ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIV**
N. **5**

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2016)

Trasmessa alla Presidenza il 27 giugno 2017

VOLUME II

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2016 PER AMMINISTRAZIONE

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

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

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

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2016

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 2016
- ***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 E IL PERSONALE

  L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

  I FONDI DI ROTAZIONE E LE GESTIONI FUORI BILANCIO A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

- ***Volume II - LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2016 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 (TOMO I)***
  - Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto dell'entrata

- ***Volume III - ATTENDIBILITÀ DELLE SCRITTURE CONTABILI (TOMO II)***
  - Relazione sugli esiti delle verifiche sui dati del Rendiconto della spesa

- ***Volume IV – APPENDICE STATISTICA***

INDICE

Volume II

La gestione del bilancio dello Stato 2016 per Amministrazione

	Pag.
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	1
Considerazioni di sintesi	1
Profili istituzionali e contabili	3
Aspetti finanziari e contabili	5
Attività di coordinamento	12
Politiche attive	21
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	29
Considerazioni di sintesi	29
Programmazione strategica e finanziaria	31
Analisi finanziarie e contabili	37
Missioni e programmi	42
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	65
Considerazioni di sintesi	65
Programmazione strategica e finanziaria	68
Analisi finanziarie e contabili	73
Missioni e programmi	77
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	101
Considerazioni di sintesi	101
Programmazione strategica e finanziaria	103
Analisi finanziarie e contabili	105
Missioni e programmi	108
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	133
Considerazioni di sintesi	133
Programmazione strategica e finanziaria	136
Analisi finanziarie e contabili	138
Missioni e programmi: la missione "Giustizia"	140
Consuntivi allegati al Rendiconto generale dello Stato	159
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	163
Considerazioni di sintesi	163
Programmazione strategica e finanziaria	165
Analisi finanziarie e contabili	171
Missioni e programmi: missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo"	174

Pag.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA 189
Considerazioni di sintesi 189
Programmazione strategica e finanziaria 191
Analisi finanziarie e contabili 193
Missioni e programmi 199

MINISTERO DELL'INTERNO 223
Considerazioni di sintesi 223
Programmazione strategica e finanziaria 226
Analisi finanziarie e contabili 228
Missioni e programmi 231

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE 253
Considerazioni di sintesi 253
Programmazione strategica e finanziaria 255
Analisi finanziarie e contabili 256
Missioni e programmi: missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" 265

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI 275
Considerazioni di sintesi 275
Programmazione strategica e finanziaria 277
Analisi finanziarie e contabili 283
Missioni e programmi 288

MINISTERO DELLA DIFESA 305
Considerazioni di sintesi 305
Programmazione strategica e finanziaria 307
Analisi finanziarie e contabili 311
Missioni e programmi 316

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI 337
Considerazioni di sintesi 337
Programmazione strategica e finanziaria 340
Analisi finanziarie e contabili 344
Missioni e programmi 347

MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO 365
Considerazioni di sintesi 365
Programmazione strategica e finanziaria 367
Analisi finanziarie e contabili 369
Missioni e programmi 374

MINISTERO DELLA SALUTE 395
Considerazioni di sintesi 395
Profili istituzionali e Programmazione 397
Analisi finanziarie e contabili 401
Missioni e programmi 402

LA 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 2016;* 2.1.1. L'andamento delle entrate; 2.1.2. La gestione delle spese
3. Attività di coordinamento: *3.1. Coordinamento, sorveglianza e sostegno delle politiche di coesione; 3.2. Programmazione e coordinamento della politica economica; 3.3. Rapporti con il sistema delle Autonomie; 3.4. Funzione pubblica*
4. Le Politiche attive: *4.1. Protezione civile; 4.2. Sostegno all'editoria; 4.3. Politiche per la famiglia; 4.4. Politiche giovanili*

Considerazioni di sintesi

La struttura organizzativa della Presidenza del Consiglio non evidenzia significative modifiche rispetto al precedente esercizio, attesa anche la mancata attuazione della legge delega per la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (legge n. 124 del 2015) nella parte volta a ridisegnare le funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri nell'azione di Governo, di cui all'art. 95 della Costituzione.

La nuova disciplina avrebbe dovuto, in particolare, precisare le competenze regolamentari e amministrative della PCM 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.

Il processo di razionalizzazione, nel 2016, si è quindi concretizzato in una riorganizzazione o rimodulazione di alcune strutture generali, confermando la gestione delle tradizionali politiche attive, cui si sono aggiunti due nuovi programmi di spesa relativi al sostegno allo sviluppo sostenibile e all'edilizia abitativa e politiche territoriali.

L'introduzione, con la legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 140), del Fondo unico per gli investimenti ha, inoltre, ulteriormente accentuato il ruolo attivo della Presidenza del Consiglio che, nell'obiettivo di assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, ha accentrato, non solo sotto il profilo procedurale, rilevanti competenze in un complesso di settori strategici facenti capo ad alcuni Ministeri.

Coerenti con i compiti di impulso e coordinamento appaiono, invece, le due nuove strutture di missione, di cui la PCM si avvale in base all'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 303 del 1999 e 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 corso del 2016, le funzioni di impulso e di coordinamento continuano a ricondursi alle politiche di coesione e di indirizzo della programmazione economica, ai rapporti con il sistema delle Autonomie e all'organizzazione amministrativa.

La programmazione delle risorse comunitarie e quelle a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) si inquadrano, secondo l'intento del Legislatore, nelle più ampie funzioni di coordinamento della politica economica assegnate alla PCM, la cui rilevanza è alla base del rafforzamento delle funzioni di "valutazione di ultima istanza" di piani, programmi, interventi, al fine di consentire, a valle di tale processo, l'allocazione efficiente (e non distorsiva) di risorse, pur in presenza di vincoli stringenti di bilancio.

Sotto il profilo organizzativo sono proseguite, nel 2016, le azioni di razionalizzazione finalizzate al superamento della fase transitoria nella quale il Dipartimento per la coesione, presso la PCM, condivideva con l'Agenzia per la coesione territoriale la sede, i beni strumentali e il personale dell'ex Dipartimento per lo sviluppo e la coesione del Ministero dello sviluppo economico.

In termini di risultati, rilevante, ancora nel 2016, è, tuttavia, la massa di residui passivi che si è generata sul FSC. Il fenomeno è in realtà essenzialmente correlato alle operazioni di chiusura della rendicontazione a fine ciclo della programmazione comunitaria (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). Secondo i dati al 31 dicembre 2016, rilevati nel sistema FSC, le spese verificate positivamente dalla Commissione europea ammontano a complessivi 44,9 miliardi, con un aumento rispetto al valore cumulato nell'anno precedente di circa 8 miliardi, a fronte di una dotazione dei Programmi pari a 45,8 miliardi. Il livello di certificazione, pari a circa 98 per cento per il complesso delle spese verificate rispetto alla dotazione totale di risorse comunitarie, è ridotto al 94,7 per cento, al netto delle spese certificate in *overbooking* sui programmi che superano il 100 per cento della rendicontazione. Quanto al FSC, la maggior parte degli interventi collegati al ciclo nazionale delle politiche di coesione 2007-2013 sono tuttora in corso di realizzazione, con effetti che si potranno compiutamente valutare solo nei prossimi anni. In termini percentuali, il costo dei progetti realizzati raggiunge il livello, al 31 ottobre 2016, del 25,9 per cento del totale dei finanziamenti assegnati ai progetti monitorati, con un incremento della medesima percentuale, rispetto all'anno precedente, di 5,9 punti.

Di particolare rilievo è stato, nel 2016, il riparto tematico del FSC e le connesse nuove procedure di *governance*, nonché l'assegnazione delle risorse ai "Patti per il Sud", in attuazione del *Masterplan* per il Mezzogiorno, elaborato dal Governo nel corso del 2015.

Nell'ambito delle funzioni di raccordo della politica economica assegnate alla PCM, centrale resta il ruolo del CIPE e del Dipartimento per la programmazione della politica economica (DIPE).

La riorganizzazione del DIPE ha, inoltre, contribuito al miglioramento dell'attività di coordinamento della programmazione economica potenziando le funzioni di valutazione strategica e monitoraggio degli investimenti pubblici, previste dal d.lgs. n. 228 del 2011.

Di particolare importanza, nell'ambito delle attività di impulso e di coordinamento, appare il rapporto con il sistema delle Autonomie che si articola nelle funzioni di controllo della legislazione regionale, nelle attività di mediazione (al fine di deflazionare il contenzioso e sviluppare politiche conciliative) e nel ruolo assunto dal sistema delle Conferenze (incardinato presso la PCM) nell'ambito delle quali è stata prevista, dal 2016, anche una "sessione europea".

Significativo è stato, ancora, nel 2016, il ruolo di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della funzione pubblica nel processo di ammodernamento della Pubblica amministrazione che, nell'ambito della cornice ordinamentale disegnata dalla legge delega n. 124 del 2015, ha interessato diversi settori di attività.

Rinviando per più puntuali osservazioni al capitolo in materia di "Organizzazione amministrativa" si segnala, in questa sede, malgrado l'approvazione di 15 decreti legislativi, la mancata definizione dell'ossatura portante della complessiva riforma della Pubblica amministrazione e il significativo ritardo nell'attuazione delle politiche per il personale.

Più spediti risultano, invece, gli interventi di semplificazione programmati nell'Agenda per la semplificazione per il triennio 2015-2017 e gli interventi previsti nell'Agenda digitale italiana, che si avvalgono anche delle risorse comunitarie del nuovo Programma Operativo Nazionale

(PON) *Governance* e Capacità Istituzionale, indirizzate ad importanti interventi di rafforzamento della capacità amministrativa.

Quanto alle c.d. politiche attive, che assorbono circa il 64,5 per cento degli impegni, continua a rivestire un ruolo centrale la Protezione civile che, a fronte di una dotazione finale complessiva di 1,2 miliardi, ha registrato impegni di spesa per oltre 803 milioni, di cui 439,8 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 317,9 milioni per spese in conto capitale (concentrate nel Fondo per le emergenze nazionali).

Il confronto con i dati dell'esercizio 2015 registra una diminuzione di circa il 15 per cento nel cui ambito, tuttavia, si rileva uno spiccato aumento delle spese di funzionamento per l'aggravio di impegno connesso agli eventi sismici che hanno interessato il Centro Italia a decorrere dal 24 agosto 2016 (da 3 milioni circa a 45,6), compensate dalla riduzione della spesa per investimenti (meno 29 per cento).

