miliardi di stanziamenti definitivi, una parte relativamente poco rilevante (205 milioni, pari all'1,5 per cento), ha costituito economie compensate da maggiori spese[17]. Va messo in evidenza il fenomeno delle eccedenze di competenza, che per il MIT è significativo (10,3 milioni): tali eccedenze riguardano prevalentemente la spesa del personale (8,2 milioni) e in minima parte i trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche.

[16] Dei residui di stanziamento formati in corso d'anno, oltre 964 milioni risultano allocati su quattro capitoli relativi all'acquisto di materiale rotabile, alle infrastrutture carcerarie, a somme da trasferire a RFI e alla costruzione della linea ferroviaria Torino Lione.

[17] Molte delle economie relativa alla spesa di personale sono quelle inerenti le retribuzioni e i relativi oneri e sono dovute, come per i capitoli sottoposti alla gestione delle Capitanerie di porto, ad esempio, al blocco degli incrementi stipendiali e ancor più ad altri fattori che incidono direttamente sul calcolo degli anni-persona, in sede di previsione di bilancio, come il disallineamento temporale fra anno di effettiva promozione e anno di decorrenza amministrativa stipendiale, le impreviste uscite anticipate dal servizio, le effettive assunzioni determinatesi a seguito di concorsi e i minori posti messi a concorso.

La gestione in conto residui evidenzia residui iniziali per 6,9 miliardi[18] e residui finali per 6,5 miliardi, con un indice di smaltimento dei residui di vecchia formazione del 69 per cento, contro il 42,5 del 2014.

TAVOLA 4

GESTIONE DEI RESIDUI PER CATEGORIA ECONOMICA
ESERCIZI 2014-2015

(in milioni)

Classificazione economica	Esercizio	Definitivi iniziali	Pagamenti	Economie-Maggiori spese	% *Riduzione*	Giacenza	Nuova formazione		Finali
							Impropri	Propri	
Redditi di lavoro dipendente	2014	73,22	66,96	3,40	*96,08*	2,87	3,66	61,51	68,04
	2015	69,95	66,06	1,76	*96,96*	2,13	6,18	8,02	16,32
di cui imposte pagate sulla produzione	*2014*	*0,41*	*0,08*	*0,24*	*79,29*	*0,08*	*0,00*	*0,38*	*0,47*
	2015	*0,59*	*0,29*	*0,21*	*84,49*	*0,09*	*0,00*	*0,27*	*0,36*
Consumi intermedi	2014	85,95	65,13	8,85	*86,07*	11,97	0,70	74,03	86,70
	2015	86,70	63,72	7,40	*82,02*	15,59	3,06	67,73	86,38
Trasferimenti di parte corrente	2014	315,31	84,96	100,06	*58,68*	130,28	0,00	196,31	326,59
	2015	326,59	76,24	117,96	*59,46*	132,39	0,00	318,26	450,65
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*2014*	*258,23*	*52,07*	*93,22*	*56,26*	*112,94*	*0,00*	*163,65*	*276,59*
	2015	*276,59*	*50,80*	*112,02*	*58,86*	*113,78*	*0,00*	*270,46*	*384,24*
Altre uscite correnti	2014	3,02	2,51	0,04	*84,68*	0,46	0,00	9,77	10,23
	2015	10,23	9,63	0,37	*97,81*	0,22	0,00	9,93	10,15
di cui interessi passivi	*2014*	*0,86*	*0,49*	*0,00*	*56,79*	*0,37*	*0,00*	*0,14*	*0,52*
	2015	*0,52*	*0,06*	*0,33*	*75,61*	*0,13*	*0,00*	*0,04*	*0,17*
SPESE CORRENTI	2014	477,50	219,57	112,35	*69,51*	145,58	4,36	341,62	491,56
	2015	493,47	215,65	127,49	*69,54*	150,33	9,24	403,94	563,51
Investimenti fissi lordi	2014	1.131,56	430,35	142,77	*50,65*	558,44	374,65	100,13	1.033,22
	2015	1.068,05	319,14	367,52	*64,29*	381,38	332,77	338,72	1.052,88
Trasferimenti in c/capitale	2014	4.519,92	1.491,70	205,23	*37,54*	2.822,99	608,48	2.097,02	5.528,50
	2015	5.377,47	1.807,92	1.952,86	*69,94*	1.616,69	1.113,13	2.104,82	4.834,64
di cui alle Amministrazione pubbliche	*2014*	*1.118,70*	*420,04*	*160,63*	*51,91*	*538,04*	*228,15*	*626,35*	*1.392,54*
	2015	*1.432,32*	*533,83*	*439,79*	*67,98*	*458,70*	*222,59*	*609,08*	*1.290,36*
SPESE IN CONTO CAPITALE	2014	5.651,48	1.922,05	348,00	*40,17*	3.381,43	983,13	2.197,15	6.561,71
	2015	6.445,52	2.127,06	2.320,38	*69,00*	1.998,07	1.445,90	2.443,55	5.887,52
SPESE FINALI	2014	6.128,98	2.141,62	460,35	*42,45*	3.527,01	987,49	2.538,77	7.053,27
	2015	6.938,99	2.342,70	2.447,88	*69,04*	2.148,40	1.455,14	2.847,48	6.451,03

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I residui di vecchia formazione si attestano, così, a 2,1 miliardi e si incrementano per effetto della gestione di competenza di 1,5 miliardi per residui impropri e di 2,8 miliardi per residui propri. Va evidenziato che i residui impropri di nuova formazione[19], oltre alle spese in conto capitale per trasferimenti (1,1 miliardi), attengono, seppure in misura ridotta, alle spese correnti relative al personale (capitolo 1417 "Fondo unico di amministrazione").

Come per i passati esercizi, anche nel 2015 i residui passivi sono per la maggior parte riconducibili alla spesa di parte capitale in quanto connessi alle ormai note motivazioni addotte dall'Amministrazione che rimandano a rallentamenti nella realizzazione degli interventi, ritardi tecnico amministrativi che non hanno consentito il pagamento entro i due anni dall'impegno. Si

[18] I residui finali dell'anno precedente non coincidono con gli iniziali del 2015 perché interessati da una variazione diminutiva di 114 milioni sul capitolo 7514 "fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico" per effetto del DMT n. 96820 del 30/12/2015.

[19] I capitoli relativi a trasferimenti che presentano maggiori residui di nuova formazione impropri sono: 7251 "fondo per l'acquisto di veicoli adibiti al miglioramento dei servizi offerti per il trasporto pubblico locale" per 227,4 milioni (pari agli stanziamenti); 7532 "somme da assegnare per la realizzazione della nuova linea ferroviaria Torino-Lione" per 242,7 milioni (pari alle risorse stanziate); 7540 "somme da assegnare a RFI S.p.A per interventi di miglioramento della rete ferroviaria" per 272,9 milioni (pari alle risorse stanziate); 7264 "fondo per il finanziamento degli interventi di adeguamento dei porti" per 47 milioni (pari alle risorse stanziate); 7536 "fondo per la continuità dei cantieri" per 62,7 milioni (pari alle risorse stanziate). Nell'ambito degli investimenti il capitolo che ha una quota rilevante di residui di nuova formazione impropri è il 7471 "somme destinate alle infrastrutture carcerarie" per 220,9 milioni (risorse stanziate 387,16 milioni).

rileva tuttavia che i residui di parte capitale, pari a circa 5,9 miliardi, diminuiscono nel 2015 di circa il 10 per cento mentre quelli di parte corrente, pari a circa 563 milioni, risultano aumentati di poco più del 14,6 per cento.

Nel 2015 il Ministero ha operato tagli per 38,0 milioni, a fronte dei quali risultano state disposte variazioni compensative (sugli stessi capitoli su cui sono stati fatti gravare i tagli), in aumento pari a 28,3 milioni e in diminuzione pari a poco più di 1,0 milioni.

La massa debitoria fuori bilancio 2015 è poco variata rispetto al 2014. L'ammontare di debito ancora da smaltire a fine esercizio 2015 è di circa 497,84 milioni a fronte di 496,6 milioni nel 2014. Una gran parte di tale debito è rimasta inalterata nel biennio 2014-2015: si tratta di spesa in conto capitale per la costruzione, sistemazione e manutenzione di edifici pubblici statali, per altri immobili demaniali, per edifici privati destinati a sede di uffici pubblici statali, per oltre 181,2 milioni, ma anche per i progetti speciali in attuazione del trasferimento delle competenze del soppresso Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e Agenzia per la promozione e lo sviluppo del mezzogiorno, per oltre 196,5 milioni. Il consolidamento di un debito così elevato rende necessaria un'attenta riflessione dell'Amministrazione in ordine alla sua natura ed al permanere della sua attualità.

I debiti relativi ai consumi intermedi sono stati ripianati quasi completamente (91 per cento). Il debito 2015 nei confronti della Tesoreria centrale dello Stato fino al 2014 rimasto da ripianare a fine 2015 è pari a 303 milioni. Gran parte di questo valore risale a gestioni finanziarie passate in quanto collegato agli speciali ordini di pagamento (Sop) non ripianati. Nel 2015 sono stati emessi Sop per 1,7 milioni, ripianati per 121 mila euro.

L'Amministrazione risulta impegnata in numerosi procedimenti giurisdizionali[20] ancora aperti cui sono collegate passività potenziali da cui potranno derivare altri sospesi di tesoreria. Il contenzioso in corso attiene al personale (ad esempio per gli aspetti legati alla riqualificazione e progressione economica o all'inquadramento di determinate figure professionali) ma anche a questioni legate alle procedure d'appalto e affidamento dei lavori di opere infrastrutturali, quali il contenzioso "Longarini" relativo al piano di ricostruzione della città di Ancona, a seguito del quale è stato notificato atto di pignoramento di 1,9 miliardi[21]. In campo aeroportuale, un contenzioso cui sono collegate passività potenziali molto significative, è quello che riguarda il MIT ed il Ministero della difesa (per il 50 per cento ciascuno) relativo alla strage di Ustica, per un importo complessivo di circa 1,3 miliardi.

3. Missioni e programmi

Secondo la classificazione funzionale della spesa, il bilancio del Ministero conferma l'allocazione delle risorse nel medesimo schema di bilancio strutturato in missioni e programmi del Rendiconto 2014. Permangono, anche nel 2015, quali pilastri contabili sui quali è eretta

[20] Gli impegni sui capitoli accesi a "spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori, rimborso delle spese di patrocinio legale" ammontano nel 2015 a 11,5 milioni, i pagamenti in conto competenza sono stati di 10,8 milioni e in conto residui di 227,84 mila.

[21] In merito al contenzioso "Longarini", relativo al piano di ricostruzione della città di Ancona, al Ministero è stato notificato atto di precetto in data 14 gennaio 2015 per un importo di 1,25 miliardi, conseguente alla sentenza di n. 24952 del 2015 della Corte di cassazione di annullamento della sentenza della Corte d'appello n. 4600 del 2014. Longarini ha notificato in data 30 gennaio 2015 atto di pignoramento contro l'Amministrazione e nei confronti della Banca d'Italia per 1,9 miliardi. La Banca d'Italia, in data 9 febbraio 2015, ha accantonato, a parziale garanzia della procedura esecutiva, la somma di 821,53 milioni. Tra le risorse finanziarie per le quali risulta il pignoramento nell'ambito del procedimento esecutivo nei confronti del MIT connesso al lodo Longarini si segnalano quelle disponibili sul conto corrente n. 25041 acceso presso la Tesoreria centrale e denominato "MIT – Piano nazionale edilizia abitativa dPCM 16 luglio 2009", (di cui, peraltro, si era già riferito nella Relazione sul rendiconto per l'anno 2013), conto che riporta un saldo attuale di circa 107,84 milioni. Tale conto risulta infatti non più movimentato da febbraio 2015, in quanto sottoposto a pignoramento, come già rilevato nel capitolo della presente relazione (Volume I) dedicato ai Fondi di rotazione e gestione fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche. Inoltre, in data 14 dicembre 2015, è stato notificato al Ministero atto di citazione per il pagamento di un importo di 568,6 milioni per presunti interessi di mora su somme relative ai decreti ministeriali di liquidazione di annualità scadute dal 1 novembre 1992 al 1 giugno 2006 e concernenti il 7° lotto del piano di ricostruzione ed il 7° lotto di completamento della città di Ancona.

l'impostazione funzionale del bilancio del MIT, le due missioni relative alla mobilità e sistemi di trasporto (nella sua nuova denominazione per l'inclusione delle risorse relative ai sistemi ferroviari allocate nel 2014 nella missione 14) e alle infrastrutture pubbliche, in quanto rappresentative dei contenuti del complesso quadro normativo a cui si correlano le attività programmatorie e di bilancio del Ministero.

La missione 13 "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto" è quella che assorbe le maggiori risorse finanziarie (59 per cento) soprattutto per effetto dell'attribuzione del Fondo TPL. E' la missione con il volume di economie più consistente, allocate soprattutto sul programma 9.

La missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica" ha stanziamenti complessivi pari al 31,6 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" cresciuta del 38,7 per cento rispetto al 2014.

La missione 4 "Italia ed Europa nel mondo" ha quasi azzerato lo stanziamento[22].

Tutte le missioni del Ministero sono di carattere trasversale, in quanto condivise con altri Ministeri, in particolare con il Ministero dell'economia e delle finanze.

TAVOLA 5

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER PROGRAMMI

(in milioni)

	Programm	C.d.R.	Stanz. def.	*Inc. % su missione*	*Inc. % su Totale*	Impegni	Residui di comp. totali	Residui di stanz.	Economie/ Maggiori spese
16	Cooperazione economica, finanziaria e infrastrutturale	2	0,09	*100,00*	*0,00*	0,09	0,09	0,00	0,00
Totale Missione 04			**0,09**	***100,00***	***0,00***	**0,09**	**0,09**	**0,00**	**0,00**
07	Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	4	768,37	*100,00*	*5,54*	700,55	55,86	10,20	57,60
Totale Missione 07			768,37	*100,00*	*5,54*	700,55	55,86	10,20	57,60
01	Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	3	342,87	*4,19*	*2,47*	324,07	89,16	3,62	15,12
02	Autotrasporto ed intermodalità	3	252,82	*3,09*	*1,82*	234,85	85,47	16,08	1,89
04	Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	3	165,33	*2,02*	*1,19*	147,49	70,66	1,58	16,26
05	Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	3	806,91	*9,86*	*5,81*	259,55	774,79	546,84	0,53
06	Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	3	5.868,81	*71,72*	*42,28*	5.605,39	575,64	256,39	5,18
09	Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	3	746,52	*9,12*	*5,38*	627,29	227,44	91,04	27,59
Totale Missione 13			**8.183,27**	***100,00***	***58,96***	**7.198,64**	**1.823,16**	**915,55**	**66,57**
05	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	2	68,92	*1,57*	*0,50*	62,95	12,35	1,33	4,64
09	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	5	7,55	*0,17*	*0,05*	6,30	0,61	0,00	0,82
10	Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità	2	3.351,27	*76,33*	*24,14*	2.973,29	1.729,44	339,09	33,65
11	Sistemi stradali, autostradali ed intermodali	2	962,57	*21,92*	*6,93*	791,56	523,51	157,46	11,81
Totale Missione 14			**4.390,31**	***100,00***	***31,63***	**3.834,10**	**2.265,91**	**497,89**	**50,92**
06	Ricerca nel settore dei trasporti	3	4,15	*100,00*	*0,03*	4,11	0,04	0,04	0,00
Totale Missione 17			**4,15**	***100,00***	***0,03***	**4,11**	**0,04**	**0,04**	**0,00**
02	Politiche abitative, urbane e territoriali	2	454,28	*100,00*	*3,27*	409,92	148,22	25,01	19,01
Totale Missione 19			**454,28**	***100,00***	***3,27***	**409,92**	**148,22**	**25,01**	**19,01**
02	Indirizzo politico	1	14,29	*19,61*	*0,10*	11,97	0,60	0,07	2,19
03	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	3	58,59	*80,39*	*0,42*	49,63	2,56	0,20	8,76
Totale Missione 32			**72,88**	***100,00***	***0,53***	**61,60**	**3,16**	**0,27**	**10,96**
01	Fondi da assegnare	3	6,66	*100,00*	*0,05*	0,48	6,18	6,18	0,00
Totale Missione 33			**6,66**	***100,00***	***0,05***	**0,48**	**6,18**	**6,18**	**0,00**
Totale complessivo			**13.880,01**		***100,00***	**12.209,49**	**4.302,62**	**1.455,14**	**205,07**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[22] Occorre però sottolineare, tuttavia, che il peso finanziario della missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo", risultando irrisorio nel bilancio nel Ministero (essendo legata principalmente alle attività infrastrutturali legate agli interventi in Libia che si sono drasticamente interrotte per il sopraggiungere della guerra civile con conseguenziale decurtamento di risorse ad esse imputate) non dà tuttavia conto nella giusta misura di tutta l'attività internazionale e diplomatica (espletata in rappresentanza del Governo) che il Ministero ha condotto lungo le direttrici fissate nella politiche di settore. Ad esempio, il 2015 ha visto il Ministero impegnato sul fronte delle attività internazionali legate agli *iter* negoziali per la stipula di accordi bilaterali internazionali di cooperazione nel campo del trasporto marittimo e portuale con Albania, Tunisia e Messico.

3.1. Missione 13 "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto"

La missione, cui si riconducono tre delle quattro priorità fissate in sede politica (Sicurezza - 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, la navigazione, gli affari generali e il personale.

Gli stanziamenti definitivi di competenza riferiti all'intera Missione ammontano a 8,2 miliardi[23] (58,9 per cento degli stanziamenti definitivi totali MIT) gli impegni di competenza a 7,2 miliardi (59 per cento del totale impegni MIT) mentre i pagamenti di competenza sono pari a 6,3 miliardi (67,2 per cento dei pagamenti totali MIT).

Nella successiva esposizione si approfondiranno i programmi 13.06 "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale", 5 "Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario", 13.09 "Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per le vie d'acqua interne", 13.04 "Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo" e 13.02 "Autotrasporto e intermodalità".

Il programma 13.06 "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale" è, per il peso finanziario del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario (TPL), il più rappresentativo della missione 13: gli stanziamenti rappresentano il 71,7 per cento dell'intera missione, gli impegni di competenza il 78 per cento sempre dell'intera missione. La spesa è principalmente per trasferimenti, sia correnti che in conto capitale.

Le risorse finanziarie allocate afferiscono principalmente al Fondo TPL. Nel corso dell'esercizio, con d.i. del 17 marzo 2015, il Ministero ha provveduto alla ripartizione alle Regioni, in via di anticipazione, ai sensi del comma 6, dell'art. 16-*bis* del DL n. 95 del 2012, del 60 per cento delle risorse del fondo in attesa degli esiti finali del monitoraggio previsto dal comma 3, per un totale di oltre 2,95 miliardi a fronte di oltre 4,92 miliardi di risorse stanziate (capitolo 1315)[24]. Nel 2015 si è provveduto al pagamento anche di 1,89 miliardi, quale 40 per cento delle risorse rimanenti.

> *L'acquisizione e l'elaborazione dei dati di natura trasportistica da parte delle aziende di trasporto (il cui invio è stato previsto dall'art. 16 bis, comma 7, del DL n. 95 del 2013, pena il blocco dell'erogazione dei contributi pubblici e dei corrispettivi dei contratti di servizio), è risultata efficace sia per la forma certificata dei dati[25] che per il grado di copertura di essi, pari a circa il 94 per cento. Il mancato o non integrale raggiungimento degli obiettivi di efficientamento e razionalizzazione, accertati attraverso la verifica degli indicatori previsti dal dPCM 11 marzo 2013, ha comportato l'applicazione alle Regioni interessate, nei limiti del 10 per cento delle risorse da ripartire, delle penalità previste dallo stesso dPCM dell'11 marzo 2013 applicate con d.i. n. 387 del 20 novembre 2015. Il 10 per cento della somma da ripartire è stata complessivamente pari a 412,95 milioni, la quota complessivamente decurtata a titolo di penalità è stata di 79,5 milioni.*

Con riguardo al rinnovo dei parchi automobilistici destinati ai servizi di TPL, va ricordato che la legge di stabilità 2015 (comma 223) ha previsto la ripartizione delle risorse di cui al Fondo previsto dall'art. 1, comma 83, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, da effettuarsi con d.m. del MIT sulla base dei seguenti criteri: a) migliore rapporto tra posti/km prodotti e passeggeri

---

[23] La missione è condivisa con il MEF che ha stanziamenti per 3,52 miliardi.

[24] Hanno gravato sul capitolo anche i pagamenti (pari a 946 mila euro) relativi alla creazione della banca dati e del sistema informativo pubblico necessari al funzionamento dell'Osservatorio TPL, ormai operativo.

[25] Ai sensi del d.m. 6 novembre 2013 i dati devono essere trasmessi in forma di "dichiarazione di atto sostitutivo di notorietà dal legale rappresentante delle stesse imprese ovvero, ove possibile, da società di certificazione all'uopo dedicate".

trasportati; b) condizioni di vetustà nonché classe di inquinamento degli attuali parchi veicolari; c) entità del cofinanziamento regionale e locale; d) posti/km prodotti.

Il Ministero ha compiuto una complessa istruttoria tecnico amministrativa che si è conclusa con il parere favorevole della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nella seduta del 5 novembre 2015 e con la trasmissione al MEF, per il prescritto concerto, del relativo decreto di riparto. Definita la ripartizione delle risorse, sono state affrontate e risolte anche alcune difficoltà "tecnico amministrative" per definire sia le modalità di impegno ed erogazione delle risorse (considerato gli stanziamenti quinquennali: 625 milioni nel 2015; 125 nel 2016; 50 per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019) che le modalità con cui le Regioni garantiscono il cofinanziamento.

L'*iter* per l'adozione del decreto suddetto si è fermato in quanto la legge di assestamento 2015 ha disposto la diminuzione di oltre 364,87 milioni, in termini di competenza e cassa, sul capitolo 7251 relativo al Fondo suddetto, allocato nel programma in esame, con uno stanziamento di 625 milioni. Già nella Relazione 2014 la Corte aveva rilevato "l'azzeramento dello stanziamento 2014 (pari a 300 milioni) per consentire alle Regioni di dare applicazione al comma 6, art. 46, del DL n. 66 del 2014 che aveva previsto il contributo di 500 milioni a carico delle Regioni stesse" (pag. 330, vol. II). La diminuzione apportata con l'assestamento 2015 attiene ancora una volta al concorso delle Regioni a statuto ordinario alla manovra di finanza pubblica.

Il taglio fatto gravare sul capitolo 7251 si accompagna alla situazione già critica del parco autobus circolante destinato al trasporto pubblico locale regionale. Nell'ultimo decennio, infatti, la mancanza di interventi strutturali ha generato un parco autobus sempre più obsoleto e sempre meno sostenibile, dal punto di vista del rispetto delle norme di tutela ambientale, con una età media di circa 12 anni a fronte di una età media del parco autobus europeo di circa 7 anni. Per mantenere invariata l'età media esistente sarebbe necessario un rinnovo del parco autobus di almeno 2.100 unità l'anno con un costo di circa 420 milioni annui. Per ridurre gradualmente in un arco temporale di 10 anni l'età media attuale adeguandola a quella europea sarebbe necessario un rinnovo di 4.100 unità con un costo di 820 milioni annui (per 10 anni)[26]. Occorre poi sottolineare che la variabilità nella definizione delle risorse finalizzate al finanziamento del settore del trasporto pubblico locale derivante da scelte discrezionali nel processo di coordinamento di finanza pubblica, determinano, ovviamente, significative distorsioni sotto l'aspetto del reale grado di conseguimento degli obiettivi fissati, ad inizio esercizio, nella nota integrativa al bilancio laddove era stato fissato in oltre 6,092 miliardi l'ammontare delle risorse destinate all'obiettivo 204 - Contributi alle Regioni ed enti locali per il potenziamento e risanamento del TPL.

Il programma 13.05 "Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario" è sostanzialmente incentrato sulla spesa per trasferimenti in conto capitale relativa agli interventi infrastrutturali legati al settore di competenza del gruppo Ferrovie S.p.A.[27], in particolar modo di

[26] Fonte: Relazione annuale al Parlamento dell'Osservatorio sul TPL - anno 2015.

[27] Con riferimento a Ferrovie dello Stato S.p.A., va evidenziato che il MIT non è coinvolto nel processo di privatizzazione, né nella scelta relativa al progetto di acquisizione di ANAS S.p.A., da parte di FS. Quest'ultimo progetto farebbe uscire ANAS dal perimetro delle AAPP, modificando il sistema di finanziamento della società non più attraverso trasferimenti pubblici ma attraverso un'accisa sui carburanti, con riduzione significativa della spesa all'interno del conto consolidato. Verrebbe, così a crearsi, da un lato un polo trasportistico basato sulla mobilità integrata, e dall'altro, un'integrazione verticale di impresa dominante che la teoria economica non considera del tutto positivamente quando è riferibile ad un'impresa regolata, che gode già di grande potere di mercato.

RFI quale gestore della rete ferroviaria. Gli stanziamenti definitivi rappresentano il 5,8 per cento del totale e quasi il 10 per cento della missione 13, gli impegni il 2,3 del totale ed il 3,6 della missione.

Va principalmente evidenziato che nel 2015 è stato ridisegnato il quadro di riferimento normativo dell'intero settore ferroviario, del Contratto di programma e dei rapporti tra il gestore dell'infrastruttura nazionale e lo Stato, in forza del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112 recante "Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico". Con tale d.lgs. n. 112 del 2015 è stato abrogato il previgente d.lgs. n. 188 del 2003.

D.lgs. n. 112 del 2015

Il decreto legislativo declina i principi di autonomia e indipendenza gestionale, amministrativa e contabile delle imprese ferroviarie e di indipendenza delle funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura, relative alla determinazione e riscossione dei canoni e all'assegnazione di capacità dell'infrastruttura, di libertà di accesso al mercato dei trasporti di merci e di passeggeri per ferrovia da parte delle imprese ferroviarie a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti e tali da garantire lo sviluppo della concorrenza nel settore ferroviario, ponendo particolare riguardo alla tutela degli investimenti pubblici ed alla necessità di garantire una maggiore partecipazione degli *stakeholder* circa l'uso, la disponibilità e lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria.
Dal campo di applicazione del decreto sono escluse: a) le reti ferroviarie locali e regionali isolate adibite al trasporto passeggeri; b) le reti adibite unicamente alla prestazione di servizi passeggeri urbani e suburbani; c) le infrastrutture ferroviarie private adibite unicamente alle operazioni merci del proprietario delle stesse infrastrutture.
Con il decreto sono stati definiti i principi guida delle attività delle imprese ferroviarie stabilite in Italia, esplicitandone lo *status* giuridico indipendente per quanto riguarda la gestione, l'amministrazione ed il controllo interno in materia amministrativa, economica e contabile. Si sancisce il principio di indipendenza per le imprese ferroviarie dal gestore dell'infrastruttura dal punto di vista contabile e patrimoniale. Il bilancio, nelle componenti del conto economico e della situazione patrimoniale finanziaria, deve essere tenuto separato e deve essere pubblicato, da un lato, per le attività connesse con la prestazione di servizi di trasporto di merci e, dall'altro, per le attività connesse con la prestazione di servizi di trasporto di passeggeri. Analoga separazione deve essere data per i contributi pubblici concessi alle imprese ferroviarie in ambito di obblighi di servizio pubblico che non possono essere trasferiti alle attività relative alla prestazione di altri servizi di trasporto o ad altre attività. L'accesso ed utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria è garantito, in base a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, al possesso degli adeguati requisiti tecnici e di sicurezza. Le condizioni di accesso ai servizi sono definite distinguendole in obbligatorie, complementari ed ausiliarie, attribuendone la fornitura al gestore dell'infrastruttura o alla nuova figura dell'operatore dell'impianto di servizio.
I rapporti tra il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale e lo Stato sono disciplinati da un atto di concessione e dal Contratto di programma (CdP distinto in parte servizi e parte infrastruttura). Il CdP resta una esclusiva competenza delle Amministrazioni centrali dello Stato ed in particolare del MIT. Ad ogni modo il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti informa l'organismo di regolazione (Autorità di regolazione dei trasporti - ART) e, mediante il gestore dell'infrastruttura, i richiedenti e, su loro richiesta, i richiedenti potenziali, sul contenuto del contratto di programma, al fine di consentire agli stessi di esprimersi al riguardo prima che esso sia sottoscritto, soprattutto in materia di interventi nei terminali e scali merci, nei nodi urbani, nelle stazioni e nei collegamento con i porti. Il contratto di programma è pubblicato entro un mese dalla sua approvazione.

Il Contratto di programma 2012-2016 – parte investimenti (CdP-I), è stato sottoscritto tra le parti (RFI S.p.A. e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) in data 8 agosto 2014. A fini acceleratori, l'art. 1, comma 10 del decreto-legge n. 133 del 12/9/2014, in deroga alle procedure previste dal comma 1 dell'art. 1 della legge n. 283 del 14/1/1993, ne ha disposto l'approvazione con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro

dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione. Dopo i pareri delle Commissioni parlamentari competenti, in data 18 maggio 2015 è stato emesso il decreto interministeriale di approvazione MIT/MEF n. 158.

Nel corso del 2015 è stato predisposto l'Atto di aggiornamento per l'anno 2015 del CdP 2012-2016, d'intesa con il gestore RFI, che sarà il primo atto a seguire il nuovo *iter* previsto dal decreto n. 112. L'Atto ha provveduto a contrattualizzare le risorse recate dal DL n. 133 del 2014 e dalla legge di stabilità 2015. Tali risorse ammontano ad oltre 9 miliardi, in parte attribuite per legge a specifici investimenti ed in parte da ripartire sulla base delle priorità e delle reali esigenze.

Tra gli interventi che rientrano nell'ambito del programma di spesa sono da annoverarsi quelli relativi alla realizzazione della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, alla continuazione dei lavori relativi alla linea AV/AC Milano-Verona tratta Treviglio-Brescia II lotto e alla linea AV/AC Milano-Genova - Terzo valico dei Giovi, trattati nel successivo paragrafo relativo al Programma infrastrutture strategiche. Inoltre rientrano nel programma le ulteriori risorse da assegnare a RFI per interventi di miglioramento della rete ferroviaria.

Il programma 13.09 "Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per le vie d'acqua interne" ha 746,5 milioni di stanziamenti, pari al 9,1 per cento della missione e al 5,4 per cento del totale, e impegni per 627,3 milioni, con una capacità di pagamento di circa il 78 per cento.

Al di là del dato finanziario, il programma di spesa viene in rilievo per l'intervento, nel 2015, dell'operazione di definizione degli assetti istituzionali e organizzativi posta in essere dal Ministero con riguardo al settore portuale. Si tratta del "Piano strategico nazionale della portualità e della logistica", previsto dall'art. 29 della legge n. 164 del 2014, di conversione del DL n. 133 del 2014 (oggetto di specifica pronuncia della Corte costituzionale[28]), adottato con dPCM del 26 agosto 2015.

Il Piano rappresenta lo strumento base sul quale vanno tracciate le coordinate strategiche, giuridiche ed organizzative del sistema portuale e logistico nazionale, settore carente da tempo di strumenti di recupero di competitività che il Paese ha, in gran parte, perduto[29]. Il Piano costituisce uno dei piani di settore che, per la valenza programmatica nazionale, andranno a confluire nel Documento di programmazione pluriennale, secondo il disposto del decreto legislativo n. 228 del 2011.

> *Nella prima parte del Piano sono analizzati i profili che condizionano le* performance *dei porti italiani quali porte di scambio dei sistemi territoriali economico - produttivi e dei consumi, gli aspetti legati agli accordi euro-mediterranei, gli scenari geo-economici globali di riferimento, l'andamento della domanda dei traffici nei diversi segmenti, l'attuale offerta infrastrutturale e dei servizi. Molto spazio è stato dedicato alla disamina delle attuali procedure amministrative dei controlli e relative allo sdoganamento delle merci, tra le principali cause della scarsa competitività internazionale del sistema portuale nazionale. E' stata evidenziata, inoltre, la sussistenza di una normativa eccessivamente complessa e disomogenea, con una stratificazione multilivello di* iter *procedurali, istituzionali ed amministrativi, che rende difficoltosa l'azione amministrativa.*

---

[28] Con riguardo agli effetti della sentenza n. 261 del 2015, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'art. 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che il piano strategico nazionale della portualità e della logistica, da esso disciplinato, sia adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni, l'Amministrazione, trasmesso il Piano alla Conferenza Stato-Regioni, ha acquisito l'intesa in data 31 marzo 2016.

[29] L'esigenza di una riforma è confermata, di recente, anche dagli esiti del *Global competitiveness index* pubblicati dal *World economic forum* da cui risulta che l'Italia è al 49° posto nella classifica mondiale e al 26° per qualità ed efficienza delle infrastrutture, superata da tutti i Paesi UE dell'area Mediterranea, ad eccezione della Grecia. In generale, il Paese sconta un ritardo diffuso su tutti i pilastri della competitività analizzati (*institutions, infrastructures, macroeconomic environment, health and primary education*), ma ancora più rilevante è il dato di dettaglio relativo alla qualità dell'infrastruttura portuale, rispetto a cui l'Italia si posiziona al 55° posto, dopo, tra gli altri, Spagna (9), Portogallo (23), Irlanda (29), Francia (32), Marocco (43), Grecia (49) e Croazia (51).

Sulla scorta delle analisi condotte è stata elaborata una strategia integrata, con azioni da compiere nei porti per sviluppare la loro accessibilità – sia da mare che da terra - al fine di potenziare il ruolo dell'Italia nel Mediterraneo e negli scambi internazionali. Tale strategia è stata articolata in dieci obiettivi strategici, declinati al loro interno in specifiche e dettagliate azioni: 1 Misure per la semplificazione e la velocizzazione delle procedure, dei controlli e degli interventi sui porti di interesse nazionale; 2 Misure per l'efficientamento dei servizi portuali e l'aumento della competitività degli operatori; 3 Misure per migliorare i servizi di trasporto ed aumentare l'accessibilità dei porti via mare e via terra; 4 Misure per incentivare l'integrazione delle catene logistiche e delle attività manifatturiere e logistiche; 5 Misure per il potenziamento infrastrutturale dei porti e dei loro collegamenti terrestri; 6 Misure per incentivare la ricerca, lo sviluppo e la innovazione tecnologica nella portualità italiana; 7 Misure per l'efficientamento energetico e la sostenibilità ambientale dei porti; 8 Misure per il finanziamento della gestione e degli investimenti dei Sistemi portuali; 9 Coordinamento, programmazione e promozione nazionale del Sistema mare; 10 Misure per adeguare la governance *dei porti alla missione della portualità italiana.*

Quanto al tema dell'intermodalità, il Piano prevede – in raccordo con le priorità UE per la valorizzazione delle infrastrutture portuali in una logica di sistemi logistici integrati – il conferimento di una assoluta priorità all'intermodalità, tanto da farne anche il principale criterio selettivo per gli interventi che si intendono candidare sul Programma operativo nazionale infrastrutture e reti 2014 – 2020.

Anche il tema della regolamentazione dei criteri per il rilascio delle concessioni in ambito portuale è tra gli obiettivi prioritari del Piano[30]. Analoga attenzione è riservata al tema dei dragaggi che risultano fondamentali per la piena ed efficace operatività dei nostri porti[31].

Con riguardo alla portualità meridionale, il Piano prevede l'istituzione delle Aree logistiche integrate (ALI) attorno a progetti specifici di sviluppo dei traffici ed infrastrutturazione, materiale e immateriale, che costituiranno elemento portante del PON Infrastrutture e reti 2014 – 2020, che destina alle Regioni meridionali obiettivo coesione 1,8 miliardi per la realizzazione o il completamento delle infrastrutture strategiche di connettività intermodale.

Oltre al miglioramento della competitività del sistema portuale e logistico, di agevolazione della crescita dei traffici delle merci e delle persone e di promozione dell'intermodalità nel traffico merci, il Piano si pone anche in funzione strumentale alla realizzazione di un disegno più ampio, avente ad oggetto finalità di razionalizzazione, riassetto e accorpamento delle Autorità portuali esistenti, ridefinendone, nel contempo, la giurisdizione territoriale di riferimento in chiave logistica.

Ciò in quanto l'attuale assetto della governance *portuale, previsto dalla legge n. 84 del 1994 istitutiva delle Autorità portuali, ha evidenziato, negli anni, limiti e distorsioni evidenti, avendo, tra l'altro, alimentato dannosi fenomeni concorrenziali – anche in termini di inefficaci investimenti accrescitivi della dotazione infrastrutturale – tra scali posti a pochi chilometri di distanza tra loro. Il Piano ha individua nella dimensione "mono-scalo" del governo dei porti uno dei fattori principali su cui intervenire.*

A valle del Piano, in data 21 gennaio 2016 il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di decreto legislativo di "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione delle Autorità portuali", quale autonoma azione per il rilancio della portualità e della logistica.

---

[30] Risulta definito lo schema di regolamento per il rilascio delle concessioni di cui all'articolo 18, comma 1, della legge n. 84 del 1994, da adottarsi con decreto interministeriale del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Con tale decreto sono stati indicati, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria, le modalità di rilascio delle concessioni demaniali in ambito portuale, i soggetti ammessi alla presentazione delle istanze di concessione, le relative forme di pubblicità, le modalità di svolgimento dell'istruttoria, le modalità di rinnovo delle concessioni, la disciplina dei casi di variazioni negli assetti di controllo nel corso della concessione demaniale.

[31] Al riguardo, il MIT ha comunicato essere in dirittura d'arrivo l'emanazione del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e trasporti, sulle norme tecniche applicabili alle operazioni di dragaggio nelle aree portuali e marino costiere poste in siti di bonifica di interesse nazionale, previsto dall'art. 5-*bis* della legge n. 84 del 1994.

Il testo prevede: a) l'individuazione di un centro amministrativo unico, identificato nella nuova Autorità di Sistema portuale (AdSP)[32], con funzioni di raccordo nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche aventi competenza su attività da realizzarsi nell'ambito portuale. Le AdSP previste saranno 15 (Genova, La Spezia, Livorno, Civitavecchia, Cagliari, Napoli, Palermo, Augusta, Gioia Tauro, Taranto, Bari, Ancona, Ravenna, Venezia e Trieste) e sostituiranno le 24 Autorità portuali; b) la realizzazione di uno Sportello unico doganale per i controlli, competente per tutti gli adempimenti connessi all'entrata/uscita delle merci nel/dal territorio nazionale, e lo Sportello unico amministrativo; c) la semplificazione della struttura organizzativa e decisionale dell'AdSP; d) l'ipotesi di una maggiore autonomia finanziaria per le AdSP.

Il contesto che si vuole riformare si presenta non privo di aspetti critici sotto il punto di vista delle soluzioni normative che si vogliono adottare, in quanto risente della compresenza di interessi fatti valere dai diversi livelli di governo che sovraintendono tutto il settore, in prevalenza sugli aspetti relativi alle opzioni di governance *da far valere all'interno delle Autorità (di Sistema Portuale) per le nomine e i poteri esercitati dalle stesse. Appare opportuno in questa sede richiamare il parere espresso dal Consiglio di Stato del 9 maggio u.s., sullo schema di decreto legislativo in esame, nel quale l'organo della giustizia amministrativa, nel ritenere che i soli interventi di "riorganizzazione" della* governance *e di "semplificazione", ancorché necessari, non sono da soli sufficienti a ridare slancio economico al settore (dovendosi curare la fase "attuativa" del provvedimento e intervenire normativamente anche sulla discipline di altri settori bisognosi di rilancio, quali gli interporti), evidenzia, tra l'altro, il rischio di duplicazioni di centri decisionali, di semplificazione solo "sulla carta", di dilazioni e deroghe per spinte localistiche[33].*

Sotto il profilo operativo, va segnalato che, ai sensi dell'art. 29, comma 2, del DL n. 133 del 2014, le Autorità portuali hanno provveduto a segnalare alla Presidenza del Consiglio le proprie esigenze infrastrutturali, trasmettendo i relativi progetti. La Presidenza ha poi elaborato un elenco di interventi astrattamente finanziabili da segnalare all'autorità politica per la successiva valutazione, tra quelli ritenuti più urgenti e funzionali all'attuazione degli indirizzi del Piano, nonché a dotare la programmazione infrastrutturale dei prossimi anni di un adeguato parco progetti, che dovranno, in base al criterio di selezione prescelto, collocarsi nell'ambito di una strategia a rete dei porti in relazione a determinati bacini di traffico ed ai grandi flussi di traffico transoceanici. Va rimarcato che i 15 milioni in termini di competenza, appostati sul capitolo di bilancio 7600, appositamente istituito, denominato "spese per miglioramento competitività porti italiani e trasferimento ferroviario e modale nei sistemi portuali", non sono stati impegnati: se all'impegno non si provvederà nel 2016, le risorse andranno in economia. Inoltre, sul predetto capitolo di bilancio risultano iscritti, in termini di residui 2014, 39 milioni - assegnati dal comma 236 della legge di stabilità 2015 - rivenienti dalle revoche disposte dall'articolo 13, comma 1, del DL n. 145 del 2013[34], che a causa del mancato impegno contabile, sono andati in economia e non risultano più disponibili.

---

[32] Le nuove Autorità di sistema mantengono la natura giuridica di ente pubblico non economico di rilevanza nazionale a ordinamento speciale, dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria e sottoposti ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'articolo 12 della medesima norma. Proprio in ragione della natura giuridica di detti enti si prevede, a differenza di quanto previsto fino ad ora dalla legge n. 84 del 1994, l'applicazione - per il personale dirigenziale e non, anche in tema di assunzioni, nonché per il Presidente e il Segretario generale - del decreto legislativo n. 165 del 2001. L'Autorità di Sistema Portuale sarà governata in modo snello: il Presidente, il Comitato di gestione, il Segretario generale, il Collegio dei revisori dei conti, con una sensibile riduzione del numero di componenti del Comitato di gestione (rispetto agli attuali Comitati portuali, si passa da circa 336 membri a circa 70).

[33] La Conferenza unificata, in data 31 marzo 2016, ha espresso l'intesa sul testo del decreto, chiedendo l'introduzione di alcune modifiche al testo del decreto tra cui, in particolare, una "moratoria" di tre anni nell'attuazione degli accorpamenti delle Autorità portuali assegnando ad esse propria autonomia amministrativa.

[34] Nella deliberazione n. 5/2016 dell'11 febbraio 2016 della Sezione del controllo di legittimità, sono chiariti alcuni fondamentali aspetti prodromici alla procedura di riassegnazione di risorse derivanti da revoche, quali la definizione di attività programmatoria e di ricognizione complessiva delle risorse da destinare.

Con riguardo all'effettuazione del monitoraggio sui piani triennali delle opere marittime, che rappresenta attività tipica del MIT, l'Amministrazione, nel 2015, ha avviato e "tarato" le modalità informatiche per realizzare il Sistema di monitoraggio. Nelle more della messa a punto del sistema, l'Amministrazione ha istituito un apposito Nucleo di monitoraggio.

Il programma 13.04 "Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo" non si caratterizza per la rilevanza di risorse ad esso imputate. Infatti, gli stanziamenti definitivi sono pari al 2 per cento del totale e così gli impegni. La spesa è prevalentemente di parte corrente ed è rappresentata da trasferimenti, sia per spese di funzionamento sia per spese aventi carattere obbligatorio, all'Ente nazionale per l'aviazione civile nonché da somme da assegnare alla Regione Sardegna per consentire la riduzione dei disagi derivanti dalla condizione di insularità e per assicurare la continuità del diritto alla mobilità anche ai passeggeri non residenti.

Nonostante lo scarso rilievo finanziario, le competenze che ricadono nell'attuazione del programma rivestono importante natura strategica, investendo le scelte, con effetti finanziari ed economici, sia dei diversi livelli di governo (Stato, Regioni ed enti locali) sia dei privati (società di gestione aeroportuale). Da questo punto di vista il più importante atto strategico emanato nel 2015 dal MIT è stato il d.P.R. 17 settembre 2015, n. 201. Si tratta del regolamento recante l'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale, a norma dell'articolo 698 del codice della navigazione. Esso segue all'atto di indirizzo per l'adozione del Piano nazionale per lo sviluppo aeroportuale del 31 dicembre 2012[35] ed agli ulteriori indirizzi contenuti nell'XI Allegato al DEF 2014 in materia di Piano nazionale degli aeroporti. Nel corso del 2015 è proseguito il confronto con le Regioni in ordine al nuovo Piano nazionale degli aeroporti sia in sede politica che tecnica, fino a raggiungere l'intesa richiesta dalla normativa di riferimento, che ha rappresentato il presupposto per l'adozione del d.P.R. in questione.

Il nuovo Piano, ancora da ultimarsi[36], presenta alcuni elementi di continuità con il precedente, quali la programmazione di misure di razionalizzazione dei servizi aeroportuali e di efficientamento dei costi, ma si fonda su un diverso impianto nell'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale.

Partendo dalla configurazione di dieci bacini di traffico omogeneo sull'intero territorio nazionale, giunge a disegnare la rete aeroportuale del Paese articolata in 38 aeroporti di interesse nazionale, a fronte dei 31 precedenti, nell'ambito dei quali è stato enucleato un numero limitato di aeroporti di particolare rilevanza strategica. Gli aeroporti di interesse nazionale, ad esclusione di quelli di particolare rilevanza strategica e di quelli che garantiscono la continuità territoriale di Regioni periferiche ed aree in via di sviluppo o particolarmente disagiate, devono poi rispettare le seguenti condizioni:

a) esercitare un ruolo ben definito all'interno del bacino, con una specializzazione dello scalo e una riconoscibile vocazione dello stesso funzionale al sistema aeroportuale di bacino da incentivare;

b) dimostrare, tramite un piano industriale, corredato da un piano economico-finanziario, il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario anche tendenziale e di adeguati indici di solvibilità patrimoniale, almeno su un triennio.

In tale nuovo impianto risulta centrale la politica delle alleanze tra gli aeroporti per il superamento della conflittualità tra gli stessi, soprattutto se di piccole dimensioni e situati a breve distanza gli uni dagli altri. Da questo punto di vista, il d.P.R. 17 settembre 2015 n. 201 all'art. 1, comma 6, ha previsto che la gestione unica degli aeroporti sia la condizione da realizzare affinché siano considerati di particolare rilevanza strategica. In linea generale, la specializzazione del ruolo dei singoli aeroporti e la costituzione di reti o sistemi aeroportuali viene assunta dal Piano quale strumento fondamentale per superare situazioni di inefficienza e di conflittualità tra scali situati a breve distanza, nonché per ridurre i costi e consentire una crescita integrata dei medesimi scali. In tale quadro, è prevista l'incentivazione di ogni possibile forma di alleanze tra gli aeroporti di bacino

[35] Il Piano del 2012 rappresentava una proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti *protempore* ai fini della successiva intesa della Conferenza Stato-Regioni, Province autonome richiesta dalla normativa per l'emanazione del d.P.R. di individuazione degli aeroporti di interesse nazionale. Il confronto avviato in tale sede si era però bloccato a causa del cambio di Governo. Il precedente Piano prevedeva l'individuazione di 31 aeroporti di interesse nazionale.

[36] Per la valutazione ambientale strategica (VAS) è stato delegato l'ENAC.

e tra i vari bacini. Tale incentivazione necessita però di misure di intervento che necessariamente dovranno concordarsi con le Regioni, al fine di delineare un percorso virtuoso di sinergie tra gli aeroporti, soprattutto laddove dette Regioni partecipino al capitale azionario delle società di gestione aeroportuale.

Il programma 13.02 "Autotrasporto e intermodalità" attiene alle competenze del Ministero nel settore dell'autotrasporto, sia con riguardo alla regolazione del trasporto su strada di merci e persone, sia alla disciplina che regola l'accesso alla professione di autotrasportatore. Si tratta di un settore che dovrà essere oggetto di riequilibrio intermodale a favore del trasporto su ferro (DEF 2016), pur rimanendo il trasporto su strada la modalità privilegiata di trasferimento sia per quanto riguarda le merci che i passeggeri (il 56 per cento delle merci trasportate in Italia viaggia ancora su strada).

Lo stanziamento definitivo di competenza è pari ad oltre 252,82 milioni (che rappresenta il 3,09 per cento delle risorse allocate nella missione e l'1,82 per cento delle risorse complessive del Ministero). Dall'analisi per categoria economica il programma si sostanzia principalmente in trasferimenti di parte corrente, trattandosi di risorse devolute al funzionamento del Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori e per i contributi da esso erogati al settore.

Tale programma di spesa risente in particolar modo del finanziamento previsto dal comma 150 dell'articolo unico della legge di stabilità 2015, che ha autorizzato interventi in favore del settore per 250 milioni e che ha disposto che tali risorse fossero ripartite mediante l'adozione di un decreto interministeriale MIT/MEF tra diverse ipotesi di intervento. E' stato, così, adottato il d.i. n. 130 del 2015, che ha assegnato al Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori 120 milioni (poi ridotti a 110 milioni, in sede di successiva revisione del riparto) per la riduzione compensata dei pedaggi autostradali, 10 milioni per incentivazione di ulteriori interventi a favore della formazione professionale nel settore dell'autotrasporto, 40 milioni (poi ridotti a 15) per investimenti finalizzati allo sviluppo della intermodalità e della logistica e iniziative dirette a realizzare processi di ristrutturazioni e aggregazione. Il d.i. ha, inoltre, destinato 20 milioni alla compensazione dei versamenti effettuati dagli autotrasportatori a titolo di contributo al servizio sanitario nazionale sui premi di assicurazione per la responsabilità civile di veicoli e 60 finalizzati alla copertura finanziaria della deduzione forfettaria di spese non documentate (poi elevati a 95 milioni quale congrua misura delle deduzione determinata dal MEF e tenuto conto delle difficoltà in cui versa il settore in particolare le imprese artigiane). La Corte dei conti si è di recente occupata degli aspetti critici legati alle risorse destinate all'autotrasporto, riferiti alla contribuzione mediante deduzione forfettaria di spese non documentate ed al rischio che possano confliggere con la normativa europea riguardante gli aiuti di Stato[37].

3.2. Missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica"

La missione 14, 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, i sistemi informativi e statistici, eccetto il n. 9, di competenza del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Per la missione sono previsti 4,4 miliardi di stanziamenti definiti di competenza[38] che incidono per circa il 31 per cento sulle risorse complessive del Ministero. Rilevanti le risorse che costituiscono residui passivi di competenza (che nel 2015 ammontano ad oltre 2,3 miliardi), fenomeno riconnesso alle note difficoltà che contraddistinguono, nelle diverse fasi di contabilizzazione, la spesa per gli investimenti infrastrutturali.

[37] Deliberazione n. 8 del 2014 della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.
[38] La missione è condivisa con il MEF con stanziamenti pari a 509 milioni.

Della missione si approfondiranno i programmi 10 "Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità", 11 "Sistemi stradali, autostradali ed intermodali" e 5 "Sistemi idrici, idraulici, ed elettrici".

Il programma 14.10 "Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità" è il programma di spesa più rilevante nell'ambito della missione 14, con stanziamenti pari a 3,4 miliardi, che rappresentano il 76,3 per cento della missione ed il 24 per cento del totale. Nel rinviare al successivo paragrafo l'analisi delle più rilevanti opere che rientrano nel Programma per le infrastrutture strategiche (PIS), si può affermare che il programma integra principalmente risorse da trasferire ai soggetti che, a valle del processi amministrativi contabili e contrattuali, risultano essere i veri responsabili della spesa (in *primis* ANAS, RFI e società di settore). Sarebbe, invero, auspicabile una rilettura di questo programma in termini di analisi di proficuità della spesa, prima di tutto per segnare il legame funzionale tra allocazione delle risorse e risultati dell'azione amministrativa, ma anche in coerenza con il quadro di riforma del bilancio dello Stato volto al potenziamento della bilancio di cassa al fine di contenere la formazione di cospicui importi di residui passivi di parte capitale.

Tra i capitoli di spesa iscritti nel programma 10 rileva, infatti, il capitolo 7060, che finanzia le opere di cui alla legge n. 443 del 2001 (c.d. legge-obiettivo)[39] e su cui grava circa un terzo delle risorse allocate sul programma 10. Come risulta dalla tabella sottostante[40], gli impegni di competenza sono di 1,69 miliardi, i pagamenti di 1,31 miliardi ed i residui finali di 1,73 miliardi.

TAVOLA 6

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 - CAPITOLO 7060 (PROGRAMMA 14.10)

(in milioni)

Dati finanziari	Fondo opere	Fondo progetti	Reiscrizioni	Totale
Variazioni stanziamenti iniziali	0,00	0,00	101,68	101,68
Stanziamenti definitivi di competenza	1.574,67	13,74	101,68	1.690,09
Impegni di competenza	1.574,67	13,74	101,68	1.690,08
Pagamenti di competenza	542,33	0,48	101,68	644,49
Residui nuova formazione propri	1.032,33	13,26	0,00	1.045,59
Residui Iniziali	2.419,44	26,52	24,32	2.470,28
Pagamenti in conto residui	659,61	2,83	3,97	666,41
Economie/Maggiori spese in conto residui	1.081,09	10,43	20,35	1.111,87
Residui finali	1.711,08	26,52	0,00	1.737,60

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I pagamenti del programma hanno riguardato differenti settori di intervento quali quelli relativi agli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici III programma stralcio (di competenza dei Comuni), al settore autostradale per le risorse erogate per il completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria (di competenza dell'ANAS), al settore ferroviario per il finanziamento a RFI delle opere in fase di realizzazione relative alle linee ferroviarie AV/AC Treviglio Brescia e III Valico dei Giovi. Ulteriori risorse hanno riguardato interventi nel settore portuale per le risorse erogate alle Autorità portuali per le attività di dragaggio nelle aree portuali.

Un'altra fonte di finanziamento delle infrastrutture strategiche è il c.d. "Fondo revoche" alimentato con le risorse destinate ad opere del PIS, e poi revocate ai sensi dell'art. 32, commi 2

[39] Un'analisi dettagliata della situazione contabile del capitolo 7060 è contenuta nel Rapporto di monitoraggio semestrale della Corte dei conti – Sezione centrale di controllo successivo – del 16 febbraio 2016, che contiene un quadro dello stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale al 31 dicembre 2015.

[40] Il capitolo è ripartito in Fondo opere e Fondo progetti, come previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 229 del 2011.

e 3, del DL n. 98 del 2011. Il sito *web* del CIPE che monitorata la revoca e la riassegnazione delle risorse, non risulta aggiornato[41].

Nel programma confluiscono anche le risorse relative al programma "6000 Campanili", di cui si è fornito un primo quadro illustrativo nella precedente Relazione.

L'art. 3, commi 2 e 3, del DL n. 133 del 2014 ha previsto due interventi a favore dei Comuni, quali articolazioni del programma "6000 Campanili". Riguardo al primo, con decreto ministeriale n. 29 del 30 gennaio 2015, sono stati individuati i 119 interventi, destinatari dei 100 milioni previsti. Successivamente, sono stati firmati ed approvati i disciplinari, è stato assunto il relativo impegno di spesa e sono state erogate le anticipazioni, avendo i Comuni provveduto all'aggiudicazione dei lavori entro il termine del 31 ottobre. Sul capitolo 7543, al 31 dicembre 2015, risultano erogate risorse per un importo complessivo di circa 63 milioni. Del secondo intervento, denominato "Nuovi progetti di interventi", sono state definite le procedure e modalità di accesso ai finanziamenti, pari a 100 milioni, attraverso la stipula di una Convenzione tra l'ANCI ed il MIT, firmata in data 5 marzo 2015, successivamente approvata con decreto del Ministro in data 6 marzo 2015. A conclusione della procedura di selezione le graduatorie, suddivise su base regionale, dei Comuni ammessi a finanziamento sono state approvate con il decreto ministeriale n. 284 del 7 agosto 2015. Si è di seguito proceduto alla sottoscrizione dei disciplinari con 279 Comuni ammessi a finanziamento, all'approvazione degli stessi con contestuale assunzione del relativo impegno di spesa. I Comuni hanno dovuto predisporre entro il 31 ottobre la determina a contrarre, atto preliminare alla gara per l'affidamento dei lavori

Sempre il decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014 ha previsto tra gli interventi da finanziare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, le opere segnalate dai Comuni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dal 2 al 15 giugno 2014 (di seguito denominate "Cantieri in Comune"), se appaltabili entro il 30 aprile 2015 e cantierabili entro il 31 agosto 2015. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 28 gennaio 2015, n. 23, per il finanziamento delle richieste relative a opere segnalate dagli Enti locali è stato destinato l'importo complessivo di 198,6 milioni. Con delibera CIPE n. 38 del 10 aprile 2015, sono stati assegnati finanziamenti ad un elenco di 137 interventi di completamento, allegato alla delibera medesima (programma denominato "Cantieri in Comune-completamenti"). Il MIT ha successivamente sottoscritto i disciplinari con i singoli Comuni ed il Ministero ha proceduto alla loro approvazione ed all'impegno delle risorse.

Al programma in esame va ricondotta l'attività di supporto fornita alla redazione del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, di attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Il nuovo codice degli appalti e delle concessioni (d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016), nel dare attuazione alla nuova disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici e concessioni recata dalle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, tenta la strada di una profonda rivisitazione ed armonizzazione dell'intera disciplina della materia, in un approccio di regolazione più coerente e semplificato, cercando di rispettare il divieto di *gold plating*, ossia di introdurre o mantenere livelli di regolazione nazionali superiori a quelli minimi richiesti dalla nuove direttive europee.

In estrema sintesi, i punti salienti possono individuarsi nei seguenti:

- numero degli articoli più limitato (217 a fronte dei 660 articoli e 1500 commi precedenti), ricorso al *soft law* (linee guida e interventi ANAC) in luogo del regolamento di attuazione;
- introduzione del *rating* del progetto definitivo a gara, delle stazioni appaltanti, degli operatori economici;

[41] Si richiama, al riguardo, il Rapporto di monitoraggio semestrale della Corte dei conti, sopra menzionato.

- applicazione preferenziale del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- introduzione di un limite alle varianti e maggiore certezza dei tempi e delle risorse;
- *rating* di legalità e rafforzamento del ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), del responsabile unico del procedimento, del direttore lavori;
- superamento della «legge obiettivo» (legge n. 443 del 2001) e programmazione triennale delle opere attraverso l'adozione del DPP e del Piano generale dei trasporti e della logistica;
- rivisitazione dell'istituto del contraente generale, ispirato a maggiore rigore;
- rivisitazione dell'istituto del partenariato pubblico-privato, con introduzione dei c.d. "interventi di sussidiarietà orizzontale", ossia la partecipazione della società civile alla pulizia, alla manutenzione, all'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero alla loro valorizzazione;
- disciplina delle concessioni quali contratti di durata e trasferimento espresso del rischio operativo in capo al concessionario, con affievolimento della garanzia del recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione;
- nuova disciplina delle grandi infrastrutture con introduzione del *debat publique*, nuova disciplina della Struttura tecnica e introduzione del *project review*;
- introduzione di rimedi alternativi al contenzioso amministrativo.

Indubbiamente, l'opera messa in atto dal Governo è stata incisiva e rapida ma sarà l'attuazione pratica della legge, la sua implementazione concreta a rappresentare il vero elemento di successo. Come messo in luce dal Consiglio di Stato, nel parere emanato al riguardo, i provvedimenti integrativi e correttivi dovranno costituire la chiave di volta per assicurare un'applicazione corretta e integrata, e dovranno teoricamente essere adottati entro un anno dall'emanazione del decreto legislativo. Appare improbabile (e forse nemmeno auspicabile) che si riesca a rispettare tale termine relativamente breve, dato l'elevato grado di complessità del testo e la necessità che tali decreti correttivi della nuova disciplina seguano ad un periodo di rodaggio e di sperimentazione delle nuove formule volte a rimediare alle naturali carenze del testo. Appare del tutto necessario che le successive modifiche e ulteriori adeguamenti del codice avvengano in un quadro legislativo meditato e coerente.

Con riguardo ai provvedimenti applicativi, che lo stesso Consiglio di Stato, nel parere emanato al riguardo, ha quantificato in più di cinquanta (tra decreti ministeriali, interministeriali, dPCM e provvedimenti ANAC) si pone un problema di qualificazione della natura di tali atti, definiti di *soft law*. Di sicura evidenza appare la difficoltà di assicurare alla futura congerie normativa di dettaglio quella stessa unitarietà e semplicità di lettura che la tradizionale tripartizione legge, regolamento, capitolato generale aveva, in passato, assicurato agli addetti ai lavori.

Il Consiglio di Stato ha segnalato anche numerosi istituti che richiedono particolare riflessione, tra cui il trasferimento del rischio al *partner* privato. Al riguardo, è essenziale una corretta definizione del rischio trasferito, quale elemento che differenzia una concessione da un appalto. La durata massima del rapporto, il rinnovo, gli obblighi di esternalizzazione, l'ambito della progettazione affidata al *partner* privato, sono elementi qualificanti della legge, che richiedono norme di recepimento puntuali e univoche.

Connesso al tema della corruzione e dell'efficienza amministrativa, è il tema delle centrali di committenza e della loro qualificazione delle stesse centrali. Tra gli ambiti da prendere in considerazione ai fini della qualificazione, il codice fa riferimento alla capacità di programmazione e progettazione, che dovrà trovare, come gli altri, adeguati processi di verifica ed eventuale correzione nella concreta applicazione pratica. La medesima attività di controllo e monitoraggio dovrà essere prevista per l'attività di formazione, con la previsione di opportuni interventi volti a sviluppare le *performance* degli uffici pubblici in materia. Considerazioni che certamente valgono anche per l'implementazione della disciplina della finanza di progetto, spesso, in passato, protagonista di esperienze fallimentari, dovute non soltanto ad una legislazione affrettata, ma anche a vistosi errori di progettazione e/o valutazione del piano economico finanziario.

Il programma 14.11 "Sistemi stradali, autostradali ed intermodali" si caratterizza per i significativi trasferimenti in conto capitale ed, in particolare, alle AAPP; ha stanziamenti pari al 21,9 per cento della missione e 6,9 del totale.

Il programma concerne principalmente le risorse per gli interventi infrastrutturali che rientrano nella competenza di ANAS in osservanza e coerenza degli obblighi contrattuali definiti nel contratto di programma sottoscritto dal Ministero[42].

Nel corso del 2015 è stato approvato lo schema di contratto di programma ANAS 2015 da parte del CIPE[43], prevedendo investimenti per un totale di 1.115 milioni a fronte di stanziamenti previsti nella precedente legge di stabilità per oltre 1.227 milioni. Il CdP 2015 finanzia principalmente interventi di manutenzione straordinaria e messa in sicurezza della rete stradale esistente nonché di completamento di itinerari già avviati, tralasciando, pertanto, la realizzazione di nuove opere, come del resto era già avvenuto per il CdP 2014.

Al CdP è affiancato il Piano pluriennale ANAS 2015-2019, così come richiesto dal CIPE con la delibera n. 4 del 2014, al fine di dare respiro programmatico più ampio alle opportunità di investimento ed evitare che lo stesso intervento trovi una copertura finanziaria in due distinti atti contrattuali. Il Piano prevede investimenti per 20,2 miliardi, distinti in 8,2 miliardi (40,6 per cento) per manutenzione straordinaria su 2.919 km, 3,2 miliardi (15,7 per cento) per nuove opere per 204 km e 8,8 miliardi (43,7 per cento) per completamento di itinerari per 520 km. Il Piano, insieme alla maggiore certezza di risorse previste in legge di stabilità 2016[44], dovrebbe consentire una programmazione migliore ed un tasso di realizzazione delle opere più elevato che nel passato.

Accanto agli interventi così programmati, proseguono anche nel 2015 gli effetti del programma "Ponti, viadotti e gallerie", quale programma straordinario di manutenzione concernente principalmente la rete in esercizio. Con riguardo al I Programma ponti, di cui alla Convenzione n. 3618 del 2013, è stata impegnata sul capitolo 7538 la quota relativa all'anno 2015, pari ad 131 milioni ed è stata erogata la somma complessiva di 46,6 milioni. Il correlato monitoraggio indica che al 31 dicembre 2015, tutti i 100 "interventi principali" previsti dal Programma (per 310,2 milioni) sono stati aggiudicati e consegnati; in particolare, sono state ultimate 84 opere per 141,8 milioni. Inoltre, dei 38 "ulteriori interventi" previsti (finanziati per 69,3 milioni con le economie rinvenienti da quelli principali) 36 sono stati aggiudicati (per 57,8 milioni), 35 consegnati (per 48,8 milioni) e 13 ultimati (per 7,1 milioni).

Con riferimento al II Programma, di cui alla Convenzione n. 30 del 2014, è stata impegnata la quota di 85,2 milioni, al netto del taglio di 14,2 milioni, operato ai sensi del DL n. 4 del 2014; la somma complessivamente erogata, a valere sul capitolo 7538, è stata pari a 37,7 milioni. Dal relativo monitoraggio emerge che al 31 dicembre 2015, dei 193 interventi di "priorità 1" previsti dal Programma (per 247,2 milioni) 188 sono stati aggiudicati (per un importo di 253,5 milioni), per 154 sono stati consegnati i lavori (per 195,9 milioni), di cui n. 84 ultimati (per 92,3 milioni). Infine, dei n. 47 interventi di "priorità 2" previsti dal Programma (per 102,8 milioni) ne sono stati aggiudicati 19 (per un importo di 34,2 milioni). In particolare, sono stati consegnati 15 lavori (per 29,1 milioni), di cui 3 ultimati (per 0,8 milioni).

Il programma 14.05 "Sistemi idrici, idraulici, ed elettrici" presenta una spesa fortemente incentrata sulla spesa in conto capitale (investimenti fissi e trasferimenti in conto capitale) per le risorse destinate al mantenimento e miglioramento delle condizioni di sicurezza delle grandi dighe nazionali (538 dighe), sulla scia della vigilanza che la Direzione generale competente esplica sulla costruzione delle dighe in relazione agli aspetti di sicurezza sismica ed idraulica, anche alla luce delle disposizioni di cui all'art. 43 DL n. 201 del 2011 convertito nella legge n. 214 del 2011. Rientrano nel programma anche i finanziamenti e realizzazione delle opere per la salvaguardia di Venezia, difesa delle coste e riequilibrio idrogeologico della laguna di Venezia, i cui capitoli di spesa si affiancano a quelli allocati nel programma 10, relativo alle infrastrutture strategiche, e connessi al sistema MO.S.E. citato in precedenza.

---

[42] Sulla gestione finanziaria di Anas cfr. Relazione di cui alla delibera n. SCE/89/2015/RGES della Sezione controllo sugli Enti di questa Corte.

[43] Delibera n. 63 del 6 agosto 2015.

[44] Le risorse destinate ad ANAS dalla legge di stabilità 2016 sono 3,8 miliardi per il periodo 2016/2018 e 3 miliardi per il 2019/2020, superiore del 5,6 per cento rispetto a quanto previsto nella legge di stabilità 2015.

Si segnala che, a seguito del trasferimento delle competenze sui sistemi idrici ed elettrici definiti "strategici", rientrano ora nel programma anche 49 interventi relativi ai sistemi idrici *ex lege* n. 443 del 2001, che mobilitano risorse per complessivi 2 miliardi ed interessano otto Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia).

3.3. Missione 19 "Casa e assetto urbanistico"

La missione 19 è concentrata in un unico programma "Politiche abitative urbane e territoriali" che evidenzia risorse in incremento: 454 milioni nel 2015[45], che rappresentano il 3,3 per cento del totale, a fronte di 327,4 milioni nel 2014, pari al 2,4 per cento. Importante è stata anche la variazione tra stanziamenti iniziali e definitivi, pari al 60 per cento. Il programma evidenzia una massa di residui di nuova formazione pari ad un terzo degli stanziamenti, a dimostrare una limitata capacità di spesa, che sottende una significativa difficoltà attuativa dei piani urbanistici.

In coerenza con le linee politiche adottate dal Governo nel 2015, si rinvengono maggiori disponibilità finanziarie sul Fondo per l'attuazione del Piano nazionale delle città, pari a 50 milioni, e sul Fondo per gli interventi di manutenzione e di recupero di alloggi abitativi privi di soggetti assegnatari, con 25 milioni di risorse, a cui sono state aggiunti in corso d'esercizio ulteriori 25 milioni. Tale ultimo Fondo, previsto dal DL n. 47 del 2014 ("Decreto casa"); è finanziato da risorse non utilizzate relative a risalenti autorizzazioni di spesa (degli anni 1978, 1985 e 1988) individuate dal decreto ministeriale n. 97 del 16 marzo 2015.

Il DL n. 47 del 2014 prevede il finanziamento anche del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (capitolo 1690), con dotazione iniziale pari a 100 milioni. Sono risorse che trovano una loro prima autorizzazione di spesa nella legge finanziaria per il 1999 poi successivamente rifinanziata con successivi provvedimenti (tra cui il decreto IMU, DL n. 102 del 2013). Il Fondo rappresenta uno strumento di sostegno al reddito per le categorie sociali più deboli, consentendo l'erogazione di un contributo parziale per il pagamento dell'affitto a favore di inquilini che, pur avendone le caratteristiche, non riescono ad accedere al sistema dell'edilizia residenziale pubblica. Può ritenersi strumento sufficientemente consolidato per il sostegno al reddito per le categorie sociali più deboli: alla data del 30 novembre 2015 delle risorse pari a 200 milioni statali trasferite alle Regioni nel biennio 2014-2015, circa 187 milioni sono stati assegnati dalle Regioni ai Comuni e 112,1 milioni effettivamente trasferiti.

Con riguardo alle risorse afferenti il Fondo per l'attuazione del Piano nazionale delle città (capitolo 7365), alla data del 31 dicembre 2015 sono stati sottoscritti 28 Contratti di valorizzazione urbana e le 28 corrispondenti convenzioni. All'interno delle convenzioni sono previste specifiche modalità di erogazione delle risorse assegnate ai singoli programmi, con la suddivisione percentuale delle somme da liquidarsi, a seguito di accertata esecuzione dell'attuazione delle opere. Nel corso dell'anno finanziario 2015 risultano impegnate risorse pari a 50 milioni relativi all'annualità 2015 e sono stati effettuati pagamenti per 14,3 milioni a favore delle città per anticipazioni lavori afferenti ad avvio opere e/o stati di avanzamento lavori. L'ammontare di somme impegnate ma non ancora pagate riferite anche all'esercizio 2014 è pari ad oltre 87 milioni.

Ulteriori risorse sono state previste per il fondo per l'attuazione del Piano nazionale per l'edilizia abitativa ("Piano casa") per più di 31,4 milioni circa che si aggiungono alle risorse stanziate già in sede di bilancio di previsione pari a 3,3 milioni, per un totale di 34,7 milioni.

Infine sono state previste risorse aggiuntive per i contributi in conto capitale destinati al programma innovativo denominato "Contratti di quartiere II" finalizzato ad incrementare la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo ed occupazionale, pari a 32,8 milioni.

[45] La missione è condivisa con il MEF che ha risorse per 1,4 miliardi.

3.4. Il Documento pluriennale di pianificazione (DPP) e le Linee-guida per la valutazione delle opere pubbliche

La riforma introdotta dal nuovo codice degli appalti mira dichiaratamente ad innovare il processo di pianificazione e programmazione infrastrutturale, attribuendo carattere di centralità all'attività di valutazione delle opere (*project review*) ed all'attività di progettazione.

Gli articoli 200 e seguenti del nuovo codice degli appalti prevedono, da un lato, il superamento del sistema introdotto dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cosiddetta legge-obiettivo) e, dall'altro, la riprogrammazione e riallocazione delle risorse, sulla base di due strumenti di pianificazione e programmazione generale: il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) ed il Documento pluriennale di pianificazione (DPP), di cui al d.lgs. del 29 dicembre 2011, n. 228[46]. Il PGTL, adeguatamente aggiornato, sarà il principale strumento di definizione degli obiettivi strategici del sistema nazionale integrato dei trasporti e delle infrastrutture del Paese[47], mentre il DPP sarà lo strumento unitario di programmazione triennale[48] contenente l'elenco degli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è stata valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con il PGTL. A seguito delle proposte di interventi da parte delle Autonomie territoriali, all'inclusione nel DPP provvederà il MIT, una volta verificata la fondatezza della valutazione *ex ante* dell'intervento effettuata dal soggetto proponente, la sua coerenza complessiva e la sua funzionalità rispetto al raggiungimento degli obiettivi indicati nel PGTL. Sullo stato di avanzamento degli interventi inclusi nel DPP, il MIT redigerà una relazione annuale[49] da allegarsi al Documento di economia e finanza, che sostituirà, quindi, l'Allegato Infrastrutture attuale. In sede di prima applicazione, il DPP conterrà i 25 interventi strategici previsti nel XIII Allegato Infrastrutture al DEF 2015, nonché quelli per i quali siano già state assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti, gli interventi in relazione ai quali sia già intervenuta l'approvazione del contratto, nonché quelli che costituiscono oggetto di accordi internazionali sottoscritti dall'Italia (art. 200, comma 3).

In tale contesto, l'articolo 202 del codice, al fine di migliorare la capacità di programmazione e riprogrammazione della spesa per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti di preminente interesse nazionale, prevede l'istituzione, nello stato di previsione del

---

[46] Ad essi non può non ritenersi affiancato il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, di cui si è già innanzi trattato.

[47] Il PGTL contiene le linee strategiche della politica di mobilità delle persone e delle merci, è adottato ogni tre anni con d.P.R., su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa deliberazione del CIPE, sentita la Conferenza unificata e le Commissioni parlamentari competenti. Il Piano attuale è stato definito nel 2001 e deve essere aggiornato.

[48] Ai sensi dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 228/2011, il DPP contiene 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.

[49] Di importanza strategica e strumentale per il raggiungimento di obiettivi di trasparenza e imparzialità del sistema di valutazione, monitoraggio e controllo delle opere pubbliche sono i diversi sistemi informativi di cui si avvale il MIT. Il primo è consultabile il sul portale http://opencantieri.mit.gov.it dal mese di novembre 2015. Attraverso di esso sono attualmente monitorabili 961 cantieri aperti in Italia (la copertura integrale delle opere strategiche di tutta Italia verrà completata entro la metà del 2016), estrapolati dall'Allegato infrastrutture del DEF 2015 e dai Contratti di programma ANAS e RFI. Nella logica di integrazione tra i vari sistemi e di armonizzazione dei flussi dei dati, le informazioni riguardanti il monitoraggio degli interventi di Opencantieri sono incrociate con quelle disponibili presso il DIPE - Dipartimento politiche economiche della Presidenza del Consiglio, attraverso il sistema MIP/CUP.
Altro portale di rilievo è http://dati.mit.gov.it, contenitore dei cataloghi di dati relativi ad infrastrutture e trasporti (*opendata*). La piattaforma abilitante, basata su sistemi *open-source*, consente di esplorare i cataloghi di dati, effettuare grafici, visualizzare su mappa le informazioni georeferenziate.
Con riferimento al settore dei contratti pubblici, dal 2001, grazie alla collaborazione istituzionale instaurata tra il Ministero e le Regioni e le Province autonome è attiva la banca dati consultabile sul sito www.serviziocontrattipubblici.it. La predetta banca dati fa da riferimento anche per il Sistema informativo di monitoraggio delle opere incompiute (SIMOI), previsto dal d.m. n. 42 del 13 marzo 2013, recante le modalità di redazione dell'elenco-anagrafe delle opere pubbliche incompiute, nonché l'Unità operativa di coordinamento (UOC), che ha il compito di asseverare gli schemi di pareri in materia di contratti pubblici, con la finalità di fornire assistenza e chiarimenti alle stazioni appaltanti in ordine all'applicazione della norme di legge in materia di lavori pubblici.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di due specifici fondi: uno per il miglioramento delle fasi preliminari di progettazione (progettazione di fattibilità) e per la valutazione delle opere, ed uno per la relativa realizzazione. Lo stesso articolo definisce le modalità di ammissione al finanziamento della progettazione di fattibilità e di assegnazione delle risorse di entrambi i fondi, nonché quelle di revoca e definanziamento e di riprogrammazione dell'allocazione delle risorse sulla base dei criteri definiti nel Documento pluriennale di pianificazione ed a seguito delle attività di revisione delle opere.

Al fine della redazione del DPP, il MIT ha definito le proprie "Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche" che saranno applicate anche alle opere del PIS. Esse dovranno costituire la leva attraverso la quale innescare il mutamento dell'approccio alle opere, incentrato sulla valutazione, per quanto riguarda l'analisi *ex ante* dei fabbisogni, della fase progettuale e sulla valutazione *ex post* delle opere realizzate o in corso di realizzazione.

Definisce l'opera di revisione del sistema delle infrastrutture, la riforma della Struttura tecnica di missione (STM), di cui all'art. 214, comma 3 del nuovo codice, competente "per le attività di indirizzo e pianificazione strategica, ricerca, supporto e alta consulenza, valutazione, revisione della progettazione, monitoraggio e alta sorveglianza delle infrastrutture". La nuova STM è stata istituita con d.m. n. 194 del 9 giugno 2015, ai sensi del quale tutti i compiti gestionali, prima svolti dalla precedente Struttura, sono stati ricondotti alle competenze delle due Direzioni generali del Ministero[50].

Nonostante la presenza di profili per l'accesso ai quali è previsto il possesso di un diploma di laurea di tipo tecnico specialistico (tra cui 658 funzionari ingegneri o architetti), il trasferimento delle competenze alle strutture amministrative di riferimento, con la prodromica acquisizione documentale ancora in corso, ha causato notevoli difficoltà operative, determinate anche dall'inadeguatezza delle strutture riceventi, espressamente riconosciuta dall'Amministrazione. Tenuto conto di ciò, un supporto alle strutture ministeriali potrà derivare dal contingente di personale attribuito alla STM di 46 unità, incrementato di altre 38 unità con il recentissimo d.m. n. 105 del 13 aprile 2016. Le spese della STM sono, così, passate da 2,6 a 4,6 milioni (capitolo 1080[51]).

3.5. L'evoluzione delle opere inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche

L'Allegato al DEF 2016 ripropone l'elenco delle 25 opere prioritarie, già indicate nel DEF 2015, con un costo complessivo di 70.937 milioni, indicando anche il valore del finanziamento (48.001 milioni, di cui 395 milioni di risorse private) e la data prevista per la fine dei lavori, invariata rispetto al DEF 2015. Non viene più evidenziato il fabbisogno triennale.

Ad eccezione dell'autostrada A3 SA-RC e della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, sulle restanti opere inserite in allegato e indicate come prioritarie, non risulta intervenuta revisione progettuale, secondo una logica di *project review,* peraltro richiesta dal nuovo codice degli appalti.

Rispetto alla precedente pubblicazione, l'evidenza dello stato procedurale non esplicita più la distinzione tra progettazione preliminare e definitiva (ripartizione che, tra l'altro, sembra

---

[50] La Struttura tecnica, alle dirette dipendenze del Ministro, ha fornito il supporto per la *road-map* del processo di pianificazione e valutazione delle opere pubbliche e per le linee strategiche di indirizzo della politica delle infrastrutture di trasporto e logistica, nonché per la redazione delle Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche e per l'attuazione del Piano nazionale strategico della portualità e della logistica. La Struttura tecnica ha, altresì, sviluppato proposte per la definizione delle procedure da porre in essere, sia nella fase di avanzamento e completamento delle infrastrutture già avviate ed in fase di esecuzione, prevedendo il ricorso sistematico alla *"project review"* anche attraverso modifiche e/o adeguamento progettuale, sia nella fase di selezione delle nuove infrastrutture proposte da sottoporre a valutazione *ex ante* per l'inserimento nel DPP.

[51] Le spese afferenti al cap. 1080, relativo al funzionamento della STM, hanno una copertura sostanzialmente assicurata, in quanto il capitolo è destinatario di riassegnazione di entrate proprie del MIT. Nel 2016, infatti, all'originario stanziamento di circa 3,3 milioni, si è aggiunta la riassegnazione di entrate per circa 5,2 milioni (al netto della riduzione di 1,7 milioni prevista dalla legge di stabilità 2016), giungendo ad una disponibilità finale di circa 8,5 milioni.

superata nel nuovo codice), ma solo un generico stato di progettazione o di progettazione/lavori. La motivazione addotta attiene alla difficoltà di esporre uno stato unitario per opere che, spesso, sono composte da diversi lotti, a ciascuno dei quali è possibile riferire uno stato differente: cioè a dire che, mentre alcune parti possono essere in fase di progettazione, altre potrebbero essere in lavorazione ed altre ancora, già in esercizio.

Al fine di una migliore rappresentazione e interpretazione dei dati, è stata inserita l'ulteriore sezione che evidenzia il valore contrattualizzato dei lavori ed il relativo stato di avanzamento lavori (SAL) a valore, che sostituisce il precedente dato del SAL solo a percentuale.

TAVOLA 7

OPERE PRIORITARIE: ALLEGATO DEF 2016

(in milioni)

Intervento	Costo	Disponibilità		Stato (*)	Stato avanzamento lavori 31/12/2015			Data fine lavori	Fab.gno(***)	Da contrattualizzare	
		totali	di cui private		Contr.to (**)	SAL	% SAL			valore	%
Torino Lione (parte italiana)	2.633	2.564		Prog./ Lavori	173	123	*71,10*	31/12/29	69	2.460	*93,43*
Brennero (parte italiana)	4.400	1.757		Prog./ Lavori	484	181	*37,40*	31/12/25	2.643	3.916	*89,00*
AV/AC MI-VE Brescia-Verona	3.954	2.268		Prog.					1.686	3.954	*100,00*
AV/AC MI-VE Treviglio-Brescia	2.050	2.050		Lavori	1.445	1.080	*74,74*	*30/11/16*	0	605	*29,51*
AV/AC MI-VE Verona-Padova	5.402	1.869		Prog.					3.533	5.402	*100,00*
Terzo valico dei Giovi	6.200	2.187		Prog./ Lavori	1.096	313	*28,56*	02/02/21	4.013	5.104	*82,32*
Napoli-Bari	2.656	1.621		Prog./ Lavori	5		*0,00*		1.035	2.651	*99,81*
Messina-Catania-Palermo	739	739		Lavori	4		*0,00*		0	735	*99,46*
Totale opere ferroviarie	28.034	15.055			3.207	1.697	*52,92*		12.979	24.827	*88,56*
A4 Venezia-Trieste	614	614	614	Lavori	240	226	*94,17*	31/12/17	0	374	*60,91*
Pedemontana Lombarda	4.118	4.118	2.873	Lavori	4.118	1.306	*31,71*	31/12/21	0	-	-
Pedemontana Veneta	2.258	2.258	1.649	Lavori	1.697	263	*15,50*	31/12/19	0	561	*24,84*
Tangenziale EST Milano	1.660	1.660	1.330	Lavori	1.660	1.448	*87,23*	*30/06/15*	0	-	-
Salerno-Reggio Calabria in progett.ne	3.079	795		Prog.					2.284	3.079	*100,00*
Salerno-Reggio Calabria in realizz.ne	1.194	1.194		Lavori	425	225	*52,94*	30/11/17	0	769	*64,41*
A19 Agrigento-Caltanissetta	1.535	1.535		Lavori	1.178	653	*55,43*	31/12/17	0	357	*23,26*
Grosseto-Siena	471	471		Lavori	177	125	*70,62*	*30/06/16*	0	294	*62,42*
Quadrilatero Marche-Umbria	2.139	1.803		Lavori	1.924	1.266	*65,80*	31/12/17	*336*	215	*10,05*
SS106 Jonica in progettaz.ne	6.318	969		Prog.					5.349	6.318	*100,00*
SS106 Jonica in realizza.ne	1.081	1.081		Lavori	732	615	*84,02*	31/12/18	0	349	*32,28*
Olbia-Sassari potenziamento	802	802		Lavori	487	168	*34,50*	31/07/17	0	315	*39,28*
Totale opere stradali	25.269	17.300	6.466		12.638	6.295	*49,81*		7.969	12.631	*49,99*
MO.S.E.	5.493	5.272		Lavori	4.396	3.615	*82,23*	30/06/17	221	1.097	*19,97*
Torino interconnessione Rebaudengo-Passante ferroviario Torino	162	162		Prog./ Lavori	101			31/12/20	0	61	*37,65*
Torino metropolitana	498	294		Prog./ Lavori	498	40	*8,03*	31/12/21	204	-	-
Milano-Monza metropolitana M5	790	790	322	Lavori/Es.	807	701	*86,86*	31/12/17	0	- *17*	- *2,15*
Milano Linea M4 Lorenteggio-Linate	1.820	1.820		Lavori	1.820	258	*14,18*	31/12/22	0	-	-
Roma metropolitana Linea C	2.665	2.315		Prog./ Lavori	2.911	1.677	*57,61*	31/12/21	*350*	- *246*	- *9,23*
Napoli Linea 6	1.211	743		Lavori/Es.	641	425	*66,30*	31/12/20	468	570	*47,07*
Napoli Linea 1	2.410	2.191		Lavori/Es.	2.200	1.441	*65,50*	31/12/20	219	210	*8,71*
Circumetnea	880	354		Prog.				31/12/20	526	880	*100,00*
Nodo di Palermo	1.152	1.152		Lavori/Es.				31/12/17	0	1.152	*100,00*
Tranvia di Firenze	190	190	73	Lavori/Es.				31/12/17	0	190	*100,00*
Serv. ferr. metropol. di Bologna	363	363		Lavori	373	26	*6,97*		0	- *10*	- *2,75*
Totale opere metropolitane	12.141	10.374	395		9.350	4.568	*48,86*		1.767	2.791	*22,99*
Totale opere prioritarie	70.937	48.001	6.861		29.591	16.175	*54,66*		22.936	41.346	*58,29*

(*) Stato procedurale: Prog.: Progettazione; Es.: Esercizio - (**) Contr.to: Contrattualizzato - (***) Fab.gno (fabbisogno): (Costo-Disponibilità)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2016 (aprile 2016)

Va notato che, con riguardo ad alcune opere nel settore metropolitano (Monza metropolitana M5, Roma metropolitane Linea C e Servizio ferroviario metropolitano di Bologna), il valore contrattualizzato è superiore al costo indicato, ad indicare un incremento dello stesso.

Nel settore stradale, si rileva, invece, il mancato rispetto della data di fine lavori, ormai decorsa (tangenziale est di Milano). Con riferimento ad altre opere, l'approssimarsi della data di fine lavori ne lascia presagire il mancato rispetto, considerato il SAL ancora basso (AV/AC MI-VE Treviglio-Brescia SAL, con 605 milioni "da contrattualizzare", data fine lavori 30 novembre 2016 ed un SAL del 70,74 per cento; strada Grosseto-Siena con un SAL del 70,62 per cento e data fine lavori 30 giugno 2016).

Nella tavola 7 si riportano i valori dell'Allegato, integrati con il "valore da contrattualizzare", quale differenza tra costo complessivo e ammontare "contrattualizzato" al 31 dicembre 2015 (espresso a valore e a percentuale) nonché il fabbisogno finanziario, espresso dalla differenza tra costo e risorse disponibili.

Alcune opere in corso presentano notevoli criticità, anche derivanti dalla dubbia sostenibilità finanziaria. Di una, in particolare, si è recentemente occupata la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti[52].

Delle opere ferroviarie Napoli-Bari e Messina-Catania-Palermo, si sottolinea la particolarità prevista dall'art. 1, comma 1, del DL n. 133 del 2014, ai sensi del quale l'Amministratore delegato di Ferrovie dello Stato S.p.A. è stato nominato Commissario delle suddette tratte con l'obiettivo imposto dalla legge di avviare i lavori relativi a parte dell'intero tracciato entro e non oltre il 31 ottobre 2015. Ad oggi risultano complessivamente emesse 18 ordinanze ed i lavori delle tratte di pertinenza del Commissario risultano affidati, seppure per un importo, come risulta dall'Allegato, non molto significativo (4 e 5 milioni)[53].

La nuova linea ferroviaria AV/AC Torino-Lione[54] è esposta per un valore di 2,6 miliardi, riferito alla parte transfrontaliera italiana (tunnel di base di km 57 complessivi di cui circa 14 per la parte italiana) che deve essere realizzata dalla società Tunnel Euroalpin Lyon Turin (TELT)[55], operatore pubblico a partecipazione paritaria FSI e Stato francese. Il 24 febbraio 2015 è stato sottoscritto l'Accordo relativo all'affidamento alla società TELT della realizzazione dei lavori definitivi della sezione transfrontaliera, non ancora ratificato. Successivamente, la delibera CIPE n. 19 del 2015 ha approvato il progetto definitivo della nuova linea ferroviaria Torino-Lione - parte comune italo-francese - sezione transfrontaliera, parte territorio italiano. Con riguardo al costo, va rilevato che nel Contratto di programma RFI 2012-2016, sottoscritto ad agosto 2014, il

---

[52] Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato delibera n. 15 del 30 dicembre 2015 relativa a "La superstrada a pedaggio Pedemontana veneta", nata come superstrada, poi qualificata autostrada con la previsione di un pedaggio. Ha rilevato la Corte che il progetto originario dell'opera è stato oggetto di continue rielaborazioni, già immediatamente dopo l'approvazione del preliminare da parte del CIPE, ed anche di contestazioni da parte di alcuni enti locali, che ne hanno lamentato lo scarso approfondimento tecnico. Una più penetrante analisi economico-finanziaria dell'investimento, fin dalle fasi iniziali, per valutarne fattibilità e finanziabilità, nonché per definire una corretta allocazione dei rischi associati alla realizzazione ed alla gestione dell'opera, avrebbe contribuito ad evitare le successive, sfavorevoli rimodulazioni per la finanza pubblica. Appare incerta la sostenibilità finanziaria dell'opera, viste le previsioni ottimistiche sui volumi di traffico, con il conseguente rischio che gli insufficienti flussi di cassa generati possano produrre ulteriori esborsi pubblici. Il costo di realizzazione, nel corso degli anni, è cresciuto notevolmente, superando, con gli oneri capitalizzati, i 3 miliardi, anche a causa delle rimodulazioni progettuali e delle opere compensative richieste dagli enti locali. Inoltre, parte della viabilità di raccordo con l'opera non è inclusa nel costo e a ciò dovrà provvedersi con ulteriori fondi pubblici. La convenzione presenta condizioni di notevole convenienza per il concessionario, ricadendo molti rischi sul concedente; incombe, pertanto, l'alea di un potenziale debito sulla Regione, dal momento che il rischio di mercato risulta sbilanciato a sfavore della parte pubblica.

[53] Sulle problematiche relative alla scelta di nominare quale Commissario l'Amministratore delegato di Ferrovie dello Stato, con poteri di ordinanza e avulso da qualsiasi forma di controllo della Corte dei conti, si rinvia a quanto contenuto nel Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica, pag. 115.

[54] Il capitolo di riferimento è il 7532, sul quale, al 31 dicembre 2015 risultano pagate somme per 2 milioni (opere compensative Comune di Susa e Regione Piemonte).

[55] La realizzazione dell'opera per la costruzione di una linea ferroviaria AV-AC di 235 km complessivi era affidata inizialmente a Lyon Turin Ferroviaire S.A.S. – LTF (Accordo del 2001). A seguito dell'entrata in vigore dell'Accordo del 30 gennaio 2012 (ratificato con legge n. 71 del 2014), Réseau Ferré de France ha ceduto le sue partecipazioni in LTF allo Stato francese (e, per esso, al Ministero dell'energia e dello sviluppo sostenibile), mentre Rete Ferroviaria Italiana ha ceduto le sue partecipazioni in LTF a favore di Ferrovie dello Stato italiane S.p.A. Contestualmente all'approvazione della modifica del nuovo statuto societario, in data 23 febbraio 2015, LTF ha modificato la propria denominazione sociale in TELT (Tunnel Euroalpin Lyon Turin).

costo della "Nuova linea Torino-Lione", parte italiana, veniva riportato pari a 7,78 miliardi (valori correnti). Successivamente, nell'Accordo RFI-MIT del 5 dicembre 2014, il valore risulta modificato in 5,76 miliardi a valore costante 2012: l'Amministrazione ritiene i due valori equivalenti[56]. I fondi europei, che dovrebbero finanziare il 40 per cento dell'opera, sono disponibili solo per 763 milioni. Va rilevato che il nuovo progetto definitivo della Torino-Lione, costituirebbe di per sé revisione del progetto iniziale nella misura in cui implica una soluzione progettuale di riduzione a 14 chilometri della linea da realizzare, adeguando la linea esistente per il collegamento tra Susa e Torino.

L'autostrada Salerno-Reggio Calabria si sviluppa su 443 chilometri, interessando tre Regioni (Campania, Basilicata e Calabria). Di questi, 355 sono i chilometri realizzati, di cui 118 in Campania, 30 in Basilicata e 207 in Calabria. Si riporta lo stato attuativo nella tavola sottostante.

TAVOLA 8

STATO DI ATTUAZIONE AUTOSTRADA SALERNO-REGGIO CALABRIA
(DATI AGGIORNATI ANNO 2015)

(in milioni)

Fase procedurale	Km	Costo	Costo medio Km	Fabbisogno
Realizzati	355			
Lavori	20			
Gara	10			
Lavori ultimati e in completamento	***385***	***7.446***	***19***	
Da avviare	16	795	50	
Progettazione	42	2.284	54	2.284
Lavori da affidare	***58***	***3.079***	***53***	***2.284***
Totale complessivo	443	10.525	*24*	2.284

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

Come si evince dalla tavola, il costo complessivo dell'opera ha superato i 10 miliardi, con un fabbisogno ancora da coprire di 2,3 miliardi riferibile a 42 chilometri, mentre 16 chilometri sono finanziati (795 milioni) ma ancora da affidare. Per i complessivi 58 km mancanti (16 km finanziati e 42 km da finanziare) l'originario piano di completamento, che prevedeva interventi di adeguamento complessivo per 3,1 miliardi (costo medio/km superiore a 50 milioni) da completare entro il 30 novembre 2017, ha visto una riduzione del costo in sede di Piano pluriennale ANAS 2015-2019 a 1,8 miliardi, essendosi scelto di provvedere ad interventi di manutenzione del tracciato esistente della sede autostradale, invece che a demolizione e ricostruzione delle carreggiate[57]. I lavori dovrebbero, ora, terminare entro dicembre 2016.

Si rammenta, infine, che, oltre alle 25 opere prioritarie, è ancora prevista la realizzazione delle ulteriori opere approvate dal CIPE in forza della legge n. 443/2001 risultanti dall'Allegato al DEF 2014. Tenuto conto che il XII Allegato alla nota di aggiornamento di settembre 2014 dava conto di 239 opere del valore di 234,8 miliardi, ad oggi le opere non prioritarie sarebbero circa 200, per un valore di 160 miliardi. Si auspica, al riguardo, che l'Amministrazione adegui quanto prima le proprie strutture amministrative a fare fronte al necessario compito di revisionare il perimetro delle opere pubbliche da realizzare, certamente in considerazione dello stato progettuale e delle risorse già destinate, ma soprattutto valutando il costo in funzione dell'utilità sociale e la sostenibilità ambientale delle stesse.

[56] Il precedente valore sarebbe effetto di una rivalutazione annua del 3,5 fissato nel 2010 ed applicato a tutti gli anni stimati di costruzione: il costo dell'intera opera sarebbe, così, diventato di 13 miliardi, di cui 7,8 miliardi a carico dell'Italia.

[57] I tratti oggetto del Piano di manutenzione sono i seguenti: Morano Calabro–Firmo, dal km 185+000 al km 206+500: 21 km; Cosenza–Altilia, dal km 259+700 al km 286: 26 km; Pizzo Calabro-S. Onofrio, dal km 337+800 al km 348+600: 11 km.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLA DIFESA

Considerazioni di sintesi
1. Programmazione strategica e finanziaria
2. Analisi finanziarie e contabili: *2.1. Le risorse finanziarie assegnate; 2.2. Analisi della gestione delle spese*
3. Missioni e programmi: *3.1. Programma 1 "Approntamento e impiego dei Carabinieri per la difesa e la sicurezza"; 3.2. Programmi 2-3-4 per l'approntamento e impiego delle forze terrestri, navali e aeree.* 3.2.1. Prontezza Operativa; 3.2.2. Revisione degli assetti organizzativi; 3.2.3. Riduzione degli organici; 3.2.4. Dismissione delle infrastrutture e oneri per limitazioni (Servitù militari); *3.3. Programma 6 "Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari"*: 3.3.1. Programma F-35 "Lightning II-JSF"; 3.3.2. Costi totali nazionali; 3.3.3. Costi delle infrastrutture delle basi; 3.3.4. Partecipazione industriale e relazioni con le industrie; 3.3.5. Programma navale per la tutela della capacità marittima della Difesa (c.d. legge navale); *3.4. Programma 8 "Missioni militari di pace"*

Considerazioni di sintesi

A poco più di un anno dalla presentazione del Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, il Ministero della difesa sta proseguendo nell'azione di rinnovamento dello Strumento militare, mentre sono in corso di adozione i provvedimenti attuativi delle linee di trasformazione indicate nel predetto documento, primo fra tutti la Revisione Strategica della Difesa nella quale saranno definiti la struttura delle forze, inclusa la futura Riserva, i livelli di capacità, la preparazione e la prontezza dello Strumento militare, con l'indicazione delle necessarie risorse umane, materiali e finanziarie.

Le risorse destinate alle spese del Dicastero nell'esercizio considerato ammontano a 20,95 miliardi (di cui impegnate 20,5), in costante riduzione rispetto agli esercizi precedenti (a partire dai 23,6 miliardi del 2008), di cui 18,2 di parte corrente e 2,8 di parte capitale. La quota a carico del MISE nel settore dell'ammodernamento dei sistemi d'arma è pari, invece, a 2,4 miliardi.

Nonostante la riduzione, il principale indicatore di bilancio, il grado di Prontezza Operativa (P.O.) delle unità, che comprende anche il livello di addestramento, è al di sopra degli obbiettivi fissati nella nota integrativa al bilancio di previsione 2015, così come tutte le Forze Armate hanno superato i parametri richiesti dalla NATO di utilizzabilità, proiettabilità e sostenibilità delle Forze.

La spesa continua sempre maggiormente ad essere incentrata sul personale (77,1 per cento del totale degli stanziamenti) in incremento, sia in termini percentuali, rispetto al 2013 (74,4 per cento) e al 2014 (76,3 per cento), che assoluti (+95,2 milioni sul 2014 sebbene sia in calo sul 2013 per 352 milioni).

Le spese di personale impegnate, comprensive anche degli emolumenti derivanti dalle missioni fuori area, ammontano a 15,97 miliardi di cui 5,29 sul programma gestito dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri), 4,62 sul programma dello Stato Maggiore Esercito, 1,89 sul programma dello Stato Maggiore Marina (escluso il personale del Corpo delle Capitanerie di porto in carico al MIT), 2,35 sul programma dello Stato Maggiore Aeronautica e 1,17 sul

programma gestito dal Segretariato Generale della Difesa (per le esigenze del personale civile e militare dello Stato Maggiore della Difesa e del Segretariato stesso).

Invece sono in continuo calo le quote di stanziamento destinate alle spese in conto capitale, pari al 13,29 per cento (nel 2014 erano pari al 13,81 per cento e nel 2013 al 15,51 per cento del totale degli stanziamenti), e ai consumi intermedi, pari al 7,63 per cento (nel 2014 erano pari al 7,89 per cento e nel 2015 all'8,38 per cento). Anche in termini assoluti prosegue la diminuzione sia delle spese in conto capitale (122 milioni sul 2014 e 658 milioni sul 2013), che dei consumi intermedi (61,7 milioni sul 2014 e 260 milioni sul 2013).

Nel 2015 sono stati conseguiti e superati gli obiettivi numerici prefissati dalla normativa in termini di soppressione e riconfigurazione degli enti e comandi nell'amministrazione centrale e periferica. Con riferimento alla riduzione del personale è stata rispettata complessivamente la *timeline,* che richiedeva al termine del 2015 una consistenza di massimo 170.000 unità tra Esercito, Marina ed Aeronautica (escluso il contingente di inquadramento dei VFP). Il rapporto tra graduati e truppa, anziché abbassarsi al valore di 46/54, è lontano dalla percentuale per il 5,7 per cento attestandosi sul valore di 51,7/48,3.

L'obiettivo è stato raggiunto anche relativamente al personale civile, mentre per il personale dell'Arma dei Carabinieri, a fronte delle 114.778 unità previste in organico, la forza effettiva è pari a 101.995 unità, come è in carenza di organico il personale dell'Arma assegnato ad altri Ministeri (1.900 unità contro le 3.062 in organico).

In ogni caso il percorso per raggiungere entro il 31 dicembre 2024 il modello a 150.000 unità (previsto dall'art. 798-*bis* del d.lgs. n. 66 del 2010), per metà, tendenzialmente, a tempo determinato e per due terzi di giovane età, richiede ulteriori sforzi ordinamentali per incentivare la fuoriuscita dai ruoli del personale a tempo indeterminato (con il passaggio ad altre amministrazioni o con il collocamento in ARQ o ausiliaria) e per agevolare il reinserimento nel mondo del lavoro di quello a tempo determinato.

Anche nel 2015 le missioni condotte fuori area finanziate con i decreti legge di proroga hanno avuto una rilevanza finanziaria pari a quasi 900 milioni, ovverosia intorno al 5 per cento del bilancio della Difesa. L'impegno finanziario prevalente ha riguardato gli interventi nel Medio Oriente (Iraq, Afghanistan e Libano) e nell'area del Mediterraneo.

Al riguardo è opportuno segnalare che le forze schierate nei teatri operativi necessitano di un quadro autorizzativo, non solo finanziario, tempestivo per lo svolgimento delle missioni. In tal senso è auspicabile che siano trovate soluzioni legislative, dotate di una maggiore ampiezza temporale, adeguate alla necessità di una flessibilità e prontezza di impiego dello Strumento militare.

Il valore dei giudizi pendenti in cui è parte la Difesa è pari a poco più di un miliardo di euro. Il settore che incide maggiormente sul contenzioso pendente, in termini di valore delle cause, è quello dell'incidentistica aviatoria, di cui il disastro aereo del DC9 dell'Itavia di Ustica è la voce preponderante. I giudizi relativi all'esposizione all'uranio impoverito sono 57 per un valore di circa 60 milioni.

1. Programmazione strategica e finanziaria

La programmazione strategica e finanziaria del Ministero della difesa risente della eterogeneità e complessità delle funzioni che esso svolge, della molteplicità e articolazione dei livelli di comando, della necessaria attitudine alla flessibilità della componente operativa in relazione ai diversi gradi di minaccia.

Il Piano della *performance* 2015-2017 contiene la direttiva generale per l'attività amministrativa e gli obiettivi del Ministero da realizzare nel corso del triennio, discendenti dalle tre priorità politiche, pressoché coincidenti con le 4 missioni (Difesa e sicurezza del territorio, Ricerca e innovazione, Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, Fondi da ripartire): l'operatività e l'impiego dello Strumento militare, il suo ammodernamento e la riorganizzazione e il miglioramento dei processi.

Tali priorità politiche sono dirette a realizzare obiettivi strategici ed operativi ispirati ad economicità ed efficienza nella gestione delle risorse attribuite, proseguendo nel processo già avviato di revisione della spesa con una razionalizzazione dello Strumento militare, ridotto in termini quantitativi ma tecnicamente avanzato e proiettabile nei vari teatri operativi.

La revisione dello Strumento militare, che costituisce il *core business* della Difesa, è diretta ad ottenere una maggiore flessibilità ed integrazione delle Forze Armate nei contesti UE e NATO ed una migliore capacità di rispondere efficacemente ad elevati standard di interoperabilità e complementarità interforze e multinazionale.

Dalla predetta revisione potrebbero anche conseguire riduzioni ed efficientamento della spesa, specialmente per quella di funzionamento.

Complessivamente dalle tre priorità politiche discendono 20 obiettivi strategici e da questi 50 obiettivi operativi e 319 programmi operativi.

L'Amministrazione svolge, attraverso una serie di indicatori e un sistema integrato di programmazione, gestione e controllo, un costante monitoraggio degli obiettivi operativi, sia per i profili finanziari associati alla missione, che per quanto riguarda la coerenza dei risultati conseguiti rispetto alla priorità politica.

Particolare rilevanza assume per la Difesa la pubblicazione del Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, presentato il 21 aprile 2015 al Consiglio supremo di difesa.

In tale documento viene delineato un innovativo modello di difesa secondo quattro linee di azione: la revisione della *governance*, l'adeguamento del modello operativo, la politica del personale, la politica scientifica, industriale e di innovazione tecnologica della difesa.

Sono in via di emanazione i primi provvedimenti preannunciati nell'ultimo capitolo del Libro bianco attinenti alle quattro linee di trasformazione di cui la Revisione strategica della difesa è il più importante: in esso "*saranno definiti la struttura delle forze, inclusa la futura Riserva, i livelli di capacità, la preparazione e la prontezza dello Strumento militare, con l'indicazione delle necessarie risorse umane, materiali e finanziarie*" con una pianificazione di lungo termine (2016-2030).

Elemento essenziale affinché detta pianificazione possa svilupparsi logicamente ed in maniera sostenibile e, conseguentemente, possa costituire valido punto di riferimento futuro, è la definizione di un quadro finanziario nel cui ambito le ipotesi di acquisizione, poste alla base del disegno capacitivo, possano trovare riscontro definito e certo.

Da un punto di vista strategico, oltre a confermare la partecipazione all'alleanza euro-atlantica come struttura portante della difesa, il Libro bianco individua il Mediterraneo come area di "gravitazione prioritaria" all'interno della quale l'Italia deve poter intervenire in tutto lo spettro operativo.

Dal punto di vista dell'organizzazione si prefigura una revisione della struttura di *governance* verso un'organizzazione più snella che superi l'attuale eccessivo numero di livelli gerarchici ed un'elevata frammentazione di competenze e duplicazioni.

E' previsto un riassetto organizzativo maggiormente integrato in senso interforze e con le forze armate di altri Paesi. I programmi di ammodernamento dei sistemi d'arma saranno garantiti da una legge sessennale da aggiornare ogni triennio per i maggiori investimenti della difesa.

Il personale, fermo restando l'obiettivo del 2024 di 150.000 militari e 20.000 civili, sarà formato da forze giovani (circa i due terzi dell'intera consistenza organica) con un bilanciamento tendenziale tra servizio permanente e tempo determinato

La prevista restrizione dei moduli di alimentazione potrebbe tuttavia rendere problematico il conseguimento dell'obbiettivo di diminuzione dell'età media del personale.

Di rilievo sono le innovazioni sulla Dirigenza militare con la contrattualizzazione degli incarichi e la revisione della fase di avanzamento, con l'accentramento delle competenze in una Commissione di valutazione interforze e la modifica del c.d. avanzamento normalizzato.

La creazione di una forza di riserva operativa e l'incremento della formazione e dell'addestramento delle componenti a più alto livello di Prontezza Operativa costituiscono gli ulteriori obiettivi. La formazione di tutto il personale sarà ispirata a tre principi: continuatività, integrazione interforze ed internazionalizzazione.

Da un punto di vista contabile è previsto il superamento della tripartizione tra spese di personale, funzionamento/esercizio e investimento in una nuova ripartizione tra spese di personale, spese di operatività dello Strumento militare (funzionamento, addestramento, adeguamento capacitivo urgente, sviluppi tecnologici) e spese per le "operazioni" (cooperazione e missioni militari nazionali e internazionali).

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Le risorse finanziarie assegnate al Ministero della difesa nel 2015 ammontano a 20,95 miliardi di euro, di cui 18,17 miliardi di euro di parte corrente e 2,78 miliardi di euro di parte capitale.

L'esame finanziario-contabile non evidenzia, a livello generale, particolari differenze con quanto registrato nello scorso esercizio. Permane, infatti, il *trend* di riduzione degli stanziamenti definitivi. 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. Nel corso degli ultimi sette anni si è registrata una diminuzione degli stanziamenti definitivi complessivamente pari a 2,7 miliardi.

Da osservare che nel 2015 tale fenomeno è dovuto essenzialmente al calo degli stanziamenti in conto capitale che diminuisce di circa 122 milioni, mentre si rileva un lieve aumento di quelli di parte corrente (circa 21 milioni, ovvero lo 0,50 per cento).

Si evidenzia che gli stanziamenti complessivi definitivi a favore del settore della difesa sono costituiti anche da 2,38 miliardi di euro (nel 2014 2,42 miliardi) iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico (missione 11 programma 5)[1], gestiti di fatto, dal lato della spesa, dalla Difesa, limitandosi l'intervento del MISE alla fase del pagamento.

Le percentuali, sul totale complessivo degli stanziamenti definitivi dei due ministeri (23,33 miliardi di euro), sono le seguenti: Difesa 89,8 per cento, MISE 10,2 per cento in linea con gli stanziamenti del 2014.

Dall'analisi dei dati previsionali nell'ultimo triennio, emerge che nel 2015 l'incremento degli stanziamenti iniziali a seguito di variazioni di bilancio (+1,58 miliardi) si riassesta sui valori di *trend* degli esercizi precedenti al 2014, anno in cui si era verificato un più contenuto incremento (+740 milioni) da attribuirsi alla variazione riduttiva della spesa in conto capitale (-321 milioni). In particolare l'integrazione degli stanziamenti di competenza deriva per il 60 per cento circa (935,7 milioni) dai fondi assegnati per le missioni internazionali.

[1] Capp. 5311/1, 5312/1-2-3, 5313/1-2, 7419/1-2-3, 7420/7-46-47-48-49; 7421/1-17-18-19-20; 5312/1,2,3; 7485/4-5-8; 9706/1; 9707/1-2-3 9708/1-2. Sul cap. 7421/8-9-10-11-12-13-21-22-23 sono stanziate le risorse che finanziano i progetti di ricerca e sviluppo delle imprese del settore aeronautico sia in ambito civile che di sicurezza nazionale di cui alla legge 24 dicembre 1985, n. 808, mentre sul piano di gestione 24 sono riassegnate le restituzioni dei finanziamenti (art. 1 c. 30 legge 147/2013). I capp. 7420/7 e 7421/1 sono misti in quanto le risorse allocate riguardano sia la legge 808/85 che i programmi per la Difesa.

TAVOLA 1

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER TITOLO DI SPESA
ESERCIZI 2013-2015

(in milioni)

Titolo	Esercizio	Iniziali	Variazioni	di cui reiscrizioni	Definitivi	Variazione su anno precedente	Composizione Definitivi percentuale
Titolo I	2013	17.328,16	1.420,92	0,15	18.749,08	-915,60	84,49
	2014	17.084,44	1.060,89	0,13	18.145,33	-603,76	86,19
	2015	16.901,37	1.265,48	0,07	18.166,85	21,52	86,71
Titolo II	2013	3.374,09	68,72	0,14	3.442,81	778,89	15,51
	2014	3.227,89	-321,17	0,16	2.906,72	-536,09	13,81
	2015	2.469,83	314,82	0,14	2.784,66	-122,07	13,29
Spese finali	**2013**	**20.702,25**	**1.489,64**	**0,29**	**22.191,90**	**-136,71**	**100,00**
	2014	**20.312,33**	**739,72**	**0,29**	**21.052,05**	**-1.139,85**	**100,00**
	2015	**19.371,21**	**1.580,30**	**0,21**	**20.951,50**	**-100,55**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella tavola seguente, fornita dal Ministero della difesa si illustra la comparazione con le spese militari di altri Paesi Nato[2]:

TAVOLA 2

SPESE MILITARI: CONFRONTO TRA PAESI NATO

Stato	Valuta nazionale	Spese per la Difesa (prezzi correnti, valuta nazionale in milioni)	Spese per la Difesa (milioni di $) a prezzi correnti e tassi di cambio correnti	Spese per la Difesa in rapporto al PIL (%)
Stati Uniti	Dollaro U.S.A.	649.931	649.931	3,62
Regno Unito	Sterlina britannica	39.019	58.529	2,12
Francia	Euro	39.199	42.100	1,79
Germania	Euro	34.945	37.531	1,16
Italia	***Euro***	***16.328***	***17.536***	***1***
Canada	Dollaro Canadese	20.011	15.634	1
Turchia	Lira turca	32.690	12.425	1,69
Spagna	Euro	9.666	10.381	0,88
Polonia	Zotly	38.836	10.301	2,17
Olanda	Euro	8.000	8.592	1,19
Norvegia	Corona norvegese	48.069	6.077	1,52
Grecia	Euro	4.265	4.581	2,41
Belgio	Euro	3.758	4.036	0,92
Danimarca	Corona danese	23.296	3.267	1,18
Portogallo	Euro	2.491	2.676	1,41

Fonte: NATO *Semestrial Statistical Memorandum*, 07 luglio 2015 - DPP(2015)0357

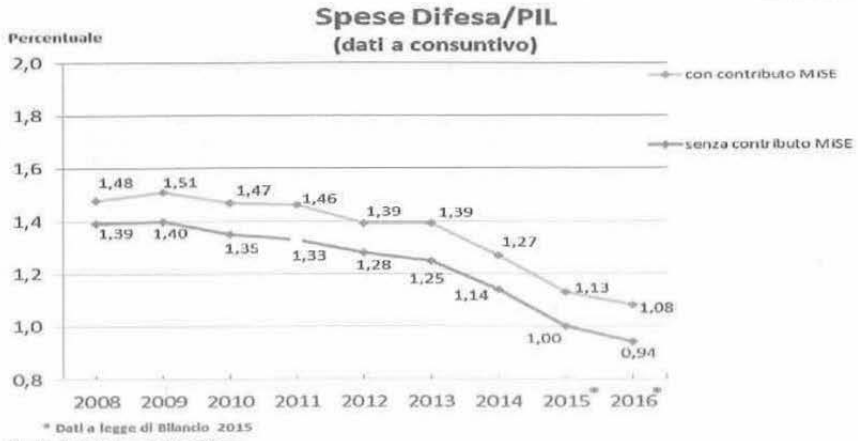
Il dato italiano aumenta qualora vengano inserite le spese gravanti su altri Dicasteri (MISE), portandolo, in termini assoluti, da 16.328 milioni a 18.765 milioni e in termini percentuali dall'1,00 per cento al 1,15 per cento.

[2] Nell'ambito della *Defence Planning Capability Survey* (DPCS), la NATO chiede annualmente alle Nazioni di compilare appositi prospetti, affinché i dati profferti relativi al bilancio del comparto Difesa possano essere omogeneamente comparabili con quelli di tutti gli altri Paesi (c.d. bilancio in chiave NATO).
Per quanto attiene al complesso volume finanziario preso a riferimento, si evidenzia che il bilancio in chiave NATO si discosta dal bilancio della Difesa in quanto, rispetto a quest'ultimo:
- viene detratto l'intero importo della Funzione Sicurezza, ad esclusione della quota afferente al solo personale *deployable* dell'Arma dei Carabinieri, ovvero quella impiegabile presso i Teatri operativi del Fuori area, ponderalmente fissata in complessive 8.600 unità. Nel 2015 tale quota è pari a circa 480 milioni;
- viene aggiunto l'importo della spesa pensionistica del personale militare e civile sostenuta dall'INPS.
Le somme includono le spese per le missioni internazionali.

Tale lettura del *budget* della Difesa rimane comunque lontana dalla soglia del 2 per cento, auspicata in occasione del *NATO Wales Summit* del 4 settembre 2014[3].

L'analisi storica relativa al periodo 2008-2015, confermata dai dati previsionali relativi al 2016, evidenzia anche un sostanziale *trend* negativo della percentuale di Pil destinata alla Difesa.

GRAFICO 1



Fonte: Ministero della difesa

Fondamentale, pertanto, risulta la qualità dell'allocazione della spesa[4] che, guardando l'intero bilancio della Difesa, continua sempre maggiormente ad essere incentrata su quella di personale (77,11 per cento del totale degli stanziamenti) in incremento sia in termini percentuali rispetto al 2013 (74,39 per cento) e al 2014 (76,29 per cento), che assoluti (+95,2 milioni sul 2014 sebbene sia in calo sul 2013 per 352 milioni).

Invece sono in continuo calo le quote degli stanziamenti destinate alle spese in conto capitale, il 13,29 per cento (nel 2014 erano pari al 13,81 per cento e nel 2013 al 15,51 per cento del totale degli stanziamenti), e ai consumi intermedi, il 7,63 per cento (nel 2014 erano pari al 7,89 per cento e nel 2013 all'8,38 per cento). Anche in termini assoluti prosegue la diminuzione sia delle spese in conto capitale (-122 milioni sul 2014 e 658 milioni sul 2013), che dei consumi intermedi (-61,7 milioni sul 2014 e -260 milioni sul 2013).

---

[3] La *Wales summit declaration* del 4 settembre 2014, evidenziava i seguenti obiettivi: interruzione di eventuali trend negativi nell'assegnazione di risorse per le spese della difesa; garantire adeguati livelli di operatività dello strumento militare; tendere ad un graduale incremento delle risorse da destinare alla difesa; allineare le risorse disponibili alla difesa agli standard europei. Il Libro bianco, al par. 146, recita tra i concetti generali ed i principi ispiratori la necessità di prevedere il "ripristino del livello minimo delle risorse necessarie per garantire l'operatività dello Strumento militare, alla sua stabilizzazione e alla sua migliore amministrazione, per poi tendere a un incremento che sia in linea con l'andamento della situazione economica e con gli standard europei".

[4] Per approfondimenti su taluni settori gestionali si segnalano le seguenti relazioni svolte negli ultimi anni dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti:

- Risultati acquisiti con l'attività di monitoraggio sulla gestione dei magazzini del Ministero della difesa, del Corpo della Guardia di Finanza, del Corpo forestale dello Stato e del Corpo della Polizia di Stato (del. n. 1/2016/G);
- Gli alloggi di servizio del Ministero della difesa (del. n. 10/2015/G);
- Processo di razionalizzazione e valorizzazione degli arsenali militari gestiti dal Ministero difesa (del. n. 22/2014/G);
- Interoperabilità: tecnologie e comunicazioni nell'ambito della Difesa (del. n. 15/2014/G);
- Interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative (del. n. 9/2014/G);
- 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 (del. n. 4/2013/G).

Si segnala, infine, un significativo aumento dei trasferimenti di parte corrente alle amministrazioni pubbliche per un importo pari a circa 23 milioni[5].

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamenti definitivi			Variazioni anno precedente			Composizione percentuale		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	16.508,07	16.061,46	16.156,71	-336,82	-446,61	95,24	74,39	76,29	77,11
di cui imposte pagate sulla produzione	*884,16*	*902,06*	*899,25*	*-41,56*	*17,91*	*-2,82*	*3,98*	*4,28*	*4,29*
Consumi intermedi	1.860,19	1.661,04	1.599,30	-550,04	-199,16	-61,74	8,38	7,89	7,63
Trasferimenti di parte corrente	280,05	284,08	274,37	-17,77	4,03	-9,71	1,26	1,35	1,31
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*44,79*	*41,75*	*64,81*	*-2,63*	*-3,05*	*23,07*	*0,20*	*0,20*	*0,31*
Altre uscite correnti	100,77	138,75	136,48	-10,97	37,98	-2,27	0,45	0,66	0,65
di cui interessi passivi	*0,68*	*0,54*	*0,93*	*-0,20*	*-0,14*	*0,40*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
SPESE CORRENTI	**18.749,08**	**18.145,33**	**18.166,85**	**-915,60**	**-603,76**	**21,52**	**84,49**	**86,19**	**86,71**
Investimenti fissi lordi	3.407,27	2.869,59	2.743,44	778,46	-537,68	-126,15	15,35	13,63	13,09
Trasferimenti in c/capitale	35,11	35,13	39,23	0,00	0,01	4,10	0,16	0,17	0,19
Altre spese in conto capitale	0,43	2,00	1,98	0,43	1,57	-0,02	0,00	0,01	0,01
SPESE IN CONTO CAPITALE	**3.442,81**	**2.906,72**	**2.784,66**	**778,89**	**-536,09**	**-122,07**	**15,51**	**13,81**	**13,29**
SPESE FINALI	**22.191,90**	**21.052,05**	**20.951,50**	**-136,71**	**-1.139,85**	**-100,55**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
SPESE COMPLESSIVE	**22.191,90**	**21.052,05**	**20.951,50**	**-136,71**	**-1.139,85**	**-100,55**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.2. Analisi della gestione delle spese

I risultati finanziari della gestione 2015 del Ministero evidenziano che quasi la totalità delle risorse stanziate (97,5 per cento), sia di parte corrente che di conto capitale, viene impegnata, mentre, per quanto riguarda la gestione dei pagamenti, il rapporto tra la spesa pagata e quella impegnata si attesta sul 94,8 per cento, con significative differenze tra la spesa di parte corrente (97,8 per cento) e quella in conto capitale (66,3 per cento)[6].

Si segnala, inoltre, una rilevante riduzione dei residui finali per circa 820 milioni per i quali anche nel 2014 si era riscontrata una cospicua riduzione (circa 833 milioni).

TAVOLA 4

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER MISSIONI

(in milioni)

Missioni	Stanziamenti iniziali		Stanziamenti definitivi		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Residui finali di stanziamento	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
005 - Difesa e sicurezza del territorio	19.557,05	18.806,12	20.567,76	20.469,69	20.384,67	20.080,55	18.800,26	18.768,58	2.831,55	2.151,66	182,66	145,24
017 - Ricerca e innovazione	58,98	58,14	53,35	52,55	52,69	32,85	10,33	6,49	103,58	60,42	0,67	0,00
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	247,33	248,62	293,89	275,63	290,92	271,34	288,96	269,95	2,79	1,84	0,05	0,09
033 - Fondi da ripartire	448,97	258,34	137,04	153,64	41,07	139,15	41,07	139,15	97,41	1,45	97,41	1,45
Totale	**20.312,33**	**19.371,21**	**21.052,05**	**20.951,50**	**20.769,34**	**20.523,89**	**19.140,62**	**19.184,16**	**3.035,34**	**2.215,37**	**280,80**	**146,78**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La considerevole velocità di impegno e di spesa potrebbe derivare oltre che dalla particolare efficienza dell'Amministrazione, anche dall'assetto contabile del Ministero che si

[5] Tale aumento è da riferirsi principalmente al capitolo 1225, rimborso all'INAIL delle prestazioni assicurative erogate per conto dell'amministrazione della difesa nonché delle spese generali di amministrazione.

[6] Con riferimento alla spesa in conto capitale i maggiori residui di nuova formazione afferiscono al capitolo 7120, "Spese per acquisizione e costruzione di impianti e sistemi", relativo ai programmi di armamento della Difesa.

avvale per la maggior parte delle spese degli ordini di accreditamento (OA) ai cinque funzionari delegati delle contabilità speciali sui quali è gravata buona parte della spesa di personale fino al 2015 (dal 2016 passerà attraverso la modalità della gestione accessoria - ex Cedolino unico - di NoiPA). Con la semplice apertura di credito derivante dall'ordine di accreditamento, infatti, il SICOGE registra come pagate, ai fini della contabilità generale, le somme accreditate al funzionario delegato sul conto intestato presso la Sezione di tesoreria dello Stato competente.

Il Ministero della difesa, infatti, è quello che, rispetto agli altri sistemi di pagamento, più si è avvalso degli ordini di accreditamento ai funzionari delegati: nel 2015 è ricorso agli OA per le spese di competenza per il 59,1 per cento (11,3 miliardi su un totale di 19,2 miliardi), contro una media di tutti i Ministeri del 6,6 per cento. Per il restante il Ministero utilizza il sistema degli ordinativi diretti per il 35,2 per cento – in assoluto la forma più utilizzata dallo Stato per l'81,4 per cento –, dei ruoli di spesa fissa per il 5,4 per cento e dei pagamenti di debito vitalizio per lo 0,2 per cento.

Nella seguente tavola gli stessi dati vengono evidenziati in base alla natura della spesa.

TAVOLA 5

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamenti definitivi		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Residui Finali di Stanziamento		Economie/Maggiori spese comp	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	16.061,46	16.156,71	15.807,87	15.970,98	15.752,14	15.871,48	322,85	221,13	259,12	115,07	19,12	71,74
di cui imposte pagate sulla produzione	*902,06*	*899,25*	*900,74*	*898,10*	*900,32*	*893,35*	*0,76*	*5,30*	*0,00*	*0,00*	*1,33*	*0,83*
Consumi intermedi	1.661,04	1.599,30	1.655,36	1.579,62	1.285,71	1.220,60	518,13	461,90	0,03	0,02	5,65	19,66
Trasferimenti di parte corrente	284,08	274,37	283,99	270,98	279,52	267,49	8,33	7,63	0,00	0,00	-1,38	1,27
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*41,75*	*64,81*	*41,75*	*61,59*	*37,44*	*57,45*	*6,70*	*6,15*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*3,23*
Altre uscite correnti	138,75	136,48	137,04	124,30	135,16	119,30	3,24	5,14	0,00	0,00	1,71	12,17
di cui interessi passivi	*0,54*	*0,93*	*0,53*	*0,92*	*0,52*	*0,91*	*0,00*	*0,01*	*0,00*	*0,00*	*0,01*	*0,01*
SPESE CORRENTI	**18.145,33**	**18.166,85**	**17.884,26**	**17.945,88**	**17.452,53**	**17.478,87**	**852,55**	**695,80**	**259,16**	**115,09**	**25,10**	**104,84**
Investimenti fissi lordi	2.869,59	2.743,44	2.863,57	2.552,62	1.666,59	1.679,91	2.167,16	1.503,74	6,02	15,87	0,00	174,96
Trasferimenti in c/capitale	35,13	39,23	21,51	25,39	21,50	25,39	13,62	13,84	13,62	13,84	0,00	0,00
Altre spese in conto capitale	2,00	1,98	0,00	0,00	0,00	0,00	2,00	1,98	2,00	1,98	0,00	0,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	**2.906,72**	**2.784,66**	**2.885,08**	**2.578,01**	**1.688,09**	**1.705,30**	**2.182,78**	**1.519,57**	**21,64**	**31,69**	**0,00**	**174,96**
SPESE FINALI	**21.052,05**	**20.951,50**	**20.769,34**	**20.523,89**	**19.140,62**	**19.184,16**	**3.035,34**	**2.215,37**	**280,80**	**146,78**	**25,10**	**279,80**
SPESE COMPLESSIVE	**21.052,05**	**20.951,50**	**20.769,34**	**20.523,89**	**19.140,62**	**19.184,16**	**3.035,34**	**2.215,37**	**280,80**	**146,78**	**25,10**	**279,80**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le spese di personale impegnate, comprensive anche degli emolumenti derivanti dalle missioni fuori area, ammontano, per la missione 5, a 15,97 miliardi di cui 5,29 sul programma 1 (CRA Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri), 4,62 sul programma 2 (CRA – Stato Maggiore Esercito), 1,94 sul programma 3 (CRA Stato Maggiore Marina escluso il personale del Corpo delle Capitanerie di porto in carico al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), 2,38 sul programma 4 (CRA Stato Maggiore Aeronautica), 1,60 sul programma 6 (CRA Segretariato generale della Difesa). Su quest'ultimo programma gravano, infatti, le spese per trattamento economico fisso ed accessorio da corrispondere al personale (civile e militare) del Segretariato generale della Difesa (comprensivo di quello delle Direzioni generali e delle Direzioni tecniche) e dello Stato Maggiore della Difesa, agli insegnanti di ruolo e non di ruolo e relativi oneri riflessi (oneri sociali a carico dell'Amministrazione e Irap).

La Difesa è parte in numerosi giudizi civili e amministrativi (circa 13.000) il cui valore (detratta la quota a carico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti chiamato in solido in alcuni dei procedimenti giudiziari) è pari a 1 miliardo circa. Per alcuni di essi non è stato possibile individuare il valore della causa.

L'incidentistica aerea è il settore del contenzioso più rilevante in termini di possibile impatto finanziario.

La Difesa e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti figurano come parti convenute nel contenzioso civile per i danni derivanti dall'incidente di Ustica: alla data del 31 dicembre

2015 i 15 processi (di cui 7 in primo grado, 6 in appello e 2 in Cassazione) incardinati dalla società proprietaria del velivolo, dagli eredi dell'amministratore dell'Itavia e dai parenti delle vittime vedono esposta sia la Difesa che il MIT per 1,3 miliardi.

Alla data del 31 dicembre 2015, le 57 cause pendenti relative al risarcimento danni da esposizione ad uranio impoverito erano di valore pari a 60,1 milioni, davanti al giudice sia civile (31 cause per un valore complessivo di 27,5 milioni) che amministrativo (26 cause per un totale di 2,3 milioni).

3. Missioni e programmi

Le 4 missioni del Ministero della difesa sono suddivise in 11 programmi, i primi quattro dei quali assegnati ai Centri di responsabilità degli Stati Maggiori delle quattro Forze Armate per l'approntamento ed impiego; il quinto riguarda le funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare ed è associato al Segretariato generale, come il sesto che involge pressoché tutta l'area tecnico-amministrativa, il settimo "Missioni militari di pace" è un programma di transito e non assume valori né come entrata, né come spesa, in quanto le risorse stanziate presso il MEF vengono assegnate ai capitoli di bilancio attinenti alle spese di funzionamento.

Nel 2015, per la prima volta da quando è stata istituita la classificazione politica per missioni e programmi, si verifica una modifica nei programmi del Ministero della difesa[7].

E' stata attuata, infatti, la corrispondenza univoca tra ciascuno degli undici programmi di spesa e un solo Centro di responsabilità amministrativa come previsto dall'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, "legge di contabilità e finanza pubblica", come modificata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39. Per espresse disposizioni del MEF, fa eccezione il programma 1 "Fondi da assegnare" della missione 33 "Fondi da ripartire", che continua ad essere affidato a più CRA.

Con riferimento alla classificazione politica per missioni e programmi, la quota percentuale degli stanziamenti è allocata quasi esclusivamente sulla missione 5, "Difesa e sicurezza del territorio", che copre il 97,7 per cento delle risorse stanziate. Si segnala, inoltre, rispetto al biennio precedente, l'aumentata incidenza delle risorse assegnate alla missione 32, "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche".

---

[7] Le innovazioni riguardano i programmi 3, "Approntamento e impiego delle forze navali", 4, "Approntamento e impiego delle Forze Aeree", 5 "Interventi non direttamente connessi con l'operatività dello strumento militare" e 6, "Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari" della missione 5. I programmi 3, 4 e 6 vengono modificati nel contenuto e non nella denominazione mentre il programma 5 subisce anche una modifica nella denominazione. Nella sostanza vengono modificate le competenze relativi ai Centri di responsabilità che si riferiscono a quei programmi. In particolare i programmi 5 e 6, dapprima intestati a più Centri di responsabilità vengono ora gestiti soltanto dal Segretariato generale (in precedenza sul programma 5 era competente anche l'Aeronautica Militare, mentre sul programma 6 era competente anche il C.d.R. Bilancio e affari finanziari). Altra modifica riguarda il programma 3 della missione 32, "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche", dapprima di competenza del Segretariato generale e dell'Ufficio bilancio e affari generali, ora invece intestato esclusivamente a quest'ultimo. Infatti, il Ministero ha effettuato, d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato, 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.
Il programma 8 è condiviso con il MEF che gestisce interamente gli stanziamenti destinati alle missioni internazionali disponendo con decreto del Ministro quanto autorizzato con decreto-legge sui vari capitoli di bilancio del Ministero della difesa. Pertanto, al cap. 1188 relativo ai Fondi per le missioni di pace non vengono assegnati stanziamenti.

TAVOLA 6

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER MISSIONI
ESERCIZI 2013-2015

(in migliaia)

Missioni	Definitivi			Variazione anno precedente			Composizione %		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
005.Difesa e sicurezza del territorio	21.878,21	20.793,50	20.469,69	-22,65	-1.084,71	-323,81	98,59	98,77	97,70
017.Ricerca e innovazione	65,93	53,35	52,55	-15,96	-12,58	-0,81	0,30	0,25	0,25
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	73,84	68,16	275,63	-2,08	-5,68	207,47	0,33	0,32	1,32
033.Fondi da ripartire	173,91	137,04	153,64	-96,02	-36,87	16,59	0,78	0,65	0,73
Totale	**22.191,90**	**21.052,05**	**20.951,50**	**-136,71**	**-1.139,85**	**-100,55**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.1. 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".

Dall'esame complessivo delle voci di spesa del programma 1 risulta, contrariamente a quanto rilevato nel rendiconto dell'esercizio precedente, un aumento di tutte le voci di competenza della classificazione economica (86 milioni per gli stanziamenti definitivi, 62,2 milioni per gli impegni e 40,7 milioni in termini di pagamenti). Da rilevare il dato delle economie che si attesta sui 48,1 milioni e quello dei residui di nuova formazione di stanziamento che si attesta a 113,6 milioni (entrambi da attribuirsi alla categoria dei redditi da lavoro dipendente). Gli impegni di competenza relativi ai consumi intermedi sono pari a 167,8 milioni, pari al 3 per cento dell'intera spesa impegnata.

TAVOLA 7

PROGRAMMA 1 - APPRONTAMENTO E IMPIEGO DEI CARABINIERI PER LA DIFESA E LA SICUREZZA
PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA

(in milioni)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Residui Finali Stanz		Economie/Maggiori spese	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	5.410,61	5.454,56	5.272,63	5.292,78	5.245,69	5.265,22	170,58	143,61	137,93	113,62	-0,19	48,16
di cui imposte pagate sulla produzione	*322,40*	*322,65*	*322,40*	*322,63*	*322,40*	*322,63*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,02*
Consumi intermedi	157,88	167,85	157,88	167,85	141,68	163,12	17,42	6,47	0,00	0,00	0,00	0,00
Altre uscite correnti	36,32	36,27	36,32	36,27	36,32	36,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
di cui interessi passivi	*0,10*	*0,08*	*0,10*	*0,08*	*0,10*	*0,08*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
SPESE CORRENTI	**5.604,81**	**5.658,68**	**5.466,83**	**5.496,90**	**5.423,70**	**5.464,61**	**188,01**	**150,07**	**137,93**	**113,62**	**-0,19**	**48,16**
Investimenti fissi lordi	57,29	89,43	57,29	89,43	23,72	23,57	37,69	80,41	0,00	0,00	0,00	0,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	**57,29**	**89,43**	**57,29**	**89,43**	**23,72**	**23,57**	**37,69**	**80,41**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
SPESE FINALI	**5.662,11**	**5.748,11**	**5.524,12**	**5.586,33**	**5.447,42**	**5.488,17**	**225,70**	**230,48**	**137,93**	**113,62**	**-0,19**	**48,16**
SPESE COMPLESSIVE	**5.662,11**	**5.748,11**	**5.524,12**	**5.586,33**	**5.447,42**	**5.488,17**	**225,70**	**230,48**	**137,93**	**113,62**	**-0,19**	**48,16**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'art. 1, lett. b) della legge n. 244 del 2012 esclude implicitamente l'Arma dei Carabinieri dalla revisione in senso riduttivo delle dotazioni organiche complessive del personale militare.

L'art. 800 del COM fissa, invece, le consistenze organiche complessive dell'Arma a 114.778 unità, ma in forza effettiva ne risultano 101.995, con carenze maggiori nel ruolo sovrintendenti e appuntati/carabinieri, con una scopertura di 12.783 unità[8].

TAVOLA 8

CONSISTENZE ORGANICHE ED EFFETTIVE DELL'ARMA DEI CARABINIERI

Ruolo Ufficiali in servizio permanente		Ruolo Ispettori		Ruolo Sovrintendenti		Ruolo Appuntati e Carabinieri		Personale complessivo	
Forza Organica	Forza Effettiva	Forza Organica	Forza Effettiva	Forza Organica	Forza Effettiva	Forza Organica	Forza Effettiva	Forza Organica	Forza Effettiva
3.797	3.721(*)	29.531	27.375	20.000	13.140	61.450	57.759	114.778	101.995

* Il dato non è comprensivo del contingente degli Allievi Ufficiali dell'Accademia attualmente frequentatori di corso pari ad 80 unità, in relazione alla previsione normativa (legge 28 dicembre 2015, n. 209 art. 11 comma 3) che prevede una facoltà assunzionale di 90 unità.
Fonte: Ministero della difesa

La Forza Armata, comunque, verrà interessata dal decreto legislativo attuativo della c.d. legge "Madia" (art. 8 della legge n. 124 del 2015), sia con riferimento alla ridefinizione delle dotazioni organiche sulla base dei valori di forza effettiva rilevati ad agosto 2015, sia con riferimento al transito nell'Arma di funzioni e dotazioni del Corpo Forestale dello Stato.

3.2. Programmi 2-3-4 per l'approntamento e impiego delle forze terrestri, navali e aeree

I programmi 2-3-4 sono relativi alle spese per le attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa e impiego operativo dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica. Ogni programma corrisponde al Centro di responsabilità Stato Maggiore della singola Forza Armata. Per quanto riguarda il programma corrispondente all'approntamento e impiego delle forze terrestri, l'esame delle diverse voci di spesa mostra un consolidamento del *trend* decrescente già evidenziato nella precedente relazione, che si attesta per il 2015 sui 51,2 milioni in termini di impegni di competenza, quasi interamente imputabili alla spesa per consumi intermedi (46 milioni). Il programma è costituito principalmente da redditi da lavoro dipendente, che incidono per il 92,6 per cento, e da consumi intermedi per l'7,3 per cento.