Seguono, per consistenza, le risorse dedicate al sostegno all'editoria (impegni per 186 milioni) la cui ripartizione è stata oggetto, nel 2016, di una importante riforma (legge n. 198 del 2016) che ha, tra l'altro, istituito, nello stato di previsione del MEF, il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione (ove confluiranno tutte le risorse destinate all'editoria) e ridefinito la disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici, limitandone l'ambito alle sole imprese che esercitano una attività informativa autonoma e indipendente di carattere generale.

Le politiche per la famiglia (impegni per 46 milioni circa e pagamenti per 40 milioni) evidenziano, anche nel 2016, difficoltà nella gestione dei fondi da ripartire in relazione al ritardo con cui le Regioni predispongono ed inviano la programmazione delle attività finanziabili.

Confermano tale dato anche gli esiti del monitoraggio sulle attività di competenza regionale e degli Enti locali, finanziate con le risorse del Fondo per le Politiche per la famiglia per il 2014 e per il 2015, dal quale è emerso che alcune Regioni non hanno ancora programmato l'utilizzo dei fondi assegnati di entrambe le annualità; ritardi riscontrabili anche in relazione ad annualità pregresse come risulta dalla ricognizione dei residui perenti al 2016 che ammontano ad oltre 8,5 milioni.

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.

Anche l'indicazione, accanto alle missioni e ai programmi, della categoria economica e della classificazione funzionale COFOG per ciascun capitolo di bilancio, costituiscono, già dal bilancio 2015, elementi che contribuiscono a conferire maggiore leggibilità e uniformità al quadro contabile e finanziario complessivo.

La PCM, in attuazione delle novità normative della legge n. 196 del 2009, ha inoltre partecipato alla sperimentazione dei nuovi criteri di registrazione contabile degli impegni di spesa ed ha provveduto ad adeguare i termini di conservazione dei residui passivi; resta invece attualmente in *standby* la riorganizzazione dei programmi di spesa prevista dal d.lgs. n. 90 del 2012.

Le risorse in entrata, provenienti dal bilancio dello Stato, si attestano in 2,2 miliardi (in crescita rispetto al precedente esercizio) cui si aggiungono 78,8 milioni a titolo di restituzioni, rimborsi e recuperi vari e oltre 1,8 miliardi in applicazione dell'avanzo di amministrazione 2015 (in gran parte ascrivibile alla Protezione civile) e confluito nel bilancio 2016 in aggiunta alla competenza.

Dal lato della spesa, a fronte di previsioni finali pari a circa 4,1 miliardi, risultano assunti impegni per circa 2 miliardi ed effettuati pagamenti per 1,4 miliardi.

1. Profili istituzionali e organizzativi

L'analisi della struttura organizzativa della Presidenza del Consiglio avrebbe dovuto prendere le mosse dalla legge delega per la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (legge n. 124 del 2015) che, nel dare attuazione alle funzioni di indirizzo e coordinamento del

Presidente del Consiglio dei ministri, mirava 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.

In tale direzione le riforme organizzative adottate negli ultimi esercizi avevano ulteriormente consolidato le funzioni di mantenimento dell'unità di indirizzo politico, rafforzando l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione e trasferendo al Dipartimento della funzione pubblica le competenze in materia di misurazione e valutazione della *performance* del personale pubblico.

La mancata attuazione della legge delega per la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (legge n. 124 del 2015), nella parte volta a ridisegnare le funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri nell'azione di Governo di cui all'art. 95 della Costituzione, non ha dato nuovo impulso a tale indirizzo.

La struttura organizzativa della Presidenza del Consiglio non evidenzia, infatti, significative modifiche rispetto al precedente esercizio atteso che, nel 2016, il processo di razionalizzazione si è concretizzato nella riorganizzazione o rimodulazione di alcune strutture generali[1], confermando la gestione diretta delle tradizionali politiche attive, cui risultano aggiunti due nuovi programmi di spesa relativi al sostegno allo sviluppo sostenibile e all'edilizia abitativa e politiche territoriali.

Il primo programma, diretto allo smaltimento dei rifiuti e alle bonifiche nella regione Campania, fruisce di trasferimenti statali per 80 milioni, mentre il secondo programma, destinato ad interventi per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, riceve trasferimenti per 500 milioni (circa il 22,8 per cento del complesso delle risorse statali).

L'introduzione, con la legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 140), del Fondo unico per gli investimenti ha, inoltre, ulteriormente accentuato il ruolo attivo della Presidenza del Consiglio dei ministri che, nell'obiettivo di assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, ha accentrato, non solo sotto il profilo procedurale, importanti competenze in un complesso di settori strategici[2] facenti capo ad altri Ministeri.

Coerenti con i compiti di impulso e coordinamento appaiono, invece, le strutture di missione, di cui la PCM si avvale in base all'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 303 del 1999 e 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*.

---

[1] Le modifiche hanno interessato: il Dipartimento per le politiche europee (assegnazione di un ulteriore Ufficio e un ulteriore Servizio e la corrispondente riduzione delle posizioni dirigenziali in *staff*), il Dipartimento per le politiche di coesione (articolato in due Uffici e quattro Servizi), il Dipartimento per l'informazione e l'editoria (articolato in due Uffici e cinque Servizi), il Dipartimento per le politiche di gestione, promozione e sviluppo delle risorse umane e strumentali (suddiviso in due nuovi Dipartimenti), il Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport (suddiviso nel Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie – cui sono state trasferite anche le competenze dell'Ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano - e nell'Ufficio per lo sport). È stato inoltre soppresso il Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane.

[2] Trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione stazioni ferroviarie, infrastrutture, ricerca, difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche, edilizia pubblica compresa quella scolastica, attività industriali ad alta tecnologia, informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria, prevenzione del rischio sismico, riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie, eliminazione delle barriere architettoniche.

Nel 2016, sono state soppresse quattro Strutture di missione[3], mentre hanno operato sette organismi riconducibili a specifiche priorità di intervento con i seguenti compiti: attivazione delle azioni dirette a prevenire l'insorgere del contenzioso europeo e a rafforzare il coordinamento delle attività volte alla risoluzione delle procedure d'infrazione; coordinamento delle attività relative agli anniversari di interesse nazionale; coordinamento dei processi di ricostruzione e sviluppo nei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, sviluppo dei traffici containerizzati nel porto di Taranto e svolgimento delle funzioni di Autorità di gestione del Programma Operativo Interregionale (POIn) "Attrattori culturali, naturali e del turismo"; coordinamento e impulso nell'attuazione di interventi di riqualificazione dell'edilizia scolastica; coordinamento delle attività di contrasto al dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche.

Di nuova istituzione la Struttura di missione "Delegazione per l'organizzazione della Presidenza italiana del vertice del gruppo dei Paesi più industrializzati (per l'organizzazione degli aspetti logistici e protocollari del G7) e la Struttura di missione "Casa Italia" (per l'attuazione del progetto di cura e valorizzazione del patrimonio abitativo, del territorio e delle aree urbane denominato "Casa Italia").

Sotto il profilo delle spese di funzionamento delle Strutture di missione, si rileva la sostanziale stabilità delle stesse che, nel 2016, a fronte di uno stanziamento complessivo di 12,5 milioni registrano impegni pari a 4,9 milioni (4,3 milioni nel 2015) di cui 1,3 milioni per spese di funzionamento; 2,5 milioni per spese di personale e 0,9 milioni per compensi ad esperti.

L'attuale articolazione delle Strutture generali e degli Uffici, di cui si avvale il Presidente del Consiglio, è composta da una nuova dotazione organica (comprensiva del personale del ruolo speciale della Protezione civile) che conta 98 dirigenti di I fascia (erano 122 nel 2010), 205 dirigenti di II fascia (erano 257 nel 2010), 1.225 posti di categoria A (erano 1.335 nel 2010) e 1.233 posti di categoria B (erano 1.306 nel 2010).

Flette ancora rispetto al precedente esercizio il personale in servizio che consta di 88 dirigenti di I fascia, 149 dirigenti di II fascia, 1015 unità di personale di categoria A e 823 unità di personale di categoria B, ampiamente compensato, peraltro, dalla crescita del personale di prestito che aumenta di circa il 4 per cento, determinando un incremento delle relative spese.

2. Aspetti finanziari e contabili

2.1. Il bilancio della Presidenza nel 2016

Il bilancio di previsione e il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei ministri rappresentano il quadro contabile - disciplinato dal dPCM 22 novembre 2010, in attuazione dell'autonomia riconosciuta dal d.lgs. n. 303 del 1999 – entro cui operano le strutture dipartimentali e gli uffici, ed in cui si espongono i risultati dell'attività amministrativa e gestionale svolta nel corso dell'esercizio finanziario[4].

Valorizzati da una struttura di bilancio per missioni e programmi (anche se di carattere non gestionale), i dati contabili e finanziari confermano una rappresentazione contabile coerente con

[3] 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.

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

le logiche sottese alla gestione del bilancio statale, consentendo un chiaro raccordo con le risorse appostate su quest'ultimo[5].

Anche l'indicazione, accanto alle missioni e ai programmi, della categoria economica e della classificazione funzionale COFOG per ciascun capitolo di bilancio, costituiscono, già dal bilancio 2015 come evidenziato nella precedente Relazione, elementi che contribuiscono a conferire maggiore leggibilità e uniformità al quadro contabile e finanziario complessivo.

Va ancora evidenziato che la PCM, in attuazione delle novità normative della legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n. 196, introdotte con il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, ha partecipato alla sperimentazione dei nuovi criteri di registrazione contabile degli impegni di spesa[6] ed ha provveduto ad adeguare i termini di conservazione dei residui passivi relativi alle spese destinate ai trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche e a quelle in conto capitale, estendendoli da due a tre anni, come disposto dall'articolo 34-*bis*, inserito nella citata legge n. 196 del 2009.

Resta, invece, attualmente in *standby* la riorganizzazione dei programmi di spesa prevista dal d.lgs. n. 90 del 2012, atteso che le azioni, quali articolazioni dei programmi di spesa, caratterizzano, in questa fase, il solo bilancio statale, la cui sperimentazione è stata avviata a decorrere dal 2017.

Una eventuale predisposizione, in via sperimentale, di un progetto di bilancio articolato non più soltanto per missioni e programmi ma anche per azioni è stata, tuttavia, prevista dalla Presidenza all'esito positivo del percorso avviato nell'ambito del bilancio statale, restando, peraltro, subordinata all'opportunità di introdurre nel bilancio autonomo della PCM azioni simili o diverse da quelle previste nei programmi riferiti alla stessa iscritti nel bilancio dello Stato.