Per le attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa, e impiego operativo della Marina Militare[9], l'esame delle diverse voci di spesa mostra un aumento degli stanziamenti definitivi di parte corrente rispetto all'esercizio precedente. Nel dettaglio, tale aumento riguarda la spesa di redditi da lavoro dipendente (+23,8 milioni) e la spesa per consumi intermedi (+34,2 milioni). Si osserva, che dopo l'inversione di tendenza di diminuzione registrata lo scorso anno, la spesa complessiva del programma in termini di stanziamenti definitivi di competenza, ha ripreso a crescere. L'89,1 per cento circa della spesa è costituito da redditi da lavoro dipendente e il 10,7 per cento da consumi intermedi.

Il programma 4 riguarda le spese di addestramento, mantenimento in efficienza operativa e impiego operativo dell'Aeronautica Militare[10]. L'analisi di consuntivo del programma mostra, rispetto al 2014, un incremento di tutti gli aggregati di parte corrente, con particolare riferimento

[8] Lo stesso codice prevede un'aliquota di forza extraorganica dell'Arma dei Carabinieri, per un totale complessivo di 3.062 unità (ma la forza effettiva - FE è di 1.900 unità), in servizio presso i contingenti per: la Presidenza del Consiglio dei Ministri (fissato con dPCM in 123 unità - FE 53) - art. 825 COM; la tutela del lavoro (506 unità FE 427) - art. 826 COM; la tutela del patrimonio culturale (88 unità FE 87) - art. 827 COM; la tutela per l'ambiente (249 unità FE 241) - art. 828 COM; la tutela della salute (96 unità FE 87) - art. 829 COM; la Banca d'Italia (massimo 2.000 unità FE 1.005) - art. 830 COM.

[9] Il programma ha subìto nel corso dell'anno una modifica nel contenuto, che in sostanza si è tradotta nello spostamento di un capitolo da spesa corrente (4415) a quella in conto capitale (7702) e nella istituzione di un nuovo capitolo (1345) relativo al contributo a favore dell'Organizzazione idrografica internazionale (IHO).

[10] Nel 2015 il programma è stato modificato a livello di capitolo: sono stati, infatti, incorporati due nuovi capitoli di parte corrente (1205 e 4580) che in precedenza appartenevano al programma 5, così da ricondurre tutte le spese del Centro di responsabilità "Aeronautica Militare" al corrispondente programma.

alla spesa per consumi intermedi (+29,7 per cento)[11], per i quali si osserva, inoltre, un consistente aumento dei residui di nuova formazione (+34,5 milioni). I redditi da lavoro dipendente costituiscono l'88,4 per cento del programma mentre i consumi intermedi ne costituiscono il 11,4 per cento. Nella seguente tavola i dati relativi ai tre programmi sono posti a confronto secondo la classificazione economica.

TAVOLA 9

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE
PROGRAMMI 2, 3 E 4

(in milioni)

	Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Residui Finali Stanz		Economie/Maggiori spese	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Programma 2: Approntamento e impiego delle forze terrestri	Redditi di lavoro dipendente	4.624,10	4.621,31	4.618,76	4.613,00	4.617,50	4.579,62	13,38	33,85	11,70	0,00	5,34	8,31
	di cui imposte pagate sulla produzione	*281,65*	*267,15*	*281,23*	*266,52*	*280,98*	*266,36*	*0,49*	*0,40*	*0,00*	*0,00*	*0,43*	*0,63*
	Consumi intermedi	410,24	364,29	410,24	364,26	304,27	273,51	177,80	149,14	0,00	0,00	0,00	0,02
	Altre uscite correnti	0,22	0,40	0,22	0,40	0,18	0,40	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	SPESE CORRENTI	**5.034,56**	**4.986,00**	**5.029,22**	**4.977,66**	**4.921,95**	**4.853,53**	**191,22**	**182,99**	**11,70**	**0,00**	**5,34**	**8,34**
	Investimenti fissi lordi	4,21	4,46	4,11	4,45	0,01	0,01	6,28	6,57	0,10	0,01	0,00	0,00
	SPESE IN CONTO CAPITALE	**4,21**	**4,46**	**4,11**	**4,45**	**0,01**	**0,01**	**6,28**	**6,57**	**0,10**	**0,01**	**0,00**	**0,00**
	SPESE FINALI	**5.038,77**	**4.990,46**	**5.033,33**	**4.982,11**	**4.921,96**	**4.853,53**	**197,49**	**189,56**	**11,80**	**0,01**	**5,34**	**8,34**
	SPESE COMPLESSIVE	**5.038,77**	**4.990,46**	**5.033,33**	**4.982,11**	**4.921,96**	**4.853,53**	**197,49**	**189,56**	**11,80**	**0,01**	**5,34**	**8,34**
Programma 3: Approntamento e impiego delle forze navali	Redditi di lavoro dipendente	1.923,24	1.947,10	1.918,75	1.942,05	1.918,03	1.941,84	9,31	2,22	6,88	0,00	4,25	4,74
	di cui imposte pagate sulla produzione	*110,69*	*112,07*	*110,47*	*112,07*	*110,47*	*112,38*	*0,10*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,22*	*-0,31*
	Consumi intermedi	200,92	235,18	200,64	234,72	163,13	154,57	51,66	93,10	0,03	0,00	0,25	0,45
	Trasferimenti di parte corrente		0,09		0,09		0,09		0,00		0,00		0,00
	Altre uscite correnti	0,23	0,42	0,23	0,32	0,06	0,25	0,17	0,06	0,00	0,00	0,00	0,10
	SPESE CORRENTI	**2.124,38**	**2.182,78**	**2.119,62**	**2.177,17**	**2.081,22**	**2.096,75**	**61,14**	**95,38**	**6,91**	**0,00**	**4,50**	**5,29**
	Investimenti fissi lordi	0,69	1,78	0,64	1,76	0,00	0,00	0,77	1,85	0,05	0,02	0,00	0,00
	SPESE IN CONTO CAPITALE	**0,69**	**1,78**	**0,64**	**1,76**	**0,00**	**0,00**	**0,77**	**1,85**	**0,05**	**0,02**	**0,00**	**0,00**
	SPESE FINALI	**2.125,07**	**2.184,56**	**2.120,26**	**2.178,93**	**2.081,22**	**2.096,75**	**61,91**	**97,23**	**6,96**	**0,02**	**4,50**	**5,29**
	SPESE COMPLESSIVE	**2.125,07**	**2.184,56**	**2.120,26**	**2.178,93**	**2.081,22**	**2.096,75**	**61,91**	**97,23**	**6,96**	**0,02**	**4,50**	**5,29**
Programma 4: Approntamento impiego delle forze aeree	Redditi di lavoro dipendente	2.347,49	2.380,86	2.344,92	2.377,51	2.344,23	2.372,15	5,91	5,37	5,20	0,00	2,57	3,35
	di cui imposte pagate sulla produzione	*132,01*	*141,71*	*131,87*	*141,70*	*131,87*	*137,08*	*0,00*	*4,63*	*0,00*	*0,00*	*0,13*	*0,01*
	Consumi intermedi	237,86	308,51	237,86	308,49	209,78	245,96	44,84	76,71	0,00	0,00	0,00	0,02
	Altre uscite correnti	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	SPESE CORRENTI	**2.585,46**	**2.689,47**	**2.582,89**	**2.686,11**	**2.554,12**	**2.618,22**	**50,74**	**82,08**	**5,20**	**0,00**	**2,57**	**3,36**
	Investimenti fissi lordi	3,69	2,93	3,69	2,92	0,23	0,01	4,52	3,34	0,00	0,00	0,00	0,00
	SPESE IN CONTO CAPITALE	**3,69**	**2,93**	**3,69**	**2,92**	**0,23**	**0,01**	**4,52**	**3,34**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
	SPESE FINALI	**2.589,15**	**2.692,40**	**2.586,58**	**2.689,03**	**2.554,35**	**2.618,24**	**55,26**	**85,42**	**5,20**	**0,00**	**2,57**	**3,36**
	SPESE COMPLESSIVE	**2.589,15**	**2.692,40**	**2.586,58**	**2.689,03**	**2.554,35**	**2.618,24**	**55,26**	**85,42**	**5,20**	**0,00**	**2,57**	**3,36**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.2.1. Prontezza Operativa

I tre obbiettivi strategici (112-OBS003, 113-OBS004, 114-OBS005) appartenenti alla prima priorità politica, rappresentati dall'assicurare l'impiego operativo delle componenti terrestre, navale e aerea dello Strumento militare sono misurati con un indicatore di mantenimento dei livelli capacitivi di operatività ed impiegabilità nei compiti ed impegni connessi con *l'Homeland defense security*, il *turnover* nelle missioni fuori area e gli Accordi NATO/UE/ONU.

Tali capacità richiedono la combinazione di molteplici fattori produttivi localizzati, secondo una logica funzionale e trasversale, all'interno delle strutture tecnico operative e tecnico amministrative dell'organizzazione. La misurazione è basata, oltre che sullo stato di salute

[11] Tale aumento è per la maggior parte determinato dai due nuovi capitoli 1205 e 4580 per un importo pari a circa 11 milioni e dal capitolo 4536 per 49 milioni

dell'organizzazione quale combinazione del complesso dei "servizi" internamente esplicati in relazione al "piano dei servizi" ed al "piano dei centri di costo" della Difesa, soprattutto sul rilevamento dell'*output* operativo esprimibile dalla componente:

- terrestre in termini di obbiettivi percentuali di Prontezza Operativa (39 per cento), livello di funzionamento/approntamento dell'EI (38 per cento), numero di *task force* impiegate e/o impiegabili allo stato potenziale (22 per cento);
- navale in termini di obbiettivi percentuali di Prontezza Operativa (55 per cento), ore di moto (10 per cento) e numero di unità navali impiegate e/o impiegabili allo stato potenziale (10 per cento);
- aerea in termini di obbiettivi percentuali di Prontezza Operativa (72 per cento), "ore di volo" (25 per cento) e numero di a*ir task group* impiegate e/o impiegabili allo stato potenziale (24 per cento).

In tempo di pace la Prontezza Operativa è il criterio essenziale con il quale misurare il grado di efficienza delle Forze Armate.

Questo indicatore è individuato nell'ambito del controllo di gestione per fornire un quadro di insieme dell'operatività complessiva dei Reparti delle Forze Armate (FF.AA.) e si determina moltiplicando il valore di ciascun parametro per il peso attribuito allo stesso, stabilito in parte in modo uniforme per tutte le FF.AA.[12], in parte secondo le peculiarità di ciascuna F.A.[13].

Sulla base di tale indicatore, il grado di Prontezza Operativa delle FF.AA. nel 2015 si è attestato molto al di sopra degli obiettivi percentuali fissati per ciascuna di esse: EI 66,9 per cento (obiettivo 39 per cento); MM 66,9 per cento (obiettivo 55 per cento); AM 77 per cento (obiettivo 72 per cento).

Al riguardo si rileva che appare anomalo il consistente delta tra obiettivo e risultato (in particolare per l'Esercito e la Marina), i cui valori vengono rilevati a distanza temporale ravvicinata, in modo tale da rendere improbabile uno scostamento elevato. In ogni caso, avendo la Prontezza Operativa un valore di partenza, appare opportuno che venga evidenziata la relazione tra le risorse di bilancio e il mantenimento della prontezza o il suo potenziamento.

Peraltro, le voci che contribuiscono a stabilirne il valore potendo avere, oltre che un'evidenza patrimoniale, anche un rilievo finanziario (completezza del personale, livello di addestramento, manutenzione mezzi, ecc) potrebbero costituire obiettivi separati e aggiuntivi dando completezza informativa al bilancio e significato all'attribuzione di risorse.

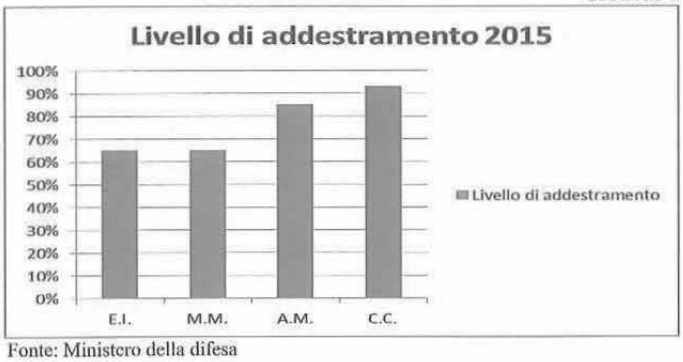
Ad esempio uno dei parametri della Prontezza Operativa con maggior peso è il *"livello di addestramento"*, inteso quale misura media e aggregata di Forza Armata del livello di addestramento professionale raggiunto dal rispettivo personale militare: il suo peso sulla P.O. è del 35 per cento e ha registrato i seguenti valori percentuali relativamente al 2015:

---

[12] I parametri con peso uniforme per tutte le FF.AA. sono i seguenti:
- completezza organici: 5 per cento livello di copertura delle posizioni organiche sulla base delle rispettive tabelle organiche;
- completezza qualifiche 10 per cento livello medio delle qualifiche possedute dal personale nelle unità organizzative, sulla base di quanto previsto dalle rispettive tabelle organiche;
- livello addestramento 35 per cento misurato da ciascuna F.A. per ogni unità organizzativa, individuato sulla base delle rispettive pubblicazioni di settore;

[13] I parametri con peso diverso per ogni F.A. sono i seguenti:
- completezza dei mezzi del parco mezzi 5 per cento (EI), 2 per cento (AM), 10 per cento (CC), individuato sulla base delle tabelle organiche di riferimento per ciascuna unità;
- efficienza mezzi del parco mezzi di ogni unità, 45 per cento (EI), 40 per cento (altre FF.AA.), misurato sulla base dei riferimenti specifici previsti dalle pubblicazioni di settore;
- livello carbolubrificanti 4 per cento (MM), 1 per cento (AM), indica il volume dei carbolubrificanti per ogni unità;
- livello munizioni 4 per cento (MM), 1 per cento (AM), evidenzia la consistenza del munizionamento per ogni unità;
- livello parti di ricambio 2 per cento (MM) 1 per cento (AM), rileva il volume delle parti di ricambio per ogni unità;
- efficienza infrastrutture indica il livello di efficienza delle infrastrutture espresso solo per l'AM con un peso del 5 per cento.

GRAFICO 2



Fonte: Ministero della difesa

Differenti da quello della Prontezza Operativa sono i parametri di utilizzabilità, proiettabilità e sostenibilità[14], contenuti nel Libro bianco, che sono elaborati nell'ambito dell'Alleanza Atlantica per stabilire le soglie minime che gli Alleati devono raggiungere e mantenere e valutare la loro idoneità ad operare in funzione degli impegni e dei compiti discendenti dalle minacce attuali e future, rappresentando l'obiettivo minimo che dovrà essere raggiunto e mantenuto nel tempo dallo Strumento militare nazionale. Nel corso dell'anno 2014 i parametri raggiunti dalle Forze Armate italiane sono stati superiori a quelli fissati dalla NATO.

3.2.2. Revisione degli assetti organizzativi

Il processo di revisione dello strumento militare fa capo alla legge delega n. 244 del 2012, e ai due decreti legislativi, n. 7 (revisione assetto strutturale e organizzativo) e n. 8 (riduzione delle dotazioni organiche del personale civile e militare) del 2014, che hanno modificato anche il Codice dell'ordinamento militare di cui al d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (d'ora in poi COM).

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[15]. La riforma si ispira sostanzialmente alla semplificazione organizzativa,

---

[14] L'utilizzabilità delle Forze (*Usability*) è la percentuale delle forze prontamente impiegabili, nei termini richiesti e certificati di qualifiche professionali, disponibilità di mezzi e sistemi e livelli di addestramento. Essa è data dall'insieme dei due parametri di proiettabilità delle Forze (*Deployability*) che esprime la percentuale delle forze in grado di essere impiegate efficacemente al di fuori delle normali aree stanziali ed in possesso, quindi, delle necessarie capacità di mobilità e supporto logistico e la sostenibilità delle Forze (*Sustainability*), che indica la percentuale di forze in grado di essere impiegate per lunghi cicli operativi lontane dalle loro normali aree stanziali, dotate perciò delle necessarie capacità di supporto tecnico e logistico e tenendo anche conto della necessità della loro rotazione nel tempo.
LAND *Deployability*: 50 per cento degli effettivi, ad esclusione del personale inscritto negli istituti di formazione;
Sustainability: 10 per cento degli effettivi, ad esclusione del personale inserito negli istituti di formazione;
MARITIME: *Deployability*: 80 per cento delle unità navali; *Sustainability*: 28 per cento delle unità navali;
AIR FORCE: *Deployability*: 40 per cento dei velivoli (esclusi addestratori e velivoli in accantonamento);
Sustainability: 8 per cento dei velivoli (esclusi addestratori e velivoli in accantonamento).

[15] Il processo viene attuato in tre forme:
a. i provvedimenti ordinativi già anticipatamente ed in via d'urgenza disposti nel corso del 2013 per rendere coerente, l'assetto strutturale complessivo, con i provvedimenti di riduzione degli organici discendenti dall'attuazione dei principi di delega di cui all'articolo 3, della legge n. 244 del 31 dicembre 2012, tenuto altresì presente che, già a seguito del decreto-legge n. 95 del 2012, erano state attuate rimodulazioni in riduzione degli organici del personale militare e civile;
b. il riordino operato nell'ambito delle scuole militari e degli istituti militari di formazione in base al d.P.R. n. 115 del 2013;

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.

Parallelamente a tale attività ordinativa programmata, gli Stati Maggiori di Forza Armata, e per la parte di competenza, lo Stato Maggiore della Difesa, dovranno espletare un'intensa attività di revisione delle tabelle ordinative organiche degli organismi di pertinenza, al fine di adeguare la struttura di ciascun elemento di organizzazione coerentemente alla riduzione degli organici discendenti dall'attuazione dei principi di delega di cui all'articolo 3, della legge 31 dicembre 2012, n. 244 (modello 150.000 unità).

I Comandi/Enti di vertice, operativi, logistici, territoriali, infrastrutturali e formativi, sia centrali che periferici, che costituivano l'assetto strutturale complessivo di Esercito, Marina e Aeronautica all'inizio del programma di ristrutturazione, erano complessivamente 740. Il programma di contrazione strutturale recato dal decreto legislativo del 28 gennaio 2014, n. 7, prevede 372 Comandi/Enti non soggetti a riordino, 166 Comandi/Enti soppressi e 202 Comandi/Enti riconfigurati. Pertanto il provvedimento normativo dispone complessivamente 368 interventi di riordino, al termine dei quali gli enti saranno 574.

Fino al 2015 il Ministero ha adottato i seguenti interventi di razionalizzazione:

TAVOLA 10

ANDAMENTO DEL PROGRAMMA DI RIDUZIONE STRUTTURALE DELLO STRUMENTO MILITARE

Forze Armate Soppressioni/Riconfigurazioni		Previste d.lgs. 7/14	Previste entro 2015	Non adottate		Adottate		
				Rinviate	Revocate	2015 entro	Anticipate	Compensative integrative
EI	Soppressioni DM	36	18	2		16		
	Soppressioni CSM	49	37		4	33		10
	Riconfigurazioni DM	46	37	3		34		
	Riconfigurazioni CSM	76	70	10	5	55		48
	Totale EI	**207**	**162**	**15**	**9**	**138**	**0**	**58**
MM	Soppressioni DM	8	8			8		1
	Soppressioni CSM	0	0			0		
	Riconfigurazioni DM	27	27			27		1
	Riconfigurazioni CSM	12	12			12		9
	Totale MM	**47**	**47**	**0**	**0**	**47**	**0**	**11**
AM	Soppressioni DM	2	2	1		1		
	Soppressioni CSM	71	18	2		16	1	7
	Riconfigurazioni DM	8	8			8		
	Riconfigurazioni CSM	33	28			28		11
	Totale AM	**114**	**56**	**3**	**0**	**53**	**1**	**18**
	Totale	**368**	**265**	**18**	**9**	**238**	**1**	**87**

Fonte: Ministero della difesa

Rispetto al programma di riduzione strutturale le soppressioni e riconfigurazioni previste entro il 2015 sono inferiori (27). Infatti, a fronte dei 368 interventi previsti nei 6 anni, ne risultano adottati 238 sui 265 programmati per fine 2015. Infatti 18 interventi sono stati rinviati e 9 sono stati revocati. In sostituzione di tali interventi, modificati per necessità sopravvenute, sono state operate ulteriori 87 misure, di cui 18 di soppressione e 69 di riconfigurazione.

c. gli ulteriori provvedimenti ordinativi di soppressione o riconfigurazione di strutture interforze e di Forza Armata di minore portata, attuati, per quanto di rispettiva competenza e nell'esercizio della propria ordinaria potestà ordinativa e previa informativa, per le materie di competenza alle organizzazioni sindacali rappresentative, dai Capi di stato maggiore di Forza Armata, nell'ambito delle direttive del Capo di Stato maggiore della difesa, di cui si dà contezza nelle Tabelle in allegato 4, 5 e 6 alla Relazione illustrativa del d.lgs. n. 7 del 2014.

L'articolo 2188-*quinquies*, comma 3, del COM[16], infatti, considera ammissibili provvedimenti ordinativi ulteriori e perfino correttivi rispetto a quelli inclusi nel programma di rimodulazione in riduzione degli assetti ordinativi e strutturali delle Forze Armate previsto dal COM, adottati nell'esercizio della potestà ordinativa ordinariamente attestata sui vertici operativi del dicastero, quando si fondano su "comprovate e sopravvenute necessità", sulla necessità di correggere provvedimenti ordinativi fondati su presupposti di fatto o di diritto erronei e, a condizione che transitino dall'iniziativa dello Stato Maggiore della difesa (SMD) e non alterino la percentuale complessiva di riduzione di cui dall'art. 2, comma 1, lettera b), della legge 31 dicembre 2012, n. 244.

E' allo studio degli Stati maggiori una trasformazione complessiva in senso riduttivo della logistica di aderenza e di supporto, di cui si darà conto nelle prossime relazioni.

3.2.3. Riduzione degli organici

Per quanto concerne la riduzione delle dotazioni organiche del personale militare e civile, l'opera del Ministero della difesa di giungere ad un modello professionale, iniziata nel 2000 con la legge delega 14 novembre 2000, n. 331 (c.d. Professionale 1), proseguita con il d.lgs. 8 maggio 2001, n. 215 e con la legge 23 agosto 2004, n. 226 (c.d. Professionale 3), ha avuto un primo obiettivo di un modello per le tre FF.AA. tradizionali a 190.000 unità (tabella A del d.lgs. n. 215 del 2001 recepita dall'art. 799 COM) da conseguire entro il 1° gennaio 2021.

L'obiettivo è stato poi sostituito, innalzato a 170.000 unità complessive e avvicinato di cinque anni (1° gennaio 2016) dal dPCM 11 gennaio 2013 - in attuazione dell'articolo 2 del decreto-legge n. 95 del 2012 al 1° gennaio 2016.

Infine, è stato posto dal d.lgs. n. 8 del 2014 (che ha inserito l'art. 798-*bis* del COM) un secondo obiettivo a 150.000 unità, da conseguirsi entro i prossimi nove anni (31 dicembre 2024) o nel più lungo termine stabilito ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge n. 244 del 2012 (cioè con dPCM previa deliberazione del Consiglio dei ministri e parere delle commissioni parlamentari) "in relazione all'andamento dei reclutamenti e delle fuoriuscite del personale".

Come già rilevato nella relazione dello scorso anno il primo obiettivo al 1° gennaio 2016 è stato conseguito ed è stato rilevato che il secondo obiettivo al 31 dicembre 2024 non è particolarmente sfidante, considerata anche la possibilità di proroga.

In effetti la riduzione media annuale delle dotazioni pronosticata per arrivare all'obiettivo finale è pari a 2.222 unità, ovvero l'1,3 per cento dell'obiettivo iniziale. Eppure, secondo quanto riferito, facendo affidamento alle sole fuoriuscite naturali si otterrebbe un *decalage* di circa l'1 per cento annuo, che comporterebbe il raggiungimento dei valori entro il 2040.

Si starebbe ipotizzando, quindi, il ricorso ai seguenti strumenti:

- transito a domanda presso altre PP.AA. esteso al personale con almeno 10 anni di servizio;
- aspettativa per riduzione quadri (ARQ) d'autorità per il personale in servizio giunto a 3 anni dal limite d'età o a domanda a 7 anno dal limite d'età;
- collocamento anticipato in ausiliaria a domanda ad almeno 5 anni dal limite d'età;
- esenzione temporanea dal servizio a domanda a partire da 8 anni dal limite d'età.

Ciò comporterebbe il raggiungimento di consistenze prossime a quelle del modello a 150.000 unità, l'incremento del personale a tempo determinato dall'attuale 12 per cento al 23,3 per cento, il ringiovanimento del personale passando da un'età media di 45 (attuale) a 40 anni.

Essenziale, secondo la Difesa, sarà incentivare il passaggio ad altre amministrazioni di un contingente di circa 500 unità all'anno e introdurre misure di sostegno per il ricollocamento nel mondo del lavoro dei volontari in ferma breve che non troveranno possibilità occupazionali

[16] Art. 2188-*quinquies*, comma 3, del COM "Senza nuovi maggiori oneri per la finanza pubblica, attraverso le strutture e il personale esistenti, lo Stato Maggiore della Difesa svolge le funzioni di direzione e monitoraggio del processo di attuazione dei provvedimenti di soppressione e di riconfigurazioni previsti dagli articoli 2188-*bis*), 2188-*ter*) e 2188-*quater*) nonché, in caso di comprovate e sopravvenute necessità, quelle connesse all'individuazione e all'attuazione di eventuali provvedimenti correttivi al programma di contrazione strutturale in modo da assicurare, in ogni caso, gli obiettivi di riduzione fissati dall'articolo 2, comma 1, lettera b), della legge 31 dicembre 2012, n. 244".

nell'Amministrazione della difesa. Occorre, tuttavia, rilevare sul punto che un sistema di incentivi per il passaggio ad altra amministrazione dovrà presupporre una deroga ai limiti assunzionali delle altre PP.AA. e tenere in debito conto della sorte del trattamento pensionistico del personale transitato. Come dovrà essere tenuto in debito conto che l'Amministrazione, a fronte della cessazione dal servizio del personale in ARQ, continua a sostenere elevati oneri (95 per cento dell'ultimo trattamento di servizio).

La tavola che segue riporta la differenza tra i due obiettivi, con l'evidenza che i tagli riguardano essenzialmente il personale sottufficiale (-29,6 per cento ovvero 17.094 unità in meno) e ufficiale (-10,4 per cento ovvero 2.132 unità in meno) e in maniera residuale la truppa (774 unità in meno rispetto alle 91.804 del primo obiettivo).

TAVOLA 11

RIDUZIONE DEGLI ORGANICI: DIFFERENZA TRA OBIETTIVI

	Totale				E.I.				M.M.				A.M.			
Anni	2016	2025	Var.	Var. %	2016	2025	Var.	Var. %	2016	2025	Var.	Var. %	2016	2025	Var.	Var. %
Ufficiali	**20.432**	**18.300**	**-2.132**	**-10,43**	**10.782**	**9.000**	**-1.782**	**-16,53**	**4.150**	**4.000**	**-150**	**-3,61**	**5.500**	**5.300**	**-200**	**-3,64**
Sottoufficiali di cui:	**57.764**	**40.670**	**-17.094**	**-29,59**	**21.554**	**16.170**	**-5.384**	**-24,98**	**12.695**	**9.250**	**-3.445**	**-27,14**	**23.515**	**15.250**	**-8.265**	**-35,15**
- Primi Marescialli	7.487	4.650	-2.837	-37,89	2.147	1.500	-647	-30,14	2.340	1.350	-990	-42,31	3.000	1.800	-1.200	-40,00
- Marescialli	16.930	13.850	-3.080	-18,19	4.995	4.600	-395	-7,91	5.455	3.950	-1.505	-27,59	6.480	5.300	-1.180	-18,21
- Sergenti	33.347	22.170	-11.177	-33,52	14.412	10.070	-4.342	-30,13	4.900	3.950	-950	-19,39	14.035	8.150	-5.885	-41,93
Truppa volontari, di cui:	**91.804**	**91.030**	**-774**	**-0,84**	**67.875**	**64.230**	**-3.645**	**-5,37**	**13.576**	**13.550**	**-26**	**-0,19**	**10.353**	**13.250**	**2.897**	**27,98**
- in servizio permanente	65.233	56.330	-8.903	-13,65	50.357	41.330	-9.027	-17,93	8.976	7.950	-1.026	-11,43	5.900	7.050	1.150	19,49
- in ferma prefissata	26.571	3.470	8.129	-30,59	17.518	22.900	5.382	30,72	4.690	5.600	1.000	-21,74	4.453	6.200	1.747	39,23
Totale	170.000	150.000	-20.000	-11,76	100.211	89.400	-10.811	-10,79	30.421	26.800	-3.621	-11,90	39.368	33.800	-5.568	14,14

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della difesa

Altro dato importante è che l'obiettivo a 170.000 prevede una composizione del 54 per cento di truppa e del 46 per cento di graduati (ufficiali e sottufficiali), mentre quello a 150.000 prevede una composizione di personale di truppa del 60,7 per cento e di graduati del 39,3 per cento. Al 31 dicembre 2015 si doveva conseguire il primo obiettivo delle 170.000 unità.

TAVOLA 12

RIDUZIONE DEGLI ORGANICI DEL PERSONALE MILITARE: CONFRONTO TRA OBIETTIVI E RISULTATI AL 31 DICEMBRE 2015

	Totale				E.I.				M.M.				A.M.			
Anni	Obiett.	Risult.	Var.	Var. %	Obiett.	Risult.	Var.	Var. %	Obiett.	Risult.	Var.	Var. %	Obiett.	Risult.	Var.	Var. %
Ufficiali	**20.432**	**20.416**	**-16**	**-0,08**	**10.782**	**10.863**	**81**	**0,75**	**4.150**	**4.133**	**-1,70**	**-0,41**	**5.500**	**5.420**	**-80**	**-1,45**
Sottoufficiali di cui:	**57.764**	**67.346**	**9.582**	**16,59**	**21.554**	**23.127**	**1.573**	**7,30**	**12.695**	**16.204**	**3.509,00**	**27,64**	**23.515**	**28.015**	**4.500**	**19,14**
- Primi Marescialli	7.487	32.128	24.641	329,12	2.147	10.860	8.713	405,82	2.340	7.365	5.025,00	214,74	3.000	13.903	10.903	363,43
- Marescialli	16.930	17.267	337	1,99	4.995	4.069	-926	-18,54	5.455	4.506	-949,00	-17,40	6.480	8.692	2.212	34,14
- Sergenti	33.347	17.951	-15.396	-46,17	14.412	8.198	-6.214	-43,12	4.900	4.333	-567,00	-11,57	14.035	5.420	-8.615	-61,38
Truppa volontari, di cui:	**91.804**	**81.968**	**-9.836**	**-10,71**	**67.875**	**65.130**	**-2.745**	**-4,04**	**13.576**	**9.815**	**-3.761,00**	**-27,70**	**10.353**	**7.023**	**-3.330**	**-32,16**
- in servizio permanente	65.233	53.713	-11.520	-17,66	50.357	40.508	-9.849	-19,56	8.976	8.047	-929,00	-10,35	5.900	5.158	-742	-12,58
- in ferma prefissata	26.571	28.255	1.684	6,34	17.518	24.622	7.104	40,55	4.600	1.768	-2.832,00	-61,57	4.453	1.865	-2.588	-58,12
Totale	**170.000**	**169.730**	**-270**	**-0,16**	**100.211**	**99.120**	**-1.091**	**-1,09**	**30.421**	**30.152**	**-269,00**	**0,88**	**39.368**	**40.458**	**1.090**	**2,77**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della difesa

Complessivamente esso è stato conseguito e superato per 1.813 unità (270 in meno alle quali vanno aggiunte 1.543 del contingente di inquadramento dei volontari in ferma prefissata di un anno che ai sensi dell'art. 2216 del COM vanno detratte dal computo in quanto personale destinato alla formazione e personale in fase di formazione).

Tuttavia, da una prima analisi, occorre evidenziare che il contingente di truppa è di ben 11.520 unità inferiore rispetto alle previsioni, come d'altronde i Sergenti (15.396 unità in meno), mentre risulta fuori dall'obiettivo il personale con grado di Primo maresciallo per ben 24.641 unità (soprattutto nei ruoli di EI e AM).

In tal modo il rapporto tra graduati e truppa, anziché abbassarsi al valore di 46/54, è lontano dalla percentuale per il 5,7 per cento attestandosi sul valore di 51,7/48,3.

Per quanto riguarda la dirigenza militare (Generali/Ammiragli e Colonnelli/Capitani di Vascello) nella tabella successiva è illustrata l'evoluzione degli organici negli ultimi anni

TAVOLA 13

EVOLUZIONE DEGLI ORGANICI DELLA DIRIGENZA MILITARE

Organici al 1° gennaio	Generali/Ammiragli				Colonnelli/ Capitani di vascello
	Totale	Corpo d'Armata - Squadra	Divisione	Brigata - Contrammiragli	
2012 (810-813-819 COM)	443	48	102	293	1.957
2013 (Tab. 4 d.P.R. 29/2013)	433	47	100	286	1.925
2014 (DM 15/10/2013)	417	45	95	277	1.883
2015 (DM 06/08/2014)	390	42	90	258	1.811
2016 (art. 711-bis TUOM)	358	39	84	235	1.763
2025 (artt. 809-*bis*, 812-*bis*, 818-*bis* COM)	310	35	82	193	1.566

Fonte: Ministero della difesa

Gli organici effettivi sono risultati coerenti con quelli previsti secondo il *décalage* matematico indicato nella relazione tecnica al d.P.R. n. 29 del 2013 per il raggiungimento degli obbiettivi fissati al 1° gennaio 2016, anche perché le eventuali eccedenze verificatesi al 31 dicembre di ogni anno sono state riassorbite collocando gli ufficiali in Aspettativa per Riduzione quadri (ARQ) ai sensi dell'art. 906 del COM.

Complessivamente in base alle relazioni tecniche dei d.m. di cui all'art. 2207 COM[17], sono stati individuati risparmi per 8,99 milioni (2013), 76,06 milioni (2014), 195,77 milioni (2015). Per il 2016 sono previsti risparmi per 246,76 milioni. Tuttavia ciò non è risultato sufficiente alla riduzione complessiva delle spese di personale che nel 2015 sono lievemente aumentate. Come è agevole osservare la Difesa affronta problemi notevoli di riduzione del personale.

Per il personale civile il d.P.R. 26 settembre 2012, n. 191 aveva stabilito le dotazioni organiche in 30.525 unità. Il DL n. 95 del 2012 ha disposto una contrazione organica della componente civile del Ministero della difesa, attuata, poi, con il dPCM 22 gennaio 2013, che ha comportato la ridefinizione degli organici del Dicastero in 27.894 posizioni da conseguire entro il 2016, riducendole complessivamente di 2.631 unità.

[17] In base all'art. 2207 fino al 2024 (ovvero al diverso termine stabilito ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 244), le dotazioni organiche del personale militare delle tre FF.AA. sono annualmente determinate, secondo un andamento delle consistenze del personale in servizio coerente con l'evoluzione degli oneri di cui agli articoli 582, 583 e 584 e con la ripartizione degli organici complessivi di cui all'articolo 798-*bis*, con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Alla data del 31 dicembre 2015 questo primo obiettivo di riduzione è complessivamente già conseguito come risulta dalla seguente tavola.

TAVOLA 14

SITUAZIONE DEL PERSONALE CIVILE AL 31 DICEMBRE 2015

Personale civile della Difesa	Uffici centrali	
	Organico	Personale in servizio
Uffici dirigenziali I fascia	9	6
Uffici dirigenziali II fascia	108	97 (6 a tempo determinato)
Totale Uffici dirigenziali	**117**	**109**
Professori ordinari, associati e ricercatori	58[18]	51
Area III	2.681	2.410
Area II	23.246	23.186
Area I	1.824	1.896
Totale personale Aree	**27.809**	**27.543**

Fonte: Ministero della difesa

L'art. 3, comma 2, della legge delega n. 244 del 2012 di revisione dello strumento militare nazionale ha poi previsto la riduzione a 20.000 unità da conseguirsi entro l'anno 2024. Secondo le previsioni della Difesa, la cessazione dal servizio per collocamento in pensione secondo le vigenti disposizioni sarà sufficiente a raggiungere l'obiettivo.

Secondo l'art. 12 del decreto legislativo n. 8 del 2014, introduttivo dell'articolo 2259-ter nel COM, la dotazione organica può essere rideterminata progressivamente, con cadenza triennale, con dPCM. Sarà poi il piano di assorbimento a stabilire come risolvere il problema delle eccedenze[19]. Per il 2015 era stata prevista un'eccedenza per l'area I (144 unità) e II (87 unità), e una carenza di 323 unità per l'area III. Alla fine del 2015 l'eccedenza di area I si è ridotta da 144 a 83 unità, quella di area II si è trasformata da eccedenza in carenza di 60 dipendenti e la carenza di area III è diminuita da 323 a 271 unità.

3.2.4. Dismissione delle infrastrutture e oneri per limitazioni (Servitù militari)

Connessa alla contrazione organizzativa e organica delle Forze Armate è la consistente opera di dismissione delle infrastrutture in gestione alla Difesa. Il MEF, tramite l'Agenzia del demanio, esercita la proprietà su tutti i beni dello Stato, compresi quelli concessi in uso al Ministero della difesa per i propri fini istituzionali.

---

[18] Il dato comprende anche i 32 dipendenti dell'Istituto per le telecomunicazioni e l'elettronica della Marina Militare "G. Vallauri" di Livorno.

[19] In riferimento a tale dotazione organica complessiva, così come ripartita nelle strutture centrali e periferiche dal decreto del Ministro della difesa, il Capo di Stato maggiore della Difesa, su proposta del Segretario generale della Difesa, dei Capi di Stato maggiore di Forza Armata e del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, ciascuno per l'area di rispettiva competenza, predispone il piano di riassorbimento delle unità di personale risultanti in eccedenza, da attuare prima dell'adozione del successivo dPCM di rideterminazione degli organici.
Il piano, adottato dal Ministro della difesa, individua le unità di personale risultanti complessivamente in eccedenza ovvero carenti, suddivise per area funzionale e profilo professionale e nell'ambito delle unità risultanti in eccedenza, le unità riassorbibili nel triennio in applicazione dei seguenti criteri:
- cessazione dal servizio per collocamento in pensione secondo le vigenti disposizioni;
- riconversione professionale, nell'ambito dell'area funzionale di appartenenza, mediante percorsi di formazione;
- attuazione di procedure di mobilità interna anche attraverso l'adozione di misure che agevolano il reimpiego del personale in ambito comunale e provinciale, sentiti gli interessati, nei limiti dei posti disponibili;
- trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale;
- a decorrere dall'anno 2016 avvio di processi di trasferimento presso altre amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, entro i contingenti e le misure percentuali e con i criteri stabiliti con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, in misura non inferiore al 15 per cento delle complessive facoltà assunzionali delle predette amministrazioni.

In particolare, tutti i beni in uso alle Forze Armate, ritenuti non più necessari alle esigenze istituzionali della Difesa, vengono segnalati all'Agenzia del demanio per la loro retrocessione affinché rientrino nel patrimonio disponibile e vengano utilizzati per altre finalità, sulla base delle priorità indicate dal MEF. Ciò, anche alla luce di quanto previsto dall'articolo 1 del r.d. 18/11/1923, n. 2440, che così recita: "... omissis... *I beni immobili assegnati ad un servizio governativo s'intendono concessi in uso gratuito al ministero da cui il servizio dipende e sono da esso amministrati. Tosto che cessi tale uso passano all'amministrazione delle finanze*...omissis...".

A partire dal 2000 è stata emanata una serie di norme che hanno consentito alla Difesa di assumere un ruolo attivo nelle attività e nei processi di razionalizzazione, valorizzazione e dismissione degli immobili militari, anche al fine di sopperire ai ripetuti "tagli" di bilancio che, nel corso dell'ultimo decennio, hanno interessato la dotazione finanziaria del Ministero.

Al fine di velocizzare i processi di razionalizzazione del parco infrastrutturale della Difesa e di valorizzazione e dismissione dei beni ritenuti non più necessari alle Forze Armate, nel 2014 è stata istituita, alle dirette dipendenze del Ministro, un'apposita *task force*.

Dal mese di aprile 2014, la *task force* ha avviato un programma di razionalizzazione, valorizzazione e dismissione del parco infrastrutturale della Difesa, di concerto con l'Agenzia del demanio, consentendo di ridurre in modo significativo il numero delle infrastrutture militari ritenute necessarie, rendendo disponibili 621 beni immobili, dislocati in 17 regioni (principalmente Piemonte 145, Friuli-V.G. 120, Veneto 99), di cui in particolare:

a. 35 infrastrutture di rilevante consistenza destinate all'alienazione, previa approvazione da parte dei Comuni, competenti ai sensi della vigente normativa, della relativa variante urbanistica. Dal 14 aprile 2014 al 31 dicembre 2015 la Difesa ha sottoscritto con l'Agenzia del demanio e con i Comuni interessati (Abano Terme, Anzio, Ferrara, Firenze, Milano, Napoli, Padova, Pavia, Piacenza, Roma, Torino, Trieste, Verona e Vittorio Veneto) 14 Protocolli d'intesa per la valorizzazione degli immobili "militari", finalizzata ad attribuire agli stessi una destinazione urbanistica "civile" in luogo di quella preesistente, elemento di fatto imprescindibile per poter immettere i beni sul mercato. Il Protocollo d'intesa, che formalizza obiettivi prefissati e impegni delle parti sottoscrittrici, viene implementato a cura di appositi Gruppi di lavoro/Tavoli tecnici, fino all'approvazione delle varianti urbanistiche. Al 31 dicembre 2015 sono state approvate le varianti urbanistiche per 14 infrastrutture[20];
b. 160 infrastrutture rese disponibili per altre finalità (emergenza profughi, riduzione degli affitti passivi pagati da altre Amministrazioni dello Stato, esigenze di altre articolazioni dello Stato, quali Protezione civile, Vigili del Fuoco, Croce Rossa Italiana, Ministero della giustizia, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti);
c. 334 infrastrutture richieste a titolo non oneroso da Regioni ed Enti locali ai sensi dell'art. 56-*bis* del decreto-legge 69/2013. La maggior parte delle procedure di restituzione degli immobili, tramite l'Agenzia del demanio, non risulta ancora conclusa, con conseguente prolungamento dei termini ed aggravi per il Ministero della difesa che si trova, di fatto, a dover ancora gestire beni dichiarati non più utili alle Forze Armate;
d. 92 infrastrutture ubicate e di interesse per la Regione Friuli-Venezia Giulia[21].

---

[20] Di cui 7 già vendute dalla competente Agenzia del demanio a Cassa depositi e prestiti, per la riduzione del debito pubblico ai sensi della legge di stabilità 2014; 5 conferite al "Fondo immobiliare difesa" del MEF (SGR INVIMIT) ai sensi dell'art. 33, comma *8 quater*, della legge 15 luglio 2011, n. 111; 1 tuttora utilizzata dall'EI, potrà essere alienata/gestita una volta effettuati i lavori necessari per riallocare presso altre infrastrutture le funzioni militari attualmente ivi svolte, senza oneri per la Difesa; 1 inalienabile, di prevista concessione a Difesa servizi mediante apposita convenzione in corso di definizione.

[21] La cessione a titolo non oneroso di beni statali agli Enti locali e territoriali del FVG può avvenire esclusivamente mediante decreto legislativo da emanarsi secondo la seguente procedura:
- la Regione FVG formula alla Presidenza del Consiglio la volontà di acquisire uno o più beni del patrimonio statale;
- la PCM, acquisito il parere favorevole dell'Agenzia del demanio e del Ministero della difesa, sentito il MIBACT, convoca la commissione paritetica Stato-Regione per il nullaosta al trasferimento;
- acquisiti tutti i pareri, viene emanato il relativo decreto legislativo di trasferimento.

Se la Difesa è impegnata nell'opera di dismissione degli immobili, il proprio bilancio sostiene gli oneri connessi alla sua presenza nel territorio per servitù militari[22], per un importo complessivamente pari a quasi 17 milioni nel 2015[23]. Le servitù militari sono state oggetto di una recente indagine conoscitiva della IV Commissione Difesa della Camera dei deputati conclusasi il 31 luglio 2014, all'esito della quale sono state avanzate una serie di proposte. Sugli sviluppi ad esse conseguenti si riferirà nella prossima relazione.

In base ai dati forniti dalla Difesa, le Regioni il cui territorio in percentuale è più soggetto a limitazioni risultano essere Friuli (0,29 per cento), Puglia (0,22 per cento), Lombardia (0,18 per cento) e Sardegna (0,16 per cento) ed in termini assoluti Puglia (43,6 kmq), Lombardia (41,8 kmq) e Sardegna (38,8 kmq).

Gli oneri sono suddivisi tra alcuni capitoli di bilancio come da scheda seguente.

Al fine di dare modo alla Regione FVG di avanzare un'apposita richiesta alla PCM, per acquisire i beni del patrimonio statale secondo quanto previsto dalla normativa vigente, a seguito di un'apposita attività di razionalizzazione svolta di concerto con i competenti Stati maggiori, la Difesa ha consegnato alla Regione l'elenco degli immobili ritenuti non più necessari. Al 31 dicembre 2015, la Regione FVG ha formulato una prima richiesta di 6 beni statali (di cui 3 in carico alla Difesa: ex polveriera di Usago/Travesio; ex caserma Collinelli di San Lorenzo Isontino; Museo Storico Militare di Palmanova) in occasione della riunione della Commissione Paritetica per le norme di attuazione dello Statuto speciale del FVG (11 giugno 2015), ricevendo un primo orientamento favorevole, successivamente confermato dalla Difesa per quanto riguarda gli immobili di competenza.

[22] Il titolo VI capo I del COM prevede limitazioni al diritto di proprietà ed impresa su singoli beni e attività imposte a tutela degli interessi dell'A.D. nell'ambito dei propri compiti istituzionali, nei casi in cui, in vicinanza delle opere e installazioni permanenti e semipermanenti di difesa, di segnalazione e riconoscimento costiero, delle basi navali, degli aeroporti, degli impianti e installazioni radar e radio, degli stabilimenti nei quali sono fabbricati, manipolati o depositati materiali bellici o sostanze pericolose, dei campi di esperienze e dei poligoni di tiro. La durata massima di tali limitazioni è di cinque anni, tuttavia, nel caso di riduzione o decadenza delle esigenze operative, le servitù possono essere ridotte o revocate anticipatamente con decreto del Comandante territoriale. In ogni caso, ogni cinque anni si procede a revisione generale per accertare se le limitazioni stesse sono ancora necessarie per le esigenze della difesa nazionale. Per quanto riguarda il censimento generale delle servitù militari, in occasione della 2^ Conferenza militare sulle servitù militari del 18 e 19 giugno 2014, è stato avviato il processo di raccolta e rilevazione di tutte le limitazioni sul territorio nazionale, tuttora in corso di svolgimento. In particolare, con alcune Regioni il processo è in fase di conclusione anche in virtù della sottoscrizione di specifici protocolli di intesa (FVG e Puglia).

[23] Gli oneri sono suddivisi su cinque capitoli/piani gestionali:

- cap. 1349/01 (artt. 325 e 329 COM) "Indennizzi ai proprietari" i cui immobili (terreni e/o fabbricati) sono gravati da servitù militari, i cui vincoli sono stabiliti da apposito decreto emesso dal Comandate territoriale di F.A. competente la cui validità, di norma, è stabilita in cinque anni e "Contributi ai comuni" nel cui territorio ricadono i fondi asserviti pari al 50 per cento della totalità degli indennizzi previsti, il cui ammontare complessivo è riportato a margine del decreto impositivo di cui in precedenza;
- cap. 1349/02 (art. 330, comma 1, del COM) "Contributo ai comuni sede di poligoni addestrativi di tiro", pari alla media ponderale dei redditi dominicali ed agrari riferiti ai terreni ricadenti entro una fascia di cento metri dalla recinzione del comprensorio demaniale;
- cap. 1350/85 (art. 330, comma 2, del COM) "Contributo alle regioni maggiormente oberate da attività e vincoli militari". Nello specifico il contributo viene erogato previa emissione di apposito dPCM quinquennale (l'ultimo DPCM 6 agosto 2010 per il quinquennio 2005-2009 ha assegnato il contributo alle cinque regioni a statuto speciale in misura preponderante a Sardegna – 68,64 per cento e FVG – 24,3 per cento) che stabilisce le ripartizioni percentuali delle somme da erogare alle Regioni;
- cap. 1232/2 (Art. 332 del COM) "Indennizzi derivanti dallo svolgimento di esercitazioni militari a terra" per le attività di sgombero e occupazione di immobili e per il divieto di accesso. I finanziamenti avvengono per il tramite delle Commissioni di Accertamento e Liquidazione Danni (CALD) così come previsto dalla circolare n° 246/1931. A seguito di specifica osservazione da parte dell'Ufficio centrale del bilancio del MEF e di successiva determinazione di Bilandife le spese saranno allocate sul capitolo 1349, p.g. 2.
- cap. 1349/2 (Art. 332 del COM) "Indennizzi derivanti dallo svolgimento di esercitazioni militari in mare" per lo sgombero di specchi d'acqua. Nel 2015 hanno riguardato gli operatori marittimi della Sardegna in conseguenza delle esercitazioni svolte presso i Poligoni di Capo Teulada e Capo San Lorenzo.

TAVOLA 15

ONERI DI SPESA PER CAPITOLO

(valori assoluti)

	Artt. 325/329	Art. 332 comma 1		Art. 330 comma 1	Art. 330 comma 2
Capitolo	**1349/01**	**1349/02**	**1232/02**	**1350/01**	**1350/85**
OA Impegno Cont. 2015	4.769.736,2	3.419.319,46	1.772.776,08	659.856,20	-
OA su Impegno 2014	1.455.550,8	-	246.654,97	-	-
OA su Impegno 2013	156.941,3	-	-	-	-
OP Ad Imp. Cont. 2015	50.769,9	-	-	-	1.214.732,53
Impegni di Spesa	245.320,8	1.077.364,33	-	-	1.924.550,00
Totali	**6.678.319**	**4.496.683,79**	**2.019.431,05**	**659.856,20**	**3.139.282,53**

Fonte: Sicoge al 31/12/2015

In aggiunta a tali importi, nel corso del 2015 sono anche stati richiesti n. 42 impegni di spesa provvisori all'Ufficio centrale del bilancio per il rinnovo di altrettante servitù con un impegno economico pari a 1,89 milioni.

3.3. 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.

Esso ricomprende la pianificazione generale dello strumento militare e del suo impiego operativo, il funzionamento dell'area tecnico-amministrativa della Difesa, la promozione e coordinamento della ricerca tecnologica collegata ai materiali d'armamento, l'approvvigionamento dei mezzi, materiali e sistemi d'arma per le Forze Armate e supporto all'industria italiana della difesa, nonché il sostegno agli organismi internazionali in materia di politica militare. Il programma è stato modificato nel contenuto e ricollegato ad un unico centro di spesa, ossia al Segretariato generale. Tale modifica ha comportato nell'esercizio in esame una consistente riduzione di tutte le voci di spesa che sono state trasferite al programma 3 della missione 32 e affidate al centro di responsabilità "Bilancio e affari finanziari". Le riduzioni, quantificabili a livello di stanziamenti definitivi di competenza in 374,5 milioni hanno avuto riflessi in particolare sulla categoria dei trasferimenti sia di parte corrente (174 milioni) che in conto capitale (190 milioni)[24]. La maggior parte degli stanziamenti del programma 6 riguarda le spese in conto capitale e, in particolare, il capitolo 7120 relativo alle spese per la costruzione e l'acquisizione di impianti e sistemi. Questa voce di spesa costituisce l'82,4 per cento delle spese in conto capitale e il 48,9 per cento dell'intero programma. La spesa per redditi da lavoro dipendente, in aumento, rispetto all'esercizio precedente, costituisce il 27,2 per cento della spesa complessiva, mentre quella per consumi intermedi, in diminuzione, è pari all'11 per cento.

[24] Tale riduzione ha avuto impatto anche sui consumi intermedi, diminuiti di 89,8 milioni.

TAVOLA 16

PROGRAMMA 6 - PIANIFICAZIONE GENERALE DELLE FORZE ARMATE E APPROVVIGIONAMENTI MILITARI
PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA

(in milioni)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Residui Finali Stanz		Economie/Maggiori spese	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	1.154,28	1.194,62	1.149,76	1.190,18	1.123,85	1.157,13	25,92	34,63	0,00	0,00	4,52	4,44
di cui imposte pagate sulla produzione	*51,79*	*52,23*	*51,42*	*51,96*	*51,25*	*51,68*	*0,17*	*0,28*	*0,00*	*0,00*	*0,36*	*0,27*
Consumi intermedi	572,51	482,72	570,66	475,97	421,18	356,45	173,76	134,84	0,00	0,01	1,85	6,74
Trasferimenti di parte corrente	206,14	32,07	206,13	31,67	206,09	31,66	0,04	0,01	0,00	0,00	0,01	0,40
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*2,88*	*30,78*	*2,88*	*30,40*	*2,88*	*30,40*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,37*
Altre uscite correnti	83,01	82,86	82,07	76,55	81,89	73,22	1,37	3,37	0,00	0,00	0,94	6,31
di cui interessi passivi	*0,44*	*0,86*	*0,43*	*0,85*	*0,42*	*0,84*	*0,00*	*0,01*	*0,00*	*0,00*	*0,01*	*0,01*
SPESE CORRENTI	**2.015,94**	**1.792,27**	**2.008,61**	**1.774,37**	**1.833,01**	**1.618,46**	**201,09**	**172,86**	**0,00**	**0,01**	**7,33**	**17,89**
Investimenti fissi lordi	2.750,00	2.559,94	2.744,85	2.388,93	1.632,27	1.617,67	2.013,96	1.350,97	5,15	15,75	0,00	155,26
Trasferimenti in c/capitale	0,01	39,23	0,01	25,39	0,01	25,39	0,00	13,84	0,00	13,84	0,00	0,00
Altre spese in conto capitale	2,00	1,98	0,00	0,00	0,00	0,00	2,00	1,98	2,00	1,98	0,00	0,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	**2.752,02**	**2.601,15**	**2.744,86**	**2.414,32**	**1.632,28**	**1.643,06**	**2.015,96**	**1.366,79**	**7,16**	**31,58**	**0,00**	**155,26**
SPESE FINALI	**4.767,96**	**4.393,42**	**4.753,48**	**4.188,69**	**3.465,29**	**3.261,52**	**2.217,05**	**1.539,64**	**7,16**	**31,58**	**7,33**	**173,14**
SPESE COMPLESSIVE	**4.767,96**	**4.393,42**	**4.753,48**	**4.188,69**	**3.465,29**	**3.261,52**	**2.217,05**	**1.539,64**	**7,16**	**31,58**	**7,33**	**173,14**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La voce degli investimenti fissi lordi del programma 6 riguarda i programmi di armamento della Difesa. Tra l'altro alcuni di essi sono in parte sostenuti con risorse a valere sul Ministero dello sviluppo economico. Di seguito sono stati esaminati due dei principali programmi gestiti dalla Difesa: F-35 e Programma Navale.

3.3.1. Programma F-35 Lightning II-JSF

L'F35 è un velivolo di quinta generazione, prodotto in collaborazione con altri otto Paesi - Usa, Regno Unito, Canada, Danimarca, Norvegia, Olanda, Australia, Turchia - e due "*Security Cooperative Participants*"- Singapore e Israele. Si tratta di un mezzo multiruolo (cioè capace di svolgere tutte le missioni della dottrina aeronautica)[25] con caratteristiche tecnologiche avanzate (bassa osservabilità, elevata integrazione di sistemi di bordo, elevata capacità di scoperta e precisione di ingaggio, capacità *Net-centric*), assemblato anche in Italia. Con un ciclo di vita che scadrà nel 2046, esso è destinato a sostituire, dal 2015 al 2027, gli aeromobili Tornado, AM-X e AV-8B, attualmente in servizio[26].

Il numero dei velivolo è variato nel tempo[27]: inizialmente, in esito al parere favorevole delle Commissioni difesa dei due rami del Parlamento (8 aprile 2009), era stata approvata l'acquisizione di 131 velivoli (oltre che 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- presso l'aeroporto di Cameri); in seconda battuta (26 marzo 2012) il Ministro della difesa ha disposto la riduzione dei velivoli a 90 (60 CTOL e 30 STOVL). Nelle date del 3 dicembre 2015 e del 29 marzo 2016 sono stati consegnati all'AM i primi due velivoli.

[25] Il progetto JSF è stato sviluppato nelle seguenti varianti: CTOL; STOVL 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.

[26] 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) destinata a MM e AM.

[27] 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 dal 1997 al 2001;
- 24 giugno 2002: MOU per la fase di sviluppo SDD iniziata a ottobre 2001 e di cui si prevede la fine nel 2017;
- 7 febbraio 2007: MOU per la fase PSFD attivata nel 2006, per l'intero ciclo di vita dell'F35 (fino al 2046).

Ad oggi il JPO (*Joint program office*), per conto del Ministero della difesa italiano, e la *Lockheed Martin* hanno posto 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, mentre con *Pratt&Whitney* sono stati stipulati contratti per l'acquisizione di 9 motori per CTOL e 1 motore per STOVL (lotti 6,7,8,9).

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 DL 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*".

Per quanto riguarda i velivoli dei lotti di produzione 9 e 10 e i sistemi propulsivi del lotto di produzione 10, il Ministero della difesa italiano ha autorizzato la sottoscrizione dei contratti relativi all'acquisto dei soli materiali di lunga lavorazione (c.d. *Long Lead Items*) nelle quantità previste dal profilo di acquisizione precedentemente in vigore (1 velivolo CTOL e 1 velivolo STOVL del lotto 9-2 velivoli CTOL e 2 velivoli STOVL del lotto 10). La finalizzazione dei relativi contratti definitivi, modificati nelle quantità in accordo alle decisioni dell'Autorità Politica a febbraio u.s., è prevista entro giugno 2016.

La variazione del numero di velivoli del lotto 10 (da 4 a 2-1 CTOL e 1 STOVL) non ha comportato l'applicazione di penali nei contratti in esecuzione.

3.3.2. Costi totali nazionali

Le voci di costo sono di seguito dettagliate secondo le varie fasi.

A. fase *Concept Demonstration Phase* (CDP) 1997-2001 0 TYM$[28] (circa 8,8 milioni di euro)

B. fase *System Development and Demonstration* (SDD) 2001-2021[29], contributo dell'Italia pari a 1.028 TYM$ (circa 910 milioni di euro). 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:

TAVOLA 17

PAGAMENTI PER L'ITALIA PER LA FASE SDD

(TYM$)

Anno	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
	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

C. fase *Production, Sustainment and Follow-on Development* (PSFD) dal 2007 e per tutto il ciclo di vita del velivolo. Il tetto massimo di spesa (*Financial Cost Ceiling*) previsto per i partecipanti a questa fase del programma è di 21,876 TYB$. I costi sono così suddivisi:

1) Costi condivisi (*Shared Costs*)

Il costo, che ciascun partecipate dovrà corrispondere, è calcolato percentualmente, di anno in anno, in funzione del numero di velivoli dichiarati nel proprio profilo di acquisizione. L'impegno massimo di ogni *Partner* contenuto nel MOU, è il seguente:

[28] *Then Year MDollars* è il valore attualizzato in base alle stime degli indici inflattivi del Dipartimento della difesa americano.

[29] Con la sottoscrizione dell'*Amendment* 10 al SDD MOU del gennaio 2016, i *Partner* hanno sancito l'estensione di questa fase fino al 2021 con un aumento della contribuzione solo degli Stati Uniti di 55,21 TY$B.

TAVOLA 18

TETTO DI SPESA PER LE ATTIVITÀ COMUNI PREVISTE DAL PSFD MOU

(TYB$)

Partner	AUS	CAN	DNK	ITA	NLD	NOR	TUR	GBR	USA	TOTALE
Impegni	0.7	0.6	0.3	0.9	0.6	0.3	0.7	1.0	16.8	21.9

Fonte: Ministero della difesa

Il contributo pluriennale PSFD di 904 TY$M 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. 8 settembre 2015) fornisce le stime finanziarie necessarie al completamento, secondo la seguente ripartizione dei costi per anno finanziario:

TAVOLA 19

PAGAMENTI DELL'ITALIA PER LA FASE PSFD

(TYM$)

	2007-2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Periodo residuo fino al 2046	Totale
Revisione 7									
TYM$	295,5	36,7	46,7	46,0	47,3	40,9	-	390,8	904
Revisione 8									
TYM$	295,5	28,7	45,6	46,1	47,7	40,5	38,2	361,7	904

Fonte: Ministero della difesa

2) Costi ricorrenti di produzione (*Specific Requirement Costs*), Costi per i requisiti in comune con solo alcuni partner (*Partially Common Requirement Costs*) e Costi di esclusivo interesse nazionale (*Unique Requirement Costs*)
La decisione presa nel marzo 2012 dal Ministro della difesa *pro tempore* relativa alla riduzione del numero complessivo di velivoli da 131 a 90 esemplari, a pari requisito di infrastrutture nazionali, comportò la notevole riduzione di questa categoria di costi del 31,3 per cento (circa 4, 8 miliardi di euro) da 17,313 TYB$ a 11,897 TYB$.
Secondo quanto risulta dal Documento programmatico della difesa l'ammontare di questi costi è di 10 miliardi di euro, da erogare nel periodo a venire fino al 2027.
Finora l'Italia ha pagato per queste voci di costo sul conto bancario istituito all'uopo negli USA dal 2007 al 2015 un complessivo di 1,11 miliardi di euro di cui 251,5 milioni nel 2015.

TAVOLA 20

ALTRI COSTI DI PRODUZIONE

(in milioni)

Voce di spesa	Importo complessivo 2007-2015	di cui finanziati nel 2015
PSFD *Specific Costs*	1.040,34	228,18
PSFD *Partially Common Costs*	25,45	18,66
PSFD *Unique Costs*	48,83	4,66
TOTALE	**1.114,62**	**251,5**

Fonte: Ministero della difesa

La Difesa riferisce che nella pubblicazione *Selected Acquisition Report* del 24 marzo 2016 del Dipartimento della difesa statunitense in base al profilo di acquisizione USA (gli Stati Uniti prevedono di acquistare 2.443 velivoli di cui 1763 CTOL, 340 STOVL, 340 CV), la media dei costi ricorrenti di produzione, assemblaggio e consegna (c.d. *Unit Recurring Flyaway* – URF) è di 100,6 TY$M (al cambio attuale circa 89 milioni di euro), per l'F-35A CTOL e 122,9 TY$M (circa 109 milioni di euro) per l'F-35B STOVL. Comprendendo anche i costi non ricorrenti (esclusi gli investimenti in infrastrutture e nella fase di sviluppo SDD) il costo medio (c.d. *Average Procurement Unit Cost* - APUC) per quel Paese è di 130,6 TY$M (circa 116 milioni di euro).

3.3.3. Costi delle infrastrutture delle basi

Il programma prevede l'adeguamento e/o la realizzazione delle infrastrutture necessarie ai velivoli, agli equipaggiamenti ed al supporto. La spesa finora sostenuta è stata pari a 143,52 milioni di euro, mentre per la realizzazione della FACO di Cameri è stata pari a 778,14 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, ma la Difesa ha formulato un requisito per rendere operativo il centro entro la metà del 2017.

3.3.4. Partecipazione industriale e relazioni con le industrie

Il ritorno industriale è costituito dalle seguenti voci:

- *Industrial Participation Plan* (IPP): il cui principale contributo proviene dalla partecipazione di aziende nazionali alla costruzione del velivolo, dell'apparato propulsivo e dei relativi sistemi/sotto-sistemi/componenti;
- *Final Assembly and Check Out* (FACO): l'assemblaggio del velivolo avviene nel sito di Cameri. Il sito industriale di Cameri (già sede del Centro Polifunzionale Velivoli Aerotattici) è riuscito ad acquisire anche la funzione di *Maintenance, Repair, Overhaul and Upgrade* (MRO&U) per la regione euro-mediterranea (lo studio per la trasformazione terminerà a fine 2016) ed è l'unica linea di assemblaggio autorizzata dal Dipartimento della difesa USA ad operare fuori dagli USA anche per altri Paesi[30].
- Basi (*Facilities*): relativo all'attivazione dei siti operativi italiani, inclusi anche gli adeguamenti di nave Cavour. Le attività implicano un'ampia gamma di interventi edilizi ed impiantistici, in generale infrastrutturali, in larga parte appannaggio delle PMI locali.
- *Tooling*: forniture di aziende italiane specializzate nella costruzione di macchine utensili per la produzione industriale di componenti del JSF.

La partecipazione industriale al programma F-35 si basa sul concetto di "Best Value", al fine di garantire l'accessibilità alle ditte più competitive ed evitare il superamento delle stime di costo (*ceiling cost*) e, di conseguenza, del *budget* disponibile[31]: l'assegnazione dei contratti di

[30] Di pregio sono la stazione di verniciatura del velivolo (per fornire la capacità *stealth*), la produzione dell'assemblaggio e dell'assieme alare (a seguito della riduzione dei velivoli l'ordinativo di ali è stato ridotto da 1.215 a 835 unità). L'avvio della produzione delle ali nel 2012, l'apertura della linea di assemblaggio nel luglio 2013, il completamento del primo assieme alare completamente costruito in Italia contestualmente al *roll out* del 1° velivolo italiano nel marzo del 2015, con conseguente primo volo il 7 settembre 2015 e consegna finale all'Aeronautica Militare il 3 dicembre 2015 attestano l'entrata in funzione del sito.

[31] Questa pratica appare consona alle regole europee rispetto a quello degli *offsets* o compensazioni industriali. La Commissione europea, nelle Linee guida alla direttiva 2009/81/CE pubblicate nel novembre 2010, ha dichiarato che gli *offsets "sono misure restrittive che violano i principi fondamentali del Trattato perché discriminano gli operatori economici, i beni e i servizi di altri Stati membri e ostacolano la loro libera circolazione. Dal momento che violano le regole fondamentali e i principi del diritto primario dell'Unione Europea, la Direttiva non può permetterli, tollerarli o regolarli".*

approvvigionamento alle ditte appartenenti alle nazioni che partecipano al programma viene fatta esclusivamente su base competitiva e non è regolata preventivamente secondo il principio del cosiddetto "*cost share work share*" (come ad es. nel programma *Eurofighter*), imponendo così alle ditte una revisione ed uno snellimento dei processi produttivi, pena la non competitività e la perdita delle rispettive opportunità industriali.

Nella seconda metà del 2006, poco prima della finalizzazione PSFD MOU, sono stati definiti i Piani di Partecipazione Industriale nazionale (*Industrial Participation Plans* - IPP), contenenti le opportunità di produzione industriale per i prossimi 30 anni[32].

Per quanto riguarda i ritorni industriali attualmente circa 60 aziende italiane, tra cui le principali industrie aeronautiche e motoristiche (Alenia Aermacchi ed Avio) risultano coinvolte attivamente nel programma, essendo ingaggiate nei piani di partecipazione industriale dei *Prime Contractors* statunitensi (*Lockeed Martin e Pratt&Whitney*). Di queste, molte hanno già ricevuto commesse, mentre altre hanno partecipato a competizioni di produzione o sono in corsa per opportunità future.

L'analisi dei ritorni economici si limita al computo dei ritorni industriali "diretti", ovvero alle forniture di produzione o di servizi c.d. di 1° livello (1st *Tier*), utilizzando quanto fatturato dalle aziende italiane, alle quali solamente si attribuisce credito per il relativo ritorno economico.

I ritorni industriali maturati (contratti) al 2° semestre 2015 si attestano a oltre 1,9 TYB$ (circa 1,7 miliardi di euro al cambio attuale), di cui 1,5 per Finmeccanica, per lo più attribuibili all'approntamento della FACO (550 TYM$), alla produzione delle ali (circa 550 TYM$) e all'assemblaggio dei primi lotti dei velivoli italiani (circa 170 TYM$). La stima è ritenuta conservativa perché tiene conto dei ritorni perseguibili nelle sole fasi di Sviluppo e Produzione e non di quelli, più significativi, attesi nella successiva fase di Supporto logistico che si estenderà per i prossimi 30-40 anni.

La previsione per il futuro volume complessivo delle opportunità industriali per l'Italia è relativamente stabile ed è pari a 14,4 TYB$ (circa 13,1 miliardi di euro al cambio attuale), di cui 9,6 TYB$ per Finmeccanica. Essa si riferisce alla fase di sviluppo del velivolo, alla produzione e all'allestimento dei siti nazionali (basi e FACO) e non comprende le future attività di supporto logistico. La stima elaborata dall'AD è in linea con quelle degli studi di settore (studio della *Price-Waterhouse Cooper* del 2013 che ha previsto benefici economici per 15,453 milioni di dollari di cui 9,078 diretti, 2,846 indiretti, 3,529 indotto).

I ritorni occupazionali generati da parte dell'Industria sono pari a 6400 persone circa 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:

Tali principi valgono anche nell'ipotesi di aggiudicazione di commesse a imprese non comunitarie, in quanto il campo di applicazione della citata direttiva 2009/81 non si limita al mercato intra-europeo della difesa. La citata direttiva ostacola, infatti, l'approvvigionamento da imprese non europee che accettino clausole compensative.
Anche il Governo degli Stati Uniti, dove si concentra la maggior parte delle acquisizioni italiane di sistemi d'arma non sviluppati in Europa, si è più volte ufficialmente opposto alla pratica delle compensazioni industriali, ritenute forme di protezionismo e dannose trasgressioni alle regole del libero mercato.

[32] Gli IPP italiani sono stati formalmente riconosciuti ed approvati dal Ministero della difesa con la firma delle Lettere di intenti (*Letter of Intent* - LOI) con le ditte capocommessa americane: Lockheed Martin (LM) per il velivolo e *Pratt & Whitney* (P&W) per il sistema di propulsione F-135. Queste LOI tra governo italiano e industrie americane (LOI G to I), hanno aperto la strada ad ulteriori accordi/MOU fra industrie italiane ed industrie US (I to I).
Nel giugno 2010 Lockheed Martin Corporation (LMC) e Finmeccanica (FNM) hanno firmato un "accordo quadro" (*Umbrella Agreement* - UA), che è la base per ulteriori accordi che le società italiane del Gruppo FNM e le aziende di proprietà LMC potrebbero concludere in maniera autonoma. Alenia Aermacchi (AA) ha poi firmato con Lockheed Martin Aeronautics (LMA) un accordo di collaborazione strategica (*Strategic Teaming Agreement* - STA) il cui scopo è quello di perseguire opportunità industriali non limitate esclusivamente alla fase di produzione, ma estese all'intero ciclo di vita del velivolo.

TAVOLA 21

RITORNI OCCUPAZIONALI

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 del sito di Cameri è stimata in circa 1.200/1.400 unità. Attualmente, secondo i dati forniti dal Ministero, Alenia impiega, nelle iniziali operazioni di assemblaggio dei velivoli e produzione delle ali, circa 900 unità.

La Difesa sostiene la necessità di mantenere gli impegni presi relativamente al numero di velivoli (come si legge nel Documento di programmazione è intenzione del Governo procedere all'acquisto di 38 velivoli entro il 2020). Gli elevati investimenti fin qui sostenuti (circa 3,1 B€) trovano la loro giustificazione, infatti, non solo nel soddisfacimento dei requisiti operativi delle FF.AA., ma anche nei ritorni industriali ed economici previsti in fase di pianificazione della spesa.

Si ritiene che eventuali decisioni sul programma dovranno essere coerenti con il ruolo strategico che l'Italia vuole ricoprire e, quindi, del teatro operativo in cui la Difesa intende impiegare le capacità che il velivolo offre, tenendo in considerazione le soluzioni alternative in termini di costi di acquisizione e manutenzione, sia rispetto ai velivoli che l'Italia deve sostituire (AV-8B Harrier M.M, AMX e Tornado dell'AM), che dei sistemi analoghi già presenti sul mercato, nonché di una visione di lungo periodo (vita media del sistema d'arma).

Per ultimo, si segnala che è in corso di svolgimento, come avviene tendenzialmente per tutti i programmi internazionali (es. Eurofighter), un *audit* da parte della Corte dei conti - Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali in collaborazione con l'Ufficio affari internazionali (programmato con delibera 5/2016), con il quale si analizzerà l'evoluzione del programma JSF, nel quadro più generale dei programmi di acquisizione di sistemi d'arma, non solo in relazione alle esigenze operative della Difesa, ma anche sotto il profilo dei ritorni industriali e delle ricadute economiche, con particolare riferimento alle prospettive di sfruttamento del sito di Cameri.

3.3.5. Programma navale per la tutela della capacità marittima della Difesa (c.d. "legge navale")

Il programma navale riguarda il rinnovamento e l'adeguamento dello strumento aeronavale finalizzato al mantenimento delle capacità marittime della Difesa, mediante l'acquisizione di unità navali e del relativo supporto logistico. Le nuove unità, destinate a sostituire una quota parte delle unità navali, ormai prossime alla dismissione per sopraggiunto limite della vita operativa, si caratterizzano per la modernità, l'elevata modularità e la flessibilità di impiego.

Dal punto di vista normativo il programma è sostenuto con risorse a valere sul capitolo 7419 del Ministero dello sviluppo economico, tramite assegnazioni ventennali a decorrere dal 2014; le risorse messe a disposizione consentono di acquisire 7 PPA (Pattugliatore polivalente d'altura)[33], 1 unità LHD (*Landing Helicopters Dock*)[34], una unità LSS (*Logistic Support Ship*)[35] e 2 UNPAV (mezzi navali polifunzionali ad altissima velocità)[36].

[33] I PPA hanno capacità multiruolo idonee a sostituire 6 classi di navi: Cacciatorpediniere lanciamissili cl. "De La Penne, le Fregate cl. "Lupo" e "Soldati", le corvette cl. "Minerva" e i pattugliatori cl. "Comandanti" e "Pattugliatori".
[34] La LHD sostituirà 1 delle tre unità anfibie (S. Giorgio, S. Marco, S. Giusto) della classe "Santi" (1987-1993).
[35] La LSS è destinata a sostituire una delle due unità di supporto logistico classe Stromboli (1975-1977).
[36] Le UNPAV sostituiranno le due unità di supporto Marino e Pedretti (1984).

L'iniziativa del Governo, secondo quanto disposto dall'art. 536 del COM si è sviluppata attraverso due atti[37] i quali, al termine degli iter valutativi e degli approfondimenti richiesti, sono stati approvati dalle competenti Commissioni parlamentari[38].

Il finanziamento del programma ha attraversato essenzialmente due fasi.

Nella prima la legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147 del 2013 art. 1, comma 37) aveva "autorizzato contributi ventennali" per un importo complessivo di 5,8 miliardi di euro (per 370 milioni accantonati con i successivi decreti-legge nn. 4/2014, 66/2014 e 90/2014), di cui 3,829 corrispondenti al costo del programma ed il residuo a titolo di interessi per l'accensione di mutui.

Lo schema di finanziamento utilizzato era quello di cui all'art. 4, comma 177, della legge 350/2003, ovverosia diretto al soggetto che deve realizzare la fornitura, comprensivo degli oneri del servizio del debito contratto. Perciò i limiti di impegno autorizzati da leggi pluriennali di spesa destinati ad attivare operazioni finanziarie il cui onere di ammortamento, per capitale e interessi, è posto a carico del bilancio dello Stato, dovevano essere considerati come "contributi pluriennali". In tutto i contributi avevano tre decorrenze: 2014 per 40 milioni; 2015 per 110 milioni e 2016 per 140 milioni.

Nella seconda fase sancita dalla legge n. 190 del 2014 tabella E, gli stanziamenti di competenza sono stati rimodulati, per adeguarli alle corrispondenti necessità di cassa determinate in relazione ai pagamenti programmati.

La progressiva definizione delle specifiche tecniche e la relativa analisi tecnico-economica avevano portato, infatti, a determinare nel dettaglio la tipologia e il costo delle acquisizioni necessarie per il completo soddisfacimento del requisito operativo, consentendo di correlarne l'esigenza finanziaria con le risorse effettivamente disponibili per ogni programma[39].

I risparmi derivanti dalla riduzione degli oneri finanziari per complessivi 1.589,91 milioni avrebbero dovuto costituire economie di scala, salvo che non fossero stati utilizzati per l'eventuale ulteriore implementazione del programma pluriennale navale (come in effetti accaduto). La Difesa precisa che priorità nell'utilizzo di dette risorse è stata data al consolidamento dei contenuti tecnologici sottesi allo sviluppo delle nuove unità (oltre che all'acquisto di una unità PPA) e alla compiuta realizzazione dei singoli progetti (LSS e LHD in primis), anche al fine di massimizzare il ritorno dell'investimento verso il comparto produttivo. Tra queste attività, in particolare, sono rientrati il completamento degli allestimenti delle unità LHD e LSS e l'estensione del supporto logistico (da quinquennale a decennale, come peraltro suggerito nel par. 278 del Libro bianco) per tutte le classi di navi.

In buona sostanza l'eliminazione della previsione del ricorso a prestiti ha consentito la destinazione delle risorse a implementazioni del programma che hanno accresciuto il costo medio delle unità del 28 per cento per i PPA, del 33,4 per cento per l'LHD, del 6,4 per cento per la LSS, del 5 per cento per le UNPAV.

---

[37] L'Atto del Governo 116 ("Programma pluriennale relativo al programma navale per la tutela della capacità marittima") e l'Atto del Governo 128 ("Utilizzo contributi pluriennali – Programma navale") entrambi del 2014.

[38] IV Commissione Difesa e V Commissione Bilancio.

[39] Per conciliare la compiuta implementazione dei programmi con l'importo per ciascuno di essi allocato, furono individuate le capacità e le forniture che - per quanto funzionali al pieno soddisfacimento del requisito operativo - non rientravano nel volume finanziario effettivamente disponibile, e che quindi sarebbero state realizzate solo al concretizzarsi di risorse integrative, prevedendo nei contratti opportuni lotti opzionali, definiti e quotati, da esercitare in fase di esecuzione. Ne conseguì che per il perseguimento della completa attuazione del Programma navale, i singoli contratti furono modulati in fasi temporali e lotti opzionali, suscettibili di esercizio in corso di esecuzione.

TAVOLA 22

SVILUPPO DEI COSTI DEL PROGRAMMA NAVALE

(in migliaia)

Numero unità	Tipologia	*1^ fase*		*2^ fase*		*Δ medio*	*Δ %*
		Importo complessivo	*Costo medio*	*Importo complessivo*	*Costo medio*		
6 -7	Pattugliatori[40]	2.620.000	436.667	3.913.619	559.088	122.421	28,03
1	Unità anfibia LHD	844.000	844.000	1.126.295	1.126.295	282.295	33,44
1	Unità d'altura LSS	325.000	325.000	345.994	345.994	20.994	6,46
2	Unità polifunzionali	40.000	20.000	42.000	21.000	1.000	5,00
		3.829.000		**5.427.908**			

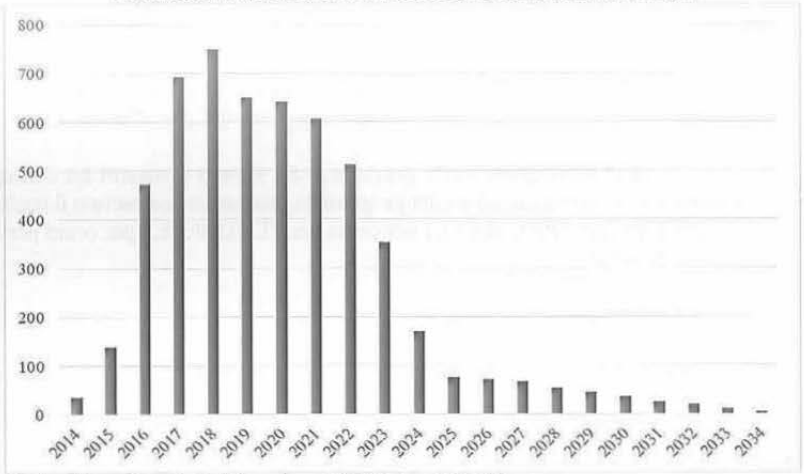
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della difesa

Tutti i contratti sono stati avviati (per le unità PPA e l'unità LSS a partire dal 5/5/2015; il programma LHD è iniziato il 3/7/2015 mentre il programma UNPAV è iniziato nel 2016) e si prevede che troveranno completamento entro il 2026 (scadenza prevista per il programma PPA, mentre i programmi LSS e UNPAV andranno in scadenza rispettivamente a febbraio e aprile 2019 e il programma LHD a marzo 2022).

Infatti come stabilito dal decreto MISE del 30 marzo 2016, che ha definito le modalità di utilizzo, mediante erogazione diretta, delle risorse nel ventennio 2014-2034, il maggiore impegno finanziario sarà nel periodo dal 2016 al 2023 in cui si concentreranno erogazioni per 4,67 miliardi, dei 5,43 previsti.

GRAFICO 3

PROGRAMMA NAVALE: DISTRIBUZIONE ANNUALE DEI CONTRIBUTI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della difesa

[40] Per quanto attiene i PPA il programma prevedeva la realizzazione di 10 unità di cui 4 opzionali, in relazione alle disponibilità finanziarie. Il complessivo delle risorse effettive ha consentito di esercitare l'opzione per la costruzione della settima unità PPA, senza alcun impegno per quanto attiene le ultime tre unità della classe, per le quali l'esercizio dell'opzione sarà in funzione delle future disponibilità finanziarie e dell'effettivo andamento del programma.

Non sono state applicate le procedure di evidenza pubblica (tutte le forniture sono state affidate all'ATI Fincantieri – Selex ES tranne le UNPAV affidate al cantiere INTERMARINE) contemplate dal d.lgs. n. 208 del 2011 "Disciplina dei contratti pubblici, relativi a lavori, servizi e fornitura nei settori della difesa e sicurezza", in virtù delle esclusioni previste da:

- art. 6 comma 1 lett. c) per i PPA e la LSS (in caso di contratti disciplinati da norme procedurali specifiche di un'organizzazione internazionale che si approvvigiona per le proprie finalità e per quelli aggiudicati da una stazione appaltante appartenente allo Stato italiano in conformità a tali norme). Infatti, i contratti sono stati stipulati dall'agenzia internazionale OCCAR (Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti). Benché i programmi non abbiano mai avuto un *partner* straniero, la Difesa ha giustificato il passaggio in OCCAR del programma PPA sostenendo un duplice ordine di motivi (motivi gestionali in quanto si intendeva far gestire il programma allo stesso ufficio che si occupa con ottimi risultati del programma FREMM e motivi "promozionali" in quanto "*l'ingresso in OCCAR del programma PPA garantisce una elevata visibilità nel panorama internazionale, favorendo possibili cooperazioni che porterebbero ad un abbattimento dei costi di sviluppo e ad una riduzione degli oneri di costruzione delle Unità in funzione delle eventuali economie di scala derivanti*") e del Programma LSS in quanto era un programma sorto come cooperazione italo-francese nel 2011 (l'Italia si era ritirata per motivi economici ma la Francia avrebbe interesse al programma, da gennaio 2016 il Brasile è osservatore);
- art. 6, comma 2, lett. a) - esclusione in quanto l'oggetto della fornitura è *hard defence material* di cui all'elenco alla decisione Consiglio CE 255/1958 per la portaelicotteri LHD;
- art. 6, comma 2, lett. b) - esclusione per i contratti secretati per le UNPAV.

Si rileva che il regime di deroga adottato su tutte le acquisizioni richiede, comunque, in assenza di un confronto concorrenziale, una rigorosa valutazione della congruità del prezzo specialmente in caso di sua variazione nel breve periodo.

I costi sono sostenuti a valere sulle risorse disponibili sul capitolo 7419 (p.g. 1, 2 e 3) del Ministero dello sviluppo economico[41], mentre il ricorso all'OCCAR, che grava sul cap. 1173/1 del bilancio ordinario Difesa determina un costo, per le PPA, di 34,20 milioni fino al 2037 (la quota consolidata fino al 2015 è di 721.595 euro) e, per la LSS, di 5,9 milioni fino al 2020 (quota consolidata fino al 2015 è di 1.085.103 euro).

3.4. Programma 8 "Missioni militari di pace"

La dotazione finanziaria a legge di bilancio 2015[42] è stata inserita nello stato di previsione in Tavola 2 sul capitolo fondo 3004 "Fondo di riserva per le spese derivanti dalla proroga delle missioni internazionali di pace" per circa 899 milioni e in tavola 12 sul capitolo fondo 1188 "Fondo per le missioni di pace", la cui dotazione iniziale e finale è pari a zero[43].

---

[41] Alla data del 20 maggio 2016 risultano pagamenti per 139,2 milioni a fronte dei programmi PPA, LSS e LHD.

[42] Gli stanziamenti complessivi nel 2015 sono stati pari a 981,6 milioni autorizzati con tre interventi legislativi:
- decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito con modificazioni dalla legge 17 aprile 2015, n. 43 che ha autorizzato le missioni per i primi nove mesi dell'anno;
- decreto-legge 8 luglio 2015, n. 99, convertito dalla legge 4 agosto 2015, n. 117 che ha autorizzato la missione EUNAVFOR MED dal 27 giugno al 30 settembre;
- decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174 convertito con modificazioni dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198, che ha autorizzato le missioni per gli ultimi tre mesi dell'anno.

[43] Questo fondo, che è l'unico inserito nella missione 5 - programma 8 della Tavola 12, viene alimentato a seguito dei provvedimenti di autorizzazione e di proroga delle missioni internazionali e ripartito sui pertinenti capitoli di spesa della Difesa attestati alla missione 5 programmi vari, affinché le risorse siano immediatamente rese disponibili a favore dello strumento militare. Per lo svolgimento delle missioni internazionali di pace è stato istituito con l'art. 1, comma 1240, della legge 296 del 2006, apposito fondo di riserva nello stato di previsione del MEF, presso cui sono stanziate le risorse destinate a sostenere la partecipazione e la 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, autorizzate dal Parlamento. Il programma 8 "Missioni militari di pace" è, quindi, trasversale al Ministero della difesa e al MEF.

Dette somme sono servite a sostenere le circa 40 operazioni di cui alla tavola seguente (tra parentesi la decorrenza della missione), che hanno impegnato una media di 4.745 unità.

TAVOLA 23

MISSIONI MILITARI INTERNAZIONALI

OPERAZIONI FUORI AREA	Unità	Spese
IRAQ: PRIMA PARTHICA (COALIZIONE INTERNAZIONALE DI CONTRASTO ALLA MINACCIA TERRORISTICA DEL DAESH)[44]	582	197.769.923,00
AFGHANISTAN: RESOLUTE SUPPORT MISSION (1/2015)/EUPOL PESD (6/2007)	681	185.024.243,00
LIBANO: UNIFIL (3/1978) E MIBIL (ADDESTRAMENTO FF.AA. LIBANESI - LAF 11/2014)	1.125	162.298.304,00
KOSOVO: MSU KFOR - EULEX Kosovo (12/2008) - Joint Enterprise (EX KFOR) (6/1999)	542	84.772.524,00
MEDITERRANEO: OPERAZIONE MARE SICURO Potenziamento dispositivo aeronavale di sicurezza e sorveglianza Mediterraneo centrale (ART. 5, C. 3-BIS, DL 7/2015 E ART. 4, C. 3, DL. 174/2015)	547	64.951.160,00
MEDITERRANEO: EUNAVFOR MED (6/2015)	528	59.486.740,00
CORNO D'AFRICA: ANTIPIRATERIA MIX UE (EUNAVFOR ATALANTA 3/2009) E NATO (OCEAN SHIELD 12/2009)	196	43.094.403,00
SOMALIA E GIBUTI: EUTM SOMALIA (5/2010), EUCAP NESTOR (1/2013), MIADIT SOMALIA (MISSIONE ADDESTRATIVA POLIZIA SOMALA 8/2014), BNMS (FUNZIONAMENTO BASE 3/2014) GIBUTI e INIZIATIVE PER IL CORNO D'AFRICA	256	28.802.609,00
MEDITERRANEO: ACTIVE ENDEAVOUR (10/2001)	54	23.319.341,00
EMIRATI ARABI UNITI TFA ALBATEEN (1/2002) – USA USCENTCOM TAMPA (10/2001) - **BAHREIN – QATAR**	100	20.366.758,00
LITUANIA: Baltic Air Policing (BAP) (dall'1.1 al 31.8.2015)	53	6.993.960,00
NIGER MALI: EUCAP SAHEL NIGER (8/2012), EUTM MALI (3/2013), MINUSMA MALI (4/2013) ED EUCAP SAHEL MALI	28	2.877.241,00
PALESTINA: HEBRON TIPH 2 (2/1997) E MIADIT PALESTINA (ADDESTRAMENTO FORZE DI SICUREZZA PALESTINESI 3/2014)	29	2.495.779,00
REPUBBLICA CENTRAFRICANA: EUFOR RCA (dal 1.4.2014 al 31.3.2015)	13	1.401.305,00
BOSNIA: EUFOR ALTHEA E IPU (dal 12/2004)	5	275.599,00
MOZAMBICO: GRUPPO OSSERVATORI INTERNAZIONALI (EMOCHM) (10/2014 - 30.9.2015)	1	147.945,00
CIPRO: United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP) (7/2005)	2	132.466,00
PALESTINA: VALICO DI RAFAH: EUBAM (1/2009)	1	121.205,00
LIBIA: EUBAM (9/2013) e MIL (4/2012-4.2.2015)	1	92.998,00
GEORGIA: EUMM (dall'1.2009 al 31.3.2015)	1	92.594,00
Totale	**4.745**	**884.517.097,00**

Nota: Le missioni MICCD Malta, UNTSO, UNMOGIP, MINURSO ed MFO Egitto, erano attive nel 2015, ma non inserite, ai fini della copertura finanziaria, nei ricorrenti decreti di proroga delle missioni internazionali. Gli eventuali oneri a carico della Nazione trovano soddisfacimento nell'ambito delle ordinarie disponibilità di bilancio della Difesa.
La missione UNAMID risulta non più attiva dal 2015.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa

[44] Gli oneri sostenuti mensilmente per questa missione ammontano a circa 12,7 milioni di cui il 25 per cento circa per spese di personale (3,27 milioni per trattamento di missione) ed il rimanente (9,47 milioni) per oneri di funzionamento (di cui 6,9 milioni per il funzionamento dei mezzi militari e materiali e 1,46 per il supporto logistico).

Rilevanti appaiono anche le cessioni a titolo gratuito di materiali e mezzi (nuovi o dichiarati fuori servizio) alle Forze Armate di altri Paesi effettuate con i citati decreti di proroga[45].

La Difesa è stata impegnata nel corso del 2015, tra l'altro, in operazioni di concorso alla sicurezza del territorio con l'operazione "Strade sicure"[46] indirizzata anche a creare una cornice di sicurezza su eventi quali il Giubileo e l'Expo o a contrastare fenomeni di illegalità (reati ambientali nella c.d. "terra dei fuochi")[47]. La spesa complessiva impegnata è risultata pari a 103,7 milioni gravanti sui capitoli 1215 e 1216.

[45] A. Iraq: materiali di armamento - sistemi controcarro Folgore, razzi HEAT M1 da 80 millimetri (mm), razzi SPG-9 e munizioni calibro 14,5 mm e calibro 12.7/108 mm – (spesa prevista 220.000 euro per imballaggio e consegna) ed equipaggiamenti di protezione CBRN -n. 1.000 maschere M90; n. 2.000 filtri per maschere; n. 1.000 indumenti protettivi policromi; n. 1.000 cartine rivelatrici M72 - (spesa per reintegro e trasporto del materiale 1.102.500 euro);
B. Albania: materiali di ricambio per veicoli VM 90P (spesa prevista per l'acquisto e trasporto euro 72.000);
C. Egitto: materiali di ricambio per velivoli F-16 dichiarati fuori uso (senza ulteriori oneri);
D. Uganda: 3 elicotteri A109 mod. AII dichiarati fuori servizio (senza ulteriori oneri);
E. Giordania: 24 Blindo Centauro (senza ulteriori oneri);
F. Pakistan: 100 veicoli M113 dichiarati fuori servizio (senza ulteriori oneri);
G. Gibuti: 4 VBL PUMA 4x4 (spesa per ripristino dell'efficienza dei mezzi, acquisto di 11 *kit* di manutenzione e consegna euro 91.000);
H. Tunisia: 70 visori notturni (spesa per reintegro e trasporto 795.000 euro) e 25 giubbetti antiproiettile (senza altri oneri);
I. Somalia: 1 VM90 protetto, 3 VM90 torpedo e vestiario ed equipaggiamento (senza ulteriori oneri);
J. Eritrea: materiale ferroviario - 7 locomotori diesel e di 4 locotrattori diesel dell'AM fuori servizio (senza altri oneri).

[46] L'Operazione era iniziata il 4 agosto 2008 a seguito della promulgazione della legge n. 125 del 24 luglio 2008 che ha autorizzato, per specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, l'impiego di un contingente di personale militare delle FF.AA., con qualifica di agente di Pubblica Sicurezza, posto a disposizione dei Prefetti delle Province, per condurre attività di vigilanza esterna a Centri di Accoglienza e a obiettivi sensibili e di pattugliamento e perlustrazione, in concorso e congiuntamente alle Forze di Polizia.

[47] Nel 2015 è stato impiegato un contingente di 3.000 unità fino al 31 marzo (DL 192/2014) con un onere complessivo di 9.9,7 milioni. Con il DL 7/2015 la missione è stata prorogata al 30 giugno 2015 e il dispositivo è stato incrementato dal 20 febbraio a 4.800 unità (alle quali sono state aggiunte dal 15 aprile al 1° novembre 600 unità per l'esigenza Expo 2015, poi incrementate di 1.255 unità dal 30 aprile al 1° novembre con dPCM). Con l'art. 5-*bis* della legge n. 125 del 2015 di conversione del DL 78/2015 è stata prorogata la missione fino al 31 dicembre 2015 e con il decreto-legge n. 185 del 25 novembre 2015, al fine di corrispondere alle esigenze di sicurezza connesse allo svolgimento del Giubileo, il dispositivo è stato incrementato di ulteriori 1.500 unità a partire dal 16 novembre 2015. Al termine dell'anno erano impiegati 300 unità per la missione "terra dei fuochi", 4.500 unità per l'operazione strade sicure e 1.500 per il Giubileo.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI

Considerazioni di sintesi.
1. Programmazione strategica e finanziaria
2. Analisi finanziarie e contabili: *2.1. Le risorse finanziarie assegnate; 2.2. Analisi della gestione delle spese; 2.3. Gestione dei residui; 2.4. Fondi di rotazione.*
3. Missioni e Programmi: 3.1. *Missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca";* 3.1.1. Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale; 3.1.2. Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione; 3.1.3. Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale*; 3.2. Missioni "Ordine pubblico e sicurezza", "Soccorso civile" e "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente"*

Considerazioni di sintesi

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali elabora e coordina le linee della politica agricola, forestale, agroalimentare e per la pesca a livello nazionale, europeo ed internazionale. Le competenze del Ministero, alle quali si affiancano quelle dei numerosi altri soggetti pubblici vigilati dall'Amministrazione, si pongono quale elemento di raccordo e di coordinamento tra le discipline generali, stabilite a livello comunitario, e l'ambito di gestione delle risorse e degli interventi specifici, che avviene a livello regionale. Dal punto di vista ordinamentale, nel 2015, sono state disciplinate, con il d.m. n. 1988 del 2015, le nuove misure organizzative del Ministero, a seguito del trasferimento delle funzioni svolte dalla gestione commissariale ex Agensud. Ed ancora, la legge n. 124 del 2015 ha delegato il Governo, fra l'altro, alla riorganizzazione del Corpo Forestale dello Stato, con l'eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia; proprio in ordine all'individuazione dell'Arma dei Carabinieri, nella quale far confluire il Corpo Forestale, si è di recente espresso positivamente il Consiglio di Stato. A livello comunitario, nel 2014 si è concluso il negoziato con la Commissione europea per la definizione dell'Accordo di partenariato 2014-2020, che presenta l'assetto strategico e gli obiettivi tematici, sui quali si concentrano gli interventi finanziati da fondi strutturali e di investimento europei, per ciò che concerne l'agricoltura e la pesca. Le priorità politiche del Ministero sono indirizzate, in termini di obiettivi di crescita, soprattutto ad affrontare la crisi dell'agricoltura italiana, dovuta principalmente ai costi di produzione elevati ed alla crisi dei consumi. L'obiettivo strategico, strumentale alla crescita del settore, racchiude quindi la semplificazione e l'accelerazione del processo di attuazione della nuova politica agricola comune (PAC), ma anche la promozione del "*made in Italy*" e della qualità dei prodotti agricoli, agroalimentari, della pesca e nel settore ippico. Alcuni interventi normativi nel 2015, quali l'eliminazione dell'IMU per i terreni agricoli e le agevolazioni IRAP dal 2016, hanno fatto da corollario di sostegno al settore. A chiusura del 2015, nell'ambito della politica agricola, si riscontra, sulla base dei dati ISTAT, un segnale di miglioramento nella crescita del Pil riconducibile ad aumenti in volume nell'agricoltura, silvicoltura e pesca (+3,8 per cento).

Le principali politiche ed ambiti di intervento del Ministero sono finanziate da flussi finanziari comunitari e/o nazionali, anche attraverso fondi di rotazione. Il settore agricolo, nel quadro di attuazione in particolare della nuova PAC, con il Programma di Sviluppo Rurale Nazionale (PSRN), è cofinanziato con risorse FEASR per il II pilastro e per il I pilastro dal FEAGA; il settore della pesca è finanziato dal FEAMP (FEP per il precedente periodo di programmazione) nonché dal programma triennale della pesca; il Fondo di solidarietà nazionale e le risorse UE finanziano gli incentivi assicurativi alle imprese di settore; i contratti di filicra, infine, sono finanziati da risorse nazionali e Fondi di rotazione. La nuova PAC, fulcro principale delle politiche europee, rappresenta il nucleo basilare delle funzioni del Ministero. Essa esige il rispetto di specifici requisiti, nello svolgimento dell'attività agricola, sussunti nell'utilizzo razionale e responsabile delle fonti idriche ai fini dell'irrigazione, nella tutela della biodiversità e nell'efficienza energetica e fonti rinnovabili. Nel periodo di programmazione 2014-2020 sono a disposizione del nostro paese 52 miliardi.

In tale complesso ed articolato quadro di risorse, si è dispiegata l'attività del Ministero, affiancata dai compiti attribuiti ad altri soggetti pubblici, fra i quali soprattutto l'AGEA e l'Ismea vigilati dall'Amministrazione stessa. Proprio a tal riguardo, quantomeno in termini di costo di personale, oltre alla spesa per redditi di lavoro del Ministero occorre che vengano considerati complessivamente anche gli Enti vigilati, sia in termini di personale che di consulenze.

Le missioni istituzionali intestate al Ministero sono 4, alcune condivise, oltre a quelle trasversali con altri ministeri. La missione 9 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" assorbe il 58 per cento dello stanziamento definitivo del Ministero, mentre le altre sono riconducibili alle funzione del Corpo Forestale dello Stato (CFS). Dal punto di vista contabile, le risorse allocate in via definitiva al Ministero sono di 1,43 miliardi, in aumento del 5 per cento rispetto al 2014, in virtù soprattutto della ripresa delle spese in conto capitale, che risalgono ai livelli del 2013: l'aumento è in parte riconducibile alla predetta missione 9, ma in parte maggiore ai fondi da ripartire, ove sono state stanziate risorse per ripianare i debiti nei confronti degli Enti territoriali in esito al riaccertamento ex DL 66/2014. La gestione pone in luce un aumento degli impegni e pagamenti di competenza in valore assoluto, rispettivamente a 1,34 miliardi e 1,14 miliardi, ma un incremento anche delle economie della competenza (44,3 milioni), in gran parte riscontrate nella categoria "Redditi di lavoro". I residui propri permangono elevati (207,7 milioni), mentre aumentano considerevolmente i residui di stanziamento (41,5 milioni) in particolare nella missione 9 citata. La consistenza debitoria relativa ai debiti fuori bilancio risulta in peggioramento (da 290 mila euro del 2014 a 324,6 mila euro del 2015) quasi esclusivamente dovuta al mancato smaltimento di situazioni pregresse relative al CFS, avendo ripianato quasi del tutto i nuovi debiti dell'esercizio superiori ad 11,5 milioni.

Passando ad esaminare le missioni ed i programmi, la missione 9 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", con uno stanziamento di 832 milioni per la parte di competenza del MIPAAF, che rappresenta l'82 per cento dell'intera missione cointestata, si suddivide in tre programmi, l'uno relativo alle politiche comunitarie "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale", l'altro alle politiche nazionali "Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione" e l'ultimo alle funzioni di "Vigilanza, prevenzione e repressione delle frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale". Nell'ambito dell'analisi condotte sul 2015, sono state esaminate le attività svolte dal Ministero, nell'utilizzo sia delle risorse stanziate a bilancio sia di quelle dei fondi strutturali. Il programma "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale" è dedicato in *primis* all'attuazione della nuova PAC, per il rilancio del settore agricolo. Pur se le compiute analisi sui fondi strutturali sono riservate alla Sezione di controllo affari comunitari ed internazionali di questa Corte, non può sottacersi un sintetico riferimento all'attività svolta dal Ministero proprio sull'utilizzo di dette risorse. Per le risorse comunitarie, alle quali si affianca il cofinanziamento nazionale, viene in gioco il ruolo di AGEA, per alcuni ambiti quale autorità di gestione, per altri quale organismo pagatore ed organismo di coordinamento di altri 10 organismi pagatori su base regionale. Nello specifico, il citato PSRN, approvato dalla Commissione europea nel novembre 2015 per un importo di 2,1 miliardi, non è stato ancora avviato del tutto, anche se

sono stati individuati i potenziali beneficiari dei contributi. La nuova programmazione 2014-2020, pertanto, ha visto il pagamento solo di 18 milioni nel 2015 da parte degli organismi pagatori diversi da AGEA.

Funzione cruciale è la mappatura del territorio e delle colture, la cui responsabilità è stata attribuita ad AGEA, integrata nel Sistema informativo agricolo Nazionale (SIAN), con lo strumento del *Geographic Information System* (GIS). In tale ambito, si pone la problematica delle numerose banche dati presenti sul territorio, pur con finalità differenti (ad es. Ministero dell'ambiente, Catasto, la Topografia applicata al Soccorso dei VVF), che dovrebbero assumere carattere sempre più integrato.

Il FEASR 2007-2013, con l'attività svolta da AGEA, ha chiuso i progetti della programmazione, erogando la quasi totalità dei finanziamenti comunitari per 8,85 miliardi su 8,89 miliardi di dotazione. In riferimento al FEAGA, la rendicontazione annuale mostra un erogato per 4,4 miliardi. Il settore assicurativo, viene incentivato con concessione di contributi sui premi entro il limite delle risorse disponibili e prevedendo un contributo nazionale solo dopo il versamento del contributo comunitario, ad integrazione dello stesso ed a valere sul Fondo di solidarietà nazionale, sul quale sono stati impegnati più di 100 milioni. Il piano di riparto di una quota del fondo suddetto, per circa 35 milioni, è stato approvato nel 2016 in Conferenza Stato Regioni, sulla base delle richieste regionali di attivazione degli interventi compensativi. Il settore della pesca è supportato da finanziamenti comunitari del FEP, che registra uno stato di avanzamento del 94 per cento in termini di impegno, su una dotazione finanziaria di 769,7 milioni. Infine, il FEAMP è relativo alla nuova programmazione, con 537 milioni di risorse comunitarie (ed un cofinanziamento di 440,8 milioni, più 356,7 milioni del FDR); la gestione delle risorse è attuata attraverso un PON approvato dalla Commissione europea a fine 2015. Il settore della pesca è supportato anche da fondi nazionali, che vengono gestiti sulla base di un piano triennale, a scadenza 2014, prorogato per una successiva annualità, in attesa di una migliore definizione della nuova programmazione nazionale, che recepisca le considerazioni svolte nella recente relazione di questa Corte sul piano triennale in argomento. Si rileva, al riguardo, la necessità di una sempre più attenta programmazione e gestione delle risorse comunitarie e nazionali, coordinate nel settore in argomento.

Il programma "Politiche competitive della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione" si occupa tra l'altro delle filiere, della pesca, di cui si è già accennato, ed anche del settore dell'ippica. Con riguardo ai "contratti di filiera", l'Amministrazione ha riferito che, nel 2015, è proseguita l'attuazione dei contratti relativi al I e II bando in fase di conclusione; i contratti relativi al III bando sono in fase gestionale iniziale e quelli del IV sono nella fase di programmazione di dettaglio. In tale ambito, l'Ismea finanzia il settore e gestisce l'attuazione dei contratti di filiera, prestando assistenza al MIPAAF, dalla fase di istruttoria esecutiva e sino alla relazione sullo stato di avanzamento delle attività di investimento.

Infine, il Ministero ha svolto le funzioni di coordinamento dell'Expo, evidenziando la rilevanza dell'evento e delle tematiche agricole e ambientali ispiratrici. In tale ambito, ha realizzato numerosi eventi ed attività su temi fondamentali quali la lotta allo spreco e alle perdite alimentari, all'obesità e alla malnutrizione, l'investimento in educazione alimentare e ambientale a partire dall'infanzia, la difesa della biodiversità, la tutela del consumatore e, soprattutto, il contrasto al fenomeno della contraffazione alimentare. Ha impegnato, fra l'altro, risorse per uno specifico contributo alla società Expo S.p.A. per 6 milioni, ma anche impiegando altre risorse per progetti, concorsi, strumenti di promozione (fra cui si menziona lo spostamento per tali finalità di risorse per 10 milioni, originariamente dedicate alla "terra dei fuochi").

Al di là della risonanza dell'Expo e dei singoli progetti, relativi o connessi alla manifestazione, l'Amministrazione ha esposto alcune valutazioni di sintesi ed individuato taluni elementi atti a suffragare la proficuità dell'iniziativa, in un contesto sia nazionale che globale ed i positivi riflessi della vetrina mondiale del "*Food & Beverage Made in Italy*", in termini di crescita del sistema e di benefici per lo sviluppo sostenibile, per l'effettiva redistribuzione delle risorse nel pianeta e per la promozione di una sana ed equilibrata alimentazione.

Il programma Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale, con minori risorse del 2014, pari a 49 milioni, è affidato all'Ispettorato "ICQRF", qualificato dall'Amministrazione come il più importante organo di controllo dell'agroalimentare italiano di qualità e uno dei maggiori a livello mondiale. Tale struttura ha operato attivamente nei controlli, in veste di Autorità italiana competente sul territorio dell'Unione europea a prevenire o fermare l'uso illegale di denominazioni di origine protetta ed indicazioni geografiche protette italiane, effettuando fra l'altro più di 500 controlli nella Terra dei fuochi.

Un *focus* specifico è stato dedicato ad alcune problematiche, già oggetto di attenzione di questa Corte nelle precedenti analisi. Perciò si è ritenuto opportuno esplicitare gli elementi di novità ovvero il permanere delle criticità già evidenziate

In riferimento alla gestione commissariale ex Agensud soppressa e le cui funzioni e risorse sono state trasferite al Ministero nel 2015, il Commissario *ad acta* ha relazionato sullo stato della ricognizione delle risorse, dall'inizio della gestione a conclusione, per un ammontare di circa 1,4 miliardi, dei quali erogati oltre 540 milioni, e dei progetti, oltre 2000 in atto o conclusi, evidenziando la complessità della rendicontazione, peraltro ancora non completata.

In materia di ippica, permangono le criticità già poste in luce da questa Corte in ordine alla gestione dell'ex ASSI, soppressa ormai dal 2012 e le cui risorse e funzioni sono trasferite al Ministero. Il dirigente, delegato fino al 30 giugno 2016 per le operazione di pagamento e riscossione della soppressa gestione, nonché in via provvisoria per la nuova ordinaria amministrazione, ha riferito in ordine alla situazione contabile, sia relativa al piano di rientro per il pagamento dei residui passivi per 96,6 milioni, onorato per il 97 per cento, sia in relazione ai pagamenti dei debiti al 2012 che ammontavano a 206,7 milioni. Nel triennio 2013-2015 sono stati impiegati i fondi a disposizione pari a 439,7 milioni, dei quali rendicontati ad oggi poco più di 200 milioni. In ordine ai residui attivi dell'ex Assi, accertati a tutto il 2012 per 206 milioni, non sussiste ancora rendicontazione, ed in ordine ai quali si nutrono dubbi sulla possibilità di recupero del credito.

Se appare oltremodo apprezzabile e di indubbia valenza contabile il ricondurre la gestione nell'ambito del bilancio dello Stato e nella responsabilità del Ministero, nondimeno presenta profili di criticità la tempistica di rendicontazione a chiusura delle gestioni, che non sempre risulta chiara e tempestiva.

Infine, ancora di complessa analisi è la situazione contabile del recupero del prelievo dovuto per le c.d. quote latte. AGEA ha riferito che il prelievo imputato per le campagne lattiere dal 1995 al 2009 è di 2,3 miliardi, il prelievo ancora dovuto è di 1,34 miliardi. Di questo, per la sola parte iscritta a ruolo, pari a 380 milioni più la quota interessi, risultano riscossi 4,8 milioni, mentre per 111 milioni le cartelle esattoriali risultano impugnate o sospese. Infine il contenzioso, istaurato avverso il prelievo, pone a rischio il recupero delle somme dovute. Anche per la campagna lattiera 2014-2015, nella quale vi è stato un esubero delle quote, il prelievo finale dovuto è di oltre 103 milioni, di cui 32 dovuti all'UE e il resto per finanziare il fondo per gli interventi di settore; di questi sono stati recuperati solo 17 milioni circa. Peraltro, anche in tale contesto, il contenzioso in atto ha posto in dubbio il fondamento normativo specifico del prelievo volto a finanziare il predetto fondo.

L'osservazione dei dati contabili relativi alle funzioni di competenza del Corpo Forestale, di notevole rilievo sul territorio sia in termini di ordine pubblico, di soccorso civile che di sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, ha evidenziato, per le tre missioni dedicate, che la spesa per redditi per 428,4 milioni copre l'84 per cento delle risorse stanziate nella categoria economica di riferimento di tutto il Ministero, mentre la categoria consumi intermedi registra una flessione rispetto al 2014, così come la spesa in conto capitale.

1. Programmazione strategica e finanziaria

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali elabora e coordina le linee della politica agricola, forestale, agroalimentare e per la pesca a livello nazionale, europeo ed internazionale. Le competenze del Ministero si pongono quale elemento di raccordo e di coordinamento tra le discipline generali stabilite a livello comunitario e l'ambito di gestione delle risorse e degli interventi specifici, che avviene a livello regionale. Per le attività si avvale anche di Enti vigilati che svolgono funzioni sulla base di distinte convenzioni: l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA); il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria[1] (CREA); l'Istituto di servizi per mercato agricolo alimentare (Ismea)[2]; l'Ente Nazionale Risi. La complessità del sistema, atteso il numero rilevante degli attori istituzionali potrebbe essere semplificata.[3]

Con il d.m. n. 1998 del 09/06/2015 sono state disciplinate le nuove misure organizzative del Ministero, a seguito del trasferimento delle funzioni svolte dalla gestione commissariale di cui all'articolo 19, comma 5, del decreto-legge dell'8 febbraio 1995, n. 32, convertito in legge con l'art. 1, comma 1, della legge del 7 aprile 1995, n. 105 (gestione commissariale ex Agensud).

L'art. 8, comma 1, lett. a) della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", prevede, tra l'altro, il riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli e nel settore agroalimentare, conseguente alla riorganizzazione del Corpo Forestale dello Stato e l'eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia, fatte salve le competenze del medesimo Corpo Forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi da attribuire al Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco. È stata individuata l'Arma dei Carabinieri: sul punto si è di recente espresso positivamente il Consiglio di Stato[4].

La direttiva emanata dal Ministro (prot. n. 707 del 23/01/2015) indica, con toni di preoccupazione, il contesto nel quale deve intervenire la politica di settore e, in termini gestionali, il Ministero. Sulla base dei dati relativi al 2014, la direttiva individua i due principali fattori di crisi per l'agricoltura italiana e cioè i costi di produzione elevati e la crisi dei consumi, nonché l'andamento climatico eccezionalmente negativo del 2014. Unici segnali positivi sono riferibili ai dati ISTAT sul valore aggiunto in agricoltura nel primo trimestre 2014 e sulle esportazioni agroalimentari nei primi quattro mesi dell'anno, come pure agli sviluppi del credito in agricoltura, e ad una lieve ripresa alla fine dell'anno. In tale quadro, la direttiva considera prioritaria, anche per il triennio 2015-2017, "l'esigenza di accelerare la realizzazione di politiche di bilancio, combinando azioni di razionalizzazione della spesa con obiettivi di crescita e di sviluppo nei settori di rilevanza strategica dell'agricoltura, dell'ippica e della pesca."

Le priorità politiche principali sono la "Semplificazione e accelerazione del processo di attuazione della Politica agricola comune", "La promozione del *Made in Italy* e rafforzamento delle azioni a tutela dei prodotti di qualità" e la "Promozione dello sviluppo, dell'occupazione, della competitività' e della qualità nel settore agricolo, agroalimentare, ippico e della pesca". Nel 2015, prosegue la direttiva, si dovrà dare applicazione alla riforma della politica agricola comune, ed attuare il Programma di sviluppo rurale Nazionale; importante sarà il ruolo di coordinamento all'evento mondiale Expo 2015. Obiettivi specifici sono la valorizzazione della qualità

---

[1] A seguito della incorporazione nel CRA dell'INEA con legge 190/2014.

[2] In base a quanto previsto dall'articolo 1, commi 659 e ss., della legge del 28 dicembre 2015, n. 208, l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare-ISMEA è subentrato nei rapporti giuridici attivi e passivi di ISA S.p.A., ivi inclusi i compiti e le funzioni a questa attribuiti dalle disposizioni vigenti.

[3] Disegno di legge: S. 1328 - "Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo, agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura" (approvato dal Senato) (3119).

[4] Consiglio di Stato, Commissione speciale – parere 12 maggio 2016 - Oggetto: schema di d.lgs. recante: "Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo Forestale dello Stato ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge del 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche.

agroalimentare e del *Made in Italy* dei prodotti agroalimentari, sia nel mercato europeo sia in quello extraeuropeo, la ricerca e sperimentazione in agricoltura, le misure di regolazione del mercato e degli interventi per le forme organizzate delle imprese nonché quelle destinate all'integrazione di filiera nel sistema agricolo e agroalimentare e il rafforzamento dei distretti agroalimentare e sostegno e stabilizzazione del settore ippico. Nel settore della pesca e dell'acquacoltura, si fa riferimento all'attivazione del nuovo Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), unitamente alla conclusione degli interventi finanziati dal Fondo europeo per la pesca (FEP).

Nel mese di ottobre è stato emanato un aggiornamento della direttiva ministeriale (prot. n. 9710 del 06/10/2015), con l'integrazione delle schede relative a specifici obiettivi[5], connessi fra l'altro alle nuove funzioni a seguito del trasferimento delle funzioni svolte dalla gestione commissariale della soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (Agensud).

Nel DEF 2016 si ravvisa qualche segnale di miglioramento a livello settoriale, ove si indica che la crescita del Pil è riconducibile ad aumenti in volume nell'agricoltura, silvicoltura e pesca (+3,8 per cento).

Tra le misure introdotte nel corso del 2015, che contribuiscono alla riduzione della pressione fiscale, negli ambiti di competenza del Ministero, il DEF individua quelle relative all'IMU per i terreni agricoli[6] e ravvisa per il 2016 effetti positivi introdotti dalla legge di stabilità 2016[7].

A livello europeo si rammenta che, nel 2014, si è concluso il negoziato con la Commissione europea per la definizione dell'Accordo di partenariato 2014-2020[8], che presenta l'assetto strategico e gli obiettivi tematici sui quali si concentrano gli interventi finanziati dai Fondi di investimento europei (SIE), relativi sia alla politica di coesione perseguita specificamente dai fondi strutturali (FESR e FSE), sia per quanto qui riguarda, all'agricoltura e alla pesca (FEASR e FEAMP), nell'ambito di un quadro strategico comune. Le risorse del FEASR e del FEAMP ammontano a circa 11 miliardi complessivi. I processi di attuazione delle politiche agricole in generale e, in particolare della PAC, sono analizzati dalla relazione che la Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali di questa Corte redige annualmente.[9]

Gli obiettivi della nuova PAC, che doveva essere attuata sin dal 2014[10], sostengono il reddito agrario attraverso pagamenti diretti, condizionati al rispetto di specifici requisiti, nello svolgimento dell'attività agricola:

- L'utilizzo razionale e responsabile delle fonti idriche ai fini dell'irrigazione;
- La tutela della biodiversità;
- L'efficienza energetica e le fonti rinnovabili.

Al riguardo, il documento "La nuova PAC: le scelte nazionali di attuazione del Regolamento *(UE) n. 1307/2013*"[11], ha definito e indicato alla Commissione europea le scelte

[5] Ed inoltre per rimodulazione degli indicatori associati all'obiettivo strategico richiesti dal Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale e dal Dipartimento delle politiche competitive.

[6] Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 4.

[7] Tra i quali le agevolazioni IRAP per il settore agricolo. Vengono ricordate inoltre le modifiche, operate della legge di stabilità 2016, alle esenzioni IMU per i terreni agricoli (articolo 1, comma 10, lettere c) e d) e comma 13).

[8] Approvato con Decisione di esecuzione C(2014) 8021 final.

[9] Sezione di controllo affari comunitari e internazionali: deliberazione n. 2/2015 Relazione annuale 2014, avente ad oggetto "Rapporti finanziari con l'UE l'utilizzazione dei Fondi comunitari".

[10] I ritardi nelle sedi europee dei negoziati hanno comportato il rinvio al 2015 (anziché a partire dal 2014) dell'entrata in vigore del regolamento sui pagamenti diretti agli agricoltori e di talune misure previste dal regolamento OCM Unica e, contestualmente, la necessità di prevedere un regolamento transitorio per garantire la prosecuzione degli aiuti anche per il 2014.

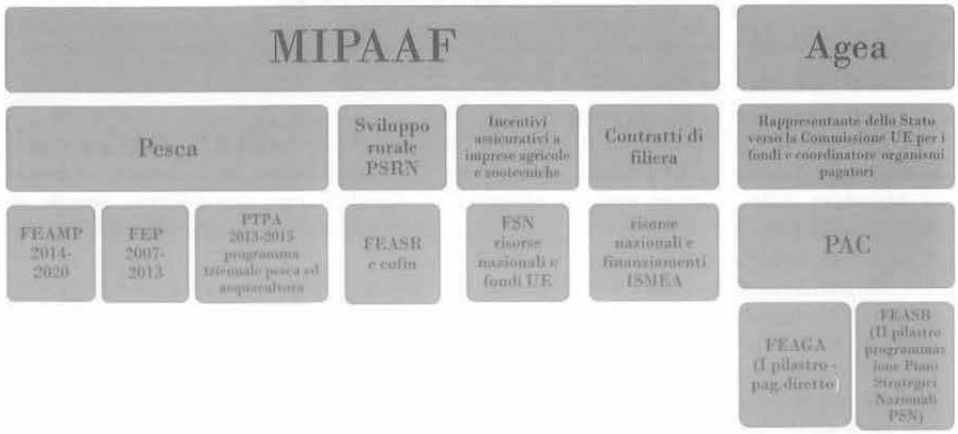
[11] Il documento approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 31 luglio 2014 e notificato il 1° agosto alla Commissione. In ragione del mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, il Consiglio dei Ministri ha, poi, approvato il decreto del 18 novembre 2014[11], recante "Disposizioni nazionali di applicazione del Regolamento (UE) n. 1307/2013". Il metodo ivi indicato si basa sul cosiddetto metodo 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*).

nazionali in materia di pagamenti diretti; 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.

La nuova Politica agricola comune per l'Italia prevede misure di sostegno al mercato, al reddito e allo sviluppo rurale, con una disponibilità, dal 2014 al 2020, di risorse complessive di circa 52 miliardi.

Si ritiene utile evidenziare sinteticamente, attraverso l'ausilio di un prospetto, i flussi di finanziamento delle principali politiche del Ministero, sia provenienti da fonti comunitarie che nazionali.

FIGURA 1



Come già accennato, il Ministero si avvale di alcuni organismi vigilati. Si ritiene utile evidenziare il valore complessivo della spesa di personale, atteso che molte attività riconducibili alle funzioni del Ministero sono svolte da soggetti istituzionali distinti dal ministero stesso. Come già anticipato, il MIPAAF si avvale dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA)[12]; del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA)[13]; dell'Istituto di servizi per mercato agricolo alimentare (Ismea)[14]; dell'Ente Nazionale Risi. Appare evidente che oltre alla spesa di personale del Ministero ("redditi di lavoro" stanziato 512,1 milioni e pagato di competenza 469,5 milioni) occorrerebbe considerare quella dei predetti organismi vigilati (124,6 milioni circa per costo del personale e consulenze), al solo fine di comprenderne il valore complessivo indicativo e la grandezza di riferimento, anche se alcuni dei predetti organismi svolgono funzioni per diversi soggetti pubblici.

[12] Di recente si è pronunciata la Sezione Enti sulla gestione finanziaria 2012-2013 dell'AGEA (Del. 32/2016).
[13] A seguito della incorporazione nel CRA dell'INEA con legge 190/2014.
[14] In base a quanto previsto dall'articolo 1, commi 659 e ss., della legge 28 dicembre 2015, n. 208, l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare-ISMEA è subentrato nei rapporti giuridici attivi e passivi di ISA S.p.A., ivi inclusi i compiti e le funzioni a questa attribuiti dalle disposizioni vigenti.

ENTI VIGILATI

(in migliaia)

Ente	Dirigenti	Non dirigenti	Totale personale	Costo personale	Costo consulenze	Totale Costo	31-dic
AGEA	**13**	**249**	**262**[15]	**16.143**		**16.143**	2014
CREA	**17**	**1.609**	**1.626**	**89.315**		**89.315**	2015
Ismea	5	127	132	8.516	125	8.641	
ISA	4	31	35	3.856	77	3.933	
SGFA		7	7	763	218	981	
Ismea	**9**	**165**	**174**	**13.135**	**420**	**13.555**	2014
ENR	**3**	**77**	**80**	**4.009**		**4.009**	2015
UNIRELAB		**33**	**33**	**1.449**	**131**	**1.580**	2015
POLLENZO		**1**	**1**	**24**			2015
Totale	**42**	**2.134**	**2.176**	**124.075**	**551**	**124.602**	

Fonte: dati organismi vigilati comunicati o desunti all'ultimo rendiconto approvato

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

La legge del 23 dicembre 2014, n. 191 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017", reca, per lo stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, uno stanziamento iniziale di competenza di circa 1,3 miliardi (+11,3 milioni rispetto al 2014); lo stanziamento definitivo è più elevato (1,43 miliardi; +66 milioni rispetto al 2014).

Gli stanziamenti definitivi 2015 registrano una crescita di quasi il 5 per cento (+66 milioni), che porta a recuperare una parte della sensibile discesa avuta nel 2014 (-11,5 per cento), in virtù soprattutto della ripresa delle spese in conto capitale che ammontano a 435 milioni (+19,3 per cento e +70 milioni rispetto al 2014). Il titolo II, difatti, era in calo nel precedente biennio e nel 2015, tornato al livello del 2013, rappresenta oltre 30 per cento degli stanziamenti totali e più della metà delle variazioni d'esercizio hanno interessato proprio le spese in conto capitale, soprattutto per reiscrizioni in conto capitale. Le spese correnti, con 999 milioni, mostrano un leggero aumento (+1,3 per cento) ma tornano alla quota relativa del 2013, sotto il 70 per cento degli stanziamenti (tavola 1).

In riduzione appare comunque il valore delle reiscrizioni sul totale delle variazioni, in tre anni passato dal 65 al 54 per cento di quest'ultime.

La tavola seguente illustra nel triennio gli stanziamenti complessivi.

TAVOLA 1

STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in milioni)

Totale titoli	Esercizio	Stanz. iniz. comp.	Var. stanz. iniz.	*di cui reiscr.*	Stanz. def. comp.	Var. su anno prec. Stanz.def.	% Stanz. def. comp.
Titolo I	2013	967	111	*19*	1.078	128	69,7
	2014	931	54	*9*	986	-92	72,1
	2015	931	68	*11*	999	13	69,7
Titolo II	2013	291	177	*168*	468	-94	30,3
	2014	320	44	*51*	365	-103	26,7
	2015	350	85	*72*	435	70	30,3
Titolo III	2013						0,0
	2014	17			17	17	1,3
	2015					-17	0,0
Spese complessive	2013	1.258	288	*188*	1.546	34	100,0
	2014	1.269	99	*60*	1.368	-178	100,0
	2015	1.280	153	*83*	1.434	66	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[15] Dati al 2013, estratti dalla delibera citata della Sezione Enti.

Dal punto di vista delle missioni (tavola 2), l'aumento delle risorse dell'esercizio rispetto al 2014 è dovuto sostanzialmente ai 45 milioni in più stanziati sui "Fondi da ripartire" (vedi tavola 5) e ai 26 milioni sulla missione 9 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca". Quest'ultima mantiene il peso più consistente sulle risorse dell'Amministrazione, con il 58 per cento degli stanziamenti, che comunque restano ancora inferiori al 2013.

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONI TRIENNIO

(in milioni)

Missioni	Stanziamenti definitivi di competenza			Variazione anno precedente			% sul totale (Stanziamento definitivo di competenza)		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
007.Ordine pubblico e sicurezza	168	166	180	4	-2	14	10,8	12,1	12,5
008.Soccorso civile	144	158	140	-5	14	-18	9,3	11,5	9,8
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	999	806	832	52	-193	26	64,7	58,9	58,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	212	210	207	-11	-2	-3	13,7	15,4	14,4
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	19	23	25	-4	4	2	1,2	1,7	1,8
033.Fondi da ripartire	3	5	50	-1	2	45	0,2	0,4	3,5
Totale	**1.546**	**1.368**	**1.434**	**34**	**-178**	**66**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Se in termini percentuali, senza considerare la missione 33, i servizi istituzionali ricevono il maggior incremento (+10,6), crescono però in termini assoluti soprattutto la missione "Ordine pubblico e sicurezza" (+8,3 per cento e +14 milioni), che registra stanziamenti definitivi per 180 milioni, e la missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" (+3,2 per cento e +26 milioni), che presenta uno stanziamento di 832 milioni. Al contrario, la missione "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" vede una contrazione delle risorse, pur restando la seconda missione per rilievo finanziario (207 milioni). La missione "Soccorso civile" vede contrarre gli stanziamenti (-18 milioni).

2.2. Analisi della gestione delle spese

Pur crescendo impegni e pagamenti in valore assoluto, rispettivamente a 1,34 miliardi e 1,14 miliardi, la gestione del 2015 vede un calo della loro quota relativa sugli stanziamenti di oltre due punti percentuali, incrementando le economie (44,3 milioni) dal 2 a oltre il 3 per cento delle risorse stanziate, soprattutto nelle missioni 8 e 18, dove l'aumento cumulato va oltre 13 milioni (le maggiori economie si riscontrano nella categoria economica I, redditi da lavoro).

TAVOLA 3

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI - COMPETENZA

(in migliaia)

Missione	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni c/competenza		Pagato competenza		Res N Form Propri		Res N Form Stanz.		Economie/Maggiori spese comp.	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
007.Ordine pubblico e sicurezza	165.877	179.684	161.382	173.066	156.446	170.399	4.936	2.667	392	2.216	4.103	4.402
008.Soccorso civile	157.854	139.963	149.690	120.865	140.126	114.037	9.564	6.828	1.817	6.535	6.347	12.563
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	805.923	831.758	791.071	796.833	611.599	606.441	179.471	190.392	11.335	29.896	3.517	5.029
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	210.303	207.046	196.425	187.446	187.980	180.768	8.445	6.678	2.467	1.559	11.411	18.042
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	22.845	25.261	17.528	19.742	16.511	18.591	1.017	1.151	1.549	1.261	3.767	4.259
033.Fondi da ripartire	4.947	50.011	4.947	50.011	4.947	50.011	0	0	0	0	0	0
Totale	**1.367.748**	**1.433.723**	**1.321.043**	**1.347.962**	**1.117.610**	**1.140.247**	**203.433**	**207.715**	**17.561**	**41.466**	**29.144**	**44.295**

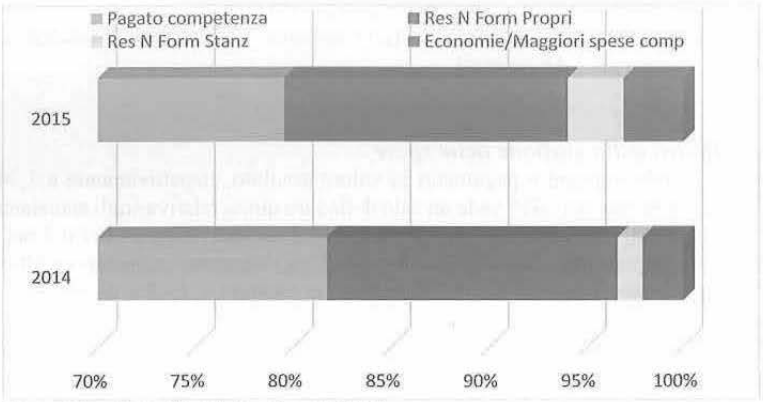
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Vista la relativa stazionarietà dei residui propri, tra il 14 e 15 per cento degli stanziamenti, il minor utilizzo delle risorse è ricaduto sui residui di stanziamento, più che raddoppiati, e sulle citate economie, i quali assieme arrivano a coprire il 6 per cento delle risorse assegnate (dal 3,4 per cento del 2014).

La figura rende evidenti nel biennio gli abbassamenti di impegni e pagamenti con il conseguente quasi raddoppio delle risorse passate a residuo di stanziamento e in economia, a testimoniare la maggiore vischiosità gestionale dell'ultimo esercizio chiuso.

FIGURA 2

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA: COMPOSIZIONE GESTIONALE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS
In verde il totale impegni di competenza

Tra le missioni istituzionali, solo "Ordine pubblico e sicurezza" migliora i suoi pagamenti sia in termini assoluti che relativi (da 96,9 a 98,5 per cento, +14 milioni); si contraggono in termini assoluti nelle altre missioni ma, mentre cresce la quota pagata sugli impegni per le missioni 18 e 8 (rispettivamente da 95,7 a 96,4 per cento e da 93,6 a 94,4), l'unica missione a perdere in termini assoluti e relativi è la 9 che passa da 77,3 per cento del 2014 a 76,1 (-5,16 milioni).

I fondi nazionali più importanti non registrano economie nella gestione e l'impegnato, di fatto tutto in carico al capitolo 7439 per gli incentivi assicurativi è interamente pagato.

TAVOLA 4

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI: FONDI FUNZIONALI - COMPETENZA

(in migliaia)

Capitolo di Spesa		Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni di competenza		Pagato competenza		Res N Form Propri		Res N Form Stanz.	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
2302	Fondo per la valorizzazione, la promozione e la tutela in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari		6.000		6.000		0		6.000		0
7350	Fondo di solidarietà nazionale della pesca e dell'acquacoltura per danni alle strutture produttive e alla produzione		250		0		0		0		250
7439	Fondo di solidarietà nazionale-incentivi assicurativi	109.150	120.000	109.150	120.000	109.150	120.000	0	0	0	0
7818	Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura e nel settore della pesca	1.160	714	1.160	714	1.160	673	0	41	0	0
Totale		**110.310**	**126.964**	**110.310**	**126.714**	**110.310**	**120.673**	**0**	**6.041**	**0**	**250**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I 45 milioni su citati, in ordine alla missione 33, sono stati stanziati in conto capitale sul capitolo 7851 (categoria economica XXVI - Altri trasferimenti in conto capitale), per ripianare i debiti nei confronti degli Enti territoriali in esito al riaccertamento straordinario ex DL 66/2014 (tavola 5).

TAVOLA 5

FONDO C/CAP RIPIANO DEBITI 7851(MISSIONE 33)

(in migliaia)

Capitolo di Spesa		Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza
7851	Fondo di conto capitale destinato al ripiano dei debiti nei confronti degli Enti territoriali istituito in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi di cui al decreto-legge n. 66/2014	45.000	45.000	45.000
Totale		**45.000**	**45.000**	**45.000**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'evoluzione dei debiti fuori bilancio, che al termine dell'esercizio 2014 ammontavano a 290 mila euro, evidenzia nel 2015 la formazione di nuove situazioni debitorie fuori bilancio per 11,5 milioni, quasi interamente smaltiti nell'esercizio con pagamenti in conto sospesi della tesoreria[16]. Peraltro, al 31/12 la consistenza dei debiti fuori bilancio risulta più elevata (324,6 mila euro) per mancato smaltimento dei debiti pregressi.

La maggior parte dei nuovi debiti fuori bilancio, pagati in conto sospesi (SOP) sono dovuti a spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori, rimborso delle spese di patrocinio legale.

2.3. Gestione dei residui

Nella gestione residui non emergono particolari di rilievo: mantenendo nel biennio una generale simmetria tra le componenti dei residui (figura 3), salvo un incremento sia di quelli da stanziamento (soprattutto nei trasferimenti in conto capitale della missione 9) sia delle economie, il cui saldo algebrico determina un abbassamento dei finali (334 milioni), come illustrato nella tavola e figura seguenti.

[16] Le spese di lite sono relative al contenzioso riguardante la siccità della Regione Puglia del 1990 ed altri contenziosi; in particolare l'Amministrazione ha provveduto a richiedere e successivamente a regolare un pagamento in conto sospesi, a favore della Regione Marche a seguito di sentenza sfavorevole per l'Amministrazione di 7,8 milioni.

TAVOLA 6

GESTIONE RESIDUI – BIENNIO 2014 - 2015

(in milioni)

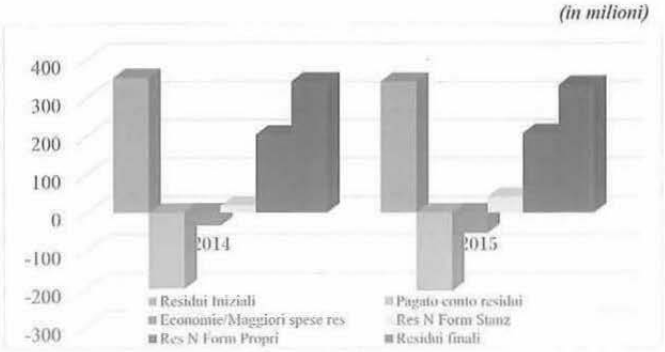
Esercizio	Residui Iniziali	Impegni in c/residui	Pagato c/residui	Res N Form Stanz	Res N Form Propri	Economie/Maggiori spese res	Residui finali
2014	353	23	200	18	203	34	343
2015	343	14	205	41	208	53	334

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

FIGURA 3

GESTIONE RESIDUI: MODULAZIONE RESIDUI FINALI BIENNIO 2014 – 2015

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.4. Fondi di rotazione

La tavola seguente elenca le gestioni fuori bilancio ed altri fondi connessi alle funzioni del Ministero. Alcune gestioni sono stralcio e in via di chiusura. Per approfondimenti si rinvia al capitolo dedicato ai fondi di rotazione.

TAVOLA 7

FONDI DI ROTAZIONE E ALTRI FONDI

(in milioni)

Denominazione	Descrizione	N. conto di tesoreria, CS o CCB	Autorizzazione normativa	Soggetto gestore	Disponibilità finale al 31/12/15
ISA CONTRATTI FILIERA L.80-05	Istituto per lo sviluppo agroalimentare - Contratti di filiera	21099	Articolo 10-*ter*, decreto-legge 35/2005, conv. dalla legge 80/2005	ISA SPA	4,2
CONTRATTI FILIERA	Contratti di filiera	Conto corrente bancario	Articolo 10-*ter*, decreto-legge 35/2005, conv. dalla legge 80/2005	ISA SPA	8,3
ISTITUTO DI STUDI, RICERCHE E INFORMAZIONI SUL MERCATO AGRICOLO - Ismea	Fondo imprenditorialità in agricoltura	22054	Articolo 1, comma 2, decreto ministeriale 28/12/2006	Ismea	13,4
M.A.F-FONDO SOLIDARIETA NAZ	Fondo di solidarietà nazionale	24101	Articolo 1, decreto legislativo 102/2004	FSN	2,7
FONDO SVIL MECC AGRIC L.910-66	Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura (gestione stralcio)	23507	Articolo 5, legge 949/1952 e art. 12, legge 910/1966 (DL 377/75 art. 7, dPR 616/77, legge 418/89 art. 3, Prorogato sino al 31/12/2008 dall'art. 26 c. 2 DL n. 248/2007 poi legge 31/2008)	MIPAAF	0,5
FONDO CENTR CRED PESCH.L.41-82	Fondo centrale per il credito peschereccio (gestione stralcio)	23511	Art. 10, legge 41/1982 e art. 13, decreto legislativo 154/2004	MIPAAF	1,7
BANCA NAZIONALE DEL LAVORO	Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice (gestione stralcio)	29838	Art. 16, legge 590/1965 (soppresso con dPR 616/77 art. 110, c.1)	BNL	(non comunicato dal gestore)

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

3. Missioni e Programmi

In questa sezione si analizzano i risultati conseguiti e le connesse criticità, nonché i principali profili gestionali di alcune missioni e dei relativi programmi.