2.1.1. L'andamento delle entrate

Gli stanziamenti definitivi di competenza del bilancio autonomo della Presidenza[7] ammontano, nel 2016, a 2,2 miliardi (1,56 miliardi nel 2015) con uno scostamento, rispetto alle previsioni iniziali del 61 per cento, riconducibile all'adeguamento del bilancio della PCM alle variazioni stabilite nella legge di stabilità per il 2016 (515,5 milioni) e alle variazioni, in aumento e in diminuzione, stabilite da altre e successive disposizioni di legge.

Una analisi per missioni evidenzia che il 22,8 per cento delle risorse insistono sulla missione "Soccorso civile" (programma "Protezione civile") per un ammontare pari ad oltre 499,6 milioni (557,5 milioni nel 2015), destinati al Dipartimento per la protezione civile.

La riduzione del 10,4 per cento rispetto al 2015 si riconduce ai minori trasferimenti per la copertura degli oneri finalizzati per legge (prevenzione del rischio sismico e attività connesse alle emergenze) in parte compensati con un aumento delle risorse per il fondo emergenze nazionali (50 milioni), per le spese per l'emergenza in Campania nonché per le spese di funzionamento e obbligatorie (15,5 milioni).

L'altra missione su cui insiste una quota significativa delle risorse trasferite (21 per cento) è rappresentata dalla missione "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM", con oltre 460,7 milioni (circa 414,3 milioni nel 2015), nel cui ambito, la crescita di circa l'11 per cento si riconduce alle risorse relative all'8 per mille da utilizzare per gli interventi previsti dalla legge, alle spese per i componenti del nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP) e alle spese per gli interventi per gli anniversari di interesse nazionale.

---

[5] Nel bilancio di previsione 2016, ad esempio, le risorse destinate al Servizio civile nazionale 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.

[6] Sono state, a tal fine, utilizzate dalla PCM le nuove funzionalità informatiche introdotte sui sistemi informativi "SICOGE" e SIRGS", che consentono, all'atto dell'assunzione degli impegni di spesa, di imputare gli importi all'esercizio finanziario o agli esercizi finanziari in cui si prevede debbano essere disposti i pagamenti.

[7] 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.

Flettono invece le risorse finanziarie destinate alla copertura delle spese di funzionamento (32,9 milioni a fronte dei precedenti 34,8 milioni) e le risorse destinate al pagamento delle somme dovute per l'esecuzione di pronunce giurisdizionali derivanti dalla mancata attuazione delle direttive comunitarie, il cui ammontare, pur in flessione (50 milioni con una riduzione di 10 milioni rispetto al 2015), richiede, anche in relazione alla sua potenziale dimensione, una soluzione incentrata sulla cooperazione delle Amministrazioni coinvolte (MEF, MIUR e PCM)[8].

Quanto alle politiche attive, risultano attribuiti alla Presidenza del Consiglio due nuovi programmi di spesa relativi al sostegno allo sviluppo sostenibile e all'edilizia abitativa e politiche territoriali.

Il primo programma, diretto allo smaltimento dei rifiuti e alle bonifiche nella regione Campania, fruisce di trasferimenti statali per 80 milioni, mentre il secondo programma, destinato ad interventi per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, riceve trasferimenti per 500 milioni (circa il 22,8 per cento derivanti dal bilancio dello Stato).

In relazione alle altre politiche, si segnala la crescita delle risorse destinate alla missione "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" in relazione alle maggiori risorse assegnate al Servizio civile nazionale (215 milioni; erano 118,5 nel 2015), cui, tuttavia, corrispondono minori entrate per le politiche antidroga, le politiche per le pari opportunità e le politiche per la famiglia.

Anche la missione "Giovani e sport" registra una crescita rispetto al precedente esercizio riconducibile alle nuove risorse destinate al Fondo sport e periferie e alle politiche dello sport nonché alle risorse destinate alle associazioni sportive dilettantistiche e al Fondo di garanzia per i mutui accesi per la costruzione di impianti sportivi.

Segnano, infine, una diminuzione le risorse trasferite iscritte nella missione "Comunicazioni" (programma "Sostegno all'editoria") ascrivibile, accanto alle riduzioni delle risorse a favore delle politiche di sostegno, al venire meno dei rimborsi dovuti agli enti gestori per le riduzioni tariffarie sui consumi di energia elettrica, riconosciuti *una tantum* nel 2015 alle imprese radiofoniche e televisive.

Ulteriori variazioni, in diminuzione, delle entrate provenienti dallo Stato si riconducono alla legge n. 196 del 2016 (legge di assestamento), che ha previsto una variazione in diminuzione di 6,5 milioni relativa alla quota dell'otto per mille del gettito IRPEF di pertinenza statale da corrispondere alla PCM; al DL n. 113 del 2016 (convertito dalla legge n. 160 del 2016) che ha trasferito alla Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Salerno le risorse, già assegnate alla PCM, per speciali elargizioni in favore delle vittime dell'alluvione del 5 maggio 1998 (5,6 milioni) e al d.P.R. n. 105 del 2016, che ha rideterminato le risorse destinate alle attività in materia di misurazione e valutazione della *performance* (circa 378 mila euro).

Alle entrate provenienti dal bilancio dello Stato occorre, poi, aggiungere circa 78,8 milioni a titolo di restituzioni, rimborsi e recuperi vari, affluiti nel corso dell'esercizio sul conto corrente di Tesoreria intestato alla PCM, e 1,8 miliardi in applicazione dell'avanzo di amministrazione 2015, accertato in sede di conto finanziario 2015 e confluito (con appositi decreti di variazione) nel bilancio 2016 ("riporto") in aggiunta alla competenza[9].

Tale istituto, di carattere eccezionale, 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 particolare

---

[8] 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 da alcune direttive europee del periodo 1975-1993.

[9] 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.

nell'ambito della Protezione civile che già fruisce della gestione di alcune risorse in contabilità speciali.

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.

La possibilità di evidenziare l'avanzo di amministrazione anche in relazione agli esercizi di provenienza, oltre ad una più corretta pianificazione finanziaria, potrebbe consentire una migliore rappresentazione, in termini quantitativi e qualitativi, dell'allocazione e gestione delle risorse assegnate.

TAVOLA 1

ENTRATE COMPLESSIVE PCM 2016

(in migliaia)

Entrate	Previsioni iniziali	Variazioni	Previsioni finali
Entrate provenienti dal bilancio dello Stato	1.356.171,6	831.611,8	2.187.783,3
Restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari	0,0	78.876,5	78.876,5
Avanzo di amministrazione	0,0	1.841.611,6	1.841.611,6
Totale	**1.356.171,6**	**2.752.009,8**	**4.108.271,4**

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 4,1 miliardi (3,9 miliardi nel 2015), con una variazione, rispetto ai dati iniziali di previsione, dovuta all'iscrizione delle risorse provenienti principalmente dall'applicazione dell'istituto del riporto e da ulteriori risorse disposte in corso d'anno.

Le risorse definitivamente assegnate hanno subìto, 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, che si sono tradotte in 52,9 milioni quali versamenti effettuati all'entrata dello Stato, e delle riduzioni di spesa, pari a circa 12,5 milioni (per i quali sono stati emessi i relativi decreti di variazioni) a seguito di interventi normativi adottati nel corso dell'esercizio 2016.

Per effetto di provvedimenti normativi adottati in passati esercizi, risultano in particolare versati 50,9 milioni di cui circa 37,9 ai sensi del decreto-legge n. 95 del 2012 (convertito dalla legge n. 135 del 2012), in base al quale la PCM è tenuta ad assicurare, dal 2013, una riduzione delle spese del proprio bilancio e 13 milioni ai sensi dell'articolo 1, comma 291, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), che ha previsto il concorso della PCM al raggiungimento degli obiettivi programmati di finanza pubblica[10].

Anche nell'esercizio 2016, parte delle variazioni di bilancio sono state poste a carico del Fondo di riserva[11] per un ammontare pari a circa 244 milioni, di cui 156,4 per spese derivanti da

[10] I restanti 2 milioni attengono all'attuazione dell'articolo 23-*ter* del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha stabilito il limite massimo retributivo per emolumenti o retribuzioni nell'ambito del lavoro dipendente o autonomo con le Pubbliche amministrazioni statali (versati all'entrata del bilancio dello Stato circa 81 mila euro) e dell'articolo 67, commi 5 e 6, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, con modificazioni, che prevede a regime la riduzione del 10 per cento dei Fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa (versati all'entrata del bilancio dello Stato circa 1,9 milioni).

[11] Nota istruttoria PCM, febbraio 2017.

atti dovuti e non derogabili[12] e 87,4 milioni per la copertura di spese che il vertice politico ha ritenuto di finanziare in quanto funzionali al raggiungimento degli obiettivi strategici[13].

Ulteriori integrazioni ai capitoli con stanziamenti insufficienti sono state effettuate mediante variazioni compensative tra capitoli iscritti nello stesso Centro di responsabilità, per un ammontare pari a 61,8 milioni, quasi interamente operate tra i capitoli nel Centro di responsabilità "Protezione civile" (58 milioni).

Sotto il profilo gestionale, a fronte delle previsioni finali di spesa, pari a circa 4,1 miliardi, risultano assunti impegni per circa 2 miliardi ed effettuati pagamenti per 1,4 miliardi.

Restano da pagare circa 657,9 milioni, mentre l'importo complessivo delle economie (disponibilità non impegnate) al 31 dicembre 2016 si attesta intorno a 2 miliardi.

L'analisi per macro aggregati (con inclusione delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato) evidenzia la concentrazione delle spese della PCM in quelle per interventi (53 per cento) e in quelle in conto capitale (circa 22 per cento), mentre nettamente inferiori risultano le spese di funzionamento che assorbono circa il 21 per cento degli impegni (11,2 per cento per il personale e 10 per cento per beni e servizi).

TAVOLA 2

IMPEGNI DI SPESA PER MACROAGGREGATI

(in migliaia)

Macroaggregato	2014	2015	2016
Personale	236.824,7	233.931,2	233.728,0
Beni e servizi (compresa Protezione civile)	150.182,1	149.376,8	208.256,2
Interventi	1.396.896,3	1.008.811,0	1.100.912,3
Spese in conto capitale	1.503.930,6	525.029,1	460.026,5
Versamenti all'entrata del bilancio dello Stato	395.334,7	232.032,5	76.803,9
	3.683.168,4	**2.149.180,6**	**2.079.726,9**

Fonte: Relazione di accompagnamento al conto finanziario PCM 2014-2015-2016

La flessione della spesa di personale registrata nel 2016 si riconduce essenzialmente ai minori importi dovuti alle cessazioni dal servizio del personale di ruolo collocato in quiescenza nell'anno 2015 e alla temporanea flessione delle richieste di rimborso del trattamento economico del personale di prestito proveniente dalle Amministrazioni di appartenenza, tuttavia compensata da un incremento della spesa per il personale di prestito, della spesa per il personale impiegato presso gli Uffici di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Sottosegretari di Stato (che passa da 9,7 milioni a 10,6) e di quello assegnato alle Strutture di missione ed alle Strutture di supporto ai Commissari straordinari del Governo nonché delle spese sostenute dalla Protezione civile per emolumenti accessori.