Le missioni intestate al Ministero, oltre a quelle trasversali (Servizi istituzionali e fondi da ripartire) sono 4, peraltro condivise con altri Ministeri. Esse sono la missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" e la missione "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente". Ed ancora la missione "Ordine pubblico e sicurezza" e la missione "Soccorso civile", entrambe facenti capo al Corpo Forestale dello Stato.

3.1. Missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca"

La missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", con uno stanziamento complessivo nel bilancio dello Stato di 1,01 miliardi nel 2015, per la parte di competenza del MIPAAF è pari a 832 milioni e assorbe il 58 per cento degli stanziamenti definitivi del Ministero. La missione è anche intestata, per alcuni programmi, al Ministero dell'economia e delle finanze (18 per cento), mentre gli stanziamenti del MIPAAF rappresentano l'82 per cento dell'intera missione. Le attività di competenza, dipanate per i 3 programmi, attengono alle politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale, alle politiche nazionali in materia di agricoltura pesca ed ippica, ed alla vigilanza e repressioni delle frodi nei settori agricoli agroalimentare agroindustriale e forestale.

La tavola seguente espone i dati gestionali in termini di classificazione economica, evidenziando tra le spese correnti una crescita dei trasferimenti (+3,5 per cento) ma una diminuzione dei consumi intermedi (-6 per cento), mentre tra le spese di capitale sono in aumento gli investimenti fissi (+4,3 per cento) e, più marcatamente, anche i trasferimenti in conto capitale (+14 per cento), che assieme raggiungono il 43,3 per cento degli stanziamenti (erano al 40,5 nel 2014), contro il 47,4 delle spese correnti citate (dal 48,7 per cento nel 2014), equilibrando contabilmente il funzionamento e l'investimento, anche in presenza di un dilatamento rilevante delle altre uscite correnti (già evidenziato nella parte generale, soprattutto spese per liti, arbitraggi e patrocini legali) che arrivano a quasi 10,5 milioni, più di cinque volte le risorse del 2014.

Scende sotto l'80 per cento degli impegni il pagato di competenza dei trasferimenti, sia correnti che in conto capitale, per cui il loro contributo cumulato ai residui propri (cresciuti per entrambi oltre il 50 per cento sul 2014) sale dal 10 al 13,3 per cento degli stanziamenti 2015.

Sempre in raffronto agli impegni, migliora decisamente il pagato sui consumi intermedi (dal 59 a oltre il 70 per cento); tuttavia ciò è dovuto soprattutto al calo delle risorse disponibili (-5,9 milioni) e all'aumento delle economie di quasi il 28 per cento, per cui una combinazione tra minori risorse per gli impegni, che mantengono quota 98 per cento degli stanziamenti, e la lieve discesa assoluta dei medesimi (-2 milioni) erode circa la metà del miglioramento gestionale che in valore assoluto misura 8,8 milioni di pagato in più.

Le economie (5 milioni) crescono a fine esercizio del 43 per cento (+1,5 milioni) soprattutto in ragione dei redditi da lavoro (2,8 milioni) e dei consumi intermedi (2 milioni); in particolare per i redditi (+1,3 milioni e +79 per cento) ciò è dovuto soprattutto ad eccedenze di spesa del 2014 per circa 650 mila euro a valere sul capitolo 1871 (pg. 1 e 2) e ad economie 2015 sul medesimo per quasi 390 mila euro.

TAVOLA 8

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 9

(in migliaia)

Categorie spesa Titoli spesa	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni c/competenza		Pagato competenza		Res N Form Propri		Res N Form Stanz.		Economie/Maggiori spese comp.	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	67.729	66.604	66.135	63.750	65.922	63.537	214	213	0	0	1.593	2.853
di cui imposte pagate sulla produzione	*4.125*	*4.051*	*4.008*	*3.902*	*4.008*	*3.901*	*1*	*1*	*0*	*0*	*117*	*149*
Consumi intermedi	125.813	118.369	123.682	116.284	73.125	81.974	50.557	34.310	559	77	1.572	2.007
Trasferimenti di parte corrente	266.520	275.927	266.437	275.735	221.409	207.216	45.028	68.519	0	0	84	191
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*151.918*	*142.358*	*151.911*	*142.302*	*114.989*	*108.709*	*36.923*	*33.593*	*0*	*0*	*7*	*55*
Altre uscite correnti	2.062	10.575	2.169	10.573	2.012	10.363	156	210	0	0	-106	2
di cui interessi passivi	*467*	*0*	*467*	*0*	*467*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
SPESE CORRENTI	**462.125**	**471.474**	**458.422**	**466.342**	**362.468**	**363.091**	**95.955**	**103.251**	**559**	**77**	**3.143**	**5.054**
Investimenti fissi lordi	122.118	127.419	118.734	121.212	62.664	76.230	56.070	44.982	3.367	6.201	17	6
Trasferimenti in c/capitale	204.196	232.865	196.430	209.278	168.984	167.120	27.446	42.158	7.409	23.617	357	-31
di cui alle Amministrazione pubbliche	*60.370*	*60.591*	*55.782*	*49.241*	*42.510*	*34.915*	*13.273*	*14.325*	*4.245*	*11.381*	*343*	*-31*
SPESE IN CONTO CAPITALE	326.314	360.284	315.164	330.491	231.648	243.350	83.517	87.141	10.776	29.818	374	-25
SPESE FINALI	788.439	831.758	773.587	796.833	594.115	606.441	179.471	190.392	11.335	29.896	3.517	5.029
Rimborso passività finanziarie	17.484	0	17.484	0	17.484	0	0	0	0	0	0	0
SPESE COMPLESSIVE	805.923	831.758	791.071	796.833	611.599	606.441	179.471	190.392	11.335	29.896	3.517	5.029

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'analisi per i singoli programmi della missione 9 pone in evidenza il peso percentuale degli stessi, da cui traspare come i programmi 2 – "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale" e 6 – "Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione" esauriscano le risorse della missione, con il solo programma 2 che assorbe un terzo delle risorse del Ministero e a cui è dedicato il prossimo paragrafo.

TAVOLA 9

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI: MISSIONE 9 –PROGRAMMI GESTIONE COMPETENZA

(in migliaia)

	Programmi	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni di competenza		Pagato competenza		Res N Form Propri		Res N Form Stanz.		Economie/Maggiori spese comp.		peso su stanz. def. Mipaaf	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
2	Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale	421.789	453.465	416.399	441.634	345.238	362.029	71.206	79.636	4.049	10.755	1.296	1.046	30,8	31,6
5	Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	49.920	48.240	46.181	43.478	43.829	42.025	2.352	1.453	1.566	2.482	2.173	2.279	3,6	3,4
6	Politiche competitive, della qualita' agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione	334.214	330.053	327.674	311.690	222.532	202.388	105.914	109.303	5.720	16.659	49	1.704	24,4	23,0
Totale		**805.923**	**831.758**	**790.253**	**796.802**	**611.599**	**606.441**	**179.471**	**190.392**	**11.335**	**29.896**	**3.517**	**5.029**	**58,9**	**58,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.1.1. Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale

Il programma di spesa è dedicato in primo luogo all'attuazione della nuova Politica agricola comune (PAC) per il rilancio del settore agricolo. Oltre alla centralità del comparto agricolo per uno sviluppo equo e stabile dei paesi UE, la PAC ora deve rivolgere particolare attenzione alla sicurezza alimentare, alla gestione sostenibile delle risorse naturali ed al mantenimento dell'economia rurale, nella cornice del principio di sussidiarietà.

Due sono i pilastri della politica: il I dedicato ai pagamenti diretti finanziato dal FEAGA ed il II allo sviluppo rurale, finanziato da FEASR. Le risorse complessive per 52 miliardi per l'Italia sono così ripartite:

- 27 miliardi per i pagamenti diretti (I pilastro);
- 20,9 miliardi per lo sviluppo rurale (comprensivi di 10,45 miliardi di cofinanziamento nazionale) (II pilastro);
- 4,2 miliardi per le organizzazioni comuni di mercato (OCM) [17].

Il sistema nazionale prevede le funzioni di AGEA quale autorità di gestione per alcune risorse, organismo pagatore per altre ed organismo di coordinamento di altri 10 organismi pagatori.

Funzione cruciale è la mappatura del territorio e delle colture, la cui responsabilità è stata attribuita ad AGEA[18], integrata nel Sistema informativo agricolo Nazionale (SIAN). In tale ambito, con lo strumento del *Geographic Information System* (GIS), si è progressivamente implementato anche in Italia il Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC). In tutte le Regioni dove non è stato ancora costituito un organismo pagatore regionale, AGEA, secondo il principio della sussidiarietà, svolge la funzione di organismo pagatore. In qualità di autorità competente in materia di Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC), AGEA è responsabile della tenuta dello stesso e deve garantirne l'utilizzo da parte di tutti gli organismi pagatori nella procedura di erogazione degli aiuti.

Nel corso del 2015, è stata data attenzione particolare alla definizione delle disposizioni applicative nazionali del nuovo regime dei pagamenti diretti, per definire il quadro normativo nazionale di riferimento della nuova programmazione della PAC[19]. Altra normazione secondaria è stata emanata in specifici settori, nell'ambito della riforma del regime dei pagamenti diretti[20].

Successivamente, a seguito di specifiche necessità espresse da AGEA, sono stati chiariti ulteriori aspetti applicativi[21]. Da ultimo è slittato il termine per la presentazione della domanda unica per l'anno 2015[22], in attesa dell'emanazione di talune linee guida applicative da parte della Commissione europea.

Con la precipua finalità di semplificazione, obiettivo indicato anche dalla direttiva del Ministro, sono state adottate numerose misure di snellimento burocratico[23], quali il modello dichiarativo semplificato, la realizzazione della Anagrafe unica nazionale integrata dalle Anagrafi regionali. In tale contesto, l'azienda agricola presenta una domanda unica di contributo/aiuto e le amministrazioni di competenza provvederanno a gestire ognuna per il proprio ambito. Altri decreti attuativi sono stati emanati nei diversi settori agricoli (cereali, ortofrutticolo, olio d'oliva,

---

[17] Regolamento UE n. 1308/2013.

[18] Decreto legislativo n. 99/2004.

[19] E' stato emanato il testo del d.m. n. 1420 del 26 febbraio 2015, con il quale si è provveduto a specificare taluni aspetti di dettaglio (attività agricola e agricoltore in attività, parcella, mantenimento delle superfici, attività minima, fascicolo aziendale semplificato).

[20] Con il d.m. n. 5149 del 24 settembre 2015, è stata data attuazione al regolamento delegato (UE) 2015/1383, che consente di regolarizzare le informazioni connesse agli obblighi di identificazione e registrazione degli animali, di cui al regolamento (CE) n. 1760/2000 o al regolamento (CE) n. 21/2004, rendendo ammissibili i capi a determinate condizioni.

[21] D.m. n. 1922 del 20 marzo 2015, che ha fornito chiarimenti in ordine ad alcuni profili (cessione aziendale, modalità di accesso alla riserva nazionale, aiuto accoppiato per il settore del latte e delle carni, istituzione del registro nazionale dei prati permanenti, controlli amministrativi).

[22] D.m. n. 1566 del 12 maggio 2015.

[23] D.m. 12 gennaio 2015, provvedimento a valenza orizzontale adottato nell'ambito dell'attuazione della PAC (c.d. Agricoltura 2.0).

lattiero, zootecnico, apistico, avicolo, OCM prosciutto, vitivinicolo). E sono state espletate attività per la valutazione delle domande pervenute.

Nell'ambito del settore ortofrutticolo, la riforma dell'Organizzazione Comune di Mercato (OCM) ha confermato il ruolo delle organizzazioni di produttori come strumento di gestione del mercato e ha mantenuto invariato il regime di sostegno ad esse indirizzato. Alla fine del 2015, risultano riconosciute 298 organizzazioni di produttori (OP) e 15 associazioni di organizzazioni di produttori (AOP)[24].

Nell'ambito del II pilastro, in relazione allo sviluppo rurale, l'attività si è concentrata sul supporto alle autorità di gestione regionali nella fase di chiusura della programmazione 2007-2013 e nell'impostazione dei Programmi di sviluppo rurale della nuova programmazione 2014-2020, nonché sulla approvazione dei programmi gestiti dal MIPAAF.

In tale contesto, le Regioni hanno compiti di programmazione dell'attività agricola sul territorio, in attuazione delle previsioni comunitarie: i Programmi di sviluppo rurale rappresentano il principale strumento di politica economica diretto ad intervenire in relazione alle carenze strutturali del settore agricolo, anche al fine rilanciare la competitività dell'agricoltura italiana. Il raccordo tra livello statale e regionale è attuato attraverso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

Assume preminente rilievo, nell'anno in esame, il Programma di sviluppo rurale nazionale (PSRN) approvato dalla Commissione europea nel mese di novembre 2015[25] (comprende tre misure: gestione del rischio agricoltura, infrastrutture irrigue, biodiversità animale ad interesse zootecnico), per un importo complessivo di 2 miliardi e 100 milioni, dedicati alle misure della gestione del rischio in agricoltura (circa 1 miliardo e 600 milioni), delle infrastrutture irrigue (circa 300 milioni) e della biodiversità animale (circa 200 milioni).

Il PSRN non è ancora avviato al 31/12/2015. È stato convocato il Comitato di sorveglianza del Programma nazionale, invitati i potenziali beneficiari a presentare la manifestazione di interesse per la domande di sostegno ed avviate le procedure di selezione.

Invece, il programma di sviluppo rurale 2014-2020 della Rete rurale Nazionale (RRN) [26] per l'Italia è stato adottato dalla Commissione europea il 26 maggio 2015 (dotazione di bilancio di circa 115 milioni di cui 59,6 milioni dal bilancio UE e 55 milioni di finanziamenti nazionali). La Rete sostiene le politiche per lo sviluppo rurale, attraverso lo scambio di esperienze e di conoscenze tra territori rurali e tramite una migliore attuazione e gestione dei programmi di sviluppo rurale italiani. Nell'ambito della Rete rurale Nazionale 2014-2020 sono state emanate le "Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale 2014-2020" (Intesa sancita in Conferenza Stato-Regioni nella seduta dell'11 febbraio 2016)[27].

Dato tale quadro generale, è opportuno un approfondimento sui dati più significativi relativi all'utilizzo delle risorse comunitarie.

La nuova programmazione FEASR ha visto nel 2015 il pagamento di soli 18 milioni da parte di altri organismi pagatori[28], nulla da parte di AGEA.

Per il periodo di programmazione precedente, FEASR 2007-2013, l'Amministrazione tramite AGEA ha riferito che, a seguito delle attività di chiusura[29] della programmazione, risultano spesi 8,85 miliardi, oltre alla quota di cofinanziamento, per un totale di 17,4 miliardi (con una percentuale di disimpegno solo dell'1,29 per cento), a fronte di una dotazione di 8,97 miliardi. L'AGEA, al riguardo, ha messo a disposizione la liquidità per permettere agli organismi

[24] Per un valore complessivo di prodotto commercializzato pari a circa 5,4 miliardi.
[25] Con decisione (C2015) 8312 del 20 novembre 2015.
[26] Programma approvato dalla Commissione europea il 26 maggio 2015, è stato adottato il decreto di costituzione del Comitato di sorveglianza (d.m. 17085 dell'11 agosto 2015), nonché predisposte le Convenzioni con gli Enti vigilati
[27] Documento redatto con l'obiettivo di uniformare le procedure connesse all'utilizzazione dei fondi relativi agli interventi di sviluppo rurale, nel rispetto dei principi relativi alla salvaguardia degli interessi nazionali e delle disposizioni comunitarie in materia.
[28] Veneto Lombardia e Provincia autonoma Trento.
[29] Le azioni di certificazione sono svolte dalla società Deloitte affidate con gara dal MIPAAF.

pagatori di corrispondere il dovuto in chiusura della programmazione 2007-2013, sia in termini di quota FEASR sia di cofinanziamento[30].

In relazione al FEAGA, AGEA ha riferito che, sulla base della rendicontazione annuale prevista, risulta nel 2015 erogato l'importo di 4,4 miliardi di cui la circa metà da AGEA stessa.

Nell'ambito del I e II pilastro, in relazione ai rapporti tra agricoltura e ambiente, rilevante è il concetto di "condizionalità", quale prerequisito essenziale per poter accedere ai fondi[31].

In ordine alla biodiversità si rammenta l'entrata in vigore della legge n. 194 del 2015 "Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità agraria e alimentare".

In relazione alle risorse nazionali che sostengono le politiche del Ministero, si rappresenta quanto segue.

Il Fondo di solidarietà nazionale – incentivi assicurativi è istituito e disciplinato dal decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102 per il sostegno delle imprese agricole danneggiate da calamità naturali e da eventi climatici avversi[32]. Ha l'obiettivo di promuovere principalmente interventi di prevenzione per far fronte ai danni alle produzioni agricole e zootecniche. Per tali finalità, prevede fra l'altro l'incentivazione alla stipula di contratti di assicurazione, mediante concessione di contributi sui premi, entro il limite delle risorse disponibili ed in coerenza con gli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato nel settore agricolo. Il contributo statale è concesso fino all'80 per cento del premio assicurativo, per contratti con determinate caratteristiche dettate dalle disposizioni normative. Il nuovo regime di aiuti al settore agricolo (Reg. UE 702/2014), a partire dal 1 gennaio 2015, consente una percentuale massima del 65 per cento e permette che l'integrazione dell'aiuto da parte dello Stato con risorse proprie possa avvenire solo dopo il pagamento dell'aiuto comunitario.

Nel 2015 per incentivi assicurativi, a fronte di uno stanziamento definitivo di 120 milioni, risulta impegnato e pagato l'intero importo (capitolo 7439)[33]. Sulla base delle disponibilità finanziarie, è stata predisposta la proposta di prelevamento dal Fondo di solidarietà nazionale e di riparto tra le Regioni di 33,8 milioni per gli interventi compensativi dei danni, ai sensi del d.lgs. n. 102 del 2004. La proposta è stata approvata dalla Conferenza Stato-Regioni[34].

---

[30] Con decreto 21 marzo 2016 del MEF, è stato assegnato il cofinanziamento nazionale pubblico di 1,53 miliardi a valere sul Fondo di rotazione di cui alla legge 183/1987 per i programmi operativi che beneficiano del sostegno del FEASR per la programmazione 2014-2020, l'erogazione sarà effettuata agli organismi pagatori riconosciuti *ex lege*.

[31] La condizionalità è un insieme di regole di comportamento degli agricoltori, che hanno l'obiettivo di imporre all'agricoltore un comportamento rispettoso dell'ambiente, attento alla sicurezza alimentare ed al benessere animale e volto al mantenimento dei terreni in buone condizioni. Al riguardo è stata attuata la verifica della coerenza delle delibere regionali di condizionalità con il d.m. n. 180 del 2015 ed è stato emanato il nuovo decreto per il 2016 (d.m. 3536/2016) in coerenza con i nuovi regolamenti dell'unione europea sui controlli, previo esame ed approvazione in Conferenza Stato-Regioni il 17/12/2015.

[32] Modificato dal d.lgs. 18 aprile 2008, n. 82, di adeguamento della normativa del Fondo di solidarietà nazionale, per la conformità agli Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale 2007-2013 (2006/C 319/01) e al regolamento (CE) 1857/2006, della Commissione, del'5 dicembre 2006. Il Regolamento (UE) della Commissione del 25 giugno 2014, n. 702/2014 dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli l07 e l08 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali. Il decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51, convertito dalla legge 2 luglio 2015 n. 91 in particolare riguarda l'*"accesso al fondo di solidarietà' nazionale per le imprese agricole che hanno subito danni a causa di eventi alluvionali e di infezioni di organismi nocivi ai vegetali"*.

[33] L'Amministrazione ha riferito che è proseguita l'attività istruttoria delle domande di aiuto sulla spesa assicurativa 2013 e l'attività relativa all'integrazione dei pagamenti comunitari sulla spesa assicurativa del medesimo anno e sulle polizze agevolate 2014, per le misure non finanziabili con risorse comunitarie; che sono altresì state completate le istruttorie di 132 richieste a fronte delle quali sono stati pagati complessivamente 28,58 milioni, oltre a cinque provvedimenti di impegno a favore di organismi pagatori tramite AGEA coordinamento per un importo di 91,42 milioni, a titolo di rimborso dell'integrazione con risorse nazionali delle misure assicurative di cui all'OCM vitivinicola anno 2014 (22 mila, +41,8 milioni) e art. 68 del Reg. (UE) n. 73/2009 anni 2013 (17,2 milioni) e 2014 (28,75 milioni +3,6 milioni). E' proseguita la predisposizione della regolamentazione attuativa delle misure di gestione dei rischi della nuova programmazione. Infine sono state accolte 42 richieste regionali di attivazione degli interventi compensativi del Fondo di solidarietà nazionale, di cui 21 in attuazione delle disposizioni introdotte dall'art. 5 del decreto-legge n. 51/2014.

[34] Atto n. 6 /CSR del 20 gennaio 2016.

Passando al settore della pesca, le linee di attività sono finanziate da fondi comunitari e da fondi nazionali; quanto ai fondi comunitari, il Fondo europeo per la pesca -FEP[35], è relativo alla programmazione 2007-2013 ed il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca -FEAMP al periodo di programmazione 2014-2020.

Lo stato di avanzamento del programma operativo del FEP al 30 settembre è pari a 94 per cento in termini di impegni e al 70 per cento in termini di spesa. Sulla base dei dati rinvenuti nella relazione del Comitato di sorveglianza del 24/11/2015, la dotazione finanziaria complessiva è di 769,7 milioni (dotazione UE e nazionale) di cui 564 milioni "obiettivo convergenza" e si riscontrano differenti velocità di realizzazione fra area convergenza e fuori convergenza, in relazione a criticità ed aree in difficoltà presenti nelle regioni proprio dell'obiettivo convergenza. I pagamenti complessivi ammontano a 540 milioni[36].

In relazione al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca- FEAMP, l'attuazione è assicurata mediante un unico Programma operativo Nazionale[37], di cui la Direzione generale della pesca marittima e dell'Acquacoltura del Ministero è autorità di gestione. La dotazione finanziaria è di 537 milioni di risorse comunitarie e di 440,8 milioni di risorse nazionali, più 356,7 milioni FdR[38]. La quota comunitaria comprende anche risorse, per un ammontare complessivo pari a circa 106 milioni di quota comunitaria, destinate agli interventi relativi al controllo e raccolta dati. Le risorse comunitarie inerenti gli altri interventi connessi al settore pesca e acquacoltura, pari a 430 milioni di quota comunitaria, sono stati ripartiti fra Stato (33 per cento), Regioni e Province autonome (67 per cento), in sede in sede di Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, del 17 dicembre 2015.

L'analisi specifica dei fondi comunitari è di competenza della Sezione di controllo affari comunitari e internazionali nella Relazione annuale sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari, alla quale si fa rinvio.

In ordine ai profili contabili, i dati di bilancio del programma Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale sono rappresentati nella tavola seguente che illustra gli andamenti gestionali e le dinamiche più significative, per categorie economiche.

Lo stanziamento definitivo del programma è pari a 453,5 milioni.

Pur aumentando in valore assoluto, scende la quota degli impegni sugli stanziamenti (da 98,7 a 97,4 per cento) e la stessa quota pagamenti di conseguenza perde più di due punti nel 2015 (79,8 per cento a 362 milioni), in quanto mantiene il livello degli impegni intorno all'82 per cento, pur in calo di 0,9 per cento.

In ordine alla spesa corrente rimasta pressoché invariata, un forte ridimensionamento emerge nei consumi intermedi, che subiscono un deciso calo delle risorse, mantenendo costante la capacità di impegno (circa 96 per cento), mentre i pagamenti subiscono una decelerazione ulteriore, sino a generare residui propri, che pesano oltre il 50 per cento delle risorse stanziate. Le altre uscite correnti del programma scontano la crescita in ragione delle citate maggiori spese per contenzioso da coprire nell'esercizio (cap. 1416).

Aumentano le spese in conto capitale del programma, che coprono il 43,3 per cento delle risorse, tuttavia scende lievemente la capacità di pagamento sugli impegni, con un innalzamento sensibile dei residui propri 2015, quasi interamente imputabile a detta categoria economica, pur aumentando in valore assoluto.

---

[35] Regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consigli: aiuta a garantire una pesca sostenibile e la diversificazione delle attività economiche nelle zone di pesca. Il MIPAAF è autorità di gestione.

[36] FEP al 30/09/2015: nell'area convergenza la velocità di pagamento è del 67 per cento, mentre nell'area fuori convergenza è del 78 per cento. Le Regioni con uno stato di avanzamento minore (pag. tot/dotaz. tot.) sono la Sardegna (34 per cento), ed il Lazio (44 per cento).

[37] Approvato con decisione ufficiale della Commissione europea n. CCI 2014IT14MFOP001 del 25 novembre 2015.

[38] Legge n. 183/1987.

TAVOLA 10

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 9 – PROGRAMMA 2

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni c/competenza		Pagato competenza		Res N Form Propri		Res N Form Stanz		Economie/ Maggiori spese comp	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	12.031	12.124	11.516	11.366	11.487	11.335	29	31	0	0	515	758
di cui imposte pagate sulla produzione	*736*	*745*	*708*	*697*	*708*	*697*	*0*	*0*	*0*	*0*	*28*	*48*
Consumi intermedi	16.970	6.076	16.398	5.836	9.445	1.990	6.952	3.846	96	0	476	241
Trasferimenti di parte corrente	112.561	115.002	112.554	114.924	108.979	112.450	3.576	2.474	0	0	7	78
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*105.427*	*110.494*	*105.420*	*110.439*	*103.747*	*108.504*	*1.673*	*1.935*	*0*	*0*	*7*	*55*
Altre uscite correnti	527	8.080	527	8.080	518	8.072	9	8	0	0	0	0
SPESE CORRENTI	**142.088**	**141.282**	**140.994**	**140.205**	**130.429**	**133.847**	**10.566**	**6.359**	**96**	**0**	**997**	**1.076**
Investimenti fissi lordi	104.494	115.575	104.486	115.113	58.386	71.947	46.100	43.166	8	462	0	0
Trasferimenti in c/capitale	175.207	196.608	170.963	186.346	156.423	156.235	14.540	30.111	3.946	10.292	298	-31
di cui alle Amministrazione pubbliche	52.627	52.731	49.038	45.486	38.693	31.271	10.346	14.215	3.246	7.276	343	-31
SPESE IN CONTO CAPITALE	**279.701**	**312.183**	**275.450**	**301.459**	**214.809**	**228.182**	**60.640**	**73.278**	**3.953**	**10.755**	**298**	**-31**
SPESE FINALI	**421.789**	**453.465**	**416.444**	**441.665**	**345.238**	**362.029**	**71.206**	**79.636**	**4.049**	**10.755**	**1.296**	**1.046**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.1.2. Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione

Questo programma finanzia in particolare le filiere, i settori della pesca, dell'ippica, con fondi nazionali e UE attraverso l'Ismea.

L'Amministrazione ha riferito che nel corso dell'anno è stata data attuazione agli strumenti di intervento denominati "contratti di filiera". Gli strumenti di intervento, che hanno riguardato anche aspetti specifici di semplificazione e chiarimento[39], attivati in tale ambito sono riconducibili ai seguenti bandi:

a) contratti di filiera relativi al I e al II secondo bando (del 2003): sono in fase conclusiva e sono stati interessati dall'accoglimento di richieste di rimodulazione e richieste di variazioni non sostanziali;

b) contratti di filiera relativi al III bando (del 2007): sono nella fase gestionale iniziale;

c) contratti di filiera relativi al IV bando: è stato adottato il decreto recante i criteri, le modalità e le procedure per l'attuazione dei Contratti di filiera e dei Contratti di distretto e le relative misure agevolative per la realizzazione dei Programmi (in data 8/1/2016), previa Intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nella seduta del 17/12/2015[40].

Nel corso dell'anno, è stata svolta l'attività istruttoria di 22 contratti quadro e di 7 accordi interprofessionali.

L'Ismea gestisce l'attuazione dei contratti di filiera, prestando assistenza al MIPAAF (istruttoria di progetti esecutivi; monitoraggio degli investimenti; erogazione e gestione amministrativa delle agevolazioni; predisposizione delle relazioni annuali sullo stato di avanzamento delle attività in oggetto).

---

[39] Circolare n. 46600 del 26/06/2015 per quanto attiene al termine per la realizzazione degli investimenti; predisposizione di atti strumentali per l'attivazione del controllo di secondo livello; la definizione di una circolare sulla disciplina dei criteri di ammissibilità e delle modalità di erogazione dei finanziamenti; definizione della convenzione con ISA, ora ISMEA, per la regolazione degli adempimenti di competenza in data 12/10/2015

[40] Successivamente in data 06/01/2016 con la Decisione della Commissione europea C (2015) 9742 è stato approvato il regime di aiuto di Stato SA.42821.

Nel settore della pesca si aggiunge alla programmazione delle risorse comunitarie anche un Piano triennale per la pesca, attuato con le risorse esclusivamente nazionali e quindi inserito in tale programma, al fine di tutelare l'ecosistema marino ma anche la concorrenza e la competitività delle imprese di pesca nazionali. Si è conclusa l'anno scorso un'indagine di controllo sulla gestione[41] riguardante l'attuazione del Programma triennale nazionale della pesca e dell'acquacoltura 2013-2015, nella quale questa Corte ha messo in evidenza alcune criticità, quali la parcellizzazione degli interventi, la lentezza nell'attuazione degli stessi e la necessità di una programmazione strutturata, incrementando al contempo la fase di valutazione e controllo, nonché l'opportunità di apportare, nel sostegno al settore, modifiche alla tipologia delle misure adottate e alle loro modalità attuative. Appare inoltre, ad avviso di questa Corte, quanto mai necessario un coordinamento di queste risorse ed iniziative con la programmazione nazionale delle risorse comunitarie che insistono nella stessa materia, ciò al fine di creare i presupposti concreti per una sinergica azione a sostegno del settore. Le risorse per il 2015 sono state appostate solo a luglio 2015 e ripartite nel mese di settembre, con forte ritardo. Nel 2015 è stato prorogato il programma suddetto al 2016, con la legge di stabilità 2016 (art. 1, comma 490) per consentire all'Amministrazione di porre in essere le iniziative per predisporre un nuovo periodo programmatorio triennale, in conformità alle indicazioni di questa Corte, e con la previsione di un monitoraggio degli interventi in modo strutturato.

Le risorse stanziate, relative al settore pesca nell'ambito del programma politiche competitive, sono circa 40 milioni (da 45 del 2014), e in sintonia si muove il Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura e nel settore della pesca, nel programma politiche europee, cha ha visto calare le risorse stanziate da circa 1,2 milioni a 0,7 milioni (cap. 7818).

Nel 2015, il capitolo con risorse maggiori stanziate nell'ambito della pesca è il 7080 "Contributi alle imprese che esercitano la pesca" con 2,2 milioni, di cui pagato in competenza solo 183 mila euro. I residui propri del capitolo sono 1,98 milioni e i residui finali sono ridotti a 3,13 milioni (4,7 nel 2014) ma con notevole crescita delle economie sui residui, da 1,2 a 2,8 milioni, sintomo di evidenti problematiche gestionali.

Relativamente all'Expo ed alle funzione di coordinamento del MIPAAF, il Ministero evidenzia la rilevanza dell'evento e delle tematiche agricole e ambientali ispiratrici e ha relazionato di aver realizzato numerosi eventi ed attività su temi fondamentali, quali la lotta allo spreco e alle perdite alimentari, all'obesità e alla malnutrizione, l'investimento in educazione alimentare e ambientale a partire dall'infanzia, la difesa della biodiversità, la tutela del consumatore e, soprattutto, il contrasto al fenomeno della contraffazione alimentare[42]. Al di là

[41] Sezione centrale di controllo sulla gestione delibera n. 4/2015

[42] All'uopo, ha sottoscritto convenzioni con Expo S.p.A. ed Expo S.p.A. Divisione Padiglione Italia, (in data 29/12/2014) per la realizzazione di numerose attività ed interventi. Realizzazione del Padiglione dell'esperienza vitivinicola italiana; rappresentazione delle iniziative riguardanti le filiere agroalimentari ed il sistema agroalimentare; rappresentazione delle iniziative e dei progetti del Ministero attraverso la messa a disposizione di spazi dedicati e l'organizzazione di eventi ; supporto al progetto *Start Up* del Ministero (Le *start up* sono state selezionate dal Ministero tra le realtà agricole e agroindustriali del Paese e hanno interessato aziende aperte da meno di 48 mesi, condotte da giovani tra i 18 e 40 anni e provenienti dal territorio nazionale con un erogazione di un premio per circa 1 milione); sviluppo delle attività di comunicazione; realizzazione e l'allestimento degli spazi istituzionali riservati al Ministero. Al fine di favorire il rilancio del settore agricolo e di assicurare la realizzazione delle iniziative in campo agroalimentare, connesse all'evento Expo 2015, è stato realizzato un apposito bando per l'erogazione di contributi per un importo complessivo di 3,5 milioni. Per la realizzazione delle attività poste in essere da Expo S.p.A. è stato erogato un contributo e predisposto il relativo impegno di spesa in favore di Expo S.p.A. per un importo complessivo di euro 6 milioni, con un anticipazione pari al 40 per cento dell'importo complessivo. Nell'ambito dell'accordo di Programma Quadro "Expo e i Territori" (8 maggio 2015) Finanziato fra l'altro anche con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007-2013, ha ad oggetto la realizzazione degli interventi come individuati e disciplinati negli allegati 1, 1.a, 1.b, al fine di sostenere la promozione dei territori e delle eccellenze produttive e culturali italiane, in occasione della manifestazione di Expo 2015 a Milano. Il Ministero ha realizzato il progetto "I territori italiani a Expo Milano 2015", finalizzato alla promozione dei territori, delle produzioni di eccellenza, del patrimonio culturale territoriale, dei sistemi di formazione e della valorizzazione dell'offerta turistica, con l'adesione delle Regioni e Province autonome italiane, tramite pacchetti di partecipazione, ciascuna Regione e Provincia autonoma ha partecipato con un investimento minimo di € 300.000 raddoppiato dai Fondi di Coesione. Per la realizzazione di tali attività, come descritto nell'Accordo di Programma Quadro (APQ) denominato "Expo e Territori", sottoscritto dal MIPAAF, l'importo stanziato in favore di

della risonanza dell'Expo e dei singoli progetti, relativi o connessi alla manifestazione, pur riconoscendo l'indubbia difficoltà e complessità della misurazione degli effetti, l'Amministrazione ha tratto alcune valutazioni di sintesi, individuando indicatori od elementi per suffragare la proficuità dell'iniziativa in un contesto sia nazionale che globale. La vetrina mondiale del "*Food & Beverage Made in Italy*" ha contribuito alla crescita della produzione del settore primario e della domanda finale. In particolare nel 2015 è migliorata la redditività del settore agricolo nazionale. L'indicatore A di Eurostat, elaborato a partire dai dati di contabilità economica agricola, evidenzia che l'Italia è uno dei 28 Paesi dell'UE, che nel 2015 si è contraddistinto per il forte aumento della redditività in ambito agricolo, a fronte di una situazione media complessiva declinante. E positivo è stato anche l'andamento del mercato estero per il settore agroalimentare[43].

Si prende atti infine che, con l'articolo 4, comma 6, del DL 192/2014 è stata autorizzata la spesa di 10 milioni per il 2015 per Expo, risorse che erano originariamente stanziate per la prosecuzione del concorso delle Forze Armate alle operazioni di sicurezza e di controllo del territorio finalizzate alla prevenzione dei delitti di criminalità organizzata e ambientale nelle province della regione Campania per l'anno 2015, cioè per la terra dei fuochi[44].

In ordine all'esame dei dati contabili del Programma politiche competitive, della qualità agroalimentare, la tavola illustra gli andamenti gestionali.

Alla lieve flessione di risorse stanziate pari a 330 milioni (-1,2 per cento rispetto al 2014) la capacità di impegno non mantiene la quota del 2014 sugli stanziamenti (98 per cento) e gli impegni risultano ben al di sotto del 95 per cento. Anche il pagato diminuisce, scendendo al di sotto del 65 per cento degli impegni, cioè poco più del 61 per cento delle risorse definitive, con una crescita di rilievo dei residui di stanziamento (16,7 milioni) e propri (109,3 milioni), che cumulati rappresentano oltre il 38 per cento delle risorse stanziate per il 2015, rispetto al 33,4 per cento del 2014.

Analizzando la tipologia di spesa, cresce nel 2015 la quota di spese correnti, che ora supera l'86 per cento degli stanziamenti del programma, in gran parte per trasferimenti e consumi intermedi; anche l'impegno sale all'85,7 delle risorse stanziate, mentre il pagato di competenza rallenta, specie nei trasferimenti, che subiscono una battuta di arresto di -15,7 per cento, cosicché la relativa quota sugli impegni passa sotto il 60 per cento, da oltre il 73 del 2014, causando quasi il 60 per cento di residui propri in più. La crescita delle economie è dovuta per due terzi ai redditi da lavoro, di cui la metà è causata da eccedenze di spese 2014, e un terzo sono prodotte sui consumi intermedi, ma in modesta quantità rispetto allo stanziato.

Expo S.p.A. è di 6,3 milioni, da erogare attraverso il Sistema Informativo della RGS-IGRUE. Nel corso del 2015 si è erogata la prima *tranche* ammontante ad € 3.150.000,00 a titolo di anticipazione, pari al 50 per cento, così come previsto nella Delibera CIPE n. 49 del 10 novembre 2014 - Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2007-2013.

[43] Nel 2015 l'*export* dei prodotti agroalimentari ha raggiunto i 36,8 miliardi di euro, a fronte dei 34,4 miliardi conseguiti nel 2014. In termini percentuali, le esportazioni di prodotti agroalimentari hanno registrato un aumento del 7,3 per cento su base annua, evidenziando un andamento del settore nettamente migliore rispetto alla tendenza dell'*export* nazionale complessivo (+3,7 per cento). Inoltre analizzando la struttura giuridica delle imprese, il 2015 evidenzia come le 746.585 imprese agricole abbiano continuato il processo di razionalizzazione del settore in favore di forme giuridiche più strutturate. Inoltre il sistema agricolo si è caratterizzato per un progressivo orientamento verso nuove tipologie di gestione (donne, giovani e stranieri), il che rappresenta una spinta innovativa per l'economia nazionale.

[44] Autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 199, della legge del 23 dicembre 2014, n. 190.

TAVOLA 11

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 9 – PROGRAMMA 6

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni c/competenza		Pagato competenza		Res N Form Propri		Res N Form Stanz.		Economie/Maggiori spese comp.	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	17.470	16.669	18.013	16.098	17.950	16.038	63	60	0	0	-543	571
di cui imposte pagate sulla produzione	1.062	1.010	1.079	998	1.079	998	0	0	0	0	-17	13
Consumi intermedi	101.952	105.063	100.927	103.968	58.650	74.704	42.277	29.264	463	77	562	1.018
Trasferimenti di parte corrente	153.960	160.925	153.882	160.811	112.430	94.766	41.452	66.045	0	0	77	114
di cui alle Amministrazioni pubbliche	46.491	31.863	46.491	31.863	11.242	205	35.249	31.658	0	0	0	0
Altre uscite correnti	880	2.052	986	2.050	956	1.980	30	70	0	0	-106	2
di cui interessi passivi	467		467		467		0		0		0	
SPESE CORRENTI	**274.262**	**284.709**	**273.809**	**282.928**	**189.986**	**187.488**	**83.823**	**95.440**	**463**	**77**	**-10**	**1.704**
Investimenti fissi lordi	15.214	9.346	13.420	6.089	4.235	4.274	9.185	1.816	1.794	3.256	0	0
Trasferimenti in c/capitale	27.254	35.998	23.732	22.673	10.826	10.626	12.906	12.047	3.463	13.325	59	0
di cui alle Amministrazione pubbliche	7.743	7.860	6.744	3.754	3.817	3.644	2.927	110	999	4.106	0	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**42.469**	**45.344**	**37.152**	**28.762**	**15.061**	**14.899**	**22.091**	**13.863**	**5.257**	**16.581**	**59**	**0**
SPESE FINALI	**316.730**	**330.053**	**310.961**	**311.690**	**205.048**	**202.388**	**105.914**	**109.303**	**5.720**	**16.659**	**49**	**1.704**
Rimborso passività finanziarie	17.484		17.484		17.484		0		0		0	
SPESE COMPLESSIVE	**334.214**	**330.053**	**328.446**	**311.690**	**222.532**	**202.388**	**105.914**	**109.303**	**5.720**	**16.659**	**49**	**1.704**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Alcune specifiche problematiche hanno richiamato l'attenzione di questa Corte già nelle precedenti analisi, perciò si ritiene opportuno esplicitare gli elementi di novità ovvero il permanere delle criticità già evidenziate.

1) Ex gestione commissariale Agensud

In riferimento alle disposizioni di cui all'art. 6 DL n. 51 del 2015, in particolare alla soppressione della gestione commissariale dell'ex Agensud, a seguito del trasferimento delle funzioni e delle risorse al Ministero, l'Amministrazione ha rappresentato che sono state disciplinate le misure organizzative (con d.m. 1998 del 09/06/2015), connesse alle nuove attribuzioni dei competenti dipartimenti, divise fra i due rispettivi programmi.

Il Commissario *ad acta* ha dovuto avviare un'ampia ricognizione di 20 anni di attività tra il 1994 e 2015 per oltre 2000 progetti ed 1,5 miliardi di assegnazioni per consentire il trasferimento delle funzioni e delle risorse al Ministero. Si rileva in senso critico che, al mese di febbraio 2016, la ricognizione degli aspetti gestionali e finanziari è ancora in corso.

L'Amministrazione ha sottolineato che, fra le risorse finanziarie allocate sul capitolo 7611 pg. 81, vi sono quelle relative all'attività di competenza di due distinte Direzioni

generali[45] che operano nell'ambito di due programmi di spesa[46]. Si rileva l'anomalia della gestione condivisa delle risorse: infatti il capitolo risulta movimentato nel 2015 per circa 5,9 milioni[47] solo sul predetto pg. 81, all'interno del programma "Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione", non risultando chiaro quanto imputato funzionalmente ad altra Direzione generale.

Si riportano i dati riferiti dal Commissario, alla data del febbraio 2016, da cui risultano specificate erogazioni per oltre 540 milioni, a fronte di un'assegnazione di 1,43 miliardi, con ricognizione degli impegni e delle erogazioni ancora in corso di svolgimento.

TAVOLA 12

(in milioni)

Capitolo	Attività	Assegnazione	Impegni MIPAAF	Impegni Commissario	Erogazioni
7096 ex 7581 (*)	1.080 progetti ex Agensud + contenzioso	518,35	518,35	ricognizione in corso	ricognizione in corso
7096 ex 7580	36 progetti	399,22	399,22	ricognizione in corso	329,98
7096 ex 7590	13 progetti	79,38	ricognizione in corso	ricognizione in corso	65,36
7099 ex 7582	Assistenza tecnica	ricognizione in corso	ricognizione in corso	ricognizione in corso	12,03
7438	PNI - 29 progetti	244,52	ricognizione in corso	ricognizione in corso	113,44
7453	9 progetti	72,30	ricognizione in corso	ricognizione in corso	20,49
7591	9 progetti	0,86	ricognizione in corso	ricognizione in corso	0,78
7611	Progetto speciale forestazione	116,04	ricognizione in corso	79,82	ricognizione in corso

(*) L'importo in "Assegnazione" non comprende la somma di 51,6 milioni attribuita al CIPE con delibere n. 41 del 2002 e n. 133 del 2002 per completamenti e/o

Fonte : Gestione commissariale ex Agensud al febbraio 2016

2) Gestione ex ASSI

Come noto, l'ASSI è stata soppressa dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, con successivo trasferimento delle risorse umane e strumentali al Ministero, in attesa dei decreti di riparto delle funzioni fra MIPAAF ed Agenzia delle dogane e dei monopoli. Quindi, nelle more, è stato delegato un dirigente per lo svolgimento delle attività di ordinaria amministrazione, ivi comprese le operazioni di pagamento e riscossione a valere sui conti correnti già intestati all'Ente soppresso, regolamentando anche un piano di rientro triennale, al fine di consentire – a legislazione vigente e ad invarianza di bilancio – lo smaltimento dei residui passivi, attinenti ai c.d. "debiti ippici" accumulati al 31 dicembre 2012, mediante l'utilizzo del conto corrente di tesoreria già

[45] La Direzione generale dello sviluppo rurale ha assorbito e portato avanti gli adempimenti prima svolti dalla gestione commissariale predetta, relativi al contenzioso ed al connesso recupero crediti (decreti di ingiunzione relativi a pratiche di forestazione), ai pagamenti e decreti di impegno. Ha proseguito l'attività legata agli adempimenti del Piano irriguo nazionale - Regioni meridionali, attività relativa alle autorizzazioni degli svincoli dei ratei di finanziamento richiesti dai beneficiari, con conseguente pagamento da parte della Cassa Depositi e Prestiti, istituto mutuante per tutti gli interventi. La Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare e dell'ippica invece ha provveduto alla concessione nuovi contributi a favore delle produzioni mediterranee di qualità, ha provveduto alla stipula di n. 19 Convenzioni di finanziamento, le cui attività di progetto sono ancora in corso di esecuzione; nonché alla proroga delle Convenzioni di finanziamento ancora in essere, al fine di consentire ai beneficiari di completare le attività previste dal progetto finanziato. Con riferimento alle risorse finanziarie, già accreditate a favore della gestione commissariale, e con riserva alla chiusura definitiva della rendicontazione del Commissario, è stata assegnata alla Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto 1998/2015, sul capitolo 7611 pg. 81, la somma di 4,8 milioni.

[46] Decreto interdipartimentale n. 18316 del 4 dicembre 2015.

[47] DMT n. 3864 del 9 marzo 2015.

intestato alla medesima Agenzia. Il piano di rientro, per 96,6 milioni, è stato definito come indicato di seguito:

- 30 milioni/euro nell'anno 2013;
- 30 milioni/euro nell'anno 2014;
- 36,6 milioni/euro nell'anno 2015.

L'incarico del dirigente delegato è stato rinnovato, con ulteriori disposizioni normative, fino al 31/12/2015 e da ultimo, con d.m. n. 347 del 2/2/2016 fino al 30/6/2016 (ai sensi dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge del 30 dicembre 2015, n. 210), per le sole operazioni di pagamento e riscossione, relative alle annualità 2015 e precedenti.

I debiti residui dell'ex ASSI, secondo le operazioni di chiusura del bilancio al 31/12/2012, ammontavano complessivamente a 206,7 milioni così come evidenziato nella precedente relazione.

Di contro, l'ammontare dei residui attivi appariva di notevole entità, pari a 206,1 milioni (per crediti per rimborsi IVA, prelievi UNIRE\contributi\minimi garantiti\diritti di segreteria, concessione segnale TV agenzie ippiche, contributi statali -PREU).

In riferimento allo stato di attuazione del piano di rientro al 31/12/2015, i dati trasmessi mostrano un residuo dei cc.dd. "debiti ippici" pari a complessivi 2,8 milioni (così ripartito fra corrispettivi impianti e TV alle società di corse per 2,4 milioni e premi per 448,6 mila). Sono stati pagati pertanto 93,7 milioni pari al 97 per cento del piano di rientro.

Nel complesso, sono stati impegnati e successivamente trasferiti sul conto corrente infruttifero di Tesoreria 439,7 milioni, rendicontati solo per 206,6 milioni (meno del 50 per cento), relativi anche alla gestione ordinaria:

- Anno 2013: 200,2 milioni di cui rendicontati dall'Amministrazione 180,04 mentre ancora da rendicontare 20,2 milioni;
- Anno 2014: 116,8 milioni di cui rendicontati dall'Amministrazione 26,6 mentre ancora da rendicontare 90,16 milioni;
- Anno 2015: 122,7 milioni tutti ancora da rendicontare.

La situazione finanziaria, connessa ai pagamenti, è stata distinta con riferimento alla tipologia di spesa: piano di rientro (59,7 milioni), debiti pregressi (33,2 milioni), corrispettivi agli ippodromi (125,8 milioni anno 2013; 12 milioni anno 2014), premi al traguardo (197 milioni anno 2014/2015), pagamento ai funzionari addetti al controllo e disciplina delle corse e pagamenti ai veterinari addetti ai controlli identificativi e *antidoping* (11,88 milioni anni 2014/2015).

Il saldo sul conto corrente alla data del 31/12/2015 è di 37,3 milioni, mentre alla data del 5/2/2016 è pari a 35,4 milioni.

Oltre alle situazioni debitorie sopra descritte, sono emersi ulteriori debiti non inclusi nel piano di rientro, relativi anche ad annualità precedenti al 2012, per più di 15 milioni, dei quali resta insoluto ancora un importo di più di 5 milioni.

In conclusione, il quadro delle situazioni debitorie e creditorie della gestione ex ASSI non appare definito e non è conclusa questa fase transitoria. Non solo ancora non sono concluse le procedure di rendicontazione, effettuate per circa la metà delle somme, ma va tenuto conto delle ulteriori esposizioni debitorie. Neppure sussiste allo stato un quadro inequivocabile delle poste attive, delle quali pur essendo stata fornita una quantificazione presumibilmente certa, tuttavia non risulta recuperato il credito. Comunque, non è ancora stata formalizzata la rendicontazione relativa ai residui attivi, per i quali si nutrono dubbi sull'effettiva possibilità di recupero, anche in relazione alla data di presumibile accertamento risalente a prima del 31/12/2012.

Non si può che rimarcare la necessità di procedere in tempi rapidi e certi alla conclusione di tutta la vicenda, per ricondurre la gestione nell'ambito del bilancio dello Stato.

3) Quote latte

Negli ultimi anni la Corte si è occupata più volte della problematica relativa al recupero delle somme pagate dallo Stato in luogo degli allevatori, per eccesso di produzione del latte. Nella relazione al rendiconto generale dello Stato e nelle relazioni della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, sono state evidenziate numerose criticità relative alla modalità di gestione degli interventi di recupero delle somme pagate dallo Stato, e alle cause dei ritardi nei recuperi ed alle responsabilità dei molteplici soggetti istituzionali operanti nel settore[48]. Il predetto prelievo per un totale imputato di 2.305 milioni riguarda le campagne lattiere dal 1995 al 2009, al quale si aggiunge anche il prelievo di 103,6 milioni, di cui 32 milioni all'UE, da effettuare per la campagna lattiera 2014-2015, nella quale sono state superate le quote nazionali, nell'ultima applicazione del regime delle quote latte.

La legge n. 119 del 2003, come noto, ripartisce le competenze tra il MIPAAF (in qualità di coordinatore), le Regioni/Pubbliche amministrazioni (quali gestori operativi a regime) e l'AGEA (quale agente di calcolo e imputazione del prelievo supplementare in caso di superamento quote). Il primo acquirente del latte riconosciuto come tale dalle Regioni/Pubbliche amministrazioni, ha la funzione di sostituto e può prestare garanzia all'AGEA per il prelievo dovuto.

Per la riscossione dei debiti relativi alle quote latte, AGEA può avvalersi di Equitalia o della Guardia di Finanza, rimanendo surrogata negli atti esecutivi eventualmente già avviati dall'agente della riscossione. Questioni attualmente allo studio riguardano la prosecuzione delle procedure di riscossione coattiva già sospese in ragione dell'art. 8-*quinquies*, comma 2, legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), e per tale ragione AGEA ha predisposto una richiesta di parere all'Avvocatura dello Stato.

Per le campagne lattiere dal 1995 al 2009, la situazione dell'ammontare del prelievo è la seguente: a fronte di un ammontare imputato di 2,3 miliardi, risulta ancora da recuperare 1,34 miliardi al settembre 2015, di cui il 64 per cento esigibile. A tale data, il riscosso effettivo ammonta a 614,6 milioni.

TAVOLA 13

SITUAZIONE DELLA RISCOSSIONE AL 15 SETTEMBRE 2015

(in milioni)

Prelievo latte imputato	2.305,02
- di cui riscosso	311,93
- di cui in rateizzazione	441,10
a) rate versate	302,64
b) rate da versare	138,47
- di cui irrecuperabile	212,77
a) sentenze di annullamento	94,98
b) sentenze passate in giudicato	112,61
c) irrecuperabile	5,19
Prelievo ancora dovuto	1.339,22
- di cui in verifica	12,39
- di cui non esigibile (per sospensive giurisdizionali)	462,60
- di cui esigibile	864,23
a) in procedura amministrativa	113,23
b) in procedura legale	751,00
- nuove cartelle esattoriali predisposte	427,50
- iscritte a ruolo pre legge 33/2009 (da riattivare)	167,13
- da iscrivere a ruolo	156,37

Fonte: MIPAAF - AGEA - dati trasmessi il 23 maggio 2016

[48] Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato delibere n. 20/2012/G; n.11/2013/G; n. 12/2014/G.

L'importo recuperato per compensazione a totale delle campagne tra il 1995 e il 2009 ammonta a circa 137,6 milioni.

La tavola seguente pone in evidenza l'ammontare del carico iscritto a ruolo per le cartelle esattoriali di competenza AGEA, per un totale di circa 550 milioni (quota capitale + interessi) inviate al gennaio 2015 con i relativi esiti.

TAVOLA 13-*BIS*

CARICO A RUOLO AGEA: RECUPERI CAMPAGNA LATTIERA DAL 1999 AL 2008

(in milioni)

Esito Notifica	Tot. cartelle esattoriali	Tot. Imputazioni	Carico capitale	Carico interessi
ATTESA	44	114	8,7	2,2
NEGATIVO	119	409	45,9	12,1
POSITIVO	1.232	4.227	380,9	99,2
Totale complessivo	1.395	4.750	435,5	113,6

Fonte: MIPAAF – AGEA

La tavola espone il prelievo recuperato, solo 4,8 milioni, a fronte dei su indicati 380 milioni, pari al'1,3 per cento della quota capitale a ruolo.

TAVOLA 13-*TER*

(in milioni)

Debiti pregressi quote latte					
capitale			interessi		
Iscritto a ruolo	Recuperato	Recuperato non contabilizzato	Interessi	Interessi recuperati	Interessi recuperati non contabilizzati
380,9	4,8	3,8	99,2	0,8	1,9

Fonte: MIPAAF – AGEA.

Sono di seguito evidenziati, nell'ambito dei 380 milioni di iscrizione a ruolo, gli importi relativi alle cartelle sospese (115,2 milioni) o impugnate (117,8 milioni) che ne rappresentano più del 60 per cento.

TAVOLA 13-*QUATER*

(in milioni)

Carico a ruolo con riscossione sospesa o impugnata			
sospesa		impugnata	
capitale	interessi	capitale	interessi
115,2	29,2	117,8	30,3

Fonte: MIPAAF – AGEA.

AGEA sottolinea che sussistono molteplici problematiche ed azioni a contrasto che interessano, senza soluzione di continuità, le attività di riscossione, anche coattiva, delle somme dovute a titolo di prelievo supplementare latte, anche a seguito degli interventi legislativi nazionali succedutisi nel frattempo. In tale contesto si inserisce il contenzioso. La riscossione mediante ruoli non ha dato gli esiti sperati, nonostante siano stati notificate le cartelle per tutti i debiti esigibili al 2014.

In ragione delle numerose controversie instaurate presso i tribunali ordinari su tutto il territorio nazionale, il contenzioso pendente mette a rischio il recupero delle risorse dovute al prelievo supplementare latte. Riferisce AGEA che, in particolare, a seguito del ricorso presso il Tribunale di Cassino n. 661 del 23 maggio 2008, ex art. 700 codice di procedura civile, la situazione debitoria, dei ricorrenti viene così a definirsi:

TAVOLA 13-*QUINQUIES*

(in milioni)

Debito in contenzioso	Importo
Debito a titolo di prelievo latte	102,8
Debito a titolo di interessi	26,2
Totale	129,0

Fonte: MIPAAF – AGEA

L'esito finale negativo del predetto contenzioso potrebbe avere riflessi su tutto il carico a ruolo relativo al prelievo per le campagne lattiere fino al 2008.

In relazione alla campagna lattiera 2014-2015, vi è stato un esubero produttivo e il calcolo del supplemento ha preso in considerazione l'esubero nazionale e quello individuale[49].

La quota latte individuale ha determinato prelievi finali per circa 103,6 milioni, di cui 32 milioni destinati come detto sopra a rimborso UE e 71,6 milioni per finanziare il fondo per gli interventi nel settore lattiero-caseario presso il MIPAAF, ai sensi della legge 33/2009 art. 8-*bis*, comma 1. A tal proposito risultano recuperati solo 17,4 milioni. Inoltre, il DL 51/2015 consente di recuperare il prelievo in tre anni senza interessi, se rateizzato, altrimenti occorre versare l'intero importo. Tuttavia in tale contesto si è espresso il giudice amministrativo sospendendo il prelievo[50].

Non appare definitivo, completo ed esaustivo il quadro dell'ammontare dei prelievi, soprattutto relativamente alla fornitura dei dati da parte di Equitalia per la gestione dei residui già in carico all'AGEA, relativi al prelievo supplementare, anche a causa di difficoltà connesse all'attuazione della convenzione AGEA –Equitalia del novembre 2013.

Il reg. UE 1853/15 della Commissione e il d.m. 22 gennaio 2016 prevedono un *Plafond* di poco più di 25 milioni, da destinare ai produttori di latte vaccino attivi al 31 dicembre 2015 e in regola con il pagamento dei prelievi per le quote commercializzate in eccesso.

3.1.3. Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale

Il programma è affidato al Dipartimento dell'ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari "ICQRF", qualificato dall'amministrazione come il più importante organo di controllo dell'agroalimentare italiano di qualità e uno dei maggiori a livello mondiale.

L'ICQRF, con una dotazione organica ridotta di ben 211 unità, passando da 911 unità in servizio al 2006 a 735 unità lavorative al 2015, opera il 76 per cento dei controlli in capo al

[49] La quota latte nazionale per il 2014-2015 era 10.891.121 tonn. Mentre la produzione dichiarata è stata 11.000.841, con un esubero di 109.721 tonn. L'importo unitario di prelievo (€ 0,2783 kg) ha portato ad un prelievo di 30.535.228 euro da versare alla Commissione europea, a cui aggiungere un 5 per cento da accantonare per eventuali contenziosi. (1,5 milioni) portando il totale a poco più di 32 milioni.

[50] Due ordinanze Tar hanno determinato esiti diversi circa i recuperi in corso: Ordinanza n. 1898/15, sul ricorso n. 1844/15, emessa in data 15/10/2015, dal TAR Lombardia — Sez. di Brescia, ha sospeso gli atti nei limiti dei versamenti al fondo presso il MIPAAF, facendo salvi quelli verso l'UE, mentre il TAR Emilia Romagna – Sez. di Parma, ha emanato una sospensiva totale che non consente di recuperare nemmeno la parte di prelievo da destinare all'UE.

MIPAAF sull'agroalimentare[51]. Peraltro, in qualità di Autorità italiana competente sul territorio dell'Unione europea a prevenire o fermare l'uso illegale di denominazioni di origine protetta ed indicazioni geografiche protette italiane, ha avviato 557 procedure di contrasto a usurpazioni ed evocazioni in Europa, delle quali 462, pari all'82 per cento sono state chiuse con successo. Anche nella "terra dei fuochi" ha operato più di 500 controlli nel 2015.

Nel 2015 scendono le risorse, pari a 49 milioni nel 2015 a disposizione del programma 5 della missione Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca (-3,4 per cento sul 2014), gli impegni, 43,5 milioni, si riducono (-5,9 per cento) per cui scende la loro quota sugli stanziamenti di quasi due punti e mezzo fino al 90 per cento. Tuttavia, pur diminuendo in valore assoluto i pagamenti (42 milioni) la capacità di pagamento sale dal 95 al 97 per cento. La gestione ha prodotto un incremento dei residui da stanziamento, che ammontano a 2,5 milioni, quasi totalmente riconducibili agli investimenti, dal 3 sino ad oltre il 5 per cento delle risorse definitive.

Le spese correnti perdono solo lo 0,6 per cento e, con più del 94 per cento delle risorse finali 2015, aumentano come quota sugli stanziamenti grazie alla tenuta relativa dei redditi (-1,1 per cento) e all'aumento dei consumi intermedi (+4,6 per cento). Quindi, la diminuzione delle risorse si è concentrata nelle spese in conto capitale che invece passano ben sotto il 6 per cento, dall'8,3 dell'anno scorso.

TAVOLA 14

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 9 – PROGRAMMA 5

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni c/competenza		Pagato competenza		Res N Form Propri		Res N Form Stanz		Economie/Maggiori spese comp	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	38.228	37.811	36.607	36.287	36.485	36.164	122	122	0	0	1.621	1.524
di cui imposte pagate sulla produzione	*2.328*	*2.296*	*2.222*	*2.207*	*2.221*	*2.206*	*1*	*1*	*0*	*0*	*106*	*89*
Consumi intermedi	6.892	7.229	6.357	6.480	5.029	5.281	1.327	1.199	0	0	535	749
Altre uscite correnti	656	443	656	443	538	310	117	132	0	0	0	0
SPESE CORRENTI	**45.775**	**45.483**	**43.619**	**43.209**	**42.052**	**41.755**	**1.567**	**1.453**	**0**	**0**	**2.156**	**2.274**
Investimenti fissi lordi	2.410	2.498	828	10	42	10	785	0	1.566	2.482	17	6
Trasferimenti in c/capitale	1.735	259	1.735	259	1.735	259	0	0	0	0	0	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**4.145**	**2.757**	**2.562**	**269**	**1.777**	**269**	**785**	**0**	**1.566**	**2.482**	**17**	**6**
SPESE FINALI	**49.920**	**48.240**	**46.181**	**43.478**	**43.829**	**42.025**	**2.352**	**1.453**	**1.566**	**2.482**	**2.173**	**2.279**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.2. Missioni "Ordine pubblico e sicurezza", "Soccorso civile" e "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente"

Meno di un quarto delle risorse del Ministero sono destinate alle missioni di ordine pubblico e soccorso civile, cointestate con altri Ministeri, in cui è impegnato il Corpo Forestale dello Stato, che sarà assorbito in altra Forza di Polizia, con due programmi di spesa; la missione 8 "Soccorso civile", programma "Interventi per soccorsi" nel 2015 assorbe il 9,8 per cento degli stanziamenti definitivi del Ministero; la missione 7, "Ordine pubblico e sicurezza", programma "Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano", nel 2015 assorbe il 12,5 per cento degli stanziamenti definitivi del Ministero.

Le attività di competenza delle due missioni sono essenzialmente svolte dal CFS (C.d.R. 5); le risorse per le funzioni del CFS sono allocate anche nel programma "Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità" della missione 18, "Sviluppo sostenibile

[51] Nella Relazione Piano Nazionale integrato 2014 risultano nel 2014 oltre 46.000 controlli ispettivi e analitici, 250 notizie di reato, 676 sequestri per un valore di 68,6 milioni.

e tutela del territorio e dell'ambiente". Nei tre programmi suddetti la spesa per redditi stanziata ammonta a 428,4 milioni, cioè l'84 per cento delle risorse della categoria economica I del Ministero.

Per il programma "Interventi per soccorsi" della missione 8, le risorse definitive, per 139,9 milioni, sono risultate oltre l'11 per cento inferiori allo scorso esercizio. Diminuiscono anche impegni e pagamenti di competenza 2015 ma crescono rapidamente residui di stanziamento ed economie, quest'ultime specie nei redditi da lavoro, dove raddoppiano[52] anche per il calo degli impegni, mentre sono gli investimenti fissi ad avere oltre 3,5 volte i residui da stanziamento del 2014, visto il crollo degli impegni dal 92 a sotto il 63 per cento degli stanziamenti di categoria, in particolare dovuti al capitolo 7923[53], che con quasi 15,5 milioni di disponibilità ne ha impegnati 9,2 milioni contro il doppio dell'anno prima.

TAVOLA 15

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 8

Programma "INTERVENTI PER SOCCORSI"

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni c/competenza		Pagato competenza		Res N Form Propri		Res N Form Stanz.		Economie/MSP comp.	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
SPESE CORRENTI	133.421	121.647	127.075	109.084	119.339	103.442	7.736	5.642	0	0	6.347	12.563
di cui Redditi di lavoro dipendente	108.195	99.385	102.082	87.067	101.381	86.214	701	853	0	0	6.113	12.318
di cui Consumi intermedi	24.873	21.758	24.645	21.513	17.612	16.910	7.033	4.604	0	0	228	245
SPESE IN CONTO CAPITALE	24.433	18.316	22.615	11.781	20.787	10.595	1.828	1.186	1.817	6.535	0	0
di cui Investimenti fissi lordi	22.858	17.629	21.041	11.094	19.213	9.908	1.828	1.186	1.817	6.535	0	0
SPESE FINALI	157.854	139.963	149.690	120.865	140.126	114.037	9.564	6.828	1.817	6.535	6.347	12.563

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per quanto riguarda il programma "Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano" della missione 7, esso vede le proprie risorse, pari a 179,7 milioni, incrementarsi di oltre l'8 per cento, praticamente quasi del tutto dovute ai redditi da lavoro, che con un aumento superiore al 10 per cento sono oltre il 93 delle risorse e portano le spese correnti a coprire più del 98 per cento degli stanziamenti 2015. Anche in questa missione le economie vengono dai redditi da lavoro, visto anche il forte sbilanciamento delle risorse verso tale categoria su cui pesa il personale di CFS in servizio.

TAVOLA 16

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 7

Programma "SICUREZZA PUBBLICA IN AMBITO RURALE E MONTANO"

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni c/competenza		Pagato competenza		Res N Form Propri		Res N Form Stanz.		Economie/MSP comp.	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
SPESE CORRENTI	162.252	176.642	158.145	172.240	155.862	170.101	2.282	2.139	5	0	4.103	4.402
di cui Redditi di lav. dipendente	151.766	167.580	147.859	163.376	147.082	162.637	776	739	0	0	3.907	4.204
di cui Consumi intermedi	7.662	7.313	7.470	7.114	5.964	5.715	1.505	1.400	5	0	187	198
SPESE IN CONTO CAPITALE	3.624	3.041	3.237	826	584	298	2.654	528	387	2.216	0	0
SPESE FINALI	165.877	179.684	161.382	173.066	156.446	170.399	4.936	2.667	392	2.216	4.103	4.402

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[52] Economie su stipendi e contributi (cap. 2852, pg 1 e 2).

[53] Spese per interventi del Corpo Forestale dello Stato nella prevenzione e lotta contro gli incendi boschivi nonché per le attività di protezione civile connesse con gli effetti del sisma nelle aree delle Marche e dell'Umbria.

Per il programma "Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità" che ricopre l'intera missione 18 di competenza del Ministero, le risorse definitive allocate nel 2015 sono circa 207 milioni, in riduzione dell'1,5 per cento nel biennio. Scendono sostanzialmente anche i residui propri (-21 per cento) e di stanziamento (-37 per cento), non per un miglioramento di pagamenti e impegni (sul 2014 rispettivamente -3,8 e -4,6 per cento) quanto piuttosto a causa di un peggioramento nell'uso delle risorse stanziate, che ha generato un aumento di economie d'esercizio per oltre il 58 per cento.

TAVOLA 17

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 18
Programma "TUTELA E CONSERVAZIONE DELLA FAUNA E DELLA FLORA E SALVAGUARDIA DELLA BIODIVERSITÀ"

(in migliaia)

Categorie spesa - Titoli spesa	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni c/competenza		Pagato competenza		Res N Form Propri		Res N Form Stanz.		Economie/Maggiori spese comp.	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
SPESE CORRENTI	202.501	200.385	191.079	182.290	185.208	177.695	5.872	4.595	11	55	11.411	18.040
di cui Redditi di lav. dip.	*189.616*	*189.006*	*178.547*	*171.047*	*175.065*	*169.806*	*3.481*	*1.241*	*0*	*0*	*11.070*	*17.959*
di cui Consumi intermedi	*12.204*	*10.851*	*11.859*	*10.718*	*9.564*	*7.375*	*2.295*	*3.343*	*11*	*55*	*333*	*78*
SPESE IN CONTO CAPITALE	7.802	6.661	5.346	5.155	2.773	3.073	2.573	2.083	2.456	1.504	0	2
SPESE FINALI	210.303	207.046	196.425	187.446	187.980	180.768	8.445	6.678	2.467	1.559	11.411	18.042

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il CFS opera sul territorio con 7.721 unità di personale in servizio[54].

Oltre al personale di ruolo, il Corpo Forestale dello Stato dispone anche di unità di personale operaio assunto ai sensi della legge n. 124/85[55], per la gestione delle aree naturali protette affidate allo Stato; il relativo contingente è di 1146 unità, oltre al personale a tempo determinato di 94 unità. Al 31/12/2015 l'articolazione delle strutture periferiche del Corpo consta di 1.275 strutture.

La spesa per consumi intermedi del CFS (C.d.R. 5), per le tre missioni di competenza (7, 8 e 18) è stata pari a circa 40 milioni, quasi l'11 per cento in meno rispetto al 2014 (44,7 milioni).

Il Corpo Forestale dello Stato dispone di oltre 2000 immobili. Di questi il 70 per cento sono immobili demaniali concessi in uso governativo al Corpo mentre il restante 30 per cento è così diviso:

- 243 in locazione passiva (di cui 179 con oneri a carico del CFS - impegni per 2,87 milioni - ed i restanti con oneri a carico di Enti Parco o Regioni);
- 11 di proprietà del Fondo Immobili Pubblici concessi a titolo oneroso (impegni per 1,20 milioni);
- 348 in comodato d'uso gratuito.

Gli impegni assunti per la manutenzione nel 2015 assommano a 1,13 milioni. Nell'anno 2015 le occupazioni "*sine titulo*", alle quali è stato necessario far ricorso per esigenze istituzionali, hanno riguardato quattro sedi di uffici del Corpo.

[54] La consistenza del personale registra una diminuzione di 1.639 unità di personale, pari a circa il 17,5 per cento dell'organico.

[55] Legge del 5 aprile 1985, n. 124. "Disposizioni per l'assunzione di manodopera da parte del Ministero dell'agricoltura e delle foreste".

In ordine alle spese per canoni, nel 2015 il CFS ha elaborato il Piano di razionalizzazione, previsto dall'art. 2, c. 222-*quater* della legge n. 191/2009. I risultati attesi dal Piano potrebbero portare, secondo l'analisi ivi contenuta, a risparmi per 0,9 milioni, per fitti locali e oneri accessori, anche se dovrà essere rivisitato alla luce degli esiti del processo di riordino previsto dalla citata legge n. 124/2015.

Si fa notare, infine, che l'attività del Corpo Forestale genera entrate extra tributarie riassegnabili, che nel 2015 ammontano a 15,36 milioni (versato 2015 derivante da servizi resi all'Amministrazione cap. 3590/5)[56]. Inoltre, l'attività finalizzata alla gestione delle 130 Riserve naturali dello Stato, affidate al Corpo Forestale dello Stato, ha comportato, per l'anno 2015, entrate per 2,9 milioni.

[56] I versamenti in conto entrate derivanti da servizi resi dall'amministrazione sono stati riassegnati ai sensi dell'articolo 12, commi 6, 7 e 8, della legge 23 dicembre 2014, n. 191 *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015 e bilancio pluriennale per il triennio 2015 — 2017".*

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO

Considerazioni di sintesi
1. Programmazione strategica e finanziaria
2. Analisi finanziarie e contabili: *2.1. Le risorse finanziarie assegnate; 2.2. La gestione delle spese*
3. Missioni e Programmi: *3.1. La missione "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistici":* 3.1.1. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo; 3.1.2. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale; 3.1.3. Tutela dei beni archivistici; 3.1.4. Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale; 3.1.5. Tutela del patrimonio culturale; 3.1.6. Stato di attuazione degli interventi finanziati con i fondi europei; *3.2. La missione "Turismo" e il programma "Sviluppo e competitività del turismo"*

Considerazioni di sintesi

Le priorità politiche e gli obiettivi strategici del MIBACT per l'anno 2015 rispondono all'esigenza di garantire la tutela e la competitività del vasto patrimonio culturale e artistico, mantenendo, peraltro, alta l'attenzione sull'evoluzione dei costi e delle spese nonché sulla qualità dei servizi culturali da rendere alla collettività.

Come sottolineato nel DEF 2015, i beni e le attività culturali rivestono un ruolo dinamico quali elementi di sviluppo e di progresso anche sotto il profilo della crescita economica del Paese, attraverso la promozione di settori, quali: i servizi al pubblico dei musei, il turismo culturale, le "industrie" culturali (cinema, spettacolo, arti visive), il restauro, la scuola e l'università.

Coerente con tale ruolo appare, come già ricordato nella relazione relativa al precedente esercizio, la nuova organizzazione del Ministero che, in attuazione delle politiche di contenimento della spesa, non si è limitata ad adeguare la struttura ministeriale alle nuove dotazioni organiche, ma ne ha ridisegnato l'impianto in modo fortemente innovativo.

In tale ambito, di particolare rilievo appaiono le modifiche ordinamentali apportate al settore dei musei italiani che, alla luce della domanda nazionale e internazionale, mirano a rafforzare i profili qualitativi e competitivi del sistema attraverso più incisive attività di coordinamento delle politiche per la fruizione e valorizzazione, cui è dedicato un nuovo programma di spesa, e il riconoscimento dell'autonomia amministrativa e contabile dei musei aventi rilevante interesse nazionale.

A tale sforzo di razionalizzazione, attualmente ancora in corso, non sono tuttavia seguiti, nel 2015, decisi interventi anche da un punto di vista finanziario.

Lo stato di previsione del MIBACT evidenzia, infatti, una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 1.563,1 milioni, mentre gli stanziamenti definitivi raggiungono i 1.681,2 milioni, registrando una consistente flessione rispetto al dato del precedente esercizio, cui corrisponde una pari diminuzione degli impegni di competenza, in particolare nell'ambito della *missione* "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali".

Incidono sull'ammontare delle risorse destinate al settore, da un lato, l'andamento, in flessione, dei fondi straordinari assegnati al Ministero e, dall'altro, gli effetti conseguenti alle politiche di contenimento, adottate nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche.

Sotto il primo profilo, non si registrano variazioni circa le disponibilità dei provenienti dal gioco del lotto (22,6 milioni al pari del precedente esercizio) nè risultano disponibili per l'esercizio 2015 ulteriori risorse provenienti dalla quota pari al 3 per cento degli stanziamenti previsti per il "Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali"; significative appaiono, invece, nell'ultimo biennio, le erogazioni liberali destinate alla cultura anche a seguito delle più recenti disposizioni dettate dal DL n. 83 del 2014 (c.d. *Art Bonus*).

Per quanto concerne gli effetti delle politiche di contenimento della spesa, le riduzioni di cui alla legge di stabilità 2015 hanno inciso sul bilancio del Ministero per complessivi 21,5 milioni quasi interamente a carico della missione "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistiche" (concentrati nei programmi "Tutela e valorizzazione dei beni archivistici" e "Tutela del patrimonio culturale"). Tale missione è stata oggetto anche delle misure di contenimento, disposte con l'articolo 50 del decreto-legge n. 66 del 2014 (8,9 milioni), che hanno interessato i capitoli per acquisto di beni e servizi in particolare nell'ambito del programma "Tutela del patrimonio culturale" (spese per interventi urgenti al verificarsi di emergenze) ed, in minor misura nell'ambito degli altri programmi ("Tutela e valorizzazione dei beni archivistici", "Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria" e "Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio").

Si conferma, pertanto, anche nell'esercizio di riferimento, la flessione delle risorse stanziate per le finalità di tutela – in gran parte imputate al programma "Tutela del patrimonio culturale" - 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.

Tale andamento risulta, inoltre, solo in parte compensato, nel 2015, dalle nuove risorse a favore del patrimonio culturale e storico (5,5 milioni ai sensi dell'articolo 1, comma 241, della legge 190 del 2014) e dalle risorse destinate al Piano strategico "Grandi progetti beni culturali" previsto dall'art. 7, comma 1, del DL n. 83 del 2014 (legge n. 106 del 2014).

Tale piano, rifinanziato dalla legge di stabilità per il 2016, rappresenta, comunque, un importante strumento di programmazione, individuando beni o siti di eccezionale interesse culturale e di rilevanza nazionale per i quali sia necessario e urgente realizzare interventi organici di tutela e promozione.

Sono, al riguardo, previsti investimenti per 35 milioni nel biennio 2014-2015 concentrati su due linee programmatiche che comprendono il completamento di grandi Musei Nazionali di rilevante interesse culturale e i Poli di Attrazione Culturale.

Maggiori risorse per la tutela sono, tuttavia, già stanziate nell'esercizio 2016 ove la legge di stabilità per il 2015 ha istituito un Fondo per la tutela del patrimonio culturale, con una dotazione iniziale di 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2020 (articolo 1, commi 9 e 10, della legge n. 190 del 2014), la cui programmazione si è chiusa nell'esercizio.

Conferma tale decisa inversione di tendenza anche la legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) che contiene interventi straordinari che accrescono le risorse per la tutela del patrimonio e i grandi progetti culturali, evidenziando una maggior attenzione per la cultura e il turismo.

Tra le misure poste in essere nel 2015 in attuazione delle priorità politiche definite negli atti di indirizzo, di rilievo appaiono, in primo luogo, gli interventi aventi ad oggetto fenomeni eccezionali come il Grande Progetto Pompei nel cui ambito gli interventi avviati mostrano una maggiore dinamicità, anche in relazione alla programmazione contenuta nel Piano di Azione che concentrava, nel secondo semestre del 2015, la gran parte delle attività da realizzare.

Il più recente stato di avanzamento mostra, al termine dell'esercizio, una quota di interventi banditi (anche se non tutti aggiudicati o contrattualizzati) per un ammontare di 157,5 milioni al lordo dei ribassi d'asta (erano 98 milioni nel all'inizio del 2015) oltre a 2,3 milioni preavvisati e 2,8 milioni a valere sui fondi PON Sicurezza, che completano la quota delle risorse assegnate al Progetto, come integrato dal Piano di Azione (34 milioni).

Le attività di promozione e di fruizione del patrimonio culturale si concentrano nel nuovo *programma* "Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale" che, tuttavia, evidenzia una contenuta capacità di spesa, anche in relazione all'avvio della struttura, operativa effettivamente dal marzo 2015, che ha richiesto interventi propedeutici sulla cui base sviluppare le nuove competenze.

In tale direzione si segnala, in primo luogo, la nomina dei 20 direttori manager per i musei statali dotati di autonomia speciale a seguito di una procedura pubblica internazionale (adottata in attuazione della norma speciale dettata dall'art. 14 del DL n. 83 del 2014) che, in deroga alla disciplina nazionale in materia di conferimento di incarichi dirigenziali, ha consentito la chiamata anche di cittadini stranieri.

E' stato, inoltre, istituito un Tavolo permanente per la Cultura e il Turismo per analizzare i sistemi museali esistenti e valutare l'applicabilità di sistemi integrati su tariffe e servizi accessori; sono stati attuati alcuni progetti e stipulati i primi accordi regionali di valorizzazione.

Ulteriori profili innovativi si rinvengono nelle modifiche apportate alle politiche tariffarie dei musei italiani e nell'avvio del processo volto a predisporre standard di funzionamento e sviluppo dei musei in linea con quelli europei.

L'impulso dato al settore museale dall'avvio della nuova organizzazione può, in parte, già cogliersi dagli ultimi dati elaborati dall'ufficio di statistica concernenti l'incremento dei visitatori e degli introiti dei musei, dei monumenti e delle aree archeologiche nel 2015.

Tra le misure di sostegno al settore dei beni culturali si sottolineano, inoltre, gli interventi finanziati nell'ambito del *programma* "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo" che assorbe più del 30 per cento delle risorse assegnate alla missione "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistiche".

In tale ambito, rilevante appare l'utilizzo delle risorse stanziate nel Fondo unico per lo spettacolo sulla base dei nuovi criteri introdotti con il d.m. del 13 luglio 2014, improntati ad una più chiara definizione delle funzioni dei potenziali soggetti beneficiari ed a nuovi criteri di selezione e di calcolo, più equi e trasparenti, fondati sulla capacità progettuale e gestionale e sui risultati raggiunti.

I dati, complessivamente emergenti dalla prima applicazione, evidenziano una concentrazione degli investimenti su iniziative di maggiore qualità e dimensione in tutti gli ambiti di intervento; uno stimolo alla integrazione tra imprese del settore dello spettacolo e un aumento dei contributi per oltre i tre quarti dei soggetti finanziati, a fronte di una contenuta flessione del numero di organismi per cui diminuisce il contributo.

Quanto, infine, alla missione "Turismo", introdotta nel 2014, dopo il faticoso avvio conseguente al trasferimento delle relative politiche dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, si rileva nel 2015 una maggiore dinamicità che, tuttavia, sconta ancora un certo ritardo in relazione alle difficoltà incontrate nell'avvio della gestione delle risorse destinate al sostegno del settore.

1. Programmazione strategica e finanziaria

Il compito affidato al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo risponde all'articolo 9 della Costituzione che lega insieme la promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca con la tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione.

Coerente con tale ruolo appare, anche, l'attribuzione al Ministero delle competenze in materia di turismo, non solo perché il turismo rappresenta un'occasione 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.

Anche in ambito europeo (Strategia Europa 2020) è stata data una particolare evidenza al ruolo della cultura come strumento di sviluppo e coesione sociale ed è stato riconosciuto il suo carattere trasversale rispetto a molte aree di *policy*, con particolare riferimento agli ambiti dell'istruzione e della ricerca, delle tecnologie dell'informazione e comunicazione, dell'occupazione e coesione sociale, dello sviluppo territoriale e urbano e, non ultimo, del settore delle relazioni internazionali.

In tale quadro, come si legge anche nel DEF 2015, si pone l'impegno del Governo nel riconoscere il ruolo della cultura e delle sue implicazioni intersettoriali che si snoda, accanto alla necessaria opera di tutela del patrimonio artistico, in una nuova *governance* delle politiche di settore che richiede la definizione e l'applicazione di nuovi modelli di cooperazione e coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, all'interno di una nuova prospettiva del patrimonio - materiale, immateriale e digitale - inteso come bene comune con al centro i territori e le loro identità.

Risponde a tali obiettivi, come già ricordato nella relazione relativa al precedente esercizio, la nuova organizzazione del Ministero che, in attuazione delle politiche di contenimento della spesa, non si è limitata ad adeguare la struttura ministeriale alle nuove dotazioni organiche, ma ne ha ridisegnato l'impianto in modo fortemente innovativo.

Uno degli assi portanti è costituito dall'adozione della nuova politica dedicata al settore dei musei italiani che, alla luce della domanda nazionale e internazionale, mira a rafforzare i profili qualitativi e competitivi del sistema, attraverso: un rafforzato coordinamento delle politiche per la fruizione; il riconoscimento dello status di autonomia amministrativa a una selezione di musei aventi rilevante interesse nazionale e la creazione, a livello territoriale, di poli museali regionali, comprensivi anche di strutture di competenza regionale e degli Enti locali.

Concorrono al processo di riforma anche le parallele azioni di semplificazione dell'amministrazione periferica e l'ammodernamento della struttura centrale, a vantaggio di ambiti di *policy* settoriali di grande importanza per il Paese tra cui il rilancio di politiche d'innovazione e di valorizzazione del personale dell'amministrazione.

Ulteriori interventi di semplificazione si riconducono, infine, alle recenti disposizioni, dettate in attuazione della legge n. 208 del 2015 (d.m. 23 gennaio 2016), che hanno unificato le direzioni generali e le relative soprintendenze Archeologia e Belle Arti e Paesaggio, trasferendo inoltre ai Poli museali e ai musei ad autonomia speciale importanti competenze in materia di tutela.

L'azione di riforma in questi ambiti si è, inoltre, avvantaggiata della messa a regime di dispositivi normativi e procedurali adottati nel corso del precedente biennio, in coerenza con il ruolo riconosciuto alla cultura e al turismo nel quadro degli obiettivi di crescita e di sviluppo del Paese[1], cui si affiancano le recenti disposizioni contenute nella legge di stabilità 2016.

Tale legge – accanto alla stabilizzazione dell'agevolazione fiscale del 65 per cento alle erogazioni liberali a sostegno della cultura, la proroga dei termini concessi alle fondazioni liriche sinfoniche per il raggiungimento dell'equilibrio strutturale del bilancio e il rafforzamento della dotazione organica del Ministero – stanzia nuove e consistenti risorse destinate: alla riqualificazione urbana delle periferie, al potenziamento del *tax credit* per il cinema e l'audiovisivo, alle spese di funzionamento di archivi, biblioteche e istituti, ai musei e agli istituti culturali e al settore turistico.

Vengono, inoltre, confermate anche per il triennio successivo le misure per interventi di tutela del patrimonio artistico (interventi di conservazione, manutenzione e restauro, piano strategico Grandi progetti culturali, Fondo per interventi di tutela del patrimonio storico artistico della Nazione).

Di rilevo anche la prevista razionalizzazione delle società *in house* del Ministero attraverso la riorganizzazione della società Ales che incorporerà la società Arcus al fine di assicurare l'erogazione di servizi culturali, le attività di valorizzazione del patrimonio e le attività di *fund raising*.

Le priorità politiche per l'anno 2015, dettate dalla delicata e tuttora persistente congiuntura, rispondono all'esigenza di garantire la tutela e la competitività del vasto patrimonio culturale e artistico, mantenendo, peraltro, alta l'attenzione sull'evoluzione dei costi e delle spese nonché sulla qualità dei servizi culturali da rendere alla collettività.

[1] DL n. 91 del 2013 (convertito dalla legge n. 112 del 2013), interamente dedicato alla cultura, e DL n. 83 del 2014 (convertito dalla legge n. 106 del 2014) rivolto anche al turismo.

Ciò, infatti, che può rendere più competitivo il nostro Paese è proprio la potenzialità della storia, del patrimonio culturale e della bellezza, sia in termini di attrazione turistica sia in termini di valorizzazione del Paese, nella sua capacità di richiamare investimenti.

Con l'atto di indirizzo, emanato nel settembre 2014, sono state individuate le priorità politiche cui collegare l'impostazione del bilancio per l'anno 2015 e per il triennio 2015-2017, tra le quali spicca, per rilevanza, la necessità di tutelare e valorizzare il patrimonio culturale favorendone, nel contempo, la fruizione.

Quanto al primo aspetto, tra le aree di intervento indicate, di rilievo appare, accanto agli interventi aventi ad oggetto fenomeni eccezionali (come il Grande Progetto Pompei e gli interventi post terremoto in Emilia Romagna e in Abruzzo), la programmazione delle nuove risorse assegnate al Ministero, provenienti da fonti comunitarie (PON e POI) o stanziate per specifici interventi (come il piano avente ad oggetto "Grandi progetti beni culturali") nonché le misure volte a render maggiormente efficace la gestione del patrimonio culturale (in materia ad esempio di circolazione dei beni, verifiche di interesse culturale, archeologia preventiva, ricerca, sistemi di catalogazione e di conoscenza del patrimonio culturale).

La promozione e la fruizione dei beni culturali e del paesaggio presuppongono, invece, la valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura, anche attraverso nuovi servizi aggiuntivi, e l'ottimizzazione del sistema museale italiano comprensivo di musei statali, non statali, pubblici e privati.

Contribuiscono al risultato anche l'introduzione di misure fiscali di vantaggio, attività didattiche e formative, politiche di diffusione della cultura, sviluppo di soluzioni tecnicamente avanzate, potenziamento dei sistemi informativi della conoscenza dell'immenso patrimonio culturale, 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.

In tale ambito le aree di azione più significative concernono: gli interventi di internazionalizzazione e valorizzazione del settore cinematografico (potenziamento della circolazione delle opere cinematografiche, sostegno al prodotto italiano sul mercato internazionale, utilizzo del *Tax credit* per attrarre nuovi capitali), l'attuazione di misure di riforma e risanamento delle fondazioni lirico-sinfoniche, l'introduzione della nuova disciplina del sostegno al sistema dello spettacolo

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.

La concreta attuazione delle citate priorità politiche trova espressione nella Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione che individua gli obiettivi strategici e strutturali con i connessi obiettivi operativi, gli indicatori per la verifica degli esiti conseguiti, le risorse finanziarie, umane e strumentali assegnate alle strutture per il conseguimento delle finalità programmate e le modalità di monitoraggio della relativa attuazione[2].

[2] L'intero stanziamento iniziale (pari a 1.563,1 milioni) è stato assegnato a 5 missioni (nel cui ambito la missione "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali" assorbe più dell'88 per cento delle risorse) e distribuito in 79 obiettivi (45 strategici e 34 strutturali) individuati, prima, nella nota integrativa e consolidati, poi, nella direttiva generale.
Agli obiettivi strategici sono state destinate risorse pari a 1.363,6 milioni, corrispondenti a circa l'87 per cento dello stanziamento complessivo, in gran parte assorbiti dai 10 programmi iscritti nella missione "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistici".

2. Analisi finanziarie e contabili

L'andamento delle principali voci del rendiconto del MIBACT sono riassunte nella seguente tavola che ne mostra le differenze con il precedente esercizio.

TAVOLA 1

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI E PROGRAMMI – COMPETENZA

(in milioni)

Missioni	Programmi	Stanziamenti Iniziali Competenza		Stanziamenti Definitivi Competenza		Impegni C/competenza		Pagamenti C/competenza		Pagamenti Totali		Residui Finali	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
017 - Ricerca e innovazione	004 - Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attivita' culturali	16,5	16,2	18,8	19,0	16,7	19,0	16,6	19,4	16,7	19,6	0,2	0,1
021 - Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	002 - Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	442,3	479,6	442,4	496,6	440,6	490,9	354,3	422,3	419,1	509,6	108,2	90,4
	005 - Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,4	0,0	0,0
	006 - Tutela dei beni archeologici	82,3	115,1	125,6	147,2	120,5	144,6	105,9	222,9	114,8	235,7	16,7	11,7
	009 - Tutela e valorizzazione dei beni archivistici	131,6	127,4	154,3	143,5	144,6	142,0	141,3	135,0	143,2	137,2	4,1	9,6
	010 - Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria	123,4	120,7	149,0	138,7	139,8	138,2	136,0	135,7	144,1	139,4	4,0	4,1
	012 - Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio	134,1	155,8	192,6	191,2	183,6	187,0	165,6	263,5	182,9	281,6	23,0	20,7
	013 - Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale	272,6	201,4	328,0	252,5	307,5	80,2	305,9	56,8	316,0	59,6	5,0	30,5
	014 - Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale	6,5	5,3	10,0	7,1	8,5	5,8	8,0	6,6	8,9	7,6	4,5	3,2
	015 - Tutela del patrimonio culturale	203,8	164,1	246,7	197,0	237,4	188,1	186,6	144,2	233,2	196,8	61,6	61,3
	016 - Tutela e promozione dell'arte e dell'architettura contemporanee e delle periferie urbane	14,8	13,3	14,7	12,5	13,5	10,4	12,3	9,6	13,6	10,1	2,5	1,5
031 - Turismo	001 - Sviluppo e competitivita' del turismo	33,8	29,8	199,0	29,4	77,1	29,3	23,9	23,2	23,9	47,6	175,2	156,0
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002 - Indirizzo politico	11,4	8,7	11,3	9,9	7,5	8,7	7,3	7,6	7,8	7,8	0,3	1,2
	003 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	34,6	25,4	38,3	23,0	34,6	19,7	20,0	16,2	30,6	28,0	30,8	16,1
033 - Fondi da ripartire	001 - Fondi da assegnare	82,4	95,1	5,2	8,1	0,0	0,0	0,0	0,0	19,7	5,2	5,2	8,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Lo stato di previsione del MIBACT evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 1.563,1 milioni (in diminuzione rispetto al 2014), mentre gli stanziamenti definitivi raggiungono i 1.681,2 milioni (1.340,5 di parte corrente e 298,8 di parte capitale), registrando una consistente flessione rispetto al dato del precedente esercizio (1.941,3 milioni) che, tuttavia, risentiva delle riassegnazioni di entrate disposte in corso di esercizio, gran parte delle quali destinate alle politiche di competitività e sviluppo del turismo.

Al netto delle risorse dedicate al turismo, la *missione* "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistici" (che assorbe circa il 95 per cento degli stanziamenti) flette del 4,6 per cento mentre la missione "Servizi istituzionali" si riduce del 33,6 per cento.

Le risorse assegnate alla missione "Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attività culturali" risultano sostanzialmente stabili malgrado la rilevanza affidata alla nuova direzione generale cui si conferisce, accanto alla consolidate funzioni in materia di restauro, un riconoscimento anche organizzativo ad attribuzioni in precedenza solo evocate, come quelle in materia di "studio, ricerca, innovazione, alta formazione" nei settori di competenza[3].

Nel confronto tra stanziamenti iniziali e definitivi, le più significative variazioni intervenute nel 2015 si concentrano nella missione "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e del paesaggio" e si riconducono: alla riassegnazione di entrate derivanti dal minor utilizzo degli stanziamenti previsti dall'art. 1, commi da 325 a 337, della legge n. 244 del 2007, per la proroga delle agevolazioni fiscali per le attività cinematografiche (*Tax Credit* Cinema); dal prelevamento dal fondo occorrente per il pagamento dei residui passivi perenti in conto capitale; dalle variazioni di competenza disposte nella legge di assestamento destinate in misura rilevante alle spese di personale.

Incidono sull'ammontare delle risorse destinate al settore, da un lato, l'andamento dei fondi straordinari assegnati al Ministero (fondi – lotto, erogazioni liberali anche in attuazione dell'art. 1 del DL n. 83 del 2014, 5 per mille dell'IRPEF, quota pari al 3 per cento del fondo infrastrutture stradali e ferroviarie, sponsorizzazione di beni culturali ai sensi dell'art. 20 del DL n. 5 del 2012, riassegnazione introiti dei biglietti di ingresso ai luoghi della cultura statali) e, dall'altro, gli effetti conseguenti alle politiche di contenimento adottate nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche.

Sotto il primo profilo non si registrano variazioni circa le disponibilità provenienti dal gioco del lotto (22,6 milioni al pari del precedente esercizio), tanto che l'Amministrazione, considerato il trend negativo (le disponibilità del 2005 ammontavano a 156 milioni), non ha proceduto alla predisposizione di una specifica programmazione, destinando invece i suddetti fondi all'acquisto di servizi dalla Società *in house* Ales S.p.A.

Significative appaiono, invece, le erogazioni liberali destinate alla cultura nell'ultimo biennio ai sensi della precedente normativa (d.P.R. n. 917 del 1986, art. 15 e art. 100), di cui è stata curata l'istruttoria nel 2015, e delle più recenti disposizioni dettate dal DL n. 83 del 2014 (c.d. *Art Bonus*) in attuazione del quale è stata stipulata una convenzione con la società Arcus, finalizzata a promuovere e incrementare le erogazioni liberali in favore dei beni e delle attività culturali, anche mediante specifiche attività di *crowdfunding* e *fundraising*[4].

L'importo complessivo delle erogazioni liberali effettuate in base al d.P.R. n. 917 del 1986 si è attestato ad oltre 26,9 milioni, destinati in gran parte alle fondazioni liriche e ai Comuni, mentre le erogazioni liberali ai sensi del DL n. 83 del 2014 hanno raggiunto i 47,5 milioni anch'essi destinati per il 50 per cento alle fondazioni liriche e per il 30 per cento ai Comuni; al MIBACT sono stati destinati 877.000 euro, la maggior parte dei quali sono stati utilizzati per la Galleria degli Uffizi (600.000 euro).

[3] L'art. 13 del dPCM n. 171 del 2014 attribuisce a questa struttura funzioni e compiti relativi al coordinamento, all'elaborazione e alla valutazione dei programmi di educazione, formazione e ricerca nei campi di pertinenza del Ministero, che si estendono all'istruzione superiore e alla ricerca nell'ambito di collaborazioni con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con il Consiglio Nazionale della Ricerche e con altri enti di ricerca italiani ed esteri. A questa Direzione compete, inoltre, stipulare accordi con le Regioni al fine di promuovere percorsi formativi congiunti e favorire e promuovere la partecipazione, anche in partenariato con altre istituzioni pubbliche e private, a bandi per l'accesso a fondi europei e internazionali.

[4] Il Ministero per la realizzazione del progetto *Art Bonus* si avvale di Arcus per le seguenti attività: attivazione *help desk* per informazioni; assistenza tecnica alle strutture del Ministero per l'elaborazione di schemi di convenzione, contratti, circolari esplicative; monitoraggio dell'uso e della destinazione delle somme elargite; attivazione e aggiornamento del portale *web* ove sono resi pubblici i dati relativi alle erogazioni liberali (al termine dell'anno si sono registrati sul sito oltre 350 enti); comunicazione e pubblicità.

Nel corso del 2015 si è, inoltre, concluso l'*iter* dell'assegnazione dei fondi provenienti dal 5 per 1000 dell'IRPEF relativo al 2013 e le relative risorse, pari a circa 2,3 milioni, sono state assegnate al Ministero e ripartite ai beneficiari[5].

Non risultano disponibili anche per l'esercizio 2015 ulteriori risorse provenienti 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).

Si sottolinea, tuttavia, al riguardo l'articolo 1, comma 338, della legge n. 308 del 2015 (legge di stabilità 2016), in fase di attuazione, in base al quale "al fine di potenziare gli investimenti infrastrutturali nel settore della cultura, una quota delle risorse destinate agli interventi infrastrutturali, pari a 30 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2019, è destinata agli interventi di conservazione, manutenzione, restauro e valorizzazione dei beni culturali".

A decorrere all'esercizio 2014 sono 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, nel 2015, pari a circa 27 milioni, dei quali 24,3 milioni relativi al periodo gennaio-ottobre 2015 e 2,6 milioni derivanti da versamenti disposti nell'ultimo biennio 2014.

Il criterio utilizzato per la distribuzione delle risorse tra i capitoli di spesa del bilancio del Ministero è stato quello di riassegnarle, prevalentemente, agli istituti e ai luoghi della cultura che li avevano prodotti. Il centro di responsabilità maggiormente interessato dalle riassegnazioni è stata la nuova direzione generale musei e le relative risorse sono state indirizzate al finanziamento dei musei di interesse nazionale e dei poli museali.

Ulteriori risorse provengono, infine, in attuazione dell'art. 2, comma 8 del DL n. 34 del 2011, da un programma di redistribuzione di risorse finanziarie prelevate dagli avanzi di amministrazione degli istituti che operano attraverso contabilità speciali, dai quali è stato possibile liberarne una quota - parte senza arrecare pregiudizio alle attività già programmate.

Le risorse, individuate per un importo complessivo di 7 milioni, sono state versate dagli stessi istituti a favore dello stato di previsione dell'entrata per essere successivamente reiscritti nel bilancio del MIBACT e destinati, per circa l'87 per cento, alle spese di funzionamento della nuova direzione generale musei e al riequilibrio finanziario degli istituti museali e, per la restante parte, ad integrare le spese di funzionamento di alcuni istituti per lo svolgimento delle proprie attività ordinarie.

Per quanto concerne, invece, gli effetti delle politiche di contenimento della spesa, le riduzioni di cui al comma 287 articolo 1 della legge di stabilità 2015 hanno inciso sul bilancio del Ministero, in termini di competenza e cassa, per complessivi 21,5 milioni quasi interamente imputate alla missione "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" ed, in particolare, ai programmi di "Tutela e valorizzazione dei beni archivistici" (3,6 milioni, in relazione ad un avviato programma di razionalizzazione degli spazi) e di "Tutela del patrimonio culturale" (13,7 milioni).

Ulteriori misure di contenimento, disposte con l'articolo 50 del decreto legge n. 66 del 2014, per un totale di 8,9 milioni, hanno interessato i capitoli per acquisto di beni e servizi, in particolare nell'ambito del programma "Tutela del patrimonio culturale" (spese per interventi urgenti al verificarsi di emergenze) ed, in minor misura, nell'ambito degli altri programmi ("Tutela e valorizzazione dei beni archivistici", "Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria" e "Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio").

Malgrado l'assegnazione di nuovi 30 milioni destinati ai "Grandi progetti beni culturali", ai sensi dell'art. 7, comma 1 del DL n. 83 del 2014, si conferma, anche nell'esercizio di riferimento, la flessione delle risorse stanziate per le finalità di tutela, come emerge dalle linee

[5] Con riferimento alle risorse per il 2014 e il 2015, attualmente non conosciute dal Ministero, sono state pubblicate le proposte progettuali presentate dagli enti ammessi al riparto per l'anno 2014 ed è stata istruita la procedura per la selezione dei beneficiari relativamente alle risorse per il 2015.

programmatiche delle principali attività del Ministero, che ha spesso fatto fronte ai soli interventi di emergenza con le risorse stanziate per tali finalità.

Dopo la contenuta crescita del 2014, significativa appare, in particolare, la nuova contrazione delle risorse destinate al programma ordinario di lavori pubblici finalizzato all'attività di tutela del patrimonio culturale (35,2 milioni; erano 51,4 milioni nel 2014 ed oltre 201 milioni nel 2004) e ad interventi urgenti legati al verificarsi di emergenze (in forte riduzione dal 2011).

Una decisa inversione di tendenza si rileva, tuttavia, a decorrere dall'esercizio 2016 che evidenzia una maggior attenzione per la cultura e il turismo.

La legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) contiene, infatti, interventi straordinari che accrescono le risorse per la tutela del patrimonio e i grandi progetti culturali.

Si torna, in primo luogo, ad investire nel capitale umano prevedendo, in deroga alla normativa vigente, l'assunzione a tempo indeterminato di 500 professionisti del patrimonio culturale, selezionati tra antropologi, archeologi, architetti, archivisti, bibliotecari, esperti di promozione e comunicazione, restauratori e storici dell'arte.

Aumentano, inoltre, le risorse per la realizzazione del Piano strategico "Grandi Progetti Beni Culturali" (70 milioni dal 2017 e ulteriori 65 milioni a decorrere dal 2018), mentre viene confermato il nuovo Fondo per la tutela del patrimonio culturale, istituito a decorrere dal 2016 (100 milioni annui).

Rilevanti appaiono anche gli interventi a favore del funzionamento di biblioteche, archivi e musei; i contributi a favore degli istituti del MIBACT e delle associazioni, enti e fondazioni del mondo della cultura nonché, l'incremento delle risorse destinate ad ENIT per la promozione internazionale del Paese.

2.2. La gestione delle spese

Sotto il profilo gestionale, a fronte della flessione degli stanziamenti, diminuiscono, rispetto al precedente esercizio, gli impegni di competenza in particolare nell'ambito della missione tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali.

Particolarmente ridotto, rispetto agli stanziamenti, risulta l'ammontare delle somme impegnate nel programma "Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale"; andamento, questo, in gran parte connesso alla nuova organizzazione del Ministero in relazione, soprattutto, all'avvio della direzione generale musei che ha ricevuto, non soltanto le attribuzioni della precedente direzione per la valorizzazione, ma un complesso di poteri che valgono a definirla come l'asse intorno al quale ruotano le più incidenti innovazioni, di rilevanza anche funzionale, apportate all'organizzazione del MIBACT.

La missione "Turismo", introdotta come già ricordato nel 2014, dopo il faticoso avvio conseguente al trasferimento delle relative politiche dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, evidenzia invece nel 2015 una maggiore dinamicità (con impegni superiori a 77 milioni) che, tuttavia sconta ancora un certo ritardo, in relazione alle difficoltà incontrate nell'avvio della gestione delle risorse destinate al sostegno del settore.

Cresce, invece, in quasi tutti i programmi, rispetto al precedente esercizio, l'ammontare dei pagamenti totali che, appare coerente con la natura in gran parte corrente della spesa e con l'andamento in flessione dell'ammontare dei residui propri.

L'andamento dei pagamenti relativi alla missione "Turismo", pur in crescita, non mostra invece una maggior dinamicità nello smaltimento dei consistenti residui che ammontano a fine esercizio a 156 milioni (pari al 38 per cento del complesso).

L'analisi economica del bilancio del MIBACT suggerisce, al pari del precedente esercizio, un attento esame dei programmi di spesa, attesa la rilevanza della quota di risorse assorbita dalle spese di funzionamento.

La spesa per i redditi per lavoro dipendente e per i consumi intermedi, pur in diminuzione, continua a rappresentare più del 52 per cento degli stanziamenti definitivi ed il 48 per cento degli impegni con oscillazioni che vanno dal 94,8 per cento della missione "Tutela e valorizzazione dei

beni e attività culturali e paesaggistici" a poco più del 1 per cento delle missioni "Ricerca e innovazione" e "Servizi istituzionali e generali".

Nell'ambito delle spese di parte capitale, aumentano stanziamenti e impegni nella categoria dei contributi agli investimenti alle imprese (che crescono di circa il 42,2 per cento) mentre flettono gli stessi nell'ambito della categoria contributi agli investimenti che fanno capo essenzialmente alla missione "Turismo", la cui gestione si è concentra, nel 2015, sui consistenti residui registrati al termine dell'esercizio precedente.

Diminuiscono anche gli investimenti fissi lordi, sia in termini di stanziamenti (-3,4 per cento) che in termini di impegni (-10,5 per cento), nell'ambito, in particolare, degli interventi attinenti al patrimonio storico e artistico, storico archeologico e alla valorizzazione del patrimonio culturale.

L'ammontare dei residui passivi, registrato nel 2015, segna una leggera diminuzione rispetto al precedente esercizio, attestandosi a 414,6 milioni (441,4 milioni nel 2014), dei quali oltre 156 milioni relativi alla missione "Turismo", riconducibili al ritardo nell'avvio degli interventi programmati, finanziabili solo per stati di avanzamento dei lavori.

Nell'ambito dei residui propri, l'importo più rilevante si registra nella Direzione generale per lo spettacolo (62,6 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.

Altri importi significativi si rilevano nell'ambito dei fondi assegnati alla Direzione generale bilancio con particolare riferimento alle risorse destinate ai Grandi Progetti per i Beni Culturali che, attribuite nella seconda metà dell'esercizio, vengono erogate ai beneficiari sulla base dello stato di avanzamento dei lavori.

Di minore entità, infine, i residui facenti capo alla direzione musei il cui ammontare è stato generato, soprattutto, dalle riassegnazione degli introiti dei musei, accreditati al termine dell'esercizio.

Va, inoltre, sottolineato il peso dei debiti fuori bilancio del Ministero, accertati in circa 4,1 milioni, quasi interamente riferiti alle utenze di pertinenza dei musei e dei poli museali[6], che si affiancano all'ammontare dei debiti fuori bilancio pregressi al termine del 2013 ancora da ripianare pari a 3,4 milioni

Particolarmente consistente risulta anche l'esposizione debitoria presso la tesoreria (sospesi di tesoreria), il cui ammontare si attesta a 17,3 milioni di cui oltre 8,2 milioni emessi dalle direzioni centrali dell'amministrazione e circa 9 milioni emessi dagli uffici periferici, per il cui ripiano sono state apportate variazionali di bilancio a carico del fondo per le spese obbligatorie e d'ordine per circa 7,2 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.

3. Missioni e Programmi

In questa parte della relazione i dati finanziari ed economici del rendiconto, relativamente ad una parte dei programmi di spesa, vengono letti in rapporto alle politiche di bilancio perseguite, avendo riguardo alle modalità di attuazione delle scelte definite negli atti di indirizzo politico degli organi di governo, nella manovra finanziaria o in leggi di settore.

[6] La relativa copertura è stata, per una parte, reperita a valere su ulteriori risparmi di spesa rispetto al piano di razionalizzazione degli spazi.

3.1. La missione "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistici"

La missione "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici", che assorbe circa il 95 per cento della spesa del Ministero (88,6 per cento nel 2014), evidenzia stanziamenti definitivi in flessione del 4 per cento rispetto a quelli del precedente esercizio, cui corrispondono impegni per 1.392,7 milioni (inferiori del 17 per cento rispetto al precedente esercizio) e pagamenti per 1.401,8 milioni (in diminuzione rispetto al 2014).

L'analisi per programmi sconta l'entrata a regime della nuova organizzazione del Ministero che ha reso necessario inserire il nuovo programma "Tutela e promozione dell'arte e dell'architettura contemporanea e delle periferie urbane" (cui si aggiungerà, nel prossimo esercizio, il programma "Promozione dello sviluppo della cultura e conoscenza del patrimonio culturale per i giovani") e rimodulare le attività e le risorse assegnate agli altri programmi tra cui, in particolare, il programma "Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale".

3.1.1. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo

Il programma, che assorbe circa il 31,2 per cento delle risorse con uno stanziamento definitivo di oltre 496,6 milioni (+12 per cento rispetto al 2014), è gestito per la quota maggiore (circa il 72 per cento dello stanziamento definitivo) dalla Direzione generale per lo spettacolo dal vivo mentre la residua parte (27 per cento dello stanziamento definitivo), dalla Direzione generale per il cinema.

Interventi a sostegno delle attività di spettacolo dal vivo

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 2015, 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 419,3 milioni (comunque in aumento di 15,4 milioni rispetto al 2014) ripartiti tra i vari settori dello spettacolo sulla base dei nuovi criteri di erogazione, introdotti con il d.m del 13 luglio 2014 che ha apportato profonde innovazioni nel sistema generale di sostegno pubblico.

Il decreto ha, infatti, profondamente modificato le modalità di attribuzione dei contributi definendo più chiaramente le funzioni dei potenziali soggetti beneficiari, applicando dispositivi di selezione e di calcolo basati su maggiore trasparenza ed equità e mettendo al centro dell'obiettivo pubblico la capacità progettuale e gestionale ed i risultati raggiunti.

Centrale appare, in particolare, il processo di valutazione del progetto artistico e del programma che di anno in anno lo realizza, attraverso un metodo comparativo che tiene conto della dimensione quantitativa e qualitativa dello stesso[7].

Di rilevo risulta inoltre: la possibilità di ammettere a contributo per un triennio i progetti qualitativamente significativi; la possibilità di presentare, salvo eccezioni, una sola domanda al fine consentire una razionalizzazione nel rapporto con i soggetti e le professionalità dello spettacolo dal vivo; il riconoscimento della multidisciplinarietà (festival, circuiti, organismi di programmazione); l'integrazione tra gli operatori al fine di evitare sovrapposizioni delle programmazioni; l'apertura del sistema ai giovani e alle nuove istanze.

Analizzando i dati complessivamente emergenti dalla prima applicazione è possibile evidenziare: una riduzione del numero dei soggetti finanziati e una concentrazione degli

[7] Il decreto introduce un nuovo metodo che si basa su una valutazione delle domande di contributo fatta oggettivamente con un sistema di quantificazione delle attività realizzate e dei risultati raggiunti. Su base 100, 70 punti vengono assegnati automaticamente, in modo del tutto trasparente ed oggettivo, in funzione di un set di indicatori misurabili, mentre i restanti 30 punti vengono assegnati dalle nuove commissioni consultive competenti per materia attraverso un giudizio di qualità su una serie di criteri di valutazione anch'essi contenuti ed esplicitati all'interno del d.m. che valutano vari aspetti del progetto artistico presentato.

investimenti su iniziative di maggiore qualità e dimensione in tutti gli ambiti di intervento; uno stimolo alla integrazione tra imprese del settore dello spettacolo (in particolar modo nel settore teatrale); un aumento dei contributi per oltre i tre quarti dei soggetti finanziati a fronte di una contenuta flessione del numero di organismi per cui diminuisce il contributo; una maggiore attenzione alle azioni di ricambio generazionale[8].

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 (4 milioni), le annualità quindicennali per gli interventi di competenza della Biennale di Venezia (1 milione, in calo 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 (4,5 milioni; -0,4 milioni rispetto al 2014).

Interventi a sostegno delle fondazioni lirico sinfoniche

Anche per le 14 fondazioni lirico sinfoniche il legislatore, oltre a prevedere norme di intervento e di risanamento, ha introdotto una serie di misure di rilancio attraverso la ridefinizione delle strutture di *governance* e la rimodulazione dei criteri di assegnazione dei finanziamenti pubblici.

Tali nuovi criteri – previsti dall'art. 11, commi 20, 20-*bis*, e 21 della legge 7 ottobre 2013, n. 112 e adottati con il d.m. 3 febbraio 2014 – mirano ad incentivare, innovando rispetto al passato, la produzione di spettacoli ed il reperimento di risorse proprie.

Il primo criterio, che corrisponde al 50 per cento della quota FUS di settore, prende in considerazione i costi di produzione dei programmi realizzati nell'anno precedente la ripartizione; il secondo criterio, che corrisponde al 25 per cento della quota FUS, tiene conto della capacità di reperire risorse proprie, quali biglietti ed entrate da contributi di enti territoriali (un ulteriore quota del 5 per cento viene destinata in prededuzione a favore di quei teatri che abbiano conseguito il pareggio di bilancio nei tre esercizi precedenti la ripartizione) e il terzo criterio, nella misura del 25 per cento, si fonda sulla qualità artistica dei programmi.

Un confronto tra i dati del 2013 (ove vigevano i criteri abrogati) e i due esercizi successivi evidenzia variazioni significative dei finanziamenti volti a stimolare i teatri d'opera ad ottimizzare l'impiego delle risorse ed il reperimento autonomo di entrate proprie.

Si segnala, inoltre, la fuoriuscita dalla ripartizione di cui al d.m. 3 febbraio 2014, nel corso del 2015, di due fondazioni (Teatro alla Scala e Accademia Nazionale di S. Cecilia) che, sempre in forza di disposizioni recate dalla legge n. 112 del 2013, sono state riconosciute fondazioni dotate di forma organizzativa speciale in quanto connotate da produzione di altissimo livello e da capacità di reperimento di risorse proprie. A tali fondazioni compete una percentuale determinata con valenza triennale sulla quota FUS delle fondazioni lirico-sinfoniche.

Malgrado la consistenza dei contributi statali (cui si aggiungono contributi stabiliti da specifiche leggi di settore), il perdurante stato di sofferenza finanziaria ha indotto otto fondazioni ad avviare il percorso di risanamento previsto dall'art. art. 11 del DL n. 91 del 2013[9].

---

[8] Per il teatro, la musica e la danza, l'attività circense e di spettacolo viaggiante sono stati stanziati nel 2015, 146,3 milioni (circa 10 milioni in più rispetto al 2014, di cui oltre 5 milioni per il teatro, circa 4,5 milioni per la musica e circa 1 milione per la danza). L'85 per cento dei soggetti finanziati registra un aumento dei contributi nel settore danza, il 76 per cento nel settore teatro e il 72 per cento nella musica, mentre il totale dei respinti per carenza di qualità artistica ammonta a 358 soggetti suddivisi nei diversi ambiti di intervento del Fondo (di questi solo 137 ricevevano un contributo FUS nel 2014).

[9] L'art. 11 del 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 per il 2014, e anticipazioni finanziarie, già per il 2013, in favore delle Fondazioni che versano in una situazione di carenza di liquidità

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, mentre con successivi decreti ministeriali del 24 e 27 luglio 2015 e 17 settembre 2015 sono stati approvati i piani di risanamento delle fondazioni: Teatro Massimo di Palermo, Teatro Petruzzelli di Bari e Teatro Carlo Felice di Genova.

Tali fondazioni hanno avuto accesso allo speciale Fondo di rotazione di cui all'art. 11 del DL n. 91 del 2013 ed hanno beneficiato di 124 milioni (erogati per 21,7 milioni nel 2014 e per 74,9 milioni nel 2015) ai quali si aggiunge la somma di 22,2 milioni erogata a titolo di anticipazione.

Il monitoraggio dell'attuazione dei piani di risanamento (inviata al Ministro dei beni e delle attività culturale e del turismo nel gennaio 2016) effettuato dal Commissario straordinario sulla base dei consuntivi 2014 ha evidenziato in tutte le fondazioni un miglioramento dei risultati economici e l'avvio di un percorso di risanamento efficace, grazie anche alla liquidità erogata dalla legge.

Confermano tale andamento i risultati parziali del 2015 che appaiono migliori del periodo precedente sebbene con profili differenziati a seconda delle fondazioni, in alcune delle quali il risanamento procede più lentamente rispetto alle attese, anche in relazione alla minore ripartizione dei fondi FUS rispetto a quello del 2013 (anno di riferimento per la predisposizione dei piani di risanamento).

Sulla base dei dati aggiornati al primo semestre 2015 e dei preventivi per l'anno stesso, il Commissario di Governo prevede che cinque fondazioni potranno conseguire l'equilibrio economico nel 2016, considerato, nel complesso, il controllo dei costi, l'incremento dei ricavi e il risanamento dei debiti scaduti nei passati esercizi.

Tre fondazioni (Teatro Comunale di Bologna, Teatro Maggio Musicale Fiorentino e Teatro Carlo Felice di Genova), che presentano, invece, condizioni di squilibrio economico a causa della mancata o ritardata applicazione delle azioni di piano o di eventi imprevisti, hanno rivisto i piani presentati includendo ulteriori azioni volte a raggiungere il pareggio di bilancio nel 2017.

Interventi a sostegno del cinema

Relativamente alle risorse stanziate per il settore del cinema, la Direzione generale provvede, in primo luogo, all'attuazione degli interventi finanziari a favore della produzione, della distribuzione e dell'esercizio cinematografico nonché degli interventi a sostegno delle industrie tecniche a valere sul fondo previsto dal d.lgs. n. 28 del 2004.

Spetta, al riguardo, alla Commissione per la cinematografia riconoscere l'interesse culturale dei progetti di nazionalità italiana che rispondono a requisiti di idoneità tecnica, qualità culturale o artistica e spettacolare e, su richiesta dell'impresa cinematografica produttrice, deliberare l'attribuzione del relativo contributo, la cui liquidazione, a decorrere dal 2015, è stata attribuita all'ente gestore del Fondo unico per lo spettacolo.

Nel corso del 2015 sono stati riconosciuti contributi per cortometraggi (63 imprese di produzione cinematografica, di cui 27 per cortometraggio under 35, per 1,57 milioni), per lungometraggi di autori affermati (49 imprese, di cui 3 under 35, per 15,9 milioni), per lungometraggi di opere prime e seconde (43 imprese, di cui 21 under 35, per 7 milioni) e per lo sviluppo di lungometraggi tratti da sceneggiature originali (17 società per 350.000 euro).

I benefici per l' attività di promozione, disciplinati sempre dal d.lgs. 28 del 2004, che ha stabilito anche i criteri di assegnazione, hanno riguardato l'attività cinematografica in Italia (168 associazioni culturali per un ammontare di 8 milioni provenienti dal FUS), l'attività

---

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.

cinematografica all'estero (33 associazioni culturali per 1 milione provenienti dal FUS), l'attività delle associazioni nazionali di cultura cinematografica (9 associazioni culturali per 1 milione proveniente dal FUS) e il finanziamento di alcuni progetti speciali per particolari iniziative nel campo cinematografico (16 progetti approvati per 5,5 milioni provenienti dal FUS).

Quanto ai contributi in conto capitale e in conto interessi, ne hanno beneficiato 12 esercenti di sale cinematografiche per un ammontare pari a 0,97 milioni in conto capitale e 1,069 milioni in conto interessi per la realizzazione di nuove sale o la ristrutturazione di sale esistenti.

Accanto alla concessione di contributi, 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 il citato DL n. 91 del 2013 che ha esteso gli incentivi a tutto il settore dell'audiovisivo nazionale, 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 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.

Beneficiari del credito d'imposta nell'esercizio considerato sono state: 11 imprese del settore audiovisivo per la produzione di opere destinate alla tv (2,878 milioni); nessuna impresa del settore audiovisivo per la produzione di opere destinate al *web*; 529 imprese del settore cinematografico e di produzione esecutiva per la realizzazione di film stranieri in Italia (103,3 milioni).

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 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.

In tale ambito, 160 esercenti delle sale cinematografiche hanno beneficiato nel 2015 di un credito d'imposta pari al 30 per cento delle spese complessivamente sostenute per acquisto di apparecchi di proiezione e riproduzione digitale, acquisto di impianti e apparecchi per la ricezione del segnale, formazione del personale, ristrutturazione e conformazione delle cabine di proiezione e degli impianti (3,5 milioni), mentre 14 esercenti/proprietari di sale cinematografiche (imprese, parrocchie, accademie) hanno beneficiato di incentivi fiscali destinati alle sale cinematografiche esistenti in Italia almeno dal 1° gennaio 1980 (470.582 euro).

Alla Direzione generale Cinema sono state, inoltre, attribuite le competenze in materia di agevolazioni fiscali per la promozione della musica di nuovi talenti, introdotte dal DL n. 91 del 2013 e disciplinate con un decreto attuativo emanato nel dicembre 2014.

L'esercizio 2015 è stato, pertanto, il primo anno di effettiva operatività delle nuove disposizioni in base alle quali il credito d'imposta è riconosciuto esclusivamente per opere prime o seconde di nuovi talenti definiti come artisti, gruppi di artisti, compositori o artisti interpreti, mentre beneficiarie delle misure di defiscalizzazione sono le imprese produttrici di fonogrammi e videogrammi musicali incluse, in questo ambito, le imprese organizzatrici di musica *live*.

Nel primo anno di applicazione della norma, a fronte di un limite di spesa di 4,5 milioni, le imprese che hanno richiesto l'ammissione ai benefici di legge sono state 17 e i soggetti effettivamente ammessi ai benefici sono stati 13, mentre le opere complessivamente oggetto dell'intervento sono state 26.

3.1.2. 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, 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 sia in quella repressiva, che ha contribuito alla significativa diminuzione dei furti di beni culturali (-26,1 per cento), concentrati, peraltro, presso privati o luoghi di culto (le regioni più colpite sono state la Campania e la Toscana).

Rilevante appare anche l'attività di recupero (che registra 21.509 beni antiquariali, archivistici e librari), la scoperta di scavi clandestini soprattutto nelle regioni Sicilia e Calabria (con il recupero di 1.507 reperti palenteologici e 11.696 reperti archeologici) e la lotta alla contraffazione di opere d'arte, soprattutto di arte contemporanea (con il sequestro di 1.601 opere d'arte falsificate per un valore indicativo dei beni, qualora immessi sul mercato come autentici, superiore a 3 miliardi).

3.1.3. Tutela dei beni archivistici

Il programma presenta uno stanziamento pari a 143,5 milioni (in flessione rispetto al 2014), dei quali più di 142 milioni impegnati e 135 spesi.

Anche le somme assegnate a questo programma, gestito dalla Direzione generale per gli archivi, concernono, essenzialmente, le spese di funzionamento cui sono destinati 140,5 milioni, pari ad oltre il 97,9 per cento dello stanziamento.

La Direzione generale, nella funzione di Centro di Responsabilità amministrativa, gestisce infatti le spese 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 (26,7 milioni pari al 18,6 per cento dello stanziamento), assorbito in gran parte dalla categoria "Fitto di locali ed oneri accessori" (in flessione rispetto al precedente esercizio).

Al riguardo - anche a seguito della relazione della Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (delibera n. 17 del 2015) "Gli archivi di deposito delle Amministrazioni statali" – è stato predisposto ed inoltrato all'Agenzia del demanio il piano di razionalizzazione nazionale del Ministero che ha previsto, per il periodo 2014-2015, una riduzione della spesa per le locazioni passive, pari a circa il 58,2 per cento, cui tuttavia si riconnettono costi quasi sempre molto onerosi per lavori di adeguamento strutturale delle sedi e di trasloco dei materiali.

Il Piano, relativamente agli immobili facenti capo alla direzione generale archivi, prende in considerazione 79 immobili per i quali sono previste attività di dismissione e riduzione dei costi di locazione passiva passando da una spesa attuale di 13,9 milioni per 147 sedi ad una spesa annua di 5,8 milioni per 70 sedi.

Tra le attività svolte nel 2015, in coerenza con la programmazione strategica, di rilievo appare, a seguito dell'intesa Stato–Regioni del 27 marzo 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), articolato in un portale collettore e in sette portali tematici gestiti dall'Istituto centrale per gli archivi.

Il sistema 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; promuove, inoltre, la diffusione della conoscenza

degli archivi e consente l'interconnessione con i sistemi archivistici nazionali e locali presenti sul *web*.

Per quanto concerne l'utenza del Portale SAN, il totale delle visite nel 2015 è stato di 388.248 accessi con un aumento di 18.633 accessi (+5 per cento rispetto all'anno precedente), concentrato soprattutto nei mesi di novembre e dicembre 2015, che hanno visto, rispettivamente, un aumento di 21.667 e di 10.710 visite rispetto agli stessi mesi del 2014.

3.1.4. Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale

Il programma, gestito dalla nuova direzione generale musei, presenta uno stanziamento iniziale di 201,4 milioni che ha raggiunto i 252,4 milioni in termini di stanziamenti definitivi.

Gli impegni e i pagamenti evidenziano una contenuta capacità di spesa e ciò anche in relazione all'avvio delle attività, partite effettivamente solo dal mese di marzo 2015, che hanno richiesto, come sottolineato dall'amministrazione, interventi propedeutici che rappresentano la base sulla quale sviluppare le azioni future.

Le innovazioni organizzative apportate alla gestione museale si inquadrano tra le principali novità introdotte nella struttura del ministero al fine di migliorare la valorizzazione e la fruizione degli istituti e i luoghi della cultura statali, anche nell'ottica di consentirne una maggiore competitività a livello internazionale.

Alla nuova direzione generale è stato, infatti, 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, e conferendo 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 valorizzazione previsti dal Codice e di favorire la creazione di un sistema museale tra musei statali e non statali, sia pubblici, sia privati, in linea, come prima ricordato, con le competenze affidate, per ora, dalla Costituzione alle Regioni.

In tale direzione si segnala, in primo luogo, la nomina dei 20 direttori manager per i musei statali dotati di autonomia speciale a seguito di una procedura pubblica internazionale (adottata in attuazione della norma speciale dettata dall'art. 14 del DL n. 83 del 2014) che, in deroga alla disciplina nazionale in materia di conferimento di incarichi dirigenziali, ha consentito la chiamata anche di cittadini stranieri[10].

E' stato, inoltre, istituito un Tavolo permanente per la Cultura e il Turismo per analizzare i seguenti aspetti: ricognizione dei sistemi museali esistenti (statali, civici e privati); strutture costitutive e modalità di gestione; applicabilità di sistemi integrati su tariffe e servizi accessori; estensione dell'offerta di integrazione ad altri settori (p.e. trasporto pubblico, circuito enogastronomico).

Ulteriori attività di approfondimento hanno avuto, inoltre, ad oggetto i servizi di valorizzazione e gestione da offrire nell'ambito del sistema museale nazionale e regionale anche mediante il loro affidamento in convenzione.

[10] Nel corso del 2015 sono stati inoltre nominati 114 direttori di musei statali non dirigenziali selezionati tra il personale interno del ministero tra funzionari storici dell'arte, architetti e archeologi.

In tale ottica è stata avviata una collaborazione con Consip S.p.A. per definire le procedure finalizzate alla stipula di uno o più accordi-quadro ed individuare, nell'ambito delle nuove concessioni dei servizi di valorizzazione e di accoglienza del pubblico, modalità di accoglienza dei visitatori e di monitoraggio dei servizi al pubblico presso numerosi istituti e luoghi della cultura.

Nel frattempo nel corso del 2015 la Direzione generale Musei ha stipulato con la società Ales S.p.A. un contratto avente ad oggetto il "Progetto per la diffusione della conoscenza dei musei statali e per la valorizzazione del patrimonio culturale", per un importo 866.337 euro.

Ulteriori aspetti innovativi concernono le modifiche apportate alle politiche tariffarie nei musei italiani (d.m. n. 94 del 2014) e l'avvio del processo volto a predisporre standard di funzionamento e sviluppo dei musei coerenti con quelli europei.

L'impulso dato al settore museale dall'avvio della nuova organizzazione può, in parte, già cogliersi dagli ultimi dati elaborati dall'ufficio di statistica concernenti i visitatori e gli introiti dei musei, dei monumenti e delle aree archeologiche nel 2015.

A fronte di 20.729.576 visitatori paganti e 22.558.556 non paganti, si rileva un significativo incremento dei visitatori che passa dai 40.722.702 del 2014 ai 43.288.132 del 2015 (+6,3 per cento) cui corrisponde uno spiccato incremento degli introiti che passano dai 135,5 milioni del 2014 ai 155,4 milioni circa del 2015 (+14,7 per cento) con picchi nei mesi estivi.

A livello regionale importanti appaiono i risultati delle Regioni Campania, Lazio, Toscana e Piemonte che segnano indici di crescita dei visitatori superiori al 7 per cento; andamento naturalmente legato ai risultati registrati dagli scavi di Pompei (2.934.010 visitatori per oltre 23,6 milioni di), dal circuito archeologico Colosseo, Foro Romano, Palatino (6.551.046 visitatori per oltre 44,6 milioni), dal museo delle antichità egizie (757.961 visitatori per oltre 5,7 milioni) e dalla Galleria degli Uffizi (1.971.596 visitatori per oltre 11,8 milioni).

3.1.5. Tutela del patrimonio culturale

Il programma, che evidenzia uno stanziamento definitivo di circa 197 milioni (247 milioni nel 2014), quasi interamente impegnato, fa capo al Segretariato generale in tema di programmazione e alla direzione generale bilancio in materia di gestione finanziaria.

Le risorse programmate vengono trasferite ai Centri di Responsabilità per la realizzazione di interventi a favore di beni e attività culturali.

Si tratta, pertanto, di interventi che, coinvolgendo tutti i settori di competenza del Ministero, determinano non facili raccordi con gli altri programmi di bilancio, anch'essi destinati ad interventi di tutela del patrimonio culturale.

Le risorse assegnate al programma sono state, in primo luogo, assorbite dagli interventi previsti nel Piano strategico "Grandi progetti beni culturali" che, in base all'art. 7, comma 1, del DL n. 83 del 2014 (legge n. 106 del 2014), individua beni o siti di eccezionale interesse culturale e di rilevanza nazionale per i quali sia necessario e urgente realizzare interventi organici di tutela, riqualificazione, valorizzazione e promozione culturale, anche a fini turistici.

Il Piano, in particolare, tenuto conto della distribuzione territoriale degli interventi a valere sui Programmi della politica di coesione, completa il disegno strategico, programmando i fondi a beneficio delle regioni del centro nord, attraverso criteri di selezione che determinano una complementarietà territoriale rispetto al PON, consentendo in tal modo l'attuazione di una strategia unitaria a livello nazionale di rafforzamento dell'offerta culturale.

Gli investimenti del Piano si concentrano su due linee programmatiche (il completamento di grandi Musei Nazionali di rilevante interesse culturale e i Poli di attrazione culturale) e si declinano secondo due prevalenti linee di azione (interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale e interventi per l'incremento dell'accessibilità fisica e culturale, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione).

Le risorse assegnate[11], pari a 35 milioni (di cui 5 di residui iniziali), sono state accreditate nelle contabilità speciali dei segretariati generali competenti.

L'annualità 2014 (5 milioni) è stata utilizzata per la realizzazione degli interventi relativi al Museo Nazionale della Resistenza di Milano e al Museo Italiano dell'Audiovisivo e del Cinema di Roma; le annualità successive (80 milioni) sono indirizzate verso 12 siti di rilevanza nazionale tra cui, in particolare, l'arena del Colosseo (18,5 milioni) e la Galleria degli Uffizi (18 milioni).

Ulteriori risorse del bilancio del Ministero sono destinate: al restauro, alla conservazione del patrimonio culturale, alla valorizzazione dei beni architettonici e all'adeguamento strutturale e funzionale di musei, gallerie, biblioteche e archivi dello Stato (3,7 milioni in crescita rispetto al 2014); alla conservazione, potenziamento e realizzazione di progetti sperimentali attinenti ai diversi settori del patrimonio culturale (36 milioni in diminuzione rispetto al 2014); ad interventi per il restauro e la sicurezza della Domus Aurea e dell'area archeologica centrale di Roma (1,4 milioni completamente impegnati e pagati).

Nettamente inferiori rispetto al precedente esercizio risultano anche le somme destinate al finanziamento di interventi urgenti al verificarsi di emergenze relativi alla salvaguardia dei beni culturali e paesaggistici che, al netto delle riduzioni disposte in attuazione della legge di stabilità per il 2015, ammontano a 9,7 milioni (a fronte dei precedenti 35,7 milioni) cui si aggiungono 16,8 milioni di residui iniziali.

Nel corso dell'esercizio sono stati impegnati 9,7 milioni e pagati 3,9 milioni mentre i residui finali si attestano a 9,9 milioni.

In avanzato stato di attuazioni risultano, peraltro, gli interventi disposti, per le medesime finalità, dall'art. 5, comma 3-*bis*, del DL n. 91 del 2013, che ha autorizzato la spesa di 6,3 milioni per gli esercizi 2013 e 2014 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.

La legge di stabilità per il 2015 ha significativamente integrato le risorse destinate alle attività di tutela autorizzando la spesa di 5,5 milioni per l'anno 2015 al fine di tutelare e promuovere il patrimonio culturale e storico (articolo 1, comma 241, della legge n. 190 del 2014) e istituendo, nello stato di previsione del ministero per il 2016, un Fondo per la tutela del patrimonio culturale, con una dotazione iniziale di 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2020 (articolo 1, commi 9 e 10, della legge n. 190 del 2014).

Le risorse del Fondo saranno utilizzate nell'ambito del programma triennale di interventi di conservazione e restauro approvato dal MIBACT nel gennaio 2016 previo parere favorevole del Consiglio superiore dei beni culturali e paesaggistici e delle competenti Commissioni parlamentari.

Il Piano prevede interventi per 300 milioni destinati per il 68 per cento ad interventi specifici, per il 17 per cento a progetti speciali per la sicurezza e per il 15 per cento al cofinanziamento dei progetti finanziati nell'ambito dell'*Art Bonus*. Le risorse risultano omogeneamente distribuite, con l'eccezione del Lazio, tra tutte le regioni e comprendono tutti i settori del patrimonio culturale con una maggior attenzione alle arti e ai poli museali.

Consistenti risultano, infine, anche nell'esercizio considerato, gli stanziamenti destinati al rimborso delle quote di interessi e di capitale sui mutui contratti per la realizzazione degli interventi già attuati dalla società Arcus[12] (41,6 milioni) che, in mancanza di nuove assegnazioni (ferme dal 2010), ha gestito, anche nel 2015, soltanto le risorse relative alle programmazioni già approvate.

---

[11] Per attuare gli interventi del Piano è prevista, per il triennio 2014-2016, un'autorizzazione di spesa pari a 5 milioni per il 2014, 30 milioni per il 2015 e 50 milioni per il 2016. Dal 2017 al Piano è destinato il 50 per cento della quota delle risorse per infrastrutture riservata a investimenti in favore dei beni culturali, di cui all'art. 60, co. 4, della legge n. 289 del 2002.

[12] La Società Arcus S.p.A. - costituita nel 2004 in attuazione della legge n. 291 del 2003, partecipata interamente dal MEF e vigilata dal MIBACT – nasce con lo scopo di promuovere e sostenere, sotto il profilo finanziario, tecnico-economico e organizzativo, progetti ed altre iniziative finalizzate alla realizzazione di interventi di restauro e recupero dei beni culturali ed altre azioni a favore delle attività culturali e dello spettacolo.

Si segnala, al riguardo, che la legge di stabilità per il 2016, al fine di assicurare risparmi e razionalizzare le società strumentali del MIBACT, ha previsto la fusione per incorporazione della Società Arcus S.p.A. nella società Ales – Arte Lavoro e servizi S.p.A..

Nel corso dell'esercizio è stato, quindi, adottato il nuovo statuto della società Ales, dotata di un capitale sociale pari a 13,6 milioni, cui sono stati trasferiti i dipendenti della società Arcus che, nel marzo 2015, si è estinta; la riorganizzazione della neonata società è attualmente in corso.

3.1.6. Lo stato di attuazione degli interventi finanziati con i fondi europei

Il POIn 2007-2013 e il Piano di Azione Coesione (PAC MiBAC)

In relazione al Programma Operativo Interregionale FESR - Attrattori culturali, naturali e turismo (POIn Attrattori), per il quale il Ministero ha assunto il ruolo di Organismo Intermedio per l'attuazione dell'Asse I, l'ammontare complessivo delle risorse delegate, pari a circa 378 milioni, è stato programmato per il 28 per cento circa (105 milioni) per l'attuazione del Grande Progetto Pompei (descritto più avanti nel dettaglio) e per il 72 per cento circa (273 milioni) a favore di "Interventi per il miglioramento delle condizioni di offerta e di fruizione del patrimonio delle aree e dei poli di attrazione culturale e naturale".