[12] I prelevamenti a integrazione dei capitoli di spesa per la copertura di oneri inderogabili si riferiscono in particolare: per 91,7 milioni a spese di giustizia derivanti da sentenze esecutive notificate in corso d'anno, riguardanti soprattutto quelle derivanti dal contenzioso relativo alle borse di studio per i medici specializzandi (73 milioni) nonché a quelle per transazioni concluse dall'Unità tecnica – amministrativa istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per la definizione delle partite debitorie e dei contenziosi afferenti alle pregresse gestioni emergenziali connesse al ciclo dei rifiuti in Campania (17,3 milioni); per 27,6 milioni al ripiano di pagamenti in conto sospeso effettuati dalla Banca d'Italia a fronte di sentenze esecutive; per 15,4 milioni alla proroga e alla istituzione di nuove strutture di missione o di supporto ai Commissari straordinari di Governo nominati nel 2016; per 12,2 milioni ad assegnazioni di vario titolo (funzionamento dei Commissariati di Governo, corresponsione delle diarie di soggiorno ai Ministri non parlamentari e Sottosegretari di Stato, istituzione nuovi capitoli di spesa, rimborsi spese per missioni, aggiornamento IVA relativa ai contratti di locazione degli immobili in uso alla PCM, interventi urgenti di manutenzione straordinaria).

[13] I prelevamenti a integrazione dei capitoli di spesa per decisione del vertice politico si riferiscono: per 42,1 milioni ad assicurare l'erogazione dei contributi alle imprese editrici di quotidiani e periodici a fronte della riduzione dello specifico stanziamento ad essi destinato dalla legge di bilancio 2016; per 27,1 milioni a parziale compensazione dei sopracitati versamenti all'entrata del bilancio dello Stato; per 9,8 milioni a iniziative relative al fondo per la famiglia; per 4,5 milioni a iniziative legate ai campionati di golf e di pallavolo maschili; per 2,4 milioni al completamento di interventi di restauro.

La spesa per beni e servizi passa da 149,4 milioni del 2015 a 208,3 del 2016, con un aumento di 58,9 milioni. Tale aumento si riconduce:

- all'incremento della spesa riferita alla sola Presidenza del Consiglio dei ministri, dovuto principalmente alla maggiore spesa sostenuta nel 2016 per l'esecuzione delle pronunce giurisdizionali per mancata attuazione di direttive comunitarie e delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, che passa da circa 83 milioni a 137. In particolare, si tratta di sentenze di condanna per le quali la Presidenza del Consiglio è individuata quale ente esponenziale dello Stato italiano e, dunque, per funzioni non connesse all'ordinario esercizio di quelle istituzionali[14];
- all'incremento della spesa sostenuta dalla Protezione civile che passa da 29,6 milioni a 36,2.

Al netto delle spese imputate alla Protezione civile e di quelle derivanti dal contenzioso per mancata attuazione delle direttive comunitarie, le somme impegnate per la spesa di beni e servizi subisce un decremento di circa 1,9 milioni, attestandosi a 34,9 milioni (36,8 milioni nel 2015).

Tale riduzione si riconduce al processo di ottimizzazione e razionalizzazione della spesa consolidato nel tempo dalla PCM sia attraverso misure previste dalla normativa stessa (cfr. legge di stabilità 2016, art. 1, comma 588, che ha disposto la riduzione, per l'anno 2016, di 23 milioni degli stanziamenti di bilancio iscritti a favore della PCM) sia attraverso una generale e strutturale revisione dei meccanismi della spesa, che tengono conto in maniera più puntuale, nella allocazione delle risorse, delle effettive esigenze connesse alla concreta operatività delle strutture[15].

In aumento risultano, invece, le spese per esperti e studi, pari a circa 1,9 milioni (1,8 milioni nel 2015), le spese di rappresentanza, pari a circa 82 mila euro (70 mila nel 2015) e la spesa per missioni pari a circa 2 milioni nel 2016 (1,5 milioni nel 2015).

La spesa per interventi (nel 2015 pari a circa 1 miliardo) risulta, nel 2016, di 1,1 miliardi. Il lieve incremento è riconducibile alle maggiori somme impegnate dal Dipartimento della Gioventù e del Servizio civile nazionale (a fronte di maggiori entrate per tali finalità provenienti dal bilancio dello Stato) e dal Dipartimento delle pari opportunità (che ha dato maggiore impulso alla propria capacità di impegno, rispetto al 2015).

Come nel precedente esercizio gli interventi di Protezione civile rappresentano la quota più consistente della categoria (circa 40 per cento), seguita dalle somme impegnate in materia di informazione ed editoria. La spesa per interventi nel 2016 ha raggiunto circa 53 per cento delle spese complessivamente impegnate dalla Presidenza del Consiglio.

Anche nell'esercizio 2016 le spese per investimenti mantengono un *trend* decrescente, passando da circa 525 milioni del 2015 a 460 milioni del 2016, con una diminuzione di 65 milioni dovuta ad una riduzione della spesa impegnata da parte della Protezione civile, sia a valere sulle risorse dei fondi finalizzati per legge, sia a valere sulle risorse del fondo per le emergenze nazionali in riferimento al quale si riporterà nel paragrafo dedicato alle attività di protezione civile una specifica disamina.

Una più analitica esposizione dei dati contabili nel 2016 relativi alla spesa in termini di competenza suddivisi per destinazione economica e 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.

---

[14] Per il soddisfacimento di tali obbligazioni, in particolare di quelle derivanti dal contenzioso relativo alle borse di studio per i medici specializzandi, va messo in evidenza che nel 2016 è stato previsto uno specifico finanziamento dalla legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2016, pari a 50 milioni.

[15] Come stabilito nella Direttiva del Segretario generale 15 settembre 2015 per la formulazione delle previsioni di bilancio per il 2016, laddove si è prescritto ai titolari dei centri di responsabilità e di spesa di operare una riduzione della quantificazione degli stanziamenti non inferiore al 5 per cento rispetto alle previsioni iniziali 2015.

TAVOLA 3

EVOLUZIONE CONTABILE DELLA SPESA PER CATEGORIE ECONOMICHE
COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Somme rimaste da pagare	Economie
Redditi da lavoro dipendente	238.710,8	284.386,1	219.975,0	207.079,2	12.895,8	64.411,1
Consumi intermedi	111.381,7	234.953,1	208.256,2	183.821,0	24.435,2	26.696,9
Imposte pagate sulla produzione	12.707,7	17.178,1	13.753,0	12.405,8	1.347,3	3.425,1
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	92.933,0	465.203,2	421.050,2	233.773,9	187.276,3	44.153,0
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	101.418,7	806.896,6	114.224,3	43.498,9	70.725,4	692.672,3
Trasferimenti correnti a imprese	163.105,4	266.761,1	183.484,1	139.156,4	44.327,6	83.277,0
Trasferimenti correnti a estero	597,0	597,0	597,0	597,0	0,0	0,0
Altre uscite correnti	251.780,5	1.292.523,1	458.360,7	190.663,4	267.697,3	834.162,4
Investimenti fissi lordi	383.536,8	738.102,2	458.355,5	409.129,3	49.226,2	279.746,7
Contributi agli investimenti	0,0	1.671,0	1.671,0	1.671,0	0,0	0,0
Totale	**1.356.171,6**	**4.108.271,4**	**2.079.727,1**	**1.421.795,9**	**657.931,2**	**2.028.544,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La tavola seguente riporta una più specifica rappresentazione dei dati relativi alla gestione della spesa secondo le sue diverse fasi contabili suddivisa per centri di responsabilità[16].

TAVOLA 4

EVOLUZIONE CONTABILE DELLA SPESA PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ
COMPETENZA

(in migliaia)

C.d.R.	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Somme rimaste da pagare	Economie
Segretariato generale	410.503,7	1.895.492,8	530.941,4	474.880,6	56.060,8	1.364.551,4
Conferenza stato regioni	61,7	61,7	19,6	4,4	15,2	42,1
Rapporti con il parlamento	15,0	27,0	9,7	8,7	1,0	17,3
Politiche europee	1.105,3	446,6	418,9	262,2	156,7	27,7
Riforme istituzionali	111,5	119,5	2,8	2,8	0,1	116,7
Funzione pubblica	40.453,4	43.274,7	42.457,4	39.668,6	2.788,9	817,2
Affari regionali autonomie	7.295,5	14.718,5	5.001,2	4.675,8	325,4	9.717,3
Pari opportunità'	46.726,8	148.749,4	74.206,9	9.935,6	64.271,3	74.542,4
Informazione ed editoria	165.794,8	273.151,6	187.099,0	141.427,0	45.672,0	86.052,6
Programma di governo	287,0	297,5	20,2	20,2	0,0	277,3
Programmazione e coordinamento della politica economica	8.814,6	15.242,4	4.478,4	2.310,8	2.167,5	10.764,1
Protezione civile	454.283,8	1.213.495,4	803.073,5	569.695,0	233.378,6	410.421,8
Politiche antidroga	5.249,7	26.546,2	7.826,4	1.117,5	6.708,9	18.719,9
Politiche per la famiglia	7.030,9	57.179,6	46.338,5	40.280,2	6.058,3	10.841,1
Gioventù e servizio civile nazionale	120.603,9	241.683,4	218.656,6	35.670,1	182.986,6	23.026,7
Sport	87.834,2	177.785,3	159.176,4	101.836,4	57.340,0	18.608,9
Totale	**1.356.171,6**	**4.108.271,4**	**2.079.727,1**	**1.421.795,9**	**657.931,2**	**2.028.544,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[16] Rispetto al bilancio di previsione 2016 la struttura del conto consuntivo 2016 per Centri di responsabilità risulta modificata. Con dPCM 23 novembre 2016 è stato istituito il Centro di responsabilità Sport in attuazione del dPCM 7 giugno 2016 con il quale l'Ufficio per lo sport da ufficio interno al Dipartimento per gli affari regionali, le Autonomie e lo sport è individuato quale Ufficio autonomo. A fini della rendicontazione 2016 permane il Centro di responsabilità Conferenza Stato-Regioni ma va ricordato che in attuazione del citato dPCM di giugno l'ufficio di Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano è individuato quale Ufficio interno del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie. Così come anche il Centro di responsabilità sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane presente nel bilancio di previsione risulta non più imputato nel conto consuntivo conseguentemente alla soppressione del relativo Dipartimento avvenuta in forza del dPCM 22 febbraio 2016.

Gran parte delle variazioni degli stanziamenti di competenza attengono a maggiori risorse disposte su capitoli di competenza del Segretariato Generale, del Dipartimento della protezione civile e del Dipartimento dell'editoria che fruiscono anche delle risorse di precedenti esercizi in forza del riporto. I maggiori stanziamenti disposti a favore del Segretariato attengono, in particolare, ad oneri comuni di parte corrente per capitoli di spesa relativi ai versamenti all'entrata del bilancio dello Stato (con oltre 76,8 milioni di risorse aggiuntive), al Fondo di riserva (i cui stanziamenti passano da circa 47 milioni a circa 170 milioni derivanti dall'utilizzo dell'istituto del riporto previsto dall'art. 11 del regolamento di contabilità) e al Fondo per la reiscrizione in bilancio dei residui passivi perenti (con oltre 429,5 milioni di risorse in aumento). Altre importanti risorse aggiuntive in corso di esercizio 2016 attengono alle assegnazioni alla Presidenza del Consiglio dei ministri per l'attuazione del programma straordinario di interventi per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie (500 milioni) che tuttavia risultano andate in economia[17].

Con riguardo alla gestione dei residui si riscontra un aumento dell'ammontare dei residui passivi totali che risultano nel 2016 di 794,8 milioni (459,3 milioni nel 2015 e 431,4 milioni nel 2014) e riguardano principalmente capitoli di parte capitale. La formazione dei residui passivi, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, dipende in larga parte da ritardi procedimentali nella gestione della spesa. I residui di competenza 2016 come da tavola 4 ammontano a circa 658 milioni, mentre quelli derivanti dalla gestione dei residui ammontano a 136,8 milioni (per un totale di somme rimaste da pagare di 794,8 milioni, come sopra riportato). Dal lato dei residui le somme andate in economia risultano di 85,4 milioni di cui 81,4 quali somme andate in perenzione (perenzioni di nuova formazione 2016) e 4 milioni circa per eliminazione di partite debitorie divenute inesigibili.

3. Attività di coordinamento

Nel corso del 2016, gli ambiti di intervento in cui risaltano maggiormente le funzioni di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo e di promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri 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.

3.1. Coordinamento, sorveglianza e sostegno delle politiche di coesione

Come già riferito in occasione della relazione per lo scorso esercizio, solo a gennaio 2016 sono state completate le misure conseguenti alla riorganizzazione delle politiche di coordinamento, sorveglianza e sostegno delle politiche di coesione in attuazione dell'art. 10 del decreto-legge n. 101 del 2013, con cui sono state trasferite 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[18].

Sono quindi proseguite le azioni di razionalizzazione finalizzate al superamento della fase transitoria nella quale il Dipartimento per la coesione condivideva con l'Agenzia per la coesione

---

[17] Comma 978 dell'articolo unico della legge di stabilità 2016.

[18] 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. 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.

territoriale la sede, i beni strumentali e il personale dell'ex Dipartimento per lo sviluppo e la coesione del Ministero dello sviluppo economico. Ad aprile 2016 si è dato seguito, infatti, alla riorganizzazione interna del Dipartimento in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 ottobre 2015[19].

Ancora a tutto il 2016, il Dipartimento, tuttavia, ha operato all'interno del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, sicché le risorse di bilancio per le attività dipartimentali sono state gestite nell'ambito del relativo Centro di responsabilità amministrativa (C.d.R. 1)[20]. Solo a partire dal 1° gennaio 2017, il Dipartimento è stato riconosciuto Centro di responsabilità amministrativa (C.d.R. 18) con una dotazione di bilancio complessiva di circa 4,06 milioni.

Quanto all'Agenzia per la coesione, la quale opera con l'obiettivo di rafforzare l'efficace attuazione delle politiche di coesione assicurando principalmente il monitoraggio sistematico dei programmi operativi e degli interventi della politica di coesione (Fondi strutturali e Fondo sviluppo e coesione), il processo riorganizzativo interno si è completato nel 2016[21].

In sinergia con il Dipartimento per le politiche di coesione, l'Agenzia ha supportato e accompagnato l'attuazione della programmazione operativa 2014-2020 finanziata con i fondi della coesione europea e nazionale[22].

Come evidenziato nella relazione della Corte relativa agli esercizi precedenti, rilevante, ancora nel 2016, è la massa di residui passivi che si è generata sul Fondo per lo sviluppo e la coesione.

I dati finanziari di seguito riportati, allineati sull'ultimo quadriennio, confermano la situazione sopra segnalata:

TAVOLA 5

FONDO DI SVILUPPO E COESIONE - COMPETENZA

(in migliaia)

\	Esercizio	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Residui nuova formazione
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO							
CAPITOLO 8425 Fondo di Sviluppo e Coesione	**2013**	7.985.628,0	6.282.683,0	0,0	0,0	10.349.795,4	6.282.683,0
	2014	4.883.427,0	4.614.690,5	0,0	0,0	12.714.566,1	4.029.085,1
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE							
CAPITOLO 8000 Fondo di Sviluppo e Coesione	**2015**	6.207.394,0	6.011.825,1	1.343.304,9	1.343.304,9	13.708.790,7	3.994.972,2
	2016	2.833.000,0	2.717.034,1	767.434,1	767.434,1	15.123.063,0	1.949.600,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[19] Il dPCM del 21 ottobre 2015, 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. Sempre nel 2016, sono state completate le procedure per la selezione dei componenti del Nucleo di Valutazione e Analisi della Programmazione (NUVAP).

[20] Vanno segnalate, tra le attività svolte nel 2016 dal Dipartimento, la sottoscrizione di un atto negoziale attuativo di una specifica previsione della delibera CIPE n. 32/2015 in materia di contrasto al rischio idrogeologico nonché alcuni accordi ai sensi dell'art. 15 della legge 241 del 1990 con le regioni Toscana e Friuli Venezia Giulia. Da segnalare anche la sottoscrizione, in data 5 aprile 2016, con la società *in house* Invitalia di un atto integrativo alla convenzione del 3 maggio 2012, attuativa del Programma "Azioni di sistema" di cui alle delibere CIPE n. 62/2011 e n. 78/2011.

[21] Nel corso dell'esercizio è stato approvato il *budget* dell'Agenzia con dPCM 31 maggio 2016. Sempre nel 2016 sono state sottoscritte le Convenzioni con la Presidenza del Consiglio dei ministri, con le quali sono stati definiti i Piani triennali dell'Agenzia per gli esercizi 2015-2017 e 2016-2018. Nel corso del 2016, l'Agenzia ha portato avanti le attività connesse agli obiettivi strategici definiti nel relativo Piano triennale, con particolare riferimento agli interventi finalizzati alla chiusura del ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013: rilevante al riguardo l'attività di *task force* appositamente istituite per i programmi con maggiori difficoltà attuative, mediante azioni di presidio per l'attuazione del Fondo sviluppo e coesione.

[22] In particolare, nel corso del 2016, sono state realizzate rilevanti iniziative di confronto con il partenariato istituzionale, le parti economiche e sociali e le organizzazioni della società civile, sia attraverso le riunioni del "Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei programmi 2014-2020" e del Sottocomitato "Mezzogiorno" sia mediante il supporto all'Autorità politica nelle occasioni di confronto per la definizione dei Piani Operativi della programmazione Fondo sviluppo e coesione (FSC).

Il fenomeno è in realtà essenzialmente correlato alle operazioni di chiusura della rendicontazione a fine ciclo della programmazione comunitaria (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)[23].

Proprio in relazione alla chiusura del ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013, va evidenziato che, nell'anno 2016, è iniziata l'ultima fase di attività dedicata alla definitiva certificazione delle spese realizzate, il cui termine era stabilito al 31 marzo 2017.

Secondo i dati al 31 dicembre 2016 rilevati nel sistema FSC, risulta che le spese verificate positivamente dalla Commissione europea ammontano a complessivi 44,9 miliardi, con un aumento rispetto al valore cumulato nell'anno precedente di 8 miliardi, a fronte di una dotazione dei Programmi pari a 45,8 miliardi. Il livello di certificazione, pari al 98,1 per cento per il complesso delle spese verificate rispetto alla dotazione totale di risorse comunitarie, si riduce al 94,7 per cento, al netto delle spese certificate in *overbooking* sui programmi che superano il 100 per cento della rendicontazione. Tale soglia è stata raggiunta da un numero significativo di Programmi operativi, oltre il 63 per cento del totale, che si trovano in condizione di *overbooking* con una percentuale media di certificazione in eccesso del 5,6 per cento ed un valore massimo, del *range* delle variazioni, del 25,6 per cento.

Sempre con riferimento al ciclo di programmazione 2007-2013, occorre evidenziare che le iniziative finanziate con il Fondo per lo sviluppo e la coesione sono state avviate più tardi rispetto ai programmi comunitari 2007-2013, avendo scontato un periodo d'incertezza in relazione alla relativa *governance* e avendo anche dovuto sostenere, per questioni relative a misure di contenimento della spesa pubblica ovvero a esigenze di copertura di interventi di politica economica considerati di massima rilevanza, numerosi tagli e rimodulazioni (principalmente in attuazione dell'art. 16 del DL n. 95 del 2012 e della legge n. 290 del 2014 - legge di stabilità per il 2015)[24]. Con la conseguenza che la maggior parte degli interventi collegati al ciclo nazionale delle politiche di coesione 2007-2013 sono tuttora in corso di realizzazione, con effetti che si potranno compiutamente valutare solo nei prossimi anni. In termini percentuali, il costo dei progetti realizzati raggiunge il livello, al 31 ottobre 2016, del 25,9 per cento del totale dei finanziamenti assegnati ai progetti monitorati, con un incremento della medesima percentuale, rispetto all'anno precedente, di 5,9 punti. Tale avanzamento medio espone differenze significative se calcolato per le diverse macroaree territoriali, raggiungendo il 55,9 per cento per il Centro-Nord e solo il 17,8 per cento per il Mezzogiorno. L'incremento realizzato nel 2016, tuttavia, è concentrato quasi interamente nelle Regioni del Mezzogiorno.