All'attuazione di questo Asse del POIn concorre la parallela e complementare strategia del Piano di Azione Coesione (PAC)[13] nell'ambito del programma a responsabilità del Ministero (Linea di azione 1 – *Valorizzazione delle aree di attrazione culturale* per 95 milioni) concepita ed attuata in modo unitario a garanzia del completo assorbimento delle risorse comunitarie.

In relazione al POIn Attrattori, con successive e distinte fasi di implementazione, si è pervenuti alla selezione di due blocchi distinti di interventi: quelli di *I fase* e retrospettivi (certificati nel corso delle diverse annualità) e quelli ricompresi nell'ambito degli Accordi Operativi di Attuazione tra Ministero e Regioni, selezionati e ammessi a finanziamento tra il 2013 ed il 2014, che hanno portato all'individuazione di 137 interventi a valere complessivamente su risorse POIn e PAC.

Gli interventi ammessi a finanziamento, che vedono come beneficiari sia le strutture periferiche del Ministero che le amministrazioni regionali o comunali, risultano, allo stato, conclusi o fase di attuazione (degli interventi finanziati dal POIn Attrattori, 85 risultano conclusi e 30 in attuazione con una spesa sostenuta di 121,3 milioni, mentre degli interventi finanziati dal PAC MIBACT, 8 risultano conclusi, 25 in attuazione e 16 alla fase di gara con una spesa sostenuta di 29 milioni).

Alla fine del ciclo di programmazione 2007-2013, la spesa relativa agli interventi di prima fase e "retrospettivi", coerenti con la programmazione del POIn, e l'avanzato stato di attuazione del complesso degli interventi ricompresi nell'ambito degli Accordi Operativi di Attuazione ha evidenziato, in attesa della rendicontazione delle spese sostenute entro il 31.12.2015, la presenza di un significativo *overbooking* con una utilizzazione pari all'111 per cento delle risorse disponibili.

Inoltre, al fine di garantire un'efficiente organizzazione delle strutture tecniche attivate per la gestione delle linee di intervento delegate al MiBACT, sono destinate risorse (Asse III – Assistenza Tecnica del POIn Attrattori) per un ammontare complessivo pari a poco meno di 3 milioni, utilizzati per l'acquisizione di servizi e consulenze finalizzate a supportare la gestione e l'attuazione del programma.

[13] Il PAC MiBAC, nel corso del 2015, è stato oggetto di riprogrammazione e la sua complessiva dotazione finanziaria originariamente pari a 130 milioni è stata rideterminata per un importo di 98 milioni.

Il PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

Nel corso del 2015 il Ministero ha dato avvio al Programma Operativo Nazionale (PON) "Cultura e sviluppo" (fondi FESR), approvato con decisione comunitaria C(2015) 925 il 12 febbraio 2015, con una dotazione complessiva di circa 490 milioni.

Il Piano attua una strategia di valorizzazione di aree di attrazione culturale nelle "Regioni meno sviluppate" (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) nell'ambito di due distinti Assi di intervento: azioni di valorizzazione degli attrattori del patrimonio culturale statale e della Regione siciliana (360,2 milioni) e azioni di attivazione e di sostegno del tessuto economico ed imprenditoriale che operano sui territori di riferimento degli attrattori culturali (114 milioni), cui si accompagnano misure di assistenza tecnica (16,7 milioni).

In attuazione del Piano, nel corso del 2015, sono stati definiti gli assetti organizzativi e funzionali delle autorità responsabili (Autorità di Gestione - Segretariato generale; Autorità di Certificazione - Direzione generale Bilancio; organismi partenariali di gestione e sorveglianza del Programma - Comitato di Sorveglianza) e sono state definite specifiche procedure e modalità attuative finalizzate alla presentazione di proposte progettuali per la valorizzazione degli attrattori del patrimonio culturale (Asse I) e alla pubblicazione, nel 2016, dei bandi rivolti alle imprese del settori culturale e creativo (Asse II).

Il 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.

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[14].

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[15] e in maggiori poteri del direttore generale di progetto come la possibilità di revocare in qualsiasi momento il 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 (aggiudicazione complessiva delle progettazioni avviate superiori ai 109 milioni e spesa effettiva per progetti conclusi per oltre 106 milioni) e ha definito una serie di azioni e misure di recupero tra le quali si

[14] 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] 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 alla 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 una attestazione di rispondenza e conformità a cura del RUP.

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 presenta una più dinamica evoluzione nell'esercizio considerato anche in relazione alla programmazione contenuta nel piano di azione che concentrava nel secondo semestre del 2015 la gran parte delle attività da realizzare.

Lo stato di avanzamento, relativo al mese di febbraio del 2016[16], evidenzia nel complesso una quota di interventi banditi (anche se non tutti aggiudicati o contrattualizzati) per un ammontare di 157,5 milioni al lordo dei ribassi d'asta (erano 98 milioni nel all'inizio del 2015) oltre a 2,3 milioni preavvisati[17] e 2,8 milioni a valere sui fondi PON Sicurezza, completando la programmazione delle risorse assegnate al Progetto, come integrato dal Piano di Azione (34 milioni).

Sono state aggiudicate definitivamente gare per 126,9 milioni, che si sono tradotti in circa 90,4 milioni al netto dei ribassi, e sono stati conclusi 42 interventi di cui 21 sul piano delle opere (5 dei quali afferenti ai 10 servizi di progettazione affidati all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa – Invitalia come centrale di committenza) e 21 sugli altri piani. Quanto invece ai restanti interventi, 23 sono ancora in corso, 9 sono in attesa di avvio (compresi i restanti 5 servizi di progettazione affidati ad Invitalia) e per due sono ancora in corso le procedure di gara.

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 per 55 progetti aventi ad oggetto la mitigazione del rischio idrogeologico, la messa in sicurezza e il restauro architettonico degli apparati decorativi[18].

Relativamente ai restanti quattro piani, il *Piano della Conoscenza*[19], con una dotazione di 8,2 milioni, è stato interamente bandito; sono stati completati i due interventi nell'impostazione originaria del GPP: Linea 1 "Servizi di diagnosi e monitoraggio dello stato di conservazione di Pompei" e Linea 2 "Indagini geognostiche e studi per la mitigazione del rischio idrogeologico dei pianori non scavati e dei fronti di scavo delle Regiones I, IV, V e del banco roccioso del fronte sud della Regio VIII". E' in corso di esecuzione la Linea 3 "Digitalizzazione e catalogazione archivi fotografici e cartacei della SSPES" avviata mediante l'utilizzo delle economie di gara rinvenute.

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), è stato completamente bandito; dei due interventi in corso di esecuzione, uno, denominato "Realizzazione di una infrastruttura di rete sicura per la copertura *wi-fi* a servizio dell'area archeologica di Pompei", è in fase di ultimazione, l'altro, denominato "Monitoraggio Ambientale – Interventi di censimento, mappatura e bonifica di M.C.A.", sarà prevedibilmente concluso entro il primo semestre 2016.

---

[16] Relazione alla 7° Commissione Permanete del Senato per l'audizione del 23 febbraio 2016 sullo Stato di avanzamento del Grande Progetto Pompei.

[17] Procedura di avviso di pre informazione prevista dall'art. 2, comma 1 del DL n. 83 del 2014.

[18] Dallo stato di attuazione risultano ultimati 16 interventi (corrispondenti a 16 cantieri) e in corso di esecuzione 19 interventi (corrispondenti a 17 cantieri); 4 interventi (per un totale di 2 cantieri) sono in fase di avvio mentre 2 gare sono ancora in corso. Circa i dieci servizi di progettazione affidati a Invitalia quale Centrale di committenza, 5 sono conclusi e 5 sono in attesa di avvio.

[19] 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.

Il Piano per il miglioramento dei servizi e della comunicazione (7 milioni) per l'adeguamento dei servizi per i visitatori e l'implementazione di strumenti di comunicazione anche interattivi, ancora in fase embrionale all'avvio della nuova *governance*, è stato completato e, nelle parti concernenti l'incrementata fruibilità delle domus e il decoro, troverà ulteriore prosecuzione per tutto il 2016, a seguito del rinnovo delle convenzioni con la società *in house* Arte lavoro e servizi S.p.A. "Ales". Il rinnovato testo convenzionale ricomprende le tre branche di operatività delle due pregresse convenzioni (fruizione: apertura di domus aggiuntive e servizi di decoro e manutenzione del Sito; *capacity building*: supporto legale e amministrativo) e ne ripropone il modello organizzativo (complessive unità impiegate e compiti) già definito nei precedenti accordi.

Il Piano per il rafforzamento e la capacity building (2,8 milioni) – avente ad oggetto azioni di rafforzamento della capacità tecnico-amministrativa di governo e di attuazione del progetto – è stato completato. All'interno di esso hanno trovato realizzazione il nuovo Sistema Informativo della Soprintendenza Pompei, già popolato dei dati provenienti dalla completa esecuzione della Linea 1 del Piano della conoscenza e l'acquisizione di materiale informatico e di attrezzature tecniche necessarie per le attività della Soprintendenza, comprensivi di quanto necessario per l'allestimento del *Data Center/Disaster Recovery*.

L'attuazione del progetto, secondo le indicazioni del piano di azione, ha quindi in parte rispettato gli obiettivi prefissati anche se la spesa effettivamente realizzata (40,7 milioni), pur in forte accelerazione, non ha invece centrato il *target* previsto.

In ottemperanza alle disposizioni comunitarie in materia di chiusura dei Programmi operativi 2007-2013, l'Autorità di gestione del PON, ha avviato la procedura di modifica della Decisione comunitaria C(2012) 2154 del 29 marzo 2012 ai fini dell'approvazione della suddivisione in fasi del medesimo progetto proponendo, alla luce dei progressi realizzati tra il 2014 e il 2015, il completamento degli interventi attraverso l'inserimento nel PON Cultura e sviluppo 2014-2012, senza peraltro interrompere l'esecuzione delle attività.

3.2. 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 29,4 milioni (leggermente inferiore rispetto a quello iniziale) cui si aggiungono oltre 175,2 milioni di residui, conseguenti alle difficoltà, registrate nel precedente esercizio e protrattesi anche nel 2015, nella gestione delle risorse provenienti dall'ufficio per le politiche del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Le principali attività intestate alla 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 ed a progetti innovativi, interregionali e di eccellenza), in attività di promozione e assistenza alla domanda turistica (attraverso la gestione del Fondo nazionale di garanzia per il consumatore di pacchetto turistico) e in attività di carattere internazionale.

Sotto il primo aspetto le risorse destinate alle politiche di sviluppo e competitività del settore evidenziano, a fonte di un ammontare di residui iniziali pari a oltre 20,8 milioni e stanziamenti di competenza pari a 6,9 milioni, pagamenti pari a 2,7 milioni, registrando oltre 24,8 milioni di residui finali.

Anche le risorse destinate ai progetti di eccellenza e al sostegno del settore turistico relativo ai progetti interregionali e innovativi (capitoli 8903 e 8904), provenienti interamente dalla gestione dei residui (123,3 milioni), evidenziano una limitata movimentazione in relazione al ritardo nella sottoscrizione degli accordi di programma con gli Enti locali coinvolti e allo slittamento dell'avvio e dell'attuazione dei progetti.

In tale ambito appare, peraltro, rilevante il ruolo assunto da ENIT che, in attuazione del decreto legge n. 83 del 2014, è stato trasformato, nel 2014, in ente pubblico economico e sottoposto alla vigilanza del Ministero[20].

Alle risorse destinate al funzionamento dell'ente (15,6 milioni di spese di natura obbligatoria e 2 milioni per spese di funzionamento) si affiancano le risorse destinate alle misure di sostegno per il potenziamento dell'industria turistica, impegnate, nel 2014, nell'ambito delle iniziative speciali dedicate alle azioni promozionali sul turismo sostenibile (3,5 milioni imputati nel 2015 a residuo e pagati solo in parte, attesa la necessità di sottoscrivere una specifica convenzione finalizzata alla definizione dei piani operativi).

Dalla rendicontazione dell'ENIT emerge comunque l'impegno nell'ideazione e realizzazione di progetti promozionali a beneficio del *brand* Italia e la politica di promocommercializzazione nei confronti degli *stakeholders,* confermato dall'andamento positivo delle iniziative e dell'incremento della partecipazione di Regioni ed operatori all'azione integrata, promossa e condotta dall'Agenzia.

Crescono, rispetto al precedente esercizio, sia i contatti con il pubblico realizzati dalle iniziative promozionali realizzate sui mercati esteri, sia le conferenze stampa e le presentazioni organizzate all'estero per le regioni, sia, ancora, le iniziative promozionali realizzate in sinergia con le regioni.

Significativo è risultato inoltre l'apprezzamento del settore *trade* per l'offerta dei servizi predisposta da ENIT che si riscontra nell'aumento degli operatori partecipanti alle iniziative e delle entrate derivanti da servizi prestati.

Sempre tra le misure a sostegno dell'industria turistica, si segnala il finanziamento delle start up innovative nel settore, le cui risorse (2 milioni, anch'essi transitati tra i residui) sono state trasferite al Invitalia per attività di sostegno alle imprese innovative; decisione motivata dall'amministrazione in relazione all'elevato rischio di inefficacia delle azioni per il ridotto numero delle imprese coinvolte e la insufficienza degli incentivi finanziabili con le risorse messe a disposizione.

Vanno, inoltre, ricordati gli incentivi fiscali introdotti dal DL n. 83 del 2014 per la digitalizzazione degli esercizi ricettivi[21] e dal DL n. 8 del 2014 per la riqualificazione delle strutture ricettive[22].

Quanto alla promozione e all'assistenza alla domanda turistica, il Fondo nazionale di garanzia, che presentava residui iniziali per 4,5 milioni, è stato finanziato nel 2015 per 0,3 milioni registrando, a fine esercizio, pagamenti su residui per 234 mila euro per un totale di 119 pratiche di rimborso a fronte di 400 richieste presentate.

Intensa è stata, infine l'attività, internazionale intesa a consolidare la posizione italiana presso le principali organizzazioni.

---

[20] 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 dei servizi turistici e culturali e dei prodotti enogastronomici tipici in Italia e all'estero e ad assicurare la promozione degli investimenti nei mezzi digitali dell'offerta turistica; significativa anche l'attività all'estero dell'ente, che sarà regolata da apposite intese stipulate con il Ministero degli esteri.

[21] Nell'anno fiscale 2014 sono stati messi a disposizione 15 milioni a fronte di 1937 istanze presentate e 1893 istanze ammesse per un ammontare richiesto di 7,6 milioni.

[22] Nell'anno fiscale 2014 sono stati messi a disposizione 20 milioni a fronte di 3012 istanze presentate e 748 istanze ammesse per un ammontare richiesto di 77 milioni; nell'anno fiscale 2015 sono stati messi a disposizione 50 milioni a fronte di 3168 istanze presentate per un ammontare richiesto di 90,5 milioni.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLA SALUTE

Considerazioni di sintesi
1. Profili istituzionali e programmazione
2. Analisi finanziarie e contabili: *2.1. Le risorse finanziarie assegnate; 2.2. La gestione delle spese*
3. Missioni e Programmi: *3.1. La missione: "Tutela della salute";* 3.1.1. I programmi: "Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante", "Sanità pubblica veterinaria", "Programmazione del SSN per l'erogazione dei LEA", "Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano", "Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanità pubblica veterinaria e attività e coordinamento in ambito internazionale", "Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure", "Sicurezza degli alimenti e nutrizione", "Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del SSN", "Regolamentazione e vigilanza delle professioni sanitarie". *3.2. La missione: "Ricerca e innovazione";* Il Programma "Ricerca per il settore della sanità pubblica e per il settore zooprofilattico"

Considerazioni di sintesi

Nel 2015 l'attività svolta dal Ministero, in parallelo all'entrata a regime della nuova organizzazione, si è sviluppata su diverse direttrici individuate nella direttiva annuale. Esse riguardano, in particolare, la programmazione sanitaria, con il complesso processo di attuazione del Patto della salute, le crescenti necessità poste dai compiti sul fronte della prevenzione, della sicurezza alimentare (anche in connessione con l'Expo), il ruolo di coordinamento e stimolo in materia di professioni sanitarie e di sviluppo della ricerca, la gestione del complesso sistema di indennizzi e risarcimenti per i soggetti danneggiati da trasfusioni e utilizzo di vaccini e farmaci. Un impegno reso più difficile dalla conferma di condizioni finanziarie ancora severe: nelle previsioni definitive, al netto delle risorse trasferite alle regioni per i farmaci innovativi, si registra solo una lieve crescita (+1,2 per cento) delle somme attribuite.

Centrale nella gestione è stato il processo di attuazione del Patto per la salute. Un percorso complesso che tocca tutti i temi principali della gestione della sanità in Italia e su cui nell'esercizio si sono fatti passi di rilievo ma anche riscontrate difficoltà d'attuazione. Definito l'aggiornamento dei Livelli essenziali di assistenza, nell'anno si è proceduto alla definizione della struttura del Nuovo Sistema di Garanzia che dovrebbe andare a regime nel 2017. Nessun progresso significativo è stato, invece, compiuto nella revisione sia dei criteri di riparto del finanziamento al SSN, per il quale non si è raggiunta l'Intesa, sia del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e delle esenzioni. Non omogenei a livello territoriale risultano, poi, i progressi nella riorganizzazione dell'assistenza primaria, ed in particolare nel consolidamento dei legami tra ospedale e territorio, e le azioni volte a migliorare le prestazioni del sistema di emergenza urgenza. Adottato nell'aprile il Regolamento sugli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera, sono ancora in definizione, in materia di accreditamento, i progetti quadro caratterizzanti il Programma per la promozione permanente della qualità e della *clinical governance* del SSN.

Anche nel 2015, l'attività di prevenzione è stata orientata oltre che sugli interventi che riguardano la definizione di linee strategiche per le malattie trasmissibili e non, il controllo dei rischi sanitari e le azioni di promozione della salute in tutte le età, sul fronte dell'emergenza migratoria. In tema di prima accoglienza, infatti, le funzioni di profilassi sono svolte dal Ministero per mezzo dei propri Uffici periferici (USMAF). Un fenomeno le cui maggiori problematicità sono legate alla dimensione del flusso a fronte di strutture di accoglienza di capienza limitata e di un personale insufficiente, ciò anche considerando che gli sbarchi (119.000 nei primi 10 mesi del 2015) sono a carico degli USMAF di due sole regioni.

Particolare rilievo ha assunto nell'anno il tema della sicurezza alimentare sia in relazione all'Expo 2015 sia, più in generale, quale tema di interesse primario per la popolazione e che coinvolge in modo trasversale e con differenti ruoli le istituzioni, i produttori, i consumatori e il mondo scientifico. Nel corso del 2015, l'attività è stata rivolta all'attuazione del Piano nazionale integrato dei controlli 2014-2018, con riferimento ai contaminanti ambientali, l'igiene degli alimenti di origine animale e non animale, l'igiene delle tecnologie alimentari, gli OGM. Particolare impegno hanno richiesto, da un lato, le attività dirette a garantire un flusso regolare di importazioni delle merci legate a Expo 2015, dall'altro, l'apertura degli scambi verso alcuni Paesi terzi, che hanno portato al rilascio dell'abilitazione ad esportare 394 stabilimenti italiani. Si è confermato che un efficace sistema di controllo rappresenta anche un elemento fondamentale nella valorizzazione delle esportazioni e degli scambi intracomunitari di prodotti alimentari italiani, assicurando ai Paesi di destinazione la loro sicurezza sia rispetto alla tutela della salute dei consumatori, sia rispetto alla prevenzione della diffusione delle malattie infettive zootecniche.

Continua ad avere un ruolo di rilievo l'attività relativa agli indennizzi a favore di soggetti danneggiati in modo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati, nonché le spese per le transazioni da stipulare con i danneggiati da sangue o emoderivati infetti che hanno instaurato azioni di risarcimento. Oltre un quarto delle risorse gestite è destinato a tale finalità. La complessità e la mole delle attività connesse alla materia è aggravata dalle limitate risorse di personale solo in parte superate dalla possibilità di avvalersi della collaborazione temporanea di personale in servizio presso altre strutture. E' stato così possibile istruire 738 posizioni, corrispondenti ad altrettanti contenziosi, con il riconoscimento dell'equa riparazione a 1.482 soggetti. Sono state predisposte procedure transattive per 250 posizioni. Rimane, tuttavia, ancora consistente il volume di arretrato, stimato dall'Amministrazione in circa 7.000 titoli.

Progressi ulteriori sono stati fatti nell'ambito del NSIS i cui contenuti informativi costituiscono un prerequisito fondamentale per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali, oltre che per la definizione di strumenti di supporto al monitoraggio dei LEA.

Sono state affrontate le problematiche riguardanti le professioni sanitarie e le risorse umane del SSN, con particolare riguardo allo sviluppo delle competenze e all'integrazione delle categorie professionali, anche nell'ambito del processo di riorganizzazione dell'assistenza territoriale. Il mancato accordo tra le categorie professionali del comparto e i medici ha, per ora, impedito l'avvio di una Cabina di regia per il coordinamento nazionale sulla regolazione della vita professionale, mentre è ancora in attesa di essere completato l'iter di regolamentazione della responsabilità professionale e della copertura assicurativa.

Sul fronte della ricerca, l'innovazione delle regole dei bandi intervenuto nel corso del 2015, con l'introduzione di "filtri" per limitare il numero delle domande, dovrebbe permettere un'accelerazione delle procedure ed un più rapido utilizzo dei fondi stanziati dal Programma 2014-2016. L'affiancamento, nel processo di valutazione affidato ai *referee* internazionali, di una valutazione d'impatto sul SSN affidato a *referee* nazionali dovrebbe consentire di preservare l'indipendenza del sistema ma di non sottovalutare l'importanza di talune tipologie di progetti fondamentali per il miglioramento dell'assistenza erogata dal SSN.

1. Profili istituzionali e programmazione

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 in materia sanitaria.

Proprio per il ruolo che l'Amministrazione svolge nel coordinamento, nella definizione degli standard qualitativi e nella verifica del rispetto di adeguati livelli di assistenza, la programmazione per il 2015 non poteva non essere centrata sull'attuazione del Patto per la salute per gli anni 2014-2016. Un percorso attuativo che era previsto toccare tutti i temi principali della gestione della sanità in Italia. Nell'accordo sottoscritto da Stato e regioni nel luglio 2014 si prevedeva, infatti, una ulteriore implementazione dei costi standard e dei fabbisogni regionali, la definizione dei contenuti dell'assistenza ospedaliera e dell'assistenza sanitaria transfrontaliera, l'aggiornamento dei LEA, la promozione dell'assistenza territoriale e una rivisitazione del complesso sistema di monitoraggio, analisi e controllo dell'andamento dei singoli Sistemi Sanitari Regionali. Elementi fondamentali per muovere verso una sanità di qualità, garantita con modalità uniformi sul territorio nazionale e per le quali fondamentale appariva il riavvio di una politica di investimenti.

Nella programmazione una particolare attenzione alla prevenzione era riservata alle malattie croniche non trasmissibili e all'implementazione del nuovo Piano nazionale di prevenzione attento al contrasto dei principali comportamenti a rischio. Con riguardo alle malattie trasmissibili, si prevedeva poi di proseguire gli interventi miranti a garantire la tutela della salute pubblica e la prevenzione della diffusione di patologie infettive, anche attraverso i controlli e la presa in carico dei migranti. La domanda di salute di queste popolazioni richiedeva, poi, la predisposizione e il coordinamento di una rete di servizi socio-sanitari in grado di soddisfare i bisogni di diagnosi precoce delle patologie a più alta morbilità e mortalità.

Particolare rilievo assumeva nell'anno il tema della sicurezza alimentare sia in previsione dell'Expo 2015 sia, più in generale, quale tema di interesse primario per la popolazione e che coinvolge, in modo trasversale e con differenti ruoli, le istituzioni, i produttori, i consumatori e il mondo scientifico. Ciò nella consapevolezza che un efficace sistema di controllo rappresenta anche un elemento fondamentale nella valorizzazione delle esportazioni e degli scambi intracomunitari di prodotti alimentari italiani, assicurando ai Paesi di destinazione la loro sicurezza sia rispetto alla tutela della salute dei consumatori, sia rispetto alla prevenzione della diffusione delle malattie infettive zootecniche.

Anche nel 2015 era previsto continuare il percorso per l'adeguamento dell'offerta sanitaria ai nuovi bisogni e per il recupero di adeguati livelli di efficienza, appropriatezza e qualità degli interventi. Ciò significava incidere sull'assistenza primaria dando ulteriore impulso all'azione di riorganizzazione secondo una logica di rete e puntando a consolidare i legami tra ospedale e territorio. Per la riorganizzazione dell'assistenza ospedaliera si prevedeva la definizione di linee guida per i criteri di ammissione ai trattamenti ospedalieri e la definizione dei valori soglia per volumi di attività specifici, correlati agli esiti migliori e soglie per rischi di esito.

Dovevano proseguire, poi, le attività volte all'analisi dei fabbisogni e alla realizzazione dell'obiettivo della valorizzazione delle competenze dei professionisti, ponendo particolare attenzione alla esigenza della loro integrazione funzionale finalizzata all'incremento dell'efficacia e della qualità delle prestazioni sanitarie.

Il sostegno pubblico all'attività di ricerca mirava a conseguire risultati immediatamente trasferibili alla pratica clinica, per incrementare la qualità del servizio fornito ai pazienti. Ciò significava puntare sull'innovazione e sulla valorizzazione dei ricercatori italiani, dei quali si mirava a contenere l'esodo all'estero consolidando le condizioni per un confronto paritario in ambito internazionale.

Infine il NSIS doveva continuare a rappresentare lo strumento di riferimento per le misure di qualità, efficienza e appropriatezza, agevolando sia il Ministero che le Regioni nell'esercizio delle funzioni loro attribuite. Un patrimonio informativo già disponibile da arricchire con lo sviluppo di un sistema di monitoraggio dei consumi e della spesa su base nazionale e regionale anche per i dispositivi medici a carico del SSN. Una rete di comunicazione non solo funzionale ad un risparmio di spesa ma che consentisse lo scambio tempestivo e capillare delle informazioni riguardanti incidenti ed azioni di sicurezza che coinvolgono dispositivi medici.

Nel 2015 la nuova organizzazione del Ministero, approvata con il dPCM n. 59 del 2014 è entrata pienamente a regime e ad essa è stata improntata la programmazione e la gestione delle risorse di bilancio. Rispetto al precedente assetto organizzativo il cambiamento fondamentale sta nella soppressione dei tre dipartimenti (Sanità pubblica e innovazione, Programmazione e ordinamento del Servizio Sanitario Nazionale, Sanità pubblica veterinaria, sicurezza alimentare e organi collegiali per la tutela della salute), a loro volta articolati in uffici di direzione generale, e nell'introduzione della figura del Segretario generale. A questi è stato affidato, oltre al coordinamento ordinario di tutte le attività delle direzioni generali, il coordinamento in caso di emergenze sanitarie internazionali ed in materia di formazione del personale sanitario ed il ruolo di *Chief Medical Officer* o *Chief Veterinary Officer* nelle relazioni europee ed internazionali. Il Segretario generale si avvale di un apparato amministrativo che costituisce autonomo centro di responsabilità per l'attuazione del programma "Coordinamento generale in materia di tutela della salute, innovazione e politiche internazionali". Seppure non più inquadrati nei tre dipartimenti, rimangono comunque attivi i dodici uffici di livello dirigenziale generale già esistenti: al di là di alcune modifiche relative esclusivamente alla denominazione, i cambiamenti sostanziali riguardano solo la D.G. dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico, che perde la competenza in ordine alla sicurezza delle cure, e la D.G. della ricerca e dell'innovazione in sanità, che lascia la vigilanza sugli enti. Le due branche scorporate - la prima afferente il Dipartimento della programmazione e dell'ordinamento del SSN e la seconda il Dipartimento della sanità pubblica e dell'innovazione - sono state unificate ed affidate alla nuova D.G. della vigilanza sugli enti e della sicurezza delle cure. Mentre hanno subito un procedimento di fusione le due direzioni che si occupavano di comunicazione e di rapporti internazionali nell'ambito del Dipartimento della sanità pubblica e dell'innovazione.

Presso il ministero opera poi la Conferenza permanente dei direttori generali con compiti sia consultivi che propositivi per la predisposizione di indirizzi e direttive del Ministro. Ha altresì il compito di pianificare l'attività del Centro polifunzionale per la salute pubblica.

Decisamente più incisive le modifiche apportate ai programmi di competenza del Ministero, in particolare per quelli afferenti la missione "Tutela della salute"; per quanto riguarda "Ricerca e Innovazione", infatti, i programmi rimangono immutati e le modifiche concernono una serie di capitoli di spesa (17) che appartenevano al programma "Ricerca per il settore della sanità pubblica" e che con la riforma organizzativa sono transitati, in tutto o in parte, alla missione "Tutela della salute" ed assegnati a tre diversi programmi di spesa ("Attività consultiva per la tutela della salute", "Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza al personale navigante ed aeronavigante", "Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure").

La missione "Tutela della salute", invece, presenta una revisione profonda dei programmi attribuiti che passano dai 5 previsti dalla precedente organizzazione ai 12 attuali; di questi, 4 sono stati ridenominati[1] a seguito di alcune modifiche, 1 è rimasto immutato[2] e i restanti 7 sono di nuova istituzione[3]. Non si tratta di nuove competenze acquisite dall'Amministrazione, ma

[1] Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante, Sanità pubblica veterinaria, Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale per l'erogazione dei LEA, Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano.

[2] Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario

[3] Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanità pubblica veterinaria e attività e coordinamento in ambito internazionale, Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure, Sicurezza degli alimenti e

solo di una redistribuzione dei compiti tra le direzioni generali che consente di pervenire ad una corrispondenza univoca tra programma d'azione e Centro di responsabilità affidato alla gestione di un unico dirigente. Con la riforma delle strutture amministrative, delle responsabilità e delle attività svolte è stata pertanto superata l'asimmetria che caratterizzava anche il Ministero della salute tra le strutture del bilancio (i programmi) e l'organizzazione (i Centri di responsabilità).

Questa sorta di mitosi dei 5 macro-programmi prima esistenti ha determinato una complessa redistribuzione dei capitoli di spesa e delle relative risorse, soprattutto di quelli relativi a redditi dal lavoro, acquisto di beni e servizi e investimenti fissi sottoposti a procedure di fusione, scorporo e spostamento di piani gestionali necessarie al fine di rendere anche la gestione del bilancio coerente con il nuovo assetto.

2. Analisi finanziarie e contabili

Le principali voci del bilancio del Ministero della salute sono ricostruite nella tavola che segue che ne mostra le differenze con il consuntivo del 2014. Il confronto con l'esercizio precedente, al di là dell'analisi complessiva, è reso più complesso quest'anno dall'ampio processo di revisione dei programmi, e della conseguente struttura organizzativa, di cui si è detto in precedenza.

TAVOLA1
(in migliaia)

Categorie economiche	Stanziamenti iniziali competenza		Stanziamenti definitivi competenza		Impegni competenza		Pagamenti competenza	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Redditi da lavoro	122.677	120.551	159.507	160.899	146.983	156.418	145.240	152.500
Consumi intermedi	95.289	76.820	130.576	113.470	126.542	109.662	65.663	53.803
Imposte sulla prod.	6.461	6.371	7.834	7.941	7.208	7.693	7.122	7.503
Trasf.correnti a AP	450.781	508.879	451.427	935.088	451.298	934.913	316.459	723.222
Trasf.cor famiglie e isp	650.763	507.603	742.144	733.194	739.612	726.006	590.614	532.670
Trasf.corr. estero	17.654	17.654	15.442	20.145	15.431	18.531	15.431	18.531
Interessi passivi	0	0	3	0	3	0	3	0
Poste cor.comp.	0	0	1.228	1.411	1.223	1.411	1.211	1.409
Altre spese correnti	9.367	9.112	1.062	38.456	769	38.442	502	38.442
Invest. fissi lordi	501	2.392	1.306	3.176	1.099	2.448	418	904
Contr. Investim. AP	0	0	37.147	52.730	17.219	39.230	17.219	25.320
Altri c/capitale	56	10.048	1.050	88	1.050	88	1.050	88
Spesa finale	**1.353.548**	**1.259.432**	**1.548.725**	**2.066.598**	**1.508.437**	**2.034.841**	**1.160.932**	**1.554.391**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La ricostruzione dei risultati del 2014 sulla base della nuova struttura, ha richiesto un dettagliato esame della destinazione assicurata a ciascun capitolo e piano gestionale. Dove, tuttavia, non vi era una perfetta coincidenza nel collegamento con la nuova struttura dei programmi (ciò avviene soprattutto per le spese per il personale, per i consumi intermedi e per spese di investimento), si è scelto di ripartire gli importi del precedente esercizio tra i nuovi programmi in proporzione ai dati registrati nel 2015. La adozione di tale scelta metodologica, necessariamente semplificata, consiglia di guardare ai risultati di tale confronto con molta cautela.

nutrizione, Attività consultiva per la tutela della salute, Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del Servizio Sanitario Nazionale, Regolamentazione e vigilanza delle professioni sanitarie, Coordinamento generale in materia di tutela della salute, innovazione e politiche internazionali.

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Lo stato di previsione della Salute presentava una dotazione finanziaria iniziale di competenza di 1.259,4 milioni che è aumentata a 2.066,6 milioni nelle previsioni definitive (con una crescita di oltre il 64 per cento). Una variazione che assume nel 2015 notevoli dimensioni soprattutto per l'introduzione della misura di sostegno alle regioni nell'acquisto di farmaci innovativi: pari a 100 milioni nelle previsioni iniziali, l'importo è cresciuto a 500 milioni nelle previsioni definitive.

Al netto di questo intervento che incide sulle somme trasferite alle amministrazioni regionali, la variazione rimane comunque di rilievo (+35 per cento) e riguarda le misure a favore delle famiglie (soprattutto gli interventi per i risarcimenti) e in misura minore la spesa in conto capitale.

Sembra interrompersi il processo di riduzione degli scostamenti tra stanziamenti iniziali e definitivi, osservato nell'ultimo triennio e 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).

Nel confronto con il precedente esercizio (e al netto della misura straordinaria sui farmaci), la dotazione finanziaria del ministero presenta nelle previsioni iniziali una flessione di oltre il 14 per cento mentre nelle previsioni definitive si registra una seppur lieve crescita (+1,2 per cento).

Si conferma la netta prevalenza degli importi destinati a trasferimenti a famiglie e amministrazioni decentrate: nelle previsioni definitive a queste categorie va oltre l'84 per cento delle dotazioni complessive.

2.2. La gestione delle spese

Una valutazione dei risultati della gestione soprattutto in rapporto allo scorso esercizio viene condotta nel seguito al netto del fenomeno dei trasferimenti per i farmaci innovativi che hanno inciso sugli impegni per 500 milioni e pagamenti per oltre 403. Il rilievo di tale trasferimento nel solo 2015, rende infatti poco significativo il confronto tra i risultati dei due anni.

Il consuntivo mostra impegni sulla competenza per oltre 1.534 milioni che crescono a circa 1.682 milioni ove si considerino anche gli impegni sui residui. Un aumento dell'1,8 per cento rispetto al 2014, allorché le somme impegnate si erano mantenute a 1503,4 milioni. Crescono in misura significativa invece gli impegni sui residui tali da portare la variazione degli impegni totali poco al di sotto del 12 per cento rispetto al 2014. Un risultato legato alle somme impegnate per trasferimenti agli enti territoriali.

I pagamenti sulla competenza presentano invece una flessione dello 0,8 per cento, che si accentua all'1,5 guardando i pagamenti totali. Ciò, nonostante che la massa spendibile sia aumentata nell'anno di circa il 4 per cento. Sono i trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche, oltre che il ritardo con sui si traducono in pagamenti le spese in conto capitale, a spiegare il fenomeno: i pagamenti totali sulla massa spendibile si riducono ulteriormente dal 60 per cento al 56,6 per cento.

3. Missioni e Programmi

3.1. La missione "Tutela della salute"

Le risorse destinate alla missione sono pari a 1.133,5 milioni (al netto dei 500 milioni per i farmaci innovativi) e si distribuiscono tra i dodici programmi previsti con pesi (in termini di stanziamenti) molto diversi tra loro: a tre programmi va oltre l'87 per cento degli importi. Si tratta della "Vigilanza degli enti e sicurezza delle cure", della "Programmazione del SSN per l'erogazione dei LEA" e "della Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria".

Rispetto al 2014 (guardando ai dati ricostruiti secondo la metodologia di cui si diceva in precedenza) gli stanziamenti e gli impegni sulla competenza flettono di circa l'1 per cento, mentre più netta è la riduzione dei pagamenti sulla competenza (-5,3 per cento).

TAVOLA 2

categorie economiche	valori in migliaia						variazioni			composizione 2015		
	stanziamenti definitivi		impegni competenza		pagamenti competenza		stanz. def.	impegni comp.	pag. comp.	stanz. Def.	impegni comp.	pag. comp.
	2014	2015	2014	2015	2014	2015						
Redditi da lavoro	105.203	105.303	95.307	103.031	93.658	102.149	0,1	8,1	9,1	9,3	9,2	11,8
Consumi intermedi	117.816	100.881	114.256	97.319	54.869	43.658	-14,4	-14,8	-20,4	8,9	8,7	5,0
Imposte sulla prod.	6.103	6.122	5.557	5.950	5.470	5.945	0,3	7,1	8,7	0,5	0,5	0,7
Trasf.correnti a AP	142.825	145.032	142.796	144.995	138.202	141.227	1,5	1,5	2,2	12,8	13,0	16,3
Trasf.correnti a famiglie e isp	742.144	733.194	739.612	726.006	590.614	532.670	-1,2	-1,8	-9,8	64,7	64,9	61,6
Trasf.correnti a estero	15.442	20.145	15.431	18.531	15.431	18.531	30,5	20,1	20,1	1,8	1,7	2,1
Altre spese correnti	258	1.200	258	1.200	0	1.200				0,1	0,1	0,1
Investimenti fissi lordi	1.018	2.590	815	2.349	134	839	154,4	188,3	528,1	0,2	0,2	0,1
Contr. investimenti AP	14.486	18.938	14.486	18.938	14.486	18.938	30,7	30,7	30,7	1,7	1,7	2,2
Altri trasf. c/capitale	1.050	88	1.050	88	1.050	88	-91,6	-91,6	-91,6	0,0	0,0	0,0
Totale "Tutela salute"	1.146.345	1.133.494	1.129.567	1.118.406	913.913	865.243	-1,1	-1,0	-5,3	100	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.1.1. Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante

A tale programma sono stati destinati 111,9 milioni che si sono tradotti in impegni per oltre 102 milioni e hanno dato luogo a pagamenti per 72,2 milioni (i pagamenti crescono a 101,1 se si considerano quelli su residui). Si tratta per oltre il 60 per cento di spese per il personale e per consumi intermedi, a cui si aggiungono gli importi relativi all'assistenza al personale navigante e ciò che viene riconosciuto a soggetti sanitari esterni per tale attività.

TAVOLA 3

categorie economiche	valori in migliaia						variazioni			composizione 2015		
	stanziamenti definitivi		impegni competenza		pagamenti competenza		stanz. def.	impegni comp.	pag. comp.	stanz. Def.	impegni comp.	pag. comp.
	2014	2015	2014	2015	2014	2015						
Redditi da lavoro	37.408	37.607	33.913	36.566	33.713	36.457	0,5	7,8	8,1	33,6	35,7	50,5
Consumi intermedi	32.556	30.571	31.154	29.215	11.840	9.348	-6,1	-6,2	-21,0	27,3	28,6	12,9
Imposte sulla prod.	2.420	2.427	2.213	2.377	2.194	2.377	0,3	7,4	8,4	2,2	2,3	3,3
Trasf.correnti a AP	7.735	7.321	7.728	7.318	4.616	6.872	-5,4	-5,3	48,9	6,5	7,2	9,5
Trasf.correnti a famiglie e isp	37.400	33.880	34.936	26.781	18.693	17.163	-9,4	-23,3	-8,2	30,3	26,2	23,8
Investimenti fissi lordi	28	55	34	46	16	23	92,3	36,3	45,8	0,0	0,0	0,0
totale progr. 001	117.547	111.860	109.978	102.304	71.071	72.241	-4,8	-7,0	1,6	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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'Accordo Stato-Regioni del 25 marzo 2015 è stato approvato il Documento di valutazione del Piano nazionale della prevenzione 2014-2018[4], che 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 alla quota premiale delle somme dovute a titolo di finanziamento della quota indistinta del

[4] Approvato con l'Intesa Stato-Regioni del 13 novembre 2014.

fabbisogno sanitario, e come tale è oggetto di verifica da parte del Comitato LEA. Nel corso dell'esercizio si è svolta la fase di valutazione della programmazione regionale che ha portato a rimodulazioni, anche di ampia portata, dei PRP al fine di assicurare la coerenza con gli obiettivi e strategie fissati a livello nazionale.

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[5].

Tale approccio 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)[6].[7]

Per quanto riguarda la prevenzione delle malattie trasmissibili, è proseguita l'attività di monitoraggio circa la copertura della popolazione interessata e la sorveglianza degli eventi avversi. E' stato poi aggiornato il Piano Nazionale 2016-2018 sulle vaccinazioni ed il nuovo Calendario vaccinale, corredato da una stima dei costi e una valutazione della sostenibilità, dopo l'esame in Conferenza Stato-Regioni, è attualmente all'attenzione del Ministero dell'economia per una verifica degli aspetti finanziari.[8]

In materia di prevenzione delle malattie croniche non trasmissibili, in continuità con il precedente Piano, anche per il PNP 2014-2018 sono state individuate una serie di azioni centrali, di competenza quindi degli Uffici del Ministero, con l'obiettivo di rafforzare la *governance* di sistema a livello nazionale e regionale.[9]

Nell'ambito della prevenzione, oltre all'attività svolta direttamente dal Ministero della salute, va ricordata quella del Centro per la prevenzione e il controllo delle malattie (CCM). Anche la programmazione 2015 ha confermato la suddivisione in due ambiti operativi, area

[5] Tale strategia di carattere "universale" trova attuazione negli interventi riguardanti la lotta al tabagismo (nel corso dell'esercizio è stato emanato il d.lgs. n. 6/2016 di recepimento della Direttiva 40/2014/UE, finalizzata ad una maggiore protezione dei consumatori, in particolare dei giovani. E' stata inoltre presentata all'OMS la relazione sugli interventi e sui risultati conseguiti dall'Italia in attuazione dalla Convenzione sul Controllo del Tabacco), 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.

[6] Tra i progetti monitorati, particolare rilevanza riveste quello riguardante la scuola, 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, e a porre in luce situazioni a rischio, ivi compresi il consumo di alcolici, fumo, gioco d'azzardo e i fenomeni di bullismo.

[7] Dopo l'approvazione del Piano di azione per la salute mentale 2013-2020, il 30 ottobre 2014 è stato sottoscritto in sede di Conferenza Unificata l'Accordo avente per oggetto il "Piano Nazionale sulle demenze", entrato in vigore nel gennaio 2015. È stato inoltre firmato, il 21 settembre 2015, un Protocollo d'intesa con il Ministero dell'interno sulla geolocalizzazione dei soggetti con demenza: è in corso di preparazione una circolare agli Assessori regionali sulle attività di rispettiva competenza. A livello internazionale, tali tematiche sono state affrontate nell'ambito delle Iniziative "ALCOVE" della Commissione europea, e delle azioni promosse dal G7 a partire dal 2014, che vedono coinvolte la *Global Alliance Against Dementia* (GAAD), il *World Council*, e l'istituendo Osservatorio globale dell'OMS.

[8] Sempre nel campo della lotta alle malattie infettive, in collaborazione con l'OMS sono state svolte le attività di sorveglianza necessarie ai fini della certificazione dell'eradicazione mondiale della poliomielite ed il monitoraggio dei soggetti rientrati da aree affette da MVE. Sono proseguite le attività di controllo dei molteplici aspetti dell'infezione HIV e della patologia AIDS e a dicembre sono state aggiornate le *Linee Guida italiane sull'utilizzo dei farmaci antivirali e sulla gestione diagnostico-clinica delle persone con infezione da HIV*. Particolare attenzione, infine, è stata dedicata alle iniziative dirette a ridurre il fenomeno della resistenza antimicrobica (AMR) e al controllo delle infezioni associate all'assistenza sanitaria.

[9] Particolare attenzione è stata dedicata alle malattie respiratorie nell'ambito del programma OMS "*Global Alliance against chronic Respiratory Diseases*" (GARD), cui il Ministero partecipa come responsabile per l'Italia insieme alle società scientifiche, le associazioni dei pazienti, le università, gli operatori sanitari[9]. L'altra tematica di rilievo è stata quella relativa alla prevenzione e cura dell'osteoporosi e delle fratture di fragilità.

progettuale (implementazione del Piano prevenzione nazionale, del programma "Guadagnare salute" e di progetti strategici di interesse nazionale) e azioni centrali (spese di funzionamento, personale e attività), a ciascuno dei quali è stato destinato il 50 per cento delle risorse (9,6 milioni). Delle 48 iniziative proposte dalle Regioni e Province autonome, nonché da AGENAS, INAIL INMP e ISS, ne sono state ritenute rispondenti ai criteri previsti 12, che hanno impegnato circa la metà delle risorse (4,6 milioni), mentre alcune delle proposte individuate inizialmente (Autismo, Piano di intervento nelle scuole e Patologie prevenibili nella popolazione carceraria) sono state poi finanziate con altri fondi del Ministero. 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, le attività di difesa civile nel settore NBC e il sostegno alla rete USMAF, nonché il sostegno alle collaborazioni internazionali. Sono stati inoltre avviati progetti nell'ambito dell'area ambiente e salute[10], delle malattie trasmissibili[11], nonché di alcune problematiche emergenti ritenute prioritarie quali l'implementazione dei Sistemi di Sorveglianza sul disturbo da gioco d'azzardo e sull'uso medico della cannabis sul territorio nazionale, lo sviluppo di programmi operativi attuativi delle linee di indirizzo sulla Genomica in Sanità Pubblica, lo studio nazionale sulla fertilità e l'implementazione della raccolta dei dati sulla Procreazione Medicalmente Assistita (PMA).

In tema di prima accoglienza dei migranti, le funzioni di profilassi sono svolte dal Ministero della salute per mezzo dei propri Uffici di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera presenti nei principali porti ed aeroporti del Paese[12].

Posto che vengono messe in atto tutte le misure necessarie per ridurre il rischio di importazione di rischi infettivi, le condizioni sanitarie riscontrate più frequentemente sono legate soprattutto alle condizioni disagiate prima e durante i viaggi piuttosto che a malattie infettive, che presentano un'incidenza in media con quella della popolazione locale e che, nella maggior parte dei casi, sono prontamente controllabili con semplici misure di profilassi e di terapia.

In tale fase, le maggiori problematicità sono, piuttosto, legate al flusso di migranti a fronte di strutture di accoglienza di capienza limitata e di un personale insufficiente, tenuto

---

[10] Ovvero l'implementazione dello studio epidemiologico SENTIERI, la formazione ed addestramento di un corpo ispettivo di Direzione (BPL, REACH, MOGM), l'attuazione di interventi di prevenzione, controllo e gestione dei rischi connessi all'impiego delle sostanze chimiche e dei prodotti a consumo, e la promozione di uno studio sugli inchiostri per tatuaggi per verificarne le caratteristiche microbiologiche.

[11] Tra cui il rafforzamento della rete di laboratori per garantire l'eliminazione di morbillo e rosolia e l'attivazione di specifici studi sui tipi di meningococco circolanti in Italia, con particolare riferimento alla copertura offerta dal vaccino.

[12] Gli USMAF svolgono i controlli al momento dell'arrivo in porto delle navi che hanno effettuato il recupero in mare dei migranti, in operazioni di *Search and Rescue* (SAR), prima nell'ambito dell'Operazione Mare Nostrum e ora nell'ambito del Dispositivo Frontex Plus (Triton, ecc). In alcuni casi le operazioni cominciano già a bordo, come è avvenuto dal giugno 2014 in seguito all'Accordo di collaborazione tra la Direzione Generale della Prevenzione e la Marina Militare. In tal modo può essere stabilita una priorità per lo sbarco in banchina, ovvero se lo sbarco è già avvenuto, per l'invio al ricovero ospedaliero. In collaborazione con gli USMAF, le autorità locali (marittima-capitaneria di porto, pubblica sicurezza-prefettura, ASL e Sevizio di emergenza territoriale 118) e altri Enti come la Croce Rossa, viene realizzata una sorta di piattaforma sanitaria, con tende amovibili messe a disposizione dalla CRI, con la quale il Ministero della salute ha stipulato, fin dal 2007, delle convenzioni per l'organizzazione di Reparti di Sanità Pubblica per l'attuazione del Regolamento Sanitario Internazionale e recentemente anche per la gestione dei flussi migratori. I controlli sono diretti a verificare la presenza di segni e sintomi sospetti di malattie infettive che potrebbero rendere necessarie misure che vanno dalla semplice sorveglianza sanitaria al ricovero in reparti di malattie infettive, fino al ricovero in centri di riferimento nazionali con modalità di alto bio-contenimento, eventualità questa rarissima, verificatisi finora in due casi nel biennio 2014-2015, ma per la quale sono disponibili sia mezzi che preparazione adeguata. Al riguardo, va ricordato il progetto "diagnosi in banchina", realizzato dagli USMAF in collaborazione con l'Azienda Ospedaliera Garibaldi nel porto di Catania. Il progetto, operativo dall'estate 2015, permette di fare una diagnosi di tubercolosi in due ore, quando ancora il migrante si trova in banchina per le procedure di identificazione. In questo modo, i casi che necessitano di terapia antitubercolare possono essere immediatamente identificati, con evidenti vantaggi, in termini di prevenzione, anche per gli altri migranti ed il personale dei centri

conto che gli sbarchi dei migranti irregolari sono a carico degli USMAF di due regioni (Sicilia e, negli ultimi tempi, Calabria): oltre 140.000 gli arrivi nel 2014 e circa 119.000 nei primi dieci mesi del 2015, concentrati tra aprile e ottobre.

Complesso appare anche il percorso sanitario successivo. La sorveglianza delle malattie infettive e la relativa assistenza non si esauriscono, infatti, al momento dell'arrivo ma continuano, sotto la responsabilità del SSN, per tutta la durata della permanenza sul territorio nazionale dei migranti[13]. La necessità di mantenere collegamenti e flussi informativi con il Ministero della salute anche nelle fasi successive alla prima accoglienza ha portato all'emanazione della Circolare del 12 marzo 2014 del Ministero dell'interno, con la quale si chiede alle Prefetture di comunicare al Ministero della salute i riferimenti dei centri di accoglienza governativi, sia ordinari che temporanei, e il numero di immigrati ospitati[14].

Interessante, sotto questo profilo, il progetto del Ministero della salute per la realizzazione di una Cartella Sanitaria in formato elettronico. Oltre all'identificazione e monitoraggio dello stato di salute del migrante, questa dovrebbe permettere di registrare e conservare i dati scaturiti dai controlli effettuati lungo tutta la filiera dell'accoglienza, in modo che questi possano essere accessibili alle strutture sanitarie, evitando duplicazioni di interventi o, peggio, mancanza di interventi.

3.1.2. Sanità pubblica veterinaria

Il programma ha potuto contare nel 2015 su 44,4 milioni. Sono state impegnate somme per 43,1 milioni e pagate per 40,3. I redditi da lavoro assorbono la gran parte delle risorse (circa il 69 per cento degli stanziamenti e degli impegni) e dei pagamenti (il 78,4 per cento). Si dimezzano nell'anno le risorse destinate alla sorveglianza epidemiologica. Registra un aumento la spesa per i compensi ai veterinari, farmacisti e chimici a tempo determinato operanti nelle strutture centrali e periferiche.

TAVOLA 4

categorie economiche	valori in migliaia						variazioni			composizione 2015		
	stanziamenti definitivi		impegni competenza		pagamenti competenza		stanz. def.	impegni comp.	pag. comp.	stanz. Def.	impegni comp.	pag. comp.
	2014	2015	2014	2015	2014	2015						
Redditi da lavoro	30.733	30.506	27.202	30.007	27.091	29.944	-0,7	10,3	10,5	68,8	69,6	78,4
Consumi intermedi	17.060	11.983	16.098	11.274	12.023	6.917	-29,8	-30,0	-42,5	27,0	26,2	18,1
Imposte sulla prod.	1.297	1.301	1.201	1.290	1.191	1.290	0,3	7,4	8,4	2,9	3,0	3,4
Trasf.correnti a AP	534	528	522	515	0	0	-1,3	-1,2		1,2	1,2	0,0
Altre spese correnti	258	0	258	0	0	0	-100,0	-100,0		0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi	19	37	18	25	17	25	92,3	36,3	45,8	0,1	0,1	0,1
totale progr. 002	**49.902**	**44.354**	**45.298**	**43.111**	**40.322**	**38.176**	**-11,1**	**-4,8**	**-5,3**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel corso del 2015 sono proseguiti i programmi di sorveglianza delle malattie infettive attraverso il rafforzamento delle misure di identificazione, registrazione e controllo delle movimentazioni animali, l'armonizzazione delle procedure diagnostiche, l'informatizzazione delle attività di profilassi e la disciplina delle verifiche dell'efficacia dei controlli. Sono stati inoltre posti in atto interventi straordinari per l'eradicazione di alcune malattie, che hanno

[13] Il 20 dicembre 2012 è stato approvato un Accordo Stato-Regioni, con le indicazioni per la corretta applicazione da parte delle Regioni e Province Autonome della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera. Tale definizione comprende anche i migranti irregolari, cui debbono essere garantite le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti e, in un'ottica di tutela della collettività, anche le prestazioni di medicina preventiva quali le vaccinazioni, la tutela della gravidanza e della maternità, la salute dei bambini.

[14] Sempre nel 2014 è stato emanato il decreto del Ministero dell'interno recante il Regolamento sui criteri per la gestione dei centri, alla cui stesura il Ministero della salute ha collaborato per la parte relativa all'accertamento delle condizioni di salute e all'assistenza medica; nel regolamento si sottolinea, inoltre, la necessità di uno stretto collegamento tra i centri e le ASL competenti per territorio.

comportato sia la revisione e l'aggiornamento dei piani annuali di controllo, che l'organizzazione di corsi di formazione per il personale dei servizi veterinari interessati al fine di una precoce individuazione e controllo delle malattie stesse.

A supporto del sistema di reti di sorveglianza, sono stati attuati interventi volti a potenziare il Sistema informativo nazionale veterinario per la sicurezza alimentare (SINVSA). A tal fine è stato predisposto il decreto ministeriale per la modifica e l'informatizzazione del "Documento di provenienza e destinazione degli animali" o "Modello IV", che unifica lo stesso con le informazioni inerenti la catena alimentare (ICA).

Per quanto concerne il benessere degli animali, nel corso del 2015 la Direzione Generale della sanità animale e dei farmaci veterinari è stata impegnata, da un lato, nella predisposizione e nell'aggiornamento della normativa nei settori dell'allevamento, dei trasporti, della protezione degli animali utilizzati a fini scientifici e della tutela degli animali d'affezione; dall'altro, nell'attività di concertazione con le varie istituzioni interessate al fine di definire le procedure di controllo[15].

In materia di regolazione dei farmaci veterinari, sono proseguite l'attività di monitoraggio, ai sensi della Decisione UE 652/2013, dell'antibiotico resistenza nei patogeni, fornendo gli esiti nei "Piani di monitoraggio" annuali; la raccolta dei dati relativi alla vendita di medicinali veterinari per il progetto europeo ESVAC (*European Surveillance of Veterinary Antimicrobial Consumption*); la partecipazione dell'Italia ai gruppi di lavoro presso l'EMA; la collaborazione con la Commissione UE ai fini dell'elaborazione della proposta di regolamento in materia[16] e del *Codex Alimentarius*. La Direzione ha predisposto le Linee guida sull'impiego di antibiotici nella pratica zootecnica per la corretta gestione degli allevamenti di animali da reddito, al fine di ridurre le prescrizioni di antimicrobici e prevenire il rischio di antibiotico-resistenza.

Quanto agli scambi commerciali con l'estero, accanto all'ordinaria attività di sorveglianza sulle importazioni di animali e di prodotti di origine animale, per l'organizzazione di Expo 2015 specifici controlli sono stati stabiliti sugli alimenti provenienti dai Paesi Terzi partecipanti, in attuazione del Regolamento (UE) 2015/329 approvato il 16 dicembre 2014 nel corso del Comitato di sicurezza biologica della Commissione Europea. Considerata la presenza all'evento di diversi Paesi non autorizzati ad esportare nell'UE alcune categorie di alimenti di origine animale, il Regolamento ha avuto come obiettivo principale quello di disciplinare la tracciabilità e i controlli sanitari su tali prodotti, fissando specifiche procedure per le autorità sanitarie centrali del Ministero della salute, l'Agenzia delle dogane e le autorità sanitarie periferiche (Uffici veterinari periferici del Ministero, Servizi veterinari Regionali e delle ASL). Rigide prescrizioni sono state previste per garantire la tutela della sanità animale ed evitare qualsiasi rischio di diffusione di malattie dannose per il patrimonio zootecnico. Per quanto riguarda gli

---

[15] Nel caso degli allevamenti, sono state definite le percentuali dei controlli da effettuare a campione, su indicazione della AGEA, e le modalità operative con le quali i servizi veterinari delle ASL e delle regioni svolgono le ispezioni sugli allevamenti beneficiari di aiuti economici stanziati dall'Unione europea ed erogati tramite l'Agenzia. Al riguardo, la Direzione si è impegnata a garantire l'applicazione della normativa per la protezione dei suini in allevamento, con riferimento alla direttiva 2008/120/CE ed all'EU-Pilot n. 3993/12/SNCO della Commissione Europea, al fine di evitare l'avvio di procedura di infrazione comunitaria per il ritardo con cui gli allevatori stavano effettuando gli adeguamenti necessari per conformarsi alla normativa europea. Per quanto riguarda il benessere animale durante il trasporto, è proseguita l'attività prevista nel Protocollo d'Intesa, sottoscritto nel 2011 tra il Ministero della salute e la Polizia Stradale, per potenziare a livello nazionale i controlli su strada dei veicoli adibiti al trasporto di animali vivi. Nell'ambito del settore della protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, la Direzione, oltre all'elaborazione delle linee guida che stabiliscono le singole procedure che gli operatori devono seguire per ottenere l'autorizzazione a sviluppare progetti di ricerca che prevedano l'utilizzo di animali, ha predisposto i decreti ministeriali in attuazione del d.lgs. n. 26/2104, sulla formazione professionale degli addetti ai lavori negli stabulari, sul reinserimento degli animali a fine sperimentazione e sulla fissazione delle tariffe per il rilascio delle suddette autorizzazioni. E' proseguita infine l'attività di verifica nelle strutture che ospitano animali, in sinergia con il Comando dei Carabinieri per la tutela della salute (NAS), ed è stata richiesta alle regioni e province autonome una rendicontazione delle strutture presenti sul territorio anche al fine di verificare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

[16] COM (2014) 558 recante "Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai medicinali veterinari.

aspetti di Sanità pubblica, invece, il Ministero della salute di volta in volta ha effettuato rigorose valutazioni delle istanze di importazione di particolari tipologie di alimenti.
Nel settore della ricerca, infine, la Direzione ha svolto un'attività di coordinamento dei diversi soggetti impegnati, al fine di agevolare la partecipazione italiana ai progetti cofinanziati con fondi UE[17], e ha aggiornato le linee guida e le procedure di valutazione dei progetti presentati dagli IIZZSS. Con tali procedure si è inteso innescare un meccanismo di competizione virtuosa tra i vari Istituti, prevedendo che chi produce una quantità maggiore di dati ottiene un'assegnazione annuale maggiore di fondi. Un meccanismo meritocratico che, nell'arco di pochi anni, ha dato risultati significativi. Ai fini, inoltre, di una corretta divulgazione dei risultati scientifici raggiunti, la Direzione ha spinto tutti gli Istituti a promuovere annualmente una giornata di studio dedicata al SSN avente come oggetto le ricerche concluse nell'anno precedente.

3.1.3. Programmazione del SSN per l'erogazione dei LEA

Al programma sono stati destinati, nel 2015, 292,8 milioni (792,8 milioni al lordo del contributo per i farmaci innovativi) con una riduzione rispetto al 2014 dell'1,3 per cento. Analoghi tassi di riduzione hanno registrato sia gli impegni che i pagamenti.

Poco meno dell'87 per cento delle risorse gestite dal programma è relativo al rimborso delle spese di assistenza sanitaria prestate all'estero. Dopo la forte crescita dello scorso esercizio, gli importi stanziati, impegnati e erogati si riducono del 3,1 per cento.

Crescono di oltre il 30,7 per cento le risorse da trasferire alle amministrazioni territoriali per gli interventi di riqualificazione e ristrutturazione dei grandi centri urbani (reiscritti).

TAVOLA 5

categorie economiche	valori in migliaia						variazioni			composizione 2015		
	stanziamenti definitivi		impegni competenza		pagamenti competenza		stanz. def.	impegni comp.	pag. comp.	stanz. Def.	impegni comp.	pag. comp.
	2014	2015	2014	2015	2014	2015						
Redditi da lavoro	8.233	8.262	7.507	8.085	7.467	8.064	0,4	7,7	8,0	2,8	2,8	2,8
Consumi intermedi	8.881	8.210	8.780	8.081	3.022	2.366	-7,6	-8,0	-21,7	2,8	2,8	0,8
Imposte sulla prod.	533	534	482	518	485	526	0,3	7,4	8,4	0,2	0,2	0,2
Trasf.correnti a AP	1.399	1.516	1.390	1.498	523	489	8,4	7,8	-6,4	0,5	0,5	0,2
Trasf.correnti a famiglie e isp	262.100	254.095	262.048	254.037	261.571	253.535	-3,1	-3,1	-3,1	86,8	86,9	88,9
Altre spese correnti	0	1.200	0	1.200	0	1.200				0,4	0,4	0,4
Investimenti fissi lordi	10	20	11	15	10	15	92,3	36,3	45,8	0,0	0,0	0,0
Contr. investimenti AP	14.486	18.938	14.486	18.938	14.486	18.938	30,7	30,7	30,7	6,5	6,5	6,6
Altri trasf. c/capitale	1.000	40	1.000	40	1.000	40	-96,0	-96,0	-96,0	0,0	0,0	0,0
totale progr. 03	**296.641**	**292.814**	**295.703**	**292.411**	**288.564**	**285.172**	**-1,3**	**-1,1**	**-1,2**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche nel 2015 l'attività svolta nell'ambito del programma è stata legata al Nuovo Patto della Salute, la cui attuazione richiede la definizione di diversi temi demandati ad accordi successivi. Il Patto prevedeva, in particolare, l'aggiornamento, entro il 31 dicembre 2014, dei Livelli essenziali di assistenza. Lo schema di provvedimento è attualmente all'esame del

[17] In particolare, la Direzione ha partecipato al progetto di Azione di coordinamento europeo della ricerca ERanet sia per gli aspetti di sanità animale e benessere animale sia per quelli relativi alle produzioni sostenibili. Per le prime tematiche, relative al progetto *ERanet ANIHWA*, la Direzione ha partecipato al terzo bando transnazionale con un finanziamento di 1 milione di euro, per complessivi sei progetti finanziati. Per le seconde tematiche, attinenti al progetto *ERAnet SusAn*, la Direzione ha coordinato la partecipazione degli IIZZSS al primo bando transnazionale che si svolgerà nel 2016., Ha predisposto, inoltre, specifiche attività per la partecipazione alle azioni di coordinamento internazionale per la ricerca in sanità animale (IRC STARIDAZ), per la quale l'Italia è membro del gruppo direttivo, e per il coordinamento e partecipazione degli IIZZSS e l'ISS al *European Joint Programme* (EJP) sulle zoonosi, entrambi progetti che saranno finanziati dall'UE a partire da quest'anno. In particolare l'EJP prevede un finanziamento di 35 milioni da parte della Commissione EU per lo sviluppo di progetti di ricerca di rete in 5 anni.

Ministero dell'economia e delle finanze per la verifica dell'impatto economico-finanziario e la sua compatibilità con le risorse disponibili[18].

Con riguardo alla metodologia per il continuo aggiornamento dei Livelli essenziali, la legge di stabilità per il 2016 ha poi previsto l'istituzione di una Commissione nazionale con il compito di procedere ad una valutazione sistematica delle attività, dei servizi e delle prestazioni inclusi nei LEA, per valutarne il mantenimento ovvero per definire condizioni di erogabilità o indicazioni di appropriatezza, valutare le proposte di inserimento nei LEA di nuove prestazioni.

La Commissione dovrà formulare, con cadenza annuale, una proposta di aggiornamento dei Lea, che potrà avere un iter semplificato nei casi in cui la stessa riguardi esclusivamente la modifica degli elenchi di prestazioni erogabili dal Servizio sanitario nazionale, ovvero l'individuazione di misure volte ad incrementare l'appropriatezza della loro erogazione e la sua approvazione non comporti ulteriori oneri a carico della finanza pubblica; in presenza di queste condizioni, le modifiche potranno essere approvate con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni e le competenti Commissioni parlamentari.

Un valido strumento per il conseguimento di tali finalità - oltre che per rispondere a quanto stabilito dall'articolo 27, comma 7, del d.lgs. n. 68/2011 che prevede una revisione biennale dei criteri di pesatura per la determinazione dei fabbisogni standard regionali - potrà essere il nuovo sistema di valutazione della qualità delle cure e dell'uniformità dell'assistenza in tutte le regioni di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 68/2011, in corso di implementazione da parte del Ministero della salute, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Nel corso dell'esercizio, si è proceduto infatti all'aggiornamento del decreto del 12 dicembre 2001 con la definizione della struttura del Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) e l'individuazione di circa 100 indicatori, che si prevede di utilizzare in via sperimentale nel corso del 2016 ed a regime dal 2017[19]. Il relativo decreto è in fase di definizione.

Uno specifico punto riguarda la verifica dei ricoveri per riabilitazione, per i quali si rileva un'elevata quota di inappropriatezza, stimata nel 12 per cento dei ricoveri e 13 per cento delle giornate di degenza. Nel corso dell'esercizio è stato predisposto, da un apposito tavolo tecnico multidisciplinare coordinato dal Ministero e composto anche da numerosi esperti clinici afferenti a tutti i settori della riabilitazione, uno schema di decreto attualmente al vaglio del parere del Consiglio Superiore della Sanità, dalla cui applicazione si stimano risparmi di spesa per circa 85 milioni.

Il Patto prevedeva inoltre la revisione dei criteri di riparto del finanziamento al SSN, di cui all'articolo 27 del d.lgs. n. 68 del 2011, valutando i progressi compiuti dalle regioni nel percorso di miglioramento degli standard di qualità e utilizzando nuove modalità di pesature, secondo quanto indicato all'articolo 1, comma 34, della legge n. 662 del 1996: popolazione residente, frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, tassi di mortalità della popolazione, indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di definire i bisogni

[18] In proposito si ricorda che la legge di stabilità per il 2016 ha introdotto un vincolo di destinazione pari a 800 milioni, a valere sulla quota indistinta del fabbisogno sanitario standard nazionale, per l'aggiornamento dei LEA, da approvare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della medesima legge n. 208/2015. Contestualmente, è stato avviato il tavolo di confronto con FNOMECO e FISM sulle condizioni di erogabilità delle cure nel settore odontoiatrico, a seguito delle disposizioni contenute nel decreto "appropriatezza" attuativo dell'articolo 9-*quater* del DL 78/2015 e della Circolare della direzione generale della Programmazione Sanitaria del Ministero della salute del 25 marzo 2016.

[19] Il NSG si articola in un macro-insieme di indicatori relativi ai tre macro-livelli di assistenza e ai singoli LEA ad essi afferenti; tale macro-insieme ha l'obiettivo di descrivere e monitorare l'erogazione dei LEA e di incentivare il miglioramento dell'assistenza attraverso la pubblicazione e il confronto annuale dei valori dei singoli indicatori tra le diverse Regioni e nel tempo.
Nell'ambito del macro-insieme viene individuato un sottoinsieme di indicatori che è utilizzato per verificare ogni anno l'erogazione dei LEA attraverso: i) il confronto dei valori degli indicatori con dei valori di riferimento; ii) il calcolo di un punteggio per indicatore, secondo una scala di valori attribuibili al suo dominio; iii) il computo di un risultato globale regionale, che indichi entro quale soglia è garantita l'erogazione dei LEA; iv) il calcolo di un risultato globale nazionale, che permetta di monitorare il Paese nel tempo e di confrontarlo con altre realtà a livello internazionale.

sanitari delle regioni ed indicatori epidemiologici territoriali. La legge di stabilità 2015[20], recependo quanto disposto dal Patto, aveva disposto che, a decorrere da tale esercizio i pesi fossero definiti, tenendo conto del percorso di miglioramento per il raggiungimento degli standard di qualità, sulla base dei suddetti criteri. Non essendosi tuttavia raggiunta l'Intesa entro il termine del 30 aprile, il riparto per lo scorso esercizio è stato predisposto, in analogia con i due anni precedenti, facendo riferimento alle classi di età. Lo stesso avverrà per il 2016[21], mentre i nuovi criteri dovranno essere applicati a decorrere dall'anno 2017.

Connessa a tali tematiche è la revisione sia del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e delle esenzioni, al fine di garantire maggiore equità al sistema[22], che delle tariffe. Per quanto riguarda i *ticket*, il nuovo sistema dovrà tener conto della condizione economica dell'assistito o del nucleo di appartenenza e assicurare al contempo l'invarianza, a livello nazionale, del gettito derivante dalla partecipazione alla spesa. 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. Nessun progresso significativo è stato tuttavia compiuto nel corso dell'esercizio.

Quanto alle tariffe, nel gennaio 2016 è stata costituita la Commissione permanente che sta lavorando per l'aggiornamento delle tariffe da operarsi, entro il 30 settembre 2016, per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e protesica ed entro il 31 dicembre 2016 per le prestazioni di assistenza ospedaliera, così come previsto dall'articolo 6, comma 3 del decreto-legge 31 dicembre 2015, n. 210. Nel 2017 è prevista la definizione delle tariffe per la telemedicina[23].

Passi avanti sono stati compiuti nella riorganizzazione dell'assistenza primaria, ed in particolare nel consolidamento dei legami tra ospedale e territorio, anche se il ritardo nel rinnovo degli Accordi Collettivi Nazionali della Medicina Generale e della Pediatria di Libera Scelta non ha consentito di giungere alla rideterminazione dei fabbisogni di personale e ha inciso, in parte, sulle modalità organizzative adottate da parte delle regioni[24]. Queste risultano ancora piuttosto disomogenee: dai dati forniti dalle Regioni nell'ambito degli Adempimenti LEA 2014, risulta che le Aggregazioni Funzionali Territoriali (AFT), previste sia dalla vigente normativa che dagli ACN 2009, sono diffusamente rappresentate sull'intero territorio nazionale, mentre le Unità Complesse di Cure Primarie (UCCP) sono state attivate, con tale denominazione soltanto in alcune Regioni. Proseguono, comunque le azioni di attivazione/implementazione di modelli organizzativi multiprofessionali, spesso inseriti nei processi di riconversione di piccoli ospedali, che consentono di erogare, in coerenza con la programmazione regionale, prestazioni assistenziali tramite il coordinamento e l'integrazione di più figure professionali.

---

[20] Articolo 1, comma 601, della legge n. 190 del 2014.

[21] Intesa Stato Regioni del 2 luglio 2015 (rep. Atti n. 113/CSR).

[22] 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.

[23] La Commissione permanente, presieduta dal Ministero della salute, composta da rappresentanti dei Ministeri della Salute e dell'Economia e delle Finanze, della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome nonché dell'Agenzia Nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas), ha il compito di: aggiornare e manutenere le tariffe massime di riferimento individuate con il DM 18 ottobre 2012 e le tariffe di riferimento per la remunerazione delle prestazioni di assistenza protesica di cui al decreto del Ministro della sanità del 27 agosto 1999, n. 332; individuare le funzioni assistenziali ed i relativi criteri di remunerazione massima, ai fini dell'applicazione dell'articolo 8-sexies del Dlgs n. 502/1992; definire criteri e parametri di riferimento per l'individuazione di classi tariffarie; promuovere la sperimentazione di metodologie per la definizione di tariffe per i percorsi terapeutici assistenziali territoriali.

[24] Tali forme organizzative, monoprofessionali (denominate Aggregazioni Funzionali Territoriali - AFT) e multiprofessionali (denominate Unità complesse di cure primarie - UCCP) sono basate sull'integrazione ed il coordinamento operativo tra i Medici di Medicina Generale (MMG) in tutte le loro funzioni, i Pediatri di Libera Scelta (PLS), gli Specialisti Ambulatoriali (MSA) ed altre figure professionali che operano nel territorio, secondo le modalità operative e "standard organizzativi/strutturali" individuati dalle singole Regioni.

Sono proseguite in molte Regioni, in particolare in quelle sottoposte a Piani di Rientro, le azioni volte a migliorare le prestazioni del sistema di emergenza urgenza affrontando, contestualmente, gli aspetti organizzativi relativi all'attività del servizio di Continuità Assistenziale. In tale ambito sono state promosse interessanti azioni per una migliore sinergia dei servizi offerti, centralizzando le chiamate afferenti a tale servizio, razionalizzando il numero delle postazioni e allestendo percorsi alternativi al PS per una risposta sanitaria a problematiche non di emergenza-urgenza, come l'attivazione di ambulatori per i codici minori. Altre azioni hanno riguardato l'attivazione dei Punti di Primo Intervento (PPI), in particolare in quelle aree dove sono stati riconvertiti/disattivati i presidi ospedalieri. Al fine di garantire interventi equi e omogenei, anche nelle zone più svantaggiate, è stata effettuata la razionalizzazione dei nodi della rete di emergenza e la revisione dei bacini di utenza delle Centrali Operative nonché delle postazioni e dei mezzi di soccorso. Il grado di attuazione di tali azioni è diversificato nelle diverse Regioni e la situazione si presenta ancora in divenire[25].

Nell'aprile 2015, a seguito dell'Intesa in Conferenza Stato-Regioni del 5 agosto 2014[26] e in attuazione del decreto-legge n. 95/2012[27], è stato adottato il d.m. n. 70 "Regolamento recante la definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera". Tale regolamento è di particolare rilevanza perché avvia il processo di riassetto strutturale e di qualificazione della rete assistenziale ospedaliera che, insieme al rilancio degli interventi di prevenzione primaria e secondaria e al potenziamento delle cure primarie territoriali, costituisce una fondamentale linea programmatica di cui il SSN si è dotato per affrontare le sfide assistenziali dei prossimi anni[28]. Nel mese di luglio è stato poi istituito il Tavolo di monitoraggio previsto dal suddetto regolamento, i cui esiti rilevano anche ai fini delle valutazioni dei Tavoli di verifica degli adempimenti e dal Comitato Lea.

A garanzia della qualità dei servizi sanitari è la disciplina dell'accreditamento, la cui revisione era prevista dall'Intesa Stato Regioni del dicembre 2012. Nel febbraio 2015 è stato concertata con le Regioni e Province autonome la tempistica per il possesso dei requisiti minimi essenziali delle strutture. Ancora in via di definizione i dieci progetto quadro caratterizzanti il Programma per la promozione permanente della qualità e della *clinical governance* del SSN (PROQUAL).

In stretta connessione alla tematica della qualità e della sicurezza dei servizi sanitari è il Programma di ridefinizione e riorganizzazione dei Punti nascita, che vede impegnate le Regioni, da un lato, nella chiusura dei punti nascita che non raggiungono la dimensione minima richiesta; dall'altro, nell'attivazione e messa a regime dei sistemi di trasporto assistito materno o in emergenza del neonato, nonché nell'adeguamento della rete dei consultori familiari per migliorare la rete territoriale di assistenza.

In ottemperanza alle indicazioni del Patto (art. 12, comma 8), nel corso del 2015 il SiVeAS ha definito una procedura di semplificazione delle attività di monitoraggio e affiancamento alle regioni in Piano. Parallelamente, è stata definita una metodologia volta a semplificare e razionalizzare il monitoraggio degli interventi previsti nei Programmi Operativi,

---

[25] Ai fini dell'integrazione del servizio di Continuità assistenziale con quello di Emergenza territoriale, sono in fase di realizzazione anche le attività relative all'attivazione del numero europeo a valenza sociale "116-117" dedicato al Servizio di Guardia Medica non urgente. Il Ministero della salute, in accordo con le Regioni, sta provvedendo a definire le modalità e i tempi per la realizzazione del numero unico "116-117" su tutto il territorio nazionale, come già previsto dall'Accordo SR del 7 febbraio 2013 e dal Nuovo Patto per la salute 2014-2016. Le Regioni, in quanto enti utilizzatori del numero, dovranno effettuare tutte le necessarie operazioni tecniche per implementarne l'utilizzo nel proprio ambito territoriale.

[26] Rep. Atti n. 98/CSR.

[27] Art. 15, comma 13, lettera c).

[28] Il d.m. n. 70/2015, prevede la riduzione dell'eccessiva parcellizzazione dell'offerta delle prestazioni da parte delle strutture sia pubbliche che private. In particolare, per le strutture private con numero di posti letto inferiore a 60, esso definisce le regole e le soglie di accreditabilità e sottoscrivibilità degli accordi contrattuali secondo le quali le strutture private possono erogare prestazioni polispecialistiche e monospecialistiche. A tal fine è stata effettuata con le Regioni e P.A. una istruttoria che ha condotto ad una ricognizione delle strutture private accreditate con meno di 60 posti letto. E' stata, inoltre, definita la modalità operativa per la selezione delle strutture private monospecialistiche.

con riferimento agli obiettivi connessi all'erogazione dei livelli di assistenza ospedaliera e territoriale. Tale metodologia, basata sull'analisi dei dati emersi dalle diverse attività di verifica svolte dai Ministeri affiancanti e dagli organismi di monitoraggio, è volta a rendere le stesse sempre più coerenti tra loro e più efficacemente integrate con i programmi di riorganizzazione e riqualificazione dei SSR. Tali attività sono state affiancate dall'esame, con ciascuna Regione interessata, delle maggiori criticità, selezionando gli obiettivi prioritari, tra quelli già presenti nei Programmi Operativi, atti al superamento delle stesse[29].

Con la finalità di semplificare e razionalizzare il quadro normativo di riferimento, in attuazione dell'art. 12, comma 9, del Nuovo Patto per la salute, è stata infine effettuata la ricognizione delle disposizioni vigenti in materia di Piani di rientro.

Una particolare attenzione merita l'assistenza sanitaria da e per l'estero[30]. Tale assistenza genera crediti e debiti che vengono regolati tra gli Stati in base alle disposizioni comunitarie ed internazionali[31] e, per quanto riguarda gli aspetti amministrativo-contabili tra Stato e regioni italiane, in base alla normativa nazionale[32].

In precedenti referti era stata rilevata una criticità di ordine finanziario, connessa all'incremento che si è verificato nella "mobilità sanitaria" internazionale degli assistiti ASL e che ha determinato uno sbilanciamento dell'Italia con posizioni di debito che eccedono significativamente quelle a credito. Tale criticità sembra in parte superata a seguito dell'emanazione del d.P.R. definito tra Ministero della salute e MEF che 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 su uno specifico capitolo di spesa (cap.4391), alimentato dalla riassegnazione delle somme affluenti all'entrata (cap. 3620 del MEF) e, laddove insufficienti, dalle somme destinate al FSN. Restano, tuttavia, diversi elementi problematici legati alla non completa attuazione del decreto legislativo n. 38: ancora in fase di definizione risultano, infatti, le Linee Guida e l'elenco delle prestazioni soggette ad autorizzazione; non si è ancora giunti, come richiesto anche dal Nuovo Patto della Salute per garantire un'assistenza omogenea su tutto il territorio nazionale, alla fissazione delle tariffe da parte delle regioni ed a una disciplina del riconoscimento delle prescrizioni.

---

[29] Tale procedura ha riguardato tutte le regioni in Piano di rientro, ad esclusione del Molise per cui l'art. 1, comma 604, della legge n. 190/2014 ha previsto un intervento straordinario.

[30] 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, o chi richieda alla propria ASL di essere autorizzato a ricevere prestazioni di altissima specializzazione all'estero (cure programmate). I familiari a carico dei suddetti soggetti sono parimenti destinatari della copertura apprestata dalla mobilità sanitaria.

[31] La legge 883/78 all'articolo 6 sancisce la competenza dello Stato in materia di "mobilità sanitaria"; mentre a livello comunitario la materia è disciplinata dalle direttive 24/2011/UE sull'assistenza sanitaria transfrontaliera e 2012/52/UE sul riconoscimento delle ricette mediche emesse in un altro Stato membro, recepite con il decreto legislativo 38/2014. Il decreto ha istituito presso il Ministero della salute il Punto di Contatto Nazionale Italiano (NCP), che fornisce agli utenti le informazioni per facilitare l'accesso all'assistenza sanitaria transfrontaliera all'interno dell'Unione Europea. Il decreto prevede il diritto dell'assicurato presso il SSN di ottenere il rimborso delle spese mediche relative all'assistenza sanitaria transfrontaliera dalla ASL di appartenenza se e nella misura in cui la prestazione erogata risulti compresa nei LEA, fatte salve le prerogative regionali in materia (i costi sono rimborsati in misura corrispondente alle tariffe regionali vigenti, al netto della compartecipazione alla spesa); definisce quando, ai fini del rimborso, è necessario ottenere un'autorizzazione preventiva all'assistenza sanitaria transfrontaliera, nonché casi nei quali non può essere rifiutata o viceversa deve essere rifiutata; disciplina le procedure amministrative relative alla richiesta di autorizzazione; prevede che i medicinali o i dispositivi medici, di cui è ammesso il commercio in Italia, prescritti in un altro Stato membro, siano dispensati in Italia secondo le norme vigenti. Nel corso del 2014, ultimo esercizio per cui si dispongono dati definitivi, sono state negate 74 richieste di autorizzazione preventiva a fronte di 216 domande e 73 richieste di rimborso a fronte di 262 domande.

[32] Gli Enti territoriali 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 comunicano al Ministero della salute, che provvede ad esigere il pagamento dei crediti dovuti. Le ASL partecipano, inoltre, alle verifiche contabili dei debiti dell'Italia, contestando eventualmente all'altro Stato gli importi non dovuti. Al rimborso del debito verso l'estero provvede il Ministero a valere di uno specifico capitolo di spesa del proprio bilancio.

Sempre con riguardo alle tematiche internazionali, nel corso del 2015 è stato istituito[33] l'Organismo nazionale di coordinamento e monitoraggio, in attuazione dell'articolo 12, della Direttiva 2011/24/UE, che prevede lo sviluppo di reti europee di riferimento costituite da centri di riferimento/eccellenza, in particolare nell'ambito delle malattie rare. L'obiettivo è quello di consentire ai cittadini europei l'accesso a cure di elevata qualità in particolare per patologie rare o ad altissimo livello di complessità e specializzazione. Tale Organismo ha dato avvio le attività previste: individuare regole, modelli e indicatori di riferimento per la valorizzazione delle eccellenze presenti nelle strutture ospedaliere nazionali e per il monitoraggio degli standard di eccellenza delle performance, supportare la Commissione europea nella procedura di valutazione e selezione dei centri di riferimento e delle reti, coordinare la complessiva cooperazione in materia, diffondere le informazioni relative alle opportunità derivanti dalle ERN ai prestatori di assistenza sanitaria ed ai centri presenti sul territorio nazionale.

3.1.4 Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano

TAVOLA 6

categorie economiche	valori in migliaia						variazioni			composizione 2015		
	stanziamenti definitivi		impegni competenza		pagamenti competenza		stanz. def.	impegni comp.	pag. comp.	stanz. Def.	impegni comp.	pag. comp.
	2014	2015	2014	2015	2014	2015						
Redditi da lavoro	7.487	7.514	6.944	7.479	6.941	7.496	0,4	7,7	8,0	39,1	39,3	72,5
Consumi intermedi	9.477	11.118	9.336	11.013	1.337	2.329	17,3	18,0	74,3	57,9	57,9	22,5
Imposte sulla prod.	486	487	413	444	409	444	0,3	7,4	8,4	2,5	2,3	4,3
Trasf.correnti a AP	48	61	48	61	48	61	29,3	29,3	29,3	0,3	0,3	0,6
Investimenti fissi lordi	11	21	12	17	6	9	92,3	36,3	45,8	0,1	0,1	0,1
totale progr. 004	17.509	19.201	16.753	19.013	8.740	10.340	9,7	13,5	18,3	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per questo programma di spesa sono stati stanziati, nel 2015, 19,2 milioni, quasi completamente impegnati e pagati per oltre il 50 per cento nell'anno. Le risorse gestite riguardano pressocchè esclusivamente spesa corrente e sono destinate principalmente a consumi intermedi (per il 58 per cento) e a redditi da lavoro (per oltre il 39 per cento).

L'attività svolta ha riguardato nell'anno diverse tematiche prioritarie. Nel settore dei dispositivi medici sono state avviate procedure di sorveglianza del mercato nazionale ed europeo al fine di assicurare una selezione dei prodotti sicuri, efficaci ed innovativi per garantire ai pazienti il più alto livello di sicurezza ed agli operatori sanitari un efficiente supporto tecnico. L'attività di sorveglianza si è concretizzata, in particolare, in una serie di controlli sull'operato dei fabbricanti e dei mandatari. Nel corso dell'anno è stato istituito il Comitato Tecnico Sanitario, con una specifica sezione per i dispositivi medici che, assumendo le funzioni precedentemente svolte dalla Commissione unica, ha approvato una serie di aggiornamenti alla Classificazione Nazionale dei Dispositivi medici (CND) necessari ai fini della valutazione degli stessi in segmenti omogenei. E' continuata l'attività di supporto agli utenti del sistema Banca Dati e Repertorio, soprattutto in relazione alle necessità di modifica e correzione da apportare alle informazioni ivi già presenti. Al riguardo è stato sancito l'accordo in Conferenza Stato-Regioni sul documento recante "Linee guida per il corretto utilizzo dei dati e della documentazioni presente nel Repertorio dei dispositivi medici"[34].

[33] Art. 13 del decreto legislativo n. 38 del 2014 e d.m. 27 luglio 2015.

[34] In collaborazione con le altre Direzioni generali, con Regioni, AGENAS e Università, è stata redatta la terza edizione del "Rapporto sulla spesa sostenuta dalle strutture sanitarie pubbliche del Servizio sanitario nazionale per l'acquisto di dispositivi medici" che offre la possibilità di analizzare a livello aziendale – regionale – nazionale le modalità di gestione, di governo e di impiego dei dispositivi medici e riporta gli aggiornamenti della classificazione CND e le nuove categorie di dispositivi ai fini della definizione dei prezzi di riferimento per il SSN.

Al fine, poi, di garantire un'azione coordinata dei vari livelli interessati (aziendale, regionale, nazionale) per il governo dei consumi di dispositivi medici a tutela dell'unitarietà del sistema, della sicurezza degli utilizzi e della salute del cittadini, è stata istituita la Cabina di regia per la definizione delle priorità assistenziali[35].

Secondo pilastro del programma è il settore farmaceutico. In questo ambito passi avanti sono stati fatti in materia di lotta alla falsificazione dei farmaci e sono state avviate le procedure per consentire la vendita on line di medicinali senza obbligo di prescrizione da parte di farmacie e esercizi commerciali. Il d.lgs. n. 17/2014 prevede che i rivenditori che intendono utilizzare tale canale di vendita devono essere autorizzati dalla Regione o dalla Provincia Autonoma o da altre autorità competenti indicate dal legislatore, mentre spetta al Ministero gestire la banca dati delle farmacie e degli esercizi commerciali autorizzati. La procedura di rilascio dell'autorizzazione viene definita autonomamente dalle Autorità competenti, tuttavia al fine di consentire un avvio quanto più possibile uniforme della procedura, il Ministero ha diramato una circolare concernente i punti fondamentali del procedimento. Al riguardo è stato inoltre definito il logo identificativo nazionale in conformità con quello europeo da consegnare ai rivenditori autorizzati alla vendita on line e che identifica ogni farmacia o esercizio commerciale che mette in vendita medicinali a distanza. In caso di violazione delle norme sulla vendita on line dei medicinali, il d.lgs. 17/2014 ha previsto specifiche sanzioni penali. Inoltre nel caso in cui la vendita avvenga da parte di soggetti non autorizzati o non registrati nella banca dati del Ministero o che non utilizzino il logo identificativo nazionale, si configura la violazione dell'art. 122 del r.d. 1265/1934.

Al fine far fronte alla problematica relativa all'indisponibilità, in alcune aree geografiche, di medicinali indispensabili per la cura e la continuità terapeutica, ed assicurare il rispetto dell'obbligo di servizio pubblico da parte dei grossisti relativamente all'assortimento di medicinali, il Ministero ha supportato l'attività di verifica e controllo delle regioni con accertamenti svolti presso i vari livelli della filiera distributiva da parte del Comando carabinieri per la Tutela della Salute.

3.1.5 Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanità pubblica veterinaria e attività e coordinamento in ambito internazionale

Le risorse stanziate nel 2015 sono state pari a 27,3 milioni (di cui 25,4 impegnati e 22,1 pagati) e sono state destinate per oltre 20 milioni al contributo italiano all'Organizzazione mondiale della sanità. Delle somme restanti oltre a quelle del personale e relative al funzionamento degli uffici sono solo 2,7 milioni i fondi spesi per attività di comunicazione, a cui si aggiungono i 340 mila euro destinati a tre campagne di comunicazione specifiche.

TAVOLA 7

categorie economiche	valori in migliaia						variazioni			composizione 2015		
	stanziamenti definitivi		impegni competenza		pagamenti competenza		stanz. def.	impegni comp.	pag. comp.	stanz. Def.	impegni comp.	pag. comp.
	2014	2015	2014	2015	2014	2015						
Redditi da lavoro	2.351	2.359	2.162	2.329	2.276	2.458	0,4	7,7	8,0	8,6	9,2	11,1
Consumi intermedi	10.904	4.668	10.723	4.386	2.783	966	-57,2	-59,1	-65,3	17,1	17,3	4,4
Imposte sulla prod.	150	151	130	140	148	161	0,3	7,4	8,4	0,6	0,6	0,7
Trasf.correnti a AP	50	50	50	50	0	0	-1,1	-1,1		0,2	0,2	0,0
Trasf.correnti a estero	15.410	20.104	15.399	18.489	15.399	18.489	30,5	20,1	20,1	73,5	72,8	83,8
Investimenti fissi lordi	2	4	3	4	0	0	92,3	36,3	45,8	0,0	0,0	0,0
totale progr. 006	**28.868**	**27.335**	**28.468**	**25.398**	**20.607**	**22.074**	**-5,3**	**-10,8**	**7,1**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[35] Un apposito gruppo di lavoro costituito da rappresentanti del Ministero e delle Regioni con il compito di avviare le attività per la realizzazione di una rete nazionale per la dispositivo-vigilanza tale da consentire lo scambio tempestivo e capillare delle informazioni riguardanti incidenti ed azioni di sicurezza relative ai dispositivi medici, ha predisposto nel corso dell'anno la bozza dello studio di fattibilità della rete, con individuazione del modello organizzativo e con la definizione di ruoli e responsabilità dei soggetti coinvolti.

Le iniziative relative alle campagne di comunicazione hanno riguardato: la sensibilizzazione sui trapianti di organo e tessuti e sulla donazione del sangue, la prevenzione dell'infertilità, l'allattamento al seno, la disostruzione in età pediatrica, la lotta all'AIDS, l'abuso di alcool e la lotta contro il fumo, la prevenzione dell'influenza. Un'iniziativa specifica è stata diretta a far conoscere alla popolazione l'istituzione di un fondo per l'acquisto di farmaci innovativi.

L'organizzazione di Expo 2015 ha poi costituito l'occasione per focalizzare l'attività di informazione e comunicazione sulla sicurezza degli alimenti e la corretta alimentazione[36].

In ambito internazionale sono proseguite l'attività istituzionale di collaborazione con l'OMS, con il Comitato della Salute dell'OCSE[37] e la partecipazione ai gruppi di lavoro preposti all'istruttoria della normativa europea ed in particolare alle attività del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), principale struttura di raccordo per la definizione della posizione italiana nei tavoli tecnici di attuazione delle discipline comunitarie.

Particolare rilevanza hanno rivestito i rapporti con le delegazioni delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, interessate in particolare alle modalità di accoglienza dei migranti. Su tale fenomeno, che vede l'Italia fortemente impegnata nelle operazioni di salvataggio e di prima accoglienza, in collaborazione con l'Ufficio regionale dell'OMS, è stato portato avanti il progetto *Public health aspects of migrations in Europe* che dovrebbe concludersi a giugno 2016[38].

In ambito EUROMED, sono stati finanziati sei nuovi progetti, che hanno integrato le precedenti diciotto iniziative, concentrati su cinque macro-aree (lotta alle disuguaglianze con peculiare attinenza alle differenze di genere, l'organizzazione dei servizi vaccinali, la nutrizione e la sicurezza alimentare, la resistenza antimicrobica e l'oncologia) e svolti in collaborazione con diversi enti del SSN e il mondo accademico.

Per quanto riguarda la collaborazione bilaterale, attraverso la negoziazione e la stipula degli Accordi bilaterali di collaborazione sanitaria, si è cercato di costruire e implementare un tessuto di relazioni intergovernative e inter istituzionali che favoriscano lo scambio di informazioni, di esperienze e di buone pratiche. Molte iniziative hanno preso spunto anche da contatti che si sono stabiliti spontaneamente tra Ospedali, Università, Istituti di Ricerca, Aziende Sanitarie e Amministrazioni regionali. In corso di esercizio sono stati sottoscritti, da un lato, i Memorandum di Intesa con Algeria, Mongolia, Angola e Palestina, propedeutici allo sviluppo di future attività e, dall'altro, i Piani di Azione con Giappone, Cina, Palestina, Arabia Saudita e Azerbaijan, volti alla realizzazione degli obiettivi definiti in precedenti Memorandum.

---

[36] Alla prima tematica è stata dedicata una Conferenza, organizzata dal Ministero della salute insieme al Ministero delle politiche agricole e al Comando dei Carabinieri-NAS, cui hanno partecipato gli organi di polizia e le Agenzie dei Paesi partecipanti che si occupano di frodi alimentari. La Conferenza ha costituito l'occasione per un confronto sulle *best practices* esistenti e la costruzione di reti collaborative internazionali in tema di lotta alle frodi, ma anche sui rilevanti riflessi economici ed il danno di immagine ai prodotti alimentari di qualità. Al tema della corretta nutrizione e alimentazione è stata dedicata una seconda Conferenza, cui hanno aderito i rappresentanti di una trentina di Paesi e organizzazioni internazionali, che si è conclusa con la firma della "Carta di Milano" da parte dei Ministri della salute dei Paesi partecipanti e con la sigla di protocolli sulla corretta nutrizione tra il Ministero e le associazioni di produttori, del commercio e della pubblicità.

[37] Si ricorda che nel gennaio 2015 l'OCSE ha presentato uno studio sulla qualità dell'assistenza sanitaria in Italia alla luce degli indicatori elaborati dall'Organizzazione, redatto anche sulla base di questionari compilati dai referenti statali e regionali e da vari altri interlocutori tecnici, rispetto ai quali il Ministero della salute ha svolto una funzione di raccordo.

[38] Nel corso del 2015 sono state svolte le attività tecniche di studio e di valutazione relative ad alcuni Paesi europei (Bulgaria, Albania, Serbia, Ungheria, ex-Repubblica Jugoslava di Macedonia e Turchia), in partnership con gli Uffici OMS in loco, i rispettivi Ministeri della Salute e le organizzazioni internazionali; sono state, altresì, promosse partnership, attività di ricerca e collaborazioni con organismi internazionali e istituzioni scientifiche.

3.1.6.Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure

TAVOLA 8

categorie economiche	valori in migliaia						variazioni			composizione 2015		
	stanziamenti definitivi		impegni competenza		pagamenti competenza		stanz. def.	impegni comp.	pag. comp.	stanz. Def.	impegni comp.	pag. comp.
	2014	2015	2014	2015	2014	2015						
Redditi da lavoro	2.801	2.810	2.581	2.780	2.587	2.794	0,4	7,7	8,0	0,5	0,5	0,7
Consumi intermedi	555	514	396	351	388	244	-7,4	-11,4	-37,0	0,1	0,1	0,1
Imposte sulla prod.	180	180	163	175	168	182	0,3	7,4	8,4	0,0	0,0	0,0
Trasf.correnti a AP	133.016	135.513	133.016	135.512	133.016	133.805	1,9	1,9	0,6	23,2	23,2	33,5
Trasf.correnti a famiglie e isp	441.694	444.300	441.694	444.291	310.351	261.972	0,6	0,6	-15,6	76,2	76,2	65,6
Investimenti fissi lordi	7	13	7	10	0	0	92,3	36,3		0,0	0,0	0,0
Altri trasf. c/capitale	50	48	50	48	50	48	-3,6	-3,6	-3,6	0,0	0,0	0,0
totale progr 007	**578.302**	**583.379**	**577.907**	**583.167**	**446.559**	**399.045**	**0,9**	**0,9**	**-10,6**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Afferiscono al programma "Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure" le spese relative agli indennizzi a favore di soggetti danneggiati in modo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati (cap. 2409), nonché le spese per le transazioni da stipulare con i danneggiati da sangue o emoderivati infetti che hanno instaurato azioni di risarcimento (cap. 2401). Sono oltre 444 milioni destinati a tale finalità stanziati nel 2015 tutti impegnati e che hanno dato luogo a pagamenti per 261 milioni. Si tratta del 76 per cento della spesa del programma sia in termini di risorse stanziate che impegnate e di oltre il 65 per cento dei pagamenti totali. Di rilievo sono, poi, le somme trasferite agli enti: oltre 135 milioni, tutti impegnati e che hanno dato luogo a pagamenti per circa 133 milioni.

Il diritto a percepire un indennizzo vitalizio da parte dello Stato è previsto dalla legge n. 210 del 1992, e dal 2000, le funzioni e le risorse in materia sono state trasferite alle Regioni (ad eccezione della Regione Sicilia che non ha ancora provveduto a modificare in tal senso il proprio statuto). Allo stato attuale il Ministero gestisce, in via amministrativa, quasi 9000 posizioni che riguardano sia soggetti cui l'indennizzo è stato riconosciuto antecedentemente al trasferimento delle funzioni alle regioni, sia le pratiche dei residenti nella Regione Sicilia. L'Amministrazione è altresì competente per il riconoscimento e la corresponsione dell'indennizzo previsto dalla legge n. 229 del 2005 a favore dei danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie e di quello introdotto dalla legge n. 244 del 2007, per i soggetti danneggiati a seguito dell'assunzione del farmaco talidomide, per un totale di 1.065 beneficiari finali. A dette spese, iscritte sul cap. 2409, si aggiungono poi i titoli esecutivi emessi a seguito del contenzioso instauratosi per la corresponsione del beneficio stesso e per l'eventuale risarcimento del danno poiché il Ministero è ritenuto legittimato passivo nei giudizi in materia anche se la competenza amministrativa è passata alle regioni. Lo stanziamento definitivo iscritto su capitolo ai fini dell'indennizzo ai soggetti danneggiati da sangue infetto o vaccinazioni obbligatorie era pari a 270 milioni ed è stato impegnato totalmente e pagato per l'86 per cento; mentre lo stanziamento per gli indennizzi a favore dei soggetti affetti da sindrome da talidomide, inizialmente previsto in 10 milioni, è stato portato a 30 milioni nel corso dell'anno, impegnati e pagati pressocché interamente, e tuttavia non sufficienti ad erogare gli indennizzi a tutti gli aventi diritto.

Sul capitolo 2401 vengono invece imputate le spese per le transazioni da stipulare con i soggetti titolari del diritto all'indennizzo che abbiano avviato azioni risarcitorie tuttora pendenti. Lo stanziamento definitivo, pari a 144,3 milioni nel 2015, risulta ridotto rispetto all'anno precedente. Le spese sono state totalmente impegnate, tuttavia sul capitolo si accumulano significativi residui passivi a causa della complessità delle procedure e dell'interazione con la forma dell'equa riparazione. Il notevole contenzioso che si è instaurato sulla materia, in particolare in ordine ai criteri per l'adesione alle transazioni e agli importi da applicare a ciascuna categoria di danneggiati, infatti, ha indotto il legislatore ad intervenire con il DL n. 90 del 2014 introducendo una procedura di equa riparazione quantificata in un importo

omnicomprensivo di 100.000 euro per i danneggiati da trasfusione con sangue infetto o somministrazione di emoderivati infetti e di 20.000 euro per i danneggiati da vaccinazioni obbligatorie. Tale procedura ristoratrice si pone come alternativa alla transazione e all'azione risarcitoria. Nel corso del 2015 il Ministero ha istruito 1482 posizioni con riconoscimento dell'equa riparazione a 1429 soggetti danneggiati.

In considerazione della complessità e della mole delle attività connesse alla materia, il Ministero, nel mese di luglio 2015, ha dato avvio ad appositi progetti interdirezionali finalizzati a consentire all'ufficio competente di avvalersi della parziale collaborazione di alcune unità di personale in servizio presso altre strutture. In particolare i progetti hanno riguardato la definizione di procedure di transazione e di equa riparazione la cui liquidazione avviene sulla base di una graduatoria che tiene conto della gravità del danno. Con questa modalità organizzativa il Ministero ha provveduto ad istruire 738 posizioni, corrispondenti ad altrettanti contenziosi, con il riconoscimento dell'equa riparazione a 1482 soggetti (in quanto alcuni eredi di danneggiati). La procedura transattiva di cui alla legge n. 244 del 2007 è stata avviata per coloro che non hanno inteso avvalersi del beneficio dell'equa riparazione: sono state istruite 250 posizioni, per 8 delle quali è stata verificata l'esistenza delle condizioni previste per la transazione. Un ulteriore progetto interdirezionale ha riguardato l'esecuzione dei titoli giudiziari di condanna e ha consentito la liquidazione di titoli esecutivi giudiziari per un importo complessivo pari quasi al doppio di quello pagato nel 2014. Rimane tuttavia ancora consistente il volume di arretrato (stimato dall'Amministrazione in circa 7000 titoli considerando quelli di condanna all'indennizzo, al risarcimento del danno e soprattutto alla rivalutazione della indennità integrativa speciale).

3.1.7. Sicurezza degli alimenti e nutrizione

Il programma ha potuto contare nel 2015 su uno stanziamento di poco più di 11 milioni, quasi completamente impegnati ma erogati solo per meno della metà.

Oltre alle spese per il personale dell'amministrazione sono due le voci principali: le somme destinate al potenziamento ed il miglioramento dell'efficacia della programmazione dei controlli (1,3 milioni lo stanziamento) e quelle che danno attuazione alle disposizioni europee in materia di prodotti fitosanitari (4,3 milioni). In entrambi i casi tali importi (classificati tra i consumi intermedi) sono stati impegnati ma non erogati. I pagamenti complessivi sono stati operati sui residui propri.

TAVOLA 9

categorie economiche	valori in migliaia						variazioni			composizione 2015		
	stanziamenti definitivi		impegni competenza		pagamenti competenza		stanz. def.	impegni comp.	pag. comp.	stanz. Def.	impegni comp.	pag. comp.
	2014	2015	2014	2015	2014	2015						
Redditi da lavoro	3.163	3.174	2.868	3.089	2.845	3.073	0,4	7,7	8,0	28,2	28,4	69,0
Consumi intermedi	7.148	6.901	7.096	6.654	1.848	1.184	-3,4	-6,2	-35,9	61,4	61,2	26,6
Imposte sulla prod.	202	202	183	196	181	196	0,3	7,4	8,4	1,8	1,8	4,4
Trasf.correnti a AP	43	43	43	41	0	0	-1,2	-4,8		0,4	0,4	0,0
Trasf.correnti a famiglie e isp	951	919	934	898	0	0	-3,3	-3,9		8,2	8,3	0,0
Investimenti fissi lordi	2	3	0	0	0	0	92,3			0,0	0,0	0,0
totale progr. 008	**11.508**	**11.243**	**11.124**	**10.878**	**4.874**	**4.453**	**-2,3**	**-2,2**	**-8,6**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel corso del 2015, 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 2014-2018[39], con riferimento ai contaminanti ambientali, l'igiene degli alimenti di origine animale e non animale, l'igiene delle tecnologie alimentari, gli OGM, i prodotti destinati ad un'alimentazione particolare e integratori alimentari, gli alimenti addizionati con vitamine e minerali, l'importazione di alimenti, le frodi alimentari, nonché all'elaborazione della normativa

[39] Approvato in Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 18 dicembre 2014.

tecnica nazionale ed europea in materia. Particolare impegno hanno poi richiesto, da un lato, l'apertura degli scambi verso alcuni Paesi terzi, che hanno portato al rilascio dell'abilitazione ad esportare 394 stabilimenti italiani; dall'altro, le attività dirette a garantire un flusso regolare di importazioni delle merci legate a Expo 2015.

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, hanno riguardato nell'anno 19 regioni. L'azione di promozione svolta dal Ministero con l'attività di *audit* ha, a sua volta, favorito un rafforzamento dei controlli delle Regioni sulle proprie aziende sanitarie. Limitati, tuttavia, i miglioramenti nella qualità dei controlli regionali che si attendevano dall'applicazione delle *Linee guida* approvate nel 2013 dalla Conferenza Stato-Regioni, dirette a favorire una maggiore standardizzazione sia nei criteri organizzativi e operativi che procedurali, rafforzando l'omogeneità e l'efficacia dell'attività dei vari soggetti coinvolti. La loro attuazione è risultata infatti solo parziale.

Nell'ambito dei controlli circa la presenza di contaminanti ambientali nei mangimi, sono proseguiti gli *audit* che nel 2015 hanno interessato due regioni[40]

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.

Sono stati infine predisposti i nuovi Piani di controllo delle micotossine negli alimenti e, per la prima volta, i Piani relativi agli additivi e agli alimenti trattati con radiazioni ionizzanti. L'attuazione di questi piani dovrebbe favorire, tra l'altro, il potenziamento della capacità diagnostica dei laboratori anche in conformità a specifiche indicazioni comunitarie e la disponibilità dei dati necessari per una valutazione dell'esposizione del consumatore.

Per quanto riguarda gli organismi geneticamente modificati (OGM), oltre all'adozione del Piano di controlli 2015-2018, è stato prorogato[41] il decreto interministeriale che vieta in Italia la coltivazione di varietà di mais geneticamente modificato, al fine di difendere la biodiversità e la specificità dei prodotti del nostro territorio e salvaguardare le colture biologiche e convenzionali dal rischio di eventuali contaminazioni. Parallelamente è proseguita l'attività in sede comunitaria, che ha portato all'adozione della direttiva 2015/412/UE che consente agli Stati membri di presentare durante la procedura di autorizzazione di OGM, sia ai sensi della direttiva 2001/18/CE che ai sensi del regolamento CE 1829/2003, la richiesta di escludere tutto o parte del proprio territorio dalla coltivazione dell'OGM oggetto di autorizzazione.

Al fine del potenziamento dei rapporti con EFSA[42], gli Uffici competenti della Direzione generale degli organi collegiali per la tutela della salute (DGOCTS) hanno proseguito nell'attività di assistenza alle istituzioni scientifiche nazionali e potenziato l'attività di coordinamento del *focal point* nazionale individuato nell'Istituto superiore di sanità (ISS), che ha firmato un *agreement* con l'Autorità europea per la sicurezza alimentare[43]. Il 27 aprile 2015

[40] Si tratta di controlli nei settori delle carni fresche, latte, prodotti della pesca e molluschi, rilevando in quest'ultimo elementi di criticità.

[41] Decreto 22 gennaio 2015.

[42] L'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) è un'Agenzia europea indipendente, che controlla e analizza le informazioni e i dati relativi a pericoli biologici, contaminanti chimici, consumo alimentare e rischi emergenti. Tali attività sono svolte dalle rispettive unità scientifiche dell'EFSA, assistite da gruppi di lavoro e da reti. L'Autorità esercita inoltre una funzione di supporto nello sviluppo di approcci di valutazione del rischio. Il foro consultivo rappresenta il punto di incontro con le Autorità nazionali competenti per lo scambio di informazioni su rischi potenziali e la condivisione di conoscenze. I membri del foro consultivo sono sostenuti da "punti focali", che fungono da interfaccia tra l'EFSA e le autorità nazionali competenti.

[43] In considerazione della delega delle funzioni di *focal point* nazionale all'ISS, è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa tra il Direttore generale della DGOCTS e il Presidente dell'ISS con il quale vengono stabilite le attività che lo stesso ISS è tenuto a svolgere per conto della Direzione e, quindi dell'Autorità nazionale di riferimento di EFSA.

si è insediato il Comitato nazionale per la sicurezza alimentare[44]. La DGOCTS ha elaborato la proposta di programmazione pluriennale delle attività di valutazione del rischio che dovrà essere sviluppata nel triennio dal CNSA come attività di routine, fatte salve le richieste di parere che dovessero pervenire sulla base di esigenze manifestatesi nel frattempo o a seguito di situazioni di allarme.

Sempre in ambito europeo è stata predisposta la regolamentazione nel settore del *novel food* ed è proseguita l'attuazione del Piano contro le frodi alimentari che ha riguardato, oltre che specifici alimenti[45], la predisposizione di un sistema di controllo basato sullo scambio per via informatica delle informazioni tra i Paesi membri. L'*AAC System*, basato su una definizione comune di frode alimentare, consentirà alle autorità competenti di prestarsi reciprocamente assistenza amministrativa e collaborazione nello scambio di informazioni utili allo svolgimento delle indagini. A tal proposito, l'Italia è stata selezionata per effettuare la fase di sperimentazione del sistema, completata con successo nel mese di giugno 2015[46].

3.1.8 Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del SSN

TAVOLA 10

categorie economiche	valori in migliaia						variazioni			composizione 2015		
	stanziamenti definitivi		impegni competenza		pagamenti competenza		stanz. def.	impegni comp.	pag. comp.	stanz. Def.	impegni comp.	pag. comp.
	2014	2015	2014	2015	2014	2015						
Redditi da lavoro	1.837	1.843	1.704	1.835	1.715	1.853	0,4	7,7	8,0	8,5	8,6	11,8
Consumi intermedi	20.921	17.376	20.890	17.303	13.070	13.023	-16,9	-17,2	-0,4	80,2	80,9	82,7
Imposte sulla prod.	119	119	101	109	107	116	0,3	7,4	8,4	0,5	0,5	0,7
Investimenti fissi lordi	219	2.323	68	2.149	2	759				10,7	10,0	4,8
totale progr. 010	23.095	21.661	22.763	21.397	14.894	15.751	-6,2	-6,0	5,7	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Al finanziamento del programma sono destinati nel 2015 21,6 milioni. Si tratta per oltre l'80 per cento di spese per consumi intermedi tra cui quelle per la manutenzione del sistema informativo NSIS che nell'anno sono state superiori ai 16 milioni. A tale somma si aggiunge quella per investimenti fissi di oltre 2,3 milioni che ha dato luogo nel 2015 ad impegni per 2,2 milioni e pagamenti per 0,8 milioni

Strumentale alla verifica della qualità dei servizi resi, oltre che della coerenza tra le prestazioni ed i relativi costi, è l'attività di monitoraggio svolta sulla base dei flussi informativi attualmente disponibili nel Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS).

La lettura integrata delle informazioni relative ai diversi livelli assistenziali (ospedale, territorio, prevenzione) consente un'analisi completa dei fenomeni sanitari[47]. I controlli

La Direzione ha altresì elaborato e trasmesso alle Istituzioni tecnico-scientifiche italiane che fanno parte della lista EFSA degli articoli 36, un documento relativo alla valutazione del rischio che contiene l'aggiornamento delle procedure metodologiche emanate ed adottate da EFSA nel corso dell'anno 2015.

[44] Con decreto del Ministero della salute del 10 aprile 2014, in attuazione di quanto previsto dal d.P.R. 28 marzo 2013, n. 44, il Comitato è stato riordinato e articolato nella Sezione per la sicurezza alimentare e nella Sezione consultiva delle associazioni dei consumatori e dei produttori in materia di sicurezza alimentare.

[45] Frodi nel settore del miele e del pesce (Raccomandazione C(2015) 1558).

[46] Va inoltre ricordato che il Ministero ha sottoscritto con l'IZS Piemonte Liguria Valle d'Aosta, nel dicembre 2015, un progetto che ha lo scopo di creare un *network* (FRAUD-NET) costituito da Ministero della salute, Istituto Superiore di Sanità, IZS e NAS, per consolidare una strategia nazionale.

[47] Tale attività richiede l'interconnessione a livello nazionale dei sistemi informativi su base individuale Essa presenta, pertanto, profili di particolare delicatezza in materia di protezione dei dati. 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

effettuati permettono poi di valutare la qualità dei dati rilevati e di avviare le opportune azioni di miglioramento verso le Regioni e Province Autonome[48].

Dal monitoraggio svolto nel corso del 2015, emerge che tutte le Regioni hanno adottato i sistemi unici di prenotazione (CUP), recependo le Linee guida nazionali (Intesa Stato Regioni del 29 aprile 2010); 14 di esse sono risultate adempienti alla verifica degli adempimenti LEA.

In tutte le Regioni sono state avviate, inoltre, le attività di progettazione e sperimentazione del Fascicolo Sanitario Elettronico. I sistemi di FSE sono operativi tuttavia solo in alcune Regioni[49].

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, e risulta oggi a regime su tutto il territorio nazionale.

L'*ePrescription*, o ricetta elettronica, le cui percentuali di diffusione sono state fissate dalla legge n. 221/2012 e successivamente aggiornate dal decreto legge n.192/2014, si sta progressivamente diffondendo: nel 2015, le prescrizioni farmaceutiche elettroniche hanno raggiunto una diffusione media pari a circa l'83 per cento in tutte le Regioni, mentre le ricette elettroniche di specialistica, le cui attività sono state avviate nel novembre 2014, risultano essere utilizzate in 5 Regioni con una percentuale di diffusione superiore all'80 per cento.

Progressi registrano la dematerializzazione della documentazione clinica in diagnostica per immagini di cui all'Intesa Stato-Regioni del 4 aprile 2012 (16 le Regioni che hanno adottato le linee guida, di cui 15 sono risultate adempienti nel 2015), e la Telemedicina dopo l'approvazione delle Linee di indirizzo nazionali, adottate con l'Intesa del 20 febbraio 2014: 14 delle 16 Regioni sottoposte alla verifica hanno implementato le suddette linee di indirizzo[50].

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 5 del Patto per la Salute, nel 2015 sono stati avviati gli studi di fattibilità per la realizzazione dei sistemi informativi per il monitoraggio delle prestazioni erogate nell'ambito dei Presidi Residenziali di Assistenza Primaria Ospedali di comunità e delle cure primarie, e delle prestazioni delle Strutture Territoriali della Riabilitazione. Tali sistemi informativi consentiranno di disporre di ulteriori elementi per completare la rilevazione dei LEA erogati in ambito territoriale ed esaminare la domanda soddisfatta, nonché per effettuare analisi integrate e trasversali ai diversi LEA[51].

La disponibilità nell'ambito del NSIS di tali contenuti informativi costituisce, come si è detto, un prerequisito fondamentale per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali, oltre che per la definizione di strumenti di supporto al monitoraggio dei LEA.

Occorre infine ricordare che, per evitare processi di innovazione frammentari, in attuazione di quanto previsto dal Patto della Salute, è stato, da un lato, predisposto il Patto per la Sanità Digitale, su cui nel settembre 2015 è stata acquisita l'Intesa in Conferenza Stato-Regioni; dall'altro, è stato approvato il Piano di Evoluzione dei Flussi Informativi del NSIS[52], che

---

2012, ha ricevuto il parere favorevole dell'Autorità Garante della *privacy* nel marzo del 2015 e della Conferenza Stato-Regioni a gennaio 2016.

[48] In particolare vengono effettuati controlli formali al momento dell'acquisizione dei dati, finalizzati a verificarne la correttezza e a fornire un *feedback* immediato.

[49] Nel 2014 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. E' stato possibile avviare la valutazione dei progetti presentati solo dopo l'entrata in vigore, nel novembre 2015, dell'apposito regolamento.

[50] Nel corso dell'anno 2015, in attuazione dell'articolo 2 dell'Intesa, è stata istituita la Commissione tecnica paritetica presso la Conferenza Stato-Regioni, con l'obiettivo di monitorare i profili critici connessi agli aspetti normativi e regolamentari conseguenti all'introduzione della Telemedicina e di formulare delle proposte al Ministero della salute. La Commissione si è insediata il 23 settembre 2015.

[51] Particolare rilievo assume il sistema di monitoraggio dei consumi dei dispositivi medici, che ha raggiunto nell'anno un livello di spesa molto significativo. Non sono state riscontrate problematiche rilevanti nella condivisione e fruibilità dei dati, se non collegate alla complessità dell'ambito dispositivi medici medesimi.

[52] Il PEF-NSIS ha un orizzonte temporale triennale ed è aggiornato dalla Cabina di Regia NSIS con periodicità annuale.

individua gli ambiti per i quali occorre attivare specifici sistemi informativi o attuare modifiche evolutive ai sistemi in essere.

3.1.9 Regolamentazione e vigilanza delle professioni sanitarie

TAVOLA 11

categorie economiche	valori in migliaia						variazioni			composizione 2015		
	stanziamenti definitivi		impegni competenza		pagamenti competenza		stanz. def.	impegni comp.	pag. comp.	stanz. Def.	impegni comp.	pag. comp.
	2014	2015	2014	2015	2014	2015						
Redditi da lavoro	2.731	2.741	2.514	2.708	2.524	2.727	0,4	7,7	8,0	62,6	63,3	66,4
Consumi intermedi	1.518	1.455	1.478	1.392	1.556	1.199	-4,1	-5,8	-22,9	33,2	32,6	29,2
Imposte sulla prod.	175	176	160	172	163	176	0,3	7,4	8,4	4,0	4,0	4,3
Investimenti fissi lordi	3	5	3	4	3	4	92,3	36,3	45,8	0,1	0,1	0,1
totale progr. 011	**4.427**	**4.377**	**4.155**	**4.276**	**4.246**	**4.106**	**-1,1**	**2,9**	**-3,3**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Pressocché solo spese per il personale e consumi intermedi caratterizzano il programma relativo alle professioni sanitarie. Si tratta di 4,4 milioni (impegnati e pagati quasi per intero): 2,9 milioni per redditi e oneri riflessi e 1,4 per consumi intermedi, di cui 0,6 milioni da pagare alla Sisac in relazione al funzionamento della struttura.

Nel corso del passato esercizio sono state affrontate le problematiche riguardanti le professioni sanitarie e le risorse umane del SSN, con particolare riguardo allo sviluppo delle competenze e all'integrazione delle categorie professionali, anche nell'ambito del processo di riorganizzazione dell'assistenza territoriale.

In tale contesto l'art. 22 del Patto per la salute 2014-2016 aveva demandato ad un Tavolo politico, soluzioni normative di ampio respiro per rivedere la disciplina dell'accesso delle professioni sanitarie al Servizio Sanitario Nazionale (rivedendo, di conseguenza, la formazione di base e la specialistica) e prevedere una specifica carriera professionale, accanto a quella manageriale, anche al fine di assicurare una maggiore flessibilità nei processi di gestione delle attività e nell'utilizzo del personale nell'ambito dell'organizzazione aziendale. Nel dicembre 2014 il Tavolo ha avviato i lavori che, ad oggi, non si sono conclusi.

In tema di valorizzazione ed integrazione delle competenze professionali, nell'ottobre 2015 sono state adottate le Linee guida per le procedure inerenti le pratiche radiologiche clinicamente sperimentate, ex art. 6 del d.lgs. 187/2000. Non ancora istituita, invece la Cabina di regia per il coordinamento nazionale sulla regolazione della vita professionale ed organizzativa degli operatori del sistema sanitario, per il mancato accordo tra le categorie professionali del comparto e i medici.

Ancora in attesa di essere completato è l'iter di regolamentazione della responsabilità professionale e della copertura assicurativa. Nel corso dell'anno sono proseguiti i lavori per la predisposizione dello schema di d.P.R. previsto dall'articolo 3, comma 2, del DL 13 settembre 2012 n. 158, volto a disciplinare le procedure ed i requisiti minimi e uniformi per l'idoneità dei contratti assicurativi degli esercenti le professioni sanitarie, nonché l'istituzione di un apposito Fondo per garantire la copertura assicurativa ai professionisti che non sono riusciti a trovare sul mercato una polizza adeguata con un premio sostenibile. Negli ultimi anni si è registrato, infatti, un notevole incremento del contenzioso in ambito sanitario che, oltre a incidere sulla fiducia dei cittadini, determina un aumento dei costi per l'acquisizione delle tutele assicurative, spingendo verso la c.d. "medicina difensiva" le cui conseguenze sono fortemente negative sia per la sicurezza del paziente sia per la spesa sanitaria.[53]

[53] Tali problematiche sono state affrontate in uno studio di un'apposita Commissione istituita presso la Direzione, le cui conclusioni sono state trasmesse alle competenti Commissioni parlamentari presso le quali erano pendenti diversi disegni di legge in materia, al fine di pervenire ad un testo unico condiviso con il Governo. Il testo unificato parlamentare, attualmente ancora in corso di esame alle Camere, recepisce parte delle soluzioni proposte dalla Commissione.

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 e 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. Il passaggio al nuovo regime prevedeva tre 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; l'adozione di un programma sperimentale, nel caso in cui le strutture interne non fossero sufficienti, per consentire ai professionisti di svolgere l'attività nei propri studi, previa stipula di un'apposita convenzione. Con riferimento a quest'ultimo punto, con l'Accordo Stato-Regioni del febbraio 2015[54], sono stati disciplinati i criteri per la verifica del programma medesimo.

Ad oggi, dalle risultanze riportate nella *Relazione sullo stato di attuazione dell'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria - anno 2013* approvata il 1° luglio 2015 dall'Osservatorio nazionale, emerge che nelle realtà in cui l'esito della ricognizione degli spazi aziendali ha evidenziato l'impossibilità di richiamare all'interno delle strutture tutti i liberi professionisti sono stati attivati i programmi sperimentali. Non è risultata effettiva tuttavia, in numerosi casi, la messa a sistema del collegamento in rete degli studi, che rappresenta, invece, un elemento chiave per la trasparenza ed efficienza del sistema. Ancora in corso di elaborazione la rilevazione, attivata nel secondo semestre 2015, relativa all'anno 2014.

In tema di personale, i vincoli derivanti dalle limitazioni alle disponibilità finanziarie regionali e le stringenti disposizioni riguardo alle nuove assunzioni pongono l'esigenza di una razionale redistribuzione delle risorse umane. Ciò, non solo nelle Regioni sottoposte ai Piani di rientro, per le quali nell'anno sono state previste specifiche deroghe ai fini di garantire l'erogazione delle prestazioni rientranti nei LEA[55].

Una gestione più efficiente del personale richiederebbe, tuttavia, oltre che una migliore programmazione dei fabbisogni di personale[56], anche il superamento degli attuali limiti alla

---

[54] 19 febbraio 2015 Rep. Atti 19/CSR.

[55] L'articolo 1, comma 583, della legge di stabilità 2015 ha previsto una riduzione (da due a un anno) della "sanzione" del blocco del *turn over* (di cui all'articolo 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 e successive modificazioni) comminata alle regioni in Piano di rientro che siano risultate inadempienti alle verifiche periodiche dei Tavoli tecnici, riducendo così l'impatto negativo sulla gestione dei servizi sanitari regionali. Tale disposizione segue quanto già introdotto nell'ordinamento con i decreti-legge n. 98/2011 (art. 17, comma 4), n. 138/2011 (art. 1, comma 23-*bis*) e n. 158/2012 (art. 4-*bis*, comma 1). In tutte le regioni in Piano (con la sola eccezione del Molise ove i Tavoli, anche per il 2014, hanno riscontrato la persistenza di una grave situazione economico-finanziaria e sanitaria) nel 2015 non è stato pertanto in vigore il blocco totale del *turn over*. E' stato quindi possibile adeguare gli organici in coerenza con le necessità di assicurare il mantenimento dei LEA, nei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente e di quanto eventualmente disposto in materia nei Programmi Operativi.

[56] L'articolo 35 del decreto legislativo 368/1999 prevede che, con cadenza triennale, le Regioni e le Province autonome individuino il fabbisogno dei medici specialisti da formare, comunicandolo al Ministero della salute ed al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. 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.
Relativamente a tale ambito, si ricorda 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 le attività sono state finalizzate alla raccolta, analisi ed elaborazione delle informazioni relative alle metodologie di programmazione del personale sanitario adottate in sette Paesi europei e nel 2015 è stato pubblicato un manuale contenente la descrizione delle buone pratiche adottate. Parallelamente, è stato avviato in Italia un progetto pilota, finalizzato alla definizione di una metodologia condivisa per la determinazione del fabbisogno, per il sistema sanitario nazionale, per le figure professionali di medico chirurgo, odontoiatra, farmacista, infermiere ed ostetrica/o, che vede coinvolti oltre ai Ministeri della salute, dell'economia e il MIUR, anche le Regioni e Province autonome, la Federazioni degli Ordini e Collegi professionali, l'ISTAT ed altri Enti e Consorzi. In particolare, si è lavorato sullo studio delle varie fonti informative e sulla raccolta dati sia sul fronte della domanda che sia sull'offerta della forza lavoro sanitaria, attingendo ed integrando le banche dati e sfruttando le partnership poste in essere nell'ambito e per le finalità del progetto medesimo. Sono stati quindi sviluppati cinque modelli nazionali di previsione (uno per ciascuna professione) a medio e lungo termine (2015-2040) del personale sanitario, alimentati

mobilità interregionale. Tale punto è stato, in parte, affrontato dall'art. 11, comma 1, lett. f), della legge n. 124/2015 che, tra i criteri di delega, con riferimento in generale alla mobilità della dirigenza, prevede la semplificazione e l'ampliamento delle ipotesi di mobilità tra le amministrazioni pubbliche e con il settore privato e, con specifico riferimento alla mobilità della dirigenza medica e sanitaria, individua i casi e le condizioni nei quali non è richiesto il previo assenso delle amministrazioni di appartenenza.

Anche a seguito dei rilievi della Commissione europea[57], particolare attenzione è stata dedicata al precariato in sanità. I vincoli alle assunzioni prima ricordati hanno, infatti, alimentato negli ultimi anni un ricorso crescente a diverse forme di precariato, con rapporti di lavoro flessibile utilizzati in modo inappropriato per far fronte alle carenze di organico. Ciò ha determinato conseguenze negative anche in termini di efficienza dei servizi. Nel 2015 si è concluso l'iter di attuazione dell'articolo 4, comma 10, del DL n. 101/2013 ed è stato emanato il dPCM 6 marzo del 2015, che disciplina apposite procedure concorsuali riservate al personale titolare di contratto di lavoro subordinato a tempo determinato con gli enti del SSN, in possesso di almeno 3 anni di anzianità di servizio. Considerato che i concorsi possono essere banditi nell'ambito di una programmazione triennale dei fabbisogni e nel limite del 50 per cento del *budget* assunzionale, è stata prevista la proroga dei contratti che si prevede di stabilizzare al fine di garantire la continuità dei servizi. Posto che le procedure dovranno concludersi entro il 2018, per effetto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 426 della legge n. 190/2014, anche le proroghe sono previste entro tale termine.

Un ulteriore intervento volto a superare il precariato "patologico" delle aziende sanitarie e a far fronte, al contempo, alle esigenze derivanti dalle nuove norme sull'orario di lavoro del personale sanitario[58], è stato disposto con la legge di stabilità 2016. Sono state infatti autorizzate procedure concorsuali straordinarie nel periodo 2016-2017, in parte riservate ai precari che a vario titolo da anni prestano la propria attività nelle aziende. Nelle more delle predette procedure, gli enti del SSN potranno prorogare i rapporti a tempo determinato in essere anche oltre i limiti di spesa prevista dall'articolo 9, comma 28, della legge n.78 del 2010.

Va infine ricordato che nell'anno sono proseguiti i lavori, nell'ambito del Comitato di settore, per il rinnovo degli ACN della medicina convenzionata, al fine di dare piena attuazione alle disposizioni contenute nel decreto legge n. 158 del 2012 in ordine alla costituzione da parte delle regioni della rete territoriale per le cure primarie, attraverso le Aggregazioni Funzionali Territoriali (AFT) e le Unità Complesse di Cure Primarie (UCCP). Nel mese di luglio è stato siglato il nuovo ACN della specialistica ambulatoriale, mentre sono ancora in corso approfondimenti per superare le criticità emerse nel corso della contrattazione per la stipula del nuovo ACN della medicina generale.

3.2. *Ricerca per il settore della sanità pubblica e per il settore zooprofilattico*

La missione "Ricerca e innovazione" riceve nel 2015 risorse per 325,2 milioni di cui nell'anno ne sono stati impegnati 311 e pagati 187 (281 se si considerano i pagamenti totali, comprensivi di quelli in conto residui). Come negli esercizi passati, le risorse sono costituite, quasi esclusivamente, da trasferimenti ad altre amministrazioni: il 97 per cento dei fondi gestiti dal programma, 87 per cento correnti e circa l'11 per cento quelli in conto capitale. Sono oltre 161 i milioni previsti per l'assegnazione ad istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, in

---

con i dati necessari per il calcolo dei flussi di ingresso e di uscita dei professionisti al fine di stimare l'offerta futura di forza lavoro. Contestualmente, sul fronte della domanda, è stato organizzato un panel di esperti in tema di organizzazione dei servizi sanitari, tecnologie, epidemiologia volto a identificare i principali drivers di impatto sul fabbisogno futuro di personale sanitario. A fine 2015 erano pronti i "pacchetti" contenenti il modello di previsione e il documento metodologico, da utilizzare nella rilevazione relativa all'anno accademico 2016-2017.

[57] Il problema dell'abuso dei contratti a termine in sanità è stato oggetto di due richieste di chiarimenti all'Italia che la Commissione Europea ha formulato nell'ambito del sistema di comunicazione *EU Pilot* (caso 6012/14/EMPL e caso 6034/14 EMPL), conclusesi negativamente per l'Italia.

[58] Commi 541 e ss, dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015.

crescita rispetto al 2014 (150 milioni costituivano lo scorso anno la dotazione del Fondo per il finanziamento dell'attività di ricerca corrente finalizzata e sperimentazione in materia sanitaria umana); mentre si riducono a 51 milioni (dagli 85,4 del 2014) quelli previsti per la ricerca finalizzata in attuazione degli obiettivi prioritari biomedici e sanitari. In aumento anche i contributi in conto capitale riconosciuti per l'acquisto di apparecchiature e strumenti finalizzati alla ricerca: da 20 milioni a 25,4, ma di cui sono stati impegnati solo 13,9 milioni e non si è avuta alcuna erogazione.

TAVOLA 12

categorie economiche	valori in migliaia						variazioni			composizione 2015		
	stanziamenti definitivi		impegni competenza		pagamenti competenza		stanz. def.	impegni comp.	pag. comp.	stanz. Def.	impegni comp.	pag. comp.
	2014	2015	2014	2015	2014	2015						
Redditi da lavoro	3.511	3.538	3.176	3.370	3.155	3.360	0,8	6,1	6,5	1,1	1,1	1,8
Consumi intermedi	3.195	3.759	3.037	3.712	2.458	2.839	17,7	22,2	15,5	1,2	1,2	1,5
Imposte sulla prod.	226	227	207	220	207	222	0,6	6,4	7,2	0,1	0,1	0,1
Trasf.correnti a AP	301.549	283.833	301.549	283.797	171.980	173.917	-5,9	-5,9	1,1	87,3	91,1	93,1
Investimenti fissi lordi	4	8	1	2	1	2	92,3	36,3	45,8	0,0	0,0	0,0
Contr. investimenti AP	22.661	33.793	2.733	20.293	2.733	6.382	49,1	642,5	133,5	10,4	6,5	3,4
Altri trasf. c/capitale	0	0	0	0	0	0				0,0	0,0	0,0
totale "ricerca e innovazione"	331.145	325.157	310.704	311.393	180.535	186.722	-1,8	0,2	3,4	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In attuazione del Piano sanitario nazionale, che definisce gli obiettivi e i settori principali della ricerca, il Ministero della salute, sentita la Commissione nazionale per la ricerca sanitaria, elabora il programma di ricerca e propone le iniziative da inserire sia nella programmazione nazionale che nei programmi internazionali e comunitari.

Come sottolineato dalla Corte in precedenti referti[59], la procedura di assegnazione delle risorse ha finora comportato un lungo processo di selezione e valutazione, determinando inevitabilmente forti ritardi nella corresponsione delle risorse stanziate e, in molti casi, la loro perenzione. La reiscrizione in bilancio degli importi riconosciuti ai vincitori (specie per le rate successive alla prima) ha determinato un ulteriore allungamento dei tempi.

L'innovazione delle regole dei bandi intervenuto nel corso del 2015, con l'introduzione di "filtri" per limitare il numero delle domande, dovrebbe consentire un'accelerazione delle procedure ed un più rapido utilizzo dei fondi stanziati dal Programma 2014-2016[60].

Un'altra innovazione significativa ha riguardato l'affiancamento, al processo di valutazione affidato ai *referee* internazionali, di una valutazione d'impatto sul SSN affidato a *referee* nazionali. L'utilizzo di tali valutatori ha contribuito in maniera sostanziale all'indipendenza del sistema e ad evitare ogni eventuale conflitto di interesse, generabile dalla grande mole di progetti presentati. Tuttavia, si è dovuto prendere atto della circostanza che i revisori stranieri (e in particolare quelli operanti negli Stati Uniti) esercitano in un contesto sanitario profondamente diverso da quello italiano e, dunque, sono portati a sottovalutare l'importanza di talune tipologie di progetti (specialmente quelli clinico-organizzativi), fondamentali per il miglioramento dell'assistenza erogata dal SSN.

Sempre nell'ottica di rafforzare la valutazione meritocratica e ottimizzare la trasparenza e l'imparzialità del sistema stesso, rendendo quanto più possibile comparabili i giudizi, è stato poi previsto che i giudizi dei *referee* fossero a loro volta sottoposti (sempre in forma anonima) ad un

[59] Referto 2014 (5/2014/G) concernente "Ricerca nella sanità pubblica con riferimento alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 502 del 1992 articolo 12-*bis* e successive modificazioni".

[60] Solo nel giugno 2015 tuttavia, a seguito dell'insediamento del nuovo Comitato Tecnico Scientifico, è stato possibile avviare il processo di individuazione dei parametri rilevanti ai fini della ripartizione dei fondi della Ricerca 2015 e procedere, insieme ad AGENAS, all'individuazione dei criteri specifici per la valutazione dei progetti assistenziali.

processo di verifica da parte di ricercatori italiani circa la coerenza delle valutazioni con le linee guida predefinite. Sono state riscontrate solo piccole anomalie segnalate al *panel* finale.

Parallelamente, è stata avviata una nuova procedura per valutare l'impatto dei progetti dell'ultimo quinquennio, sia dal punto di vista scientifico che della ricaduta economica dei progetti finanziati. A tal fine il Ministero ha promosso una collaborazione con la Fondazione ItaliaCamp, che si propone, tra l'altro, lo *scouting* di idee progettuali/brevettuali proposte dagli IRCCS al fine di sviluppare collaborazioni con il mondo dell'industria, per migliorare l'impatto economico del Paese nel campo della ricerca biomedica e per creare nuove possibilità di sviluppo e auto-finanziamento degli Istituti. Tale collaborazione si è sostanziata nella partecipazione di diversi Istituti all'iniziativa "Il vivaio delle idee", che all'interno di Expo 2015 ha permesso di presentare a potenziali investitori i prodotti della ricerca degli Istituti medesimi. Per quanto riguarda la valorizzazione delle capacità dei ricercatori, è stato avviato un processo di mappatura del personale della ricerca operante negli IRCCS, con l'obiettivo di individuare percorsi di carriera che tengano conto delle caratteristiche peculiari degli operatori della ricerca del SSN.

Allo scopo, poi, 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, è stata riproposta la categoria dei "Progetto estero", riservando nei bandi di Ricerca Finalizzata una sezione ai progetti di ricercatori italiani residenti all'estero: ciò ha consentito, in taluni casi, ai ricercatori stessi di rientrare in Italia.

Più in generale, sono state poste in essere azioni dirette a facilitare il coordinamento dei diversi attori pubblici impegnati nel settore della ricerca e ad agevolare la partecipazione degli IRCCS, afferenti alle diverse reti tematiche a progetti europei. A tale scopo, partecipano alla definizione della c.d. Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente (SNSI) il Ministero della salute accanto al MISE e al MIUR, con la collaborazione di specifici *stakeholders* (ISS, AIFA Cluster Alisei, Enea, ecc.). Per quanto riguarda la partecipazione alle iniziative comunitarie, il Ministero della salute è impegnato negli *ERANet* e nelle *Joint Programming Initiatives*, allo scopo di rafforzare la cooperazione italiana con gli istituti di ricerca degli altri Paesi membri.

PAGINA BIANCA