Quanto al nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, occorre evidenziare che nel piano dei fondi europei 2014-2020 sono state destinate all'Italia risorse per un valore complessivo d'investimenti, incluso il cofinanziamento nazionale, di 51,8 miliardi, impegnati in 51 programmi operativi del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e del Fondo Sociale Europeo (FSE), di cui 12 programmi operativi nazionali e 39 programmi operativi regionali. In particolare, i fondi per la coesione economica e territoriale sono stati inclusi in una più ampia categoria europea di fondi d'investimento, i quali aggregano anche quelli collegati allo sviluppo rurale in Italia a loro volta articolati in 23 programmi operativi del Fondo Europeo agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e un programma operativo del Fondo Europeo per gli Affari marittimi e la Pesca

---

[23] 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, così da non perdere i rimborsi comunitari.

[24] Sulla base di specifiche disposizioni normative autorizzative, le Regioni hanno chiesto di utilizzare il Fondo per varie finalità, diverse da quelle tipiche di natura infrastrutturale. In particolare, tra queste, hanno avuto una significativa consistenza quelle collegate alla necessità di far fronte a debiti contratti nel settore sanità, a situazioni debitorie nel settore del trasporto pubblico locale e ad obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

(FEAMP), per un totale di risorse UE pari a 42 miliardi, cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale.

Secondo i dati dichiarati alla Commissione dalle Autorità di Gestione, alla data del 31 gennaio 2017, la selezione dei progetti ha raggiunto un livello complessivamente pari a 13,5 miliardi, corrispondenti al 26,1 per cento dei 51,8 miliardi programmati. Il costo dei progetti selezionati varia in funzione della tipologia dei Programmi: quelli cofinanziati dal FESR presentano un livello di attivazione più avanzato (32,4 per cento del totale programmato), rispetto a quelli cofinanziati dal FSE (12,5 per cento del totale programmato). Il Programma Iniziativa Occupazione Giovani, la cui attuazione segue percorsi differenti rispetto a tutti gli altri Programmi, ha raggiunto un livello di attuazione pari al 47 per cento. Sulla base di una prima valutazione, in ambito FESR sarebbero in fase più avanzata di attivazione gli Obiettivi Tematici OT 1 (Ricerca Sviluppo Innovazione), OT 6 (Ambiente e uso efficiente delle risorse) e OT 7 (Trasporti sostenibili e reti), che assorbono la metà delle risorse, in ambito FSE gli OT 8 (Occupazione sostenibile) e OT 10 (Istruzione e formazione), che assorbono oltre il 60 per cento delle risorse.

Rilevante è anche, nel ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020, la pianificazione complementare realizzata dalle risorse nazionali. Con la delibera CIPE n. 10 del 28 gennaio 2015, si è stabilito che, al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi strutturali e di investimento europei della programmazione 2014-2020, concorrono anche gli interventi attivati a livello nazionale, ai sensi dell'art. 1, comma 242, della citata legge n. 147 del 2013, in funzione del rafforzamento degli interventi della programmazione comunitaria e ai fini del maggiore impatto degli interventi operativi e dell'efficiente esecuzione finanziaria, anche attraverso la tecnica dell'*overbooking*. Il finanziamento è assicurato con le disponibilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge n. 183 del 1987, derivanti dalla differenza tra il tasso di cofinanziamento nazionale teorico e il tasso di cofinanziamento nazionale effettivo dei Programmi operativi 2014-2020. Nel corso del 2016, sono stati approvati i Programmi di azione e coesione, omologhi dei rispettivi PON/POR, in tema di "Cultura e sviluppo", "*Governance*", "Città metropolitane", "Ricerca e innovazione", "Imprese e competitività", "Infrastrutture e reti", nonché della regione Campania.

Di rilievo è anche, nel contesto del ciclo di programmazione 2014-2020, la strategia nazionale delle aree interne. Ciò perché l'Italia delle aree interne rappresenta il 30,6 per cento del territorio nazionale[25]. Nel corso del 2016, le attività si sono concentrate su tre obiettivi principali: definizione della geografia delle aree interne (completando il processo di selezione delle stesse); avanzamento del processo di costruzione delle strategie in tutte le aree prototipo con conseguente avviamento di queste aree verso la firma degli Accordi di Programma Quadro (APQ); avvio dei lavori su tutte le aree deliberate come seconde aree dalle Regioni e dalla Provincia autonoma di Trento. Le Regioni hanno completato la selezione delle aree con l'individuazione di un numero di 68 a dicembre 2016. Si tratta di 1.043 Comuni, con 2.026.299 abitanti e con una superficie complessiva di 49.103 kmq. Le aree selezionate rappresentano il 24,9 per cento di tutti i Comuni italiani classificati come aree interne, il 12,9 per cento dei Comuni italiani, il 15,3 per cento della popolazione residente in aree interne e il 3,4 per cento della popolazione nazionale.

Quanto alla programmazione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2014-2020, occorre precisare che la legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013) aveva determinato in 54,8 miliardi la dotazione aggiuntiva del FSC per il periodo di programmazione 2014-2020, disponendone al tempo l'iscrizione in bilancio per l'80 per cento del totale (pari a 43,8 miliardi). La stessa norma aveva anche introdotto il criterio del riparto percentuale territoriale delle risorse:

---

[25] L'area interna è caratterizzata da una distanza di più di 40 minuti (talora più di 80) da centri che offrano un sistema completo di servizi di base (scuola, salute e mobilità). Le aree interne sono abitate dal 7,6 per cento della popolazione italiana (4 milioni e mezzo di cittadini). Tali aree, benché ricche di diversità naturale, produzioni agro-alimentari specializzate, patrimonio culturale, sapere locale, e benché attraggano visitatori e nuovi residenti, anche giovani, nel complesso vedono una caduta demografica (1,4 per cento fra 2001 e 2011), un progressivo invecchiamento della popolazione e una forte riduzione del presidio e della manutenzione del suolo, dei boschi e degli edifici, con effetti gravi anche sugli altri territori del Paese.

80 per cento al Mezzogiorno e il restante 20 per cento al Centro-Nord. A seguito di specifiche deduzioni di legge, dei 43,8 miliardi ne sono rimasti disponibili 38,7, cui si aggiungono i 10,9 miliardi messi a disposizione con la legge di bilancio per il 2017.

Il processo di individuazione delle aree tematiche di rilievo nazionale e degli obiettivi strategici da perseguire si è concretizzato con la delibera del CIPE n. 25 del 10 agosto 2016, che, in attuazione della legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014), ha approvato il riparto delle risorse del FSC 2014-2020: infrastrutture; ambiente; sviluppo economico e produttivo; turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali. In ragione della complementarietà del Fondo sviluppo e coesione, che si caratterizza per una prioritaria finalità sull'investimento infrastrutturale e ambientale, i Fondi Strutturali sono stati prevalentemente concentrati su innovazione, rafforzamento e sviluppo del sistema di imprese nonché sull'aumento delle opportunità di lavoro, accumulazione di competenze e inclusione sociale delle persone.

Il prospetto che segue dà conto del suddetto quadro di riparto delle risorse e della concentrazione delle risorse principalmente sull'area infrastrutturale.

TAVOLA 6

RIPARTO TEMATICO DELLE RISORSE DEL FSC 2014-2020

(in milioni)

Aree tematiche	
1. Infrastrutture	21.422,86
2. Ambiente	7.505,95
3.*a* Sviluppo economico e produttivo	5.887,16
3.*b* Agricoltura	546,31
4. Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali	2.222,13
5. Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione	376,10
6. Rafforzamento PA	29,75
7. Fondo riserva non tematizzato	725,84
Totale	**38.716,10**

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

3.2. Programmazione e coordinamento della politica economica

La programmazione delle risorse comunitarie e di quelle a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione si inquadrano, secondo l'intento del Legislatore, nelle più ampie funzioni di coordinamento della politica economica assegnate alla PCM, nel cui ambito, centrale resta il ruolo del CIPE 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.

I flussi finanziari attivati dal CIPE hanno avuto negli ultimi anni una dinamica crescente. Nel triennio che va dal 2014 al 2016 sono stati avviati, a seguito delle delibere emesse dall'organo di programmazione della politica economica, 75,5 miliardi di finanziamenti di cui 6,5 miliardi nel 2014, 22,8 miliardi nel 2015 e 46,2 miliardi nel 2016[26]. Le delibere adottate nel 2016 dal Comitato sono state 73, accompagnate da 14 pareri (con un netto calo rispetto a quelle del 2015 che sono state 124, ma con un lieve incremento rispetto al 2014 anno in cui ne sono state adottate 67).

La sua attività risente di alcune criticità operative, emerse anche dall'attività di controllo svolte dalla Corte dei conti nel 2016 che ha affrontato tematiche che vanno dalle implicazioni

[26] I 46,2 miliardi di finanziamenti attivati nel 2016 hanno riguardato in particolare il settore delle infrastrutture e dei trasporti, per 23,3 miliardi, di cui 7,9 miliardi per strade e autostrade, 7,4 miliardi per ferrovie metropolitane e per altre infrastrutture incluse nel Piano operativo del Ministero delle infrastrutture e trasporti FSC 2014-2020, nel Programma operativo complementare "Infrastrutture e reti" 2014-2020, e nei Patti con Città metropolitane e Regioni. Sono stati, inoltre, attivati 7,3 miliardi per ambiente e energia, 4,6 miliardi per il settore della ricerca, cultura e turismo, 5 miliardi per il sostegno alla competitività delle imprese, 300 milioni per la ricostruzione post sismica e 2,8 miliardi per i Programmi operativi complementari.

giuridiche ed economico-finanziarie relative alle grandi infrastrutture strategiche, alla definizione del quadro programmatico delle risorse destinate alla ricostruzione post-terremoto, all'applicazione del Fondo sviluppo e coesione, all'attuazione delle misure di defiscalizzazione, alla verifica della copertura del Contratto di programma in materia ferroviaria[27].

La Corte ha, al riguardo, posto 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, attraverso la modifica dei piani economico-finanziari, con particolare attenzione alle ipotesi in cui i piani precedenti siano rimasti inattuati.

Nel caso, inoltre, di interventi finanziati tramite la revoca di precedenti destinazioni, è stata 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.

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.

Quanto alle principali attività svolte dal CIPE nel 2016, di particolare rilievo è stato il riparto tematico del Fondo per lo sviluppo e la coesione e le connesse nuove procedure di *governance*, nonché l'assegnazione delle risorse ai "Patti per il Sud" (delibera CIPE n. 26 del 2016) in attuazione del *Masterplan* per il Mezzogiorno, elaborato dal Governo nel corso del 2015[28].

Ha contribuito 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 e la soppressione della Unità tecnica-finanza di progetto, ha definito un assetto più funzionale del precedente, con la separazione delle attività di monitoraggio[29] e di gestione delle banche dati dalle attività funzionali agli atti di alta amministrazione del CIPE.

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[30].

---

[27] Corte dei conti - Sezione centrale di controllo sulla legittimità degli atti nn. 3/2016, 4/2016, 5/2016, 14/2016, 18/2016, 19/2016, 20/2016.

[28] L'Agenzia per la coesione territoriale è stata individuata quale amministrazione responsabile del coordinamento e della vigilanza sull'attuazione dei Piani per lo sviluppo. Svolge l'azione di monitoraggio e valutazione degli obiettivi raggiunti, riferendone al Presidente del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPC) e fornisce i dati informativi sulla base dei quali l'Autorità politica per la coesione presenta annualmente al CIPE una relazione, predisposta dal Dipartimento, sulle eventuali modifiche intervenute e sullo stato di avanzamento degli interventi inseriti nei Patti per il Sud.

[29] Nel corso del 2016 il rafforzamento del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici si è indirizzato: ad incentivare la collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per la fornitura, la condivisione e la pubblicazione in "formato aperto" (sul sito OpenCantieri) di flussi informativi delle opere pubbliche prioritarie (in attuazione di quanto disposto dal punto 22 della delibera CIPE n. 124 del 2012); a potenziare e il migliorare il Sistema "Codice unico di progetto", istituito ai sensi della legge n. 3 del 2003; a dare impulso al Sistema MIP, nel quale già ad oggi viene misurato lo stato di avanzamento finanziario, fisico e procedurale di opere/interventi per oltre 120 miliardi di euro (i progetti monitorati sono 4.581 e coinvolgono, tra gli altri, 22 concessionarie autostradali, 24 Autorità portuali e 12 società metropolitane); a gestire e sviluppare il sistema "Monitoraggio Grandi Opere", di cui all'articolo 36 del decreto-legge n. 90 del 2014 (convertito dalla legge n. 144 del 2014) al fine di applicare una forma di monitoraggio anche ai flussi finanziari connessi ai contributi ai privati per la ricostruzione in Centro Italia.

[30] Nel corso del 2016, il Dipartimento ha elaborato lo schema di tale dPCM.

3.3. 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 importanza appaiono le funzioni di controllo della legislazione regionale, le attività di mediazione al fine di deflazionare il contenzioso e sviluppare politiche conciliative nonché il ruolo assunto dal sistema delle Conferenze (incardinato presso la PCM).

Per gli aspetti finanziari, significativa appare la gestione di alcune risorse di bilancio della PCM trasferite agli enti locali ed allocate su capitoli in gestione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie.

In relazione alle attribuzioni del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie nell'ambito delle funzioni di controllo della legislazione regionale, 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 (45) delle leggi regionali 2016 (impugnate nel 2016 e inizio 2017[31]) per differenti profili di illegittimità costituzionale (tra cui, in particolare, la violazione di norme di coordinamento della finanza pubblica o la mancata copertura finanziaria), nonché negli obiettivi assegnati al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie volti a sviluppare tentativi di mediazione al fine della progressiva riduzione delle impugnative di legittimità costituzionali.

In tale direzione il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie ha operato in questo percorso di mediazione "preventiva", con la ricerca di soluzioni in caso di contrasti tra norme, già nella fase di istruttoria, al fine di ottenere dalle Amministrazioni regionali impegni o modifiche dei testi tali da evitare il contenzioso costituzionale o da consentire l'emissione di delibere del Consiglio dei ministri di rinuncia a ricorsi pendenti presso la Consulta da parte del Governo; ciò a vantaggio di una qualità giuridica immediata della legislazione regionale nonché a garanzia della continuità del rispetto delle norme costituzionali.

Nel corso dell'esame di circa 650 leggi regionali, è stata svolta attività di mediazione con le Amministrazioni regionali su 218 leggi in relazione a provvedimenti per i quali i Ministeri competenti avevano avanzato rilievi nel corso dell'esame di legittimità.

Sempre in riferimento alle politiche di coordinamento, meritano particolare attenzione le attività legate al "Sistema delle Conferenze", 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".

La legge n. 234 del 2012 recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea" all'art. 23 prevede anche una "sessione europea" speciale della Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali finalizzata alla trattazione degli aspetti delle politiche della UE di interesse degli Enti locali[32]. Nel 2016, in attuazione della legge è stata convocata la prima seduta in sessione europea della Conferenza nella quale sono state definite le modalità di svolgimento della stessa sessione speciale e sono stati disciplinati i flussi informativi tra il Dipartimento per le politiche europee e le associazioni di rappresentanza degli enti locali.

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

---

[31] Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, (http://www.affariregionali.it/banche-dati/leggi-regionali), dati maggio 2017, con riferimento a leggi adottate nel 2016.

[32] Peraltro la sessione europea della Conferenza era già prevista anche dalla precedente legge n. 11 del 2005 ma non era stata mai svolta.

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 (aventi ad oggetto, ad esempio, la ripartizione di risorse e le nomine di responsabili di enti ed organismi).

TAVOLA 7

ATTIVITÀ CONFERENZA STATO-REGIONI

ATTI EMANATI	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Intese	96	93	85	68	77	91	100
Accordi	29	26	35	27	20	31	22
Pareri	78	57	73	46	50	65	71
Delibere	3	5	4	5	2	2	1
Nomine	39	62	58	35	35	35	41

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati comunicati dalla PCM (fino al 2015 dati pubblicati sul sito istituzionale http://www.statoregioni.it)

Si ricordano, al riguardo, le conclusioni dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali (approvata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 13 ottobre 2016) che, pur finalizzata a verificare l'impatto delle nuove disposizioni costituzionali (poi non entrate in vigore), ha evidenziato criticità e possibili interventi di riordino anche a Costituzione vigente.

Quanto, infine, alla gestione delle risorse trasferite agli Enti locali ed allocate su capitoli in gestione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, rileva, in primo luogo, il fondo nazionale integrativo per i Comuni montani (legge n. 228 del 2012), destinato alla concessione di finanziamenti ai Comuni totalmente montani per la realizzazione di interventi finalizzati allo sviluppo, in relazione al quale l'erogazione dei finanziamenti per l'annualità 2013 (finalizzata ad attività di progettazione preliminare di interventi pilota per la valorizzazione e la salvaguardia dell'ambiente e per la promozione dell'uso delle energie alternative) è avvenuta solo nel marzo 2016. Le annualità successive, per un ammontare di circa 14,7 milioni, potranno essere erogate solo a seguito dell'aggiornamento dei criteri di assegnazione delle risorse.

In riferimento alle risorse connesse al finanziamento dei progetti relativi alla tutela delle minoranze linguistiche storiche (artt. 9 e 15 della legge n. 482 del 1999) nel corso del 2016 sono state impegnate e liquidate risorse per circa 892 mila euro, mentre nell'ambito delle risorse relative al Fondo di sviluppo per le isole minori (art. 2 comma 41, della legge n. 244 del 2007) le annualità 2008 e 2009 sono state impegnate nel 2011 e liquidate per circa il 70,8 per cento.

In ordine, infine, alla gestione del Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli Enti locali, previsto dalla legge finanziaria 2007 (con una dotazione finanziaria nel triennio 2007-2009 pari a 15 milioni per ciascun anno), sono state finanziate 18 iniziative tutte di carattere interregionale il cui valore complessivo ammonta a circa 100 milioni.

3.4. Funzione pubblica

Il processo di ammodernamento della Pubblica amministrazione, ormai non più rinviabile, affida al Dipartimento della funzione pubblica un ruolo centrale di indirizzo e coordinamento a fronte di impegni assunti dal Governo, dalle Regioni e dagli Enti locali per assicurare l'effettiva realizzazione degli obiettivi di semplificazione e digitalizzazione, indispensabili per recuperare il ritardo competitivo del Paese, liberare risorse per la crescita e migliorare i servizi per i cittadini.

In tale ottica, nella cornice disegnata dalla legge delega n. 124 del 2015, sono molti i settori di attività coinvolti che, interagendo tra loro, spaziano dagli interventi di semplificazione, individuati nell'Agenda della semplificazione 2015-2017, a quelli diretti a sviluppare una serie di servizi pubblici digitali, raccolti nell'Agenda digitale, il cui finanziamento si avvale anche delle risorse comunitarie che, nell'ambito del nuovo PON *Governance* e Capacità istituzionale, sono indirizzate a significativi interventi di rafforzamento della capacità amministrativa.

Coerente con tale disegno risulta, inoltre, la competenza del Dipartimento in ordine alle politiche del personale pubblico sotto i profili, tra loro correlati, del necessario ricambio del personale cessato, della formazione del personale in servizio e delle politiche retributive strettamente connesse ai sistemi di valutazione della *performance*.

Trattandosi di temi intersettoriali che coinvolgono una vasta platea di enti e strutture pubbliche se ne rinvia la trattazione al capitolo della relazione avente ad oggetto l'organizzazione amministrativa, segnalando, tuttavia, anche in questa sede, malgrado l'approvazione di 15 decreti legislativi, la mancata definizione della ossatura portante della complessa riforma della Pubblica amministrazione.

Più spediti risultano, invece, gli interventi di semplificazione programmati nell'Agenda per la semplificazione per il triennio 2015-2017 (approvata dal Consiglio dei Ministri in attuazione dell'art. 24 del DL n. 90 del 2014) e gli interventi previsti nell'Agenda digitale italiana.

Ritardi si segnalano, inoltre, nell'attuazione delle politiche per il personale ove manca ancora un testo unico che disciplini in modo organico il lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche, non risulta ancora riavviata la contrattazione collettiva a seguito della firma dell'accordo Governo-Sindacati del 30 novembre 2016 mentre risulta da poco concluso il processo di riorganizzazione della Scuola Nazionale di Amministrazione, in attuazione dell'art. 21 del DL n. 90 del 2014.

Quanto, invece, agli interventi volti al consolidamento dei sistemi di *performance management* delle Pubbliche amministrazioni, si evidenziano, in questa sede, 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, comma 9, del DL n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114 del 2014).

Il passaggio di funzioni (d.P.R. n. 105 del 2016) prevede l'assegnazione, al Dipartimento della funzione pubblica di 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 di Valutazione (OIV) e l'indirizzo e il coordinamento delle funzioni di valutazione da parte dei predetti organismi.

In questo quadro di regolazione, nel 2016 è divenuto operativo presso il Dipartimento, l'UVP - Ufficio per la valutazione della *performance* diretto a consentire una più compiuta attuazione delle nuove disposizioni in materia di valutazione delle *performance* ed identificare gli ambiti di intervento e i margini operativi con i quali promuovere il rafforzamento della capacità amministrativa in materia di *performance management*, mentre nel dicembre 2016 è stata nominata una Commissione tecnica per la *performance* con il compito di fornire precisi indirizzi tecnico-metodologici per lo sviluppo delle attività di misurazione e valutazione della *performance* nelle Amministrazioni pubbliche.

Resta, peraltro, da verificare il concreto avvio e i primi risultati dell'attività di controllo sull'operato delle Amministrazioni pubbliche nell'attuazione della nuova disciplina con particolare riferimento alla semplificazione degli adempimenti, alla progressiva integrazione del ciclo della *performance* con la programmazione finanziaria, al raccordo con il sistema dei controlli interni e alla validazione esterna dei sistemi e risultati.

4. Le Politiche attive

4.1. Protezione civile

Il Dipartimento della Protezione civile - cui sono destinate circa il 22,8 per cento delle risorse trasferite dal Ministero dell'economia e delle finanze - rappresenta l'istituzione centrale di coordinamento delle 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 circa 1,2 miliardi in termini di stanziamenti definitivi di competenza, sono stati assunti impegni di spesa per oltre 803 milioni di cui 45,6 milioni per il funzionamento[33], 439,8 milioni per interventi e 317,9 per investimenti.

Nell'ambito delle attività facenti capo al Dipartimento, rilevanti risultano, in primo luogo, le attività di previsione e prevenzione di calamità naturali nonché di sorveglianza tecnico-scientifica dei fenomeni naturali, che assorbono 53,3 milioni[34].

Rilevante, sempre con riguardo all'attività di prevenzione, risulta, inoltre, l'utilizzo dei Centri di competenza di cui al dPCM 14 settembre 2012 con i quali, nel corso del 2016, sono stati stipulati 24 accordi e convenzioni per un importo di complessivi 21,4 milioni, di cui 6,3 per attività riguardanti il rischio idrogeologico, 14,2 per il rischio sismico e vulcanico e 0,9 per attività di potenziamento delle colonne mobili nazionali delle organizzazioni di volontariato.

Passando ad esaminare l'attività istituzionale del Dipartimento in materia di soccorso ed assistenza alle popolazioni colpite da calamità, le relative risorse sono allocate sul Fondo per le emergenze nazionali (introdotto dall'art. 10 del DL n. 93 del 2013, convertito dalla legge n. 119 del 2013) destinato alla copertura finanziaria dei primi interventi conseguenti agli eventi calamitosi per i quali è stato deliberato lo stato di emergenza dal Consiglio dei ministri.

Lo stanziamento, determinato annualmente dalla legge di stabilità e trasferito al bilancio della PCM, ammontava nel 2016 a 299 milioni (comprensivi di ulteriori 50 milioni attribuiti in corso d'anno in attuazione del DL n. 185 del 2015, convertito dalla legge n. 9 del 2016).

A tale importo si sono aggiunte le disponibilità finanziarie provenienti dall'esercizio 2015 (riporto) per circa 81,1 milioni, portando le risorse disponibili a circa 379 milioni[35].

Nel corso del 2016 sono state adottate 15 delibere di cui 12 relative a nuovi stati di emergenza e, a seguito dell'approvazione dei relativi piani di intervento presentati dai commissari delegati regionali incaricati, sono stati disposti impegni di spesa per complessivi 239,78 milioni di cui 10 milioni per situazioni emergenziali dichiarate nel 2014, 46,8 milioni per situazioni emergenziali dichiarate nel 2015 e non ancora erogati e 182,9 milioni per situazioni emergenziali dichiarate nel 2016 quasi interamente trasferiti ai Commissari delegati, di cui 132 per gli eventi sismici dell'agosto 2016.

Nell'ambito degli stati di emergenza dichiarati nell'anno 2016 sono pervenute al Dipartimento due ricognizioni dei fabbisogni da parte dei commissari per un ammontare pari a 187 milioni (di cui 183 per il patrimonio pubblico, 2,5 per il patrimonio privato e 1,14 per le attività produttive).

In relazione, invece, ad eventi calamitosi avvenuti negli anni precedenti, nel corso del 2016 sono state emanate 19 ordinanze di rientro, in forza del disposto di cui al comma 4-*ter* dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, ove è previsto che, almeno 10 giorni prima della scadenza, il Capo

---

[33] Di cui circa 9 milioni per spese connesse al personale (che si sommano a 42,1 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 della Protezione civile) e 36,5 milioni per spese per acquisto di beni e servizi (utenze, locazioni, *facility management*, missioni, automezzi, ecc.).

[34] Il Dipartimento realizza e gestisce due grandi reti nazionali di monitoraggio della risposta sismica del territorio: la rete accelerometrica nazionale (RAN) e l'Osservatorio sismico delle strutture (OSS) mentre con riguardo ai fenomeni atmosferici e alle attività di previsione e prevenzione del rischio meteo idrogeologico, il Dipartimento si avvale di un centro funzionale centrale che si inserisce nella rete di centri funzionali territoriali rappresentando un sistema di allertamento distribuito tra Stato e Regioni.

[35] Al fine di dare separata evidenza alle risorse destinate agli eventi sismici che hanno interessato i territori del Lazio, Umbria, Marche e Abruzzo, in chiusura di esercizio è stata disposta una variazione di bilancio con la quale 47,8 milioni sono stati trasferiti su altro capitolo di spesa dedicato, per cui lo stanziamento definitivo di competenza a fine esercizio ammonta a circa 331 milioni.

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 40 (su 49 situazioni emergenziali) ricognizioni dei fabbisogni effettuate dai Commissari delegati con riferimento ad eventi emergenziali che hanno interessato 17 Regioni, dalle quali è emersa una quantificazione dei danni a privati per un ammontare di 804,6 milioni.

Le risorse a ciò destinate, stanziate nella legge di stabilità per il 2016, saranno assegnate sulla base delle finalità e dei criteri previsti nella delibera del Consiglio dei Ministri del luglio 2016 che ha determinato un tetto massimo concedibile per ogni Regione per un totale complessivo di 137,2 milioni.

A seguito dell'istituzione del Fondo per le emergenze nazionali (che assorbe nel 2016 circa il 30 per cento delle somme impegnate dalla Protezione civile), il capitolo di spesa dedicato alle spese relative alle ricorrenti emergenze ha continuato ad essere alimentato, a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, esclusivamente dalle disponibilità finanziarie non impegnate derivanti dagli esercizi precedenti. L'ammontare residuo presente nel 2016, pari a 52,4 milioni, è stato impegnato per complessivi 4,9 milioni per la prosecuzione e il completamento di interventi relativi a pregressi contesti emergenziali, in particolare a favore di alcune Regioni quale cofinanziamento per la realizzazione delle reti di rilevamento e di sorveglianza pluvioidrometrica dei centri funzionali regionali (4 milioni).

Quanto, infine, ai fondi c.d. finalizzati (che assorbono circa il 53 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 stabilita 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 minima 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.

Le risorse 2010-2015, pari a 919,5 milioni, sono state erogate (o sono in corso di erogazione) alle Regioni per circa l'80 per cento mentre per l'annualità 2016 (pari a 44 milioni), a causa degli eventi sismici che hanno interessato nel mese di agosto le Regioni del centro Italia, il procedimento istruttorio finalizzato ad individuare i contributi e la ripartizione delle relative risorse non è stato ancora avviato.

Sempre nell'ambito dei fondi finalizzati, si segnalano: il contributo statale alla regione Campania per l'acquisto del termovalorizzatore di Acerra (18,3 milioni), i fondi destinati alle Regioni per interventi infrastrutturali di riduzione del rischio sismico negli edifici scolastici (20,7 milioni) e gli impegni a carico del Fondo di solidarietà nazionale per gli interventi indennizzatori in agricoltura (13 milioni).

4.2. Sostegno all'editoria

Il Dipartimento per l'informazione e l'editoria è la struttura di supporto al Presidente del Consiglio dei ministri (o al Ministro da questi delegato) che opera, nell'area funzionale relativa al coordinamento delle attività di comunicazione istituzionale di pubblicità e informazione, alla promozione delle politiche di sostegno all'editoria ed ai prodotti editoriali ed al coordinamento delle attività di tutela del diritto d'autore e dei diritti connessi.

Il Dipartimento, rappresentando uno specifico Centro di responsabilità, fruisce di uno stanziamento definitivo di 273,1 milioni cui corrispondono impegni per 187 milioni e pagamenti per 141,4 milioni.

La parte più significativa della spesa, per la valenza istituzionale connessa direttamente alle funzioni che il Dipartimento esercita nel settore, è riconducibile alle risorse destinate ai contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici pari, nel 2016, a 50,7 milioni, interamente impegnate alla chiusura dell'esercizio.

Tali risorse sono state utilizzate per l'erogazione dei contributi diretti alla stampa a favore di diverse categorie di imprese editrici di giornali quotidiani e periodici[36] (circa 39,3 milioni); per l'erogazione dei contributi diretti alla stampa, a favore delle imprese "*no profit*"[37] (circa 2,2 milioni); per l'erogazione dei contributi fissi previsti per legge[38] (circa 3,5 milioni).

Anche nel 2016 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.

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)[39].

Le risorse del Fondo (20,7 milioni ridotti a 19,6 milioni in conseguenza dell'accantonamento previsto per legge) non risultano utilizzate nell'esercizio, mentre sono stati emananti decreti di concessione relativi ad esercizi precedenti.

Va al riguardo sottolineato che il settore dei contributi all'editoria è stato oggetto nel 2016 di una importante riforma (legge delega n. 198 del 2016) che ha, tra l'altro, istituito nello stato di previsione del MEF il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione (ove confluiscono tutte le risorse destinate all'editoria comprese quelle del Fondo straordinario) e ridefinito la disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici[40].

Il panorama delle misure a sostegno dell'editoria prevede, inoltre, i contributi per il sostegno delle spese per i servizi di telefonia e di connessione-dati per le imprese editrici, televisive e radiofoniche, anch'essi investiti dal processo di riordino previsto nella legge n. 198

---

[36] Previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 250 e successive modificazioni e dal decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63 convertito, con modificazioni, dalla legge 16 luglio 2012, n. 103.

[37] Di cui all'art. 3, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni, in virtù della quota di riserva prevista dall'art. 2, comma 4, del sopra citato decreto-legge n. 63 del 2012.

[38] A favore della stampa periodica all'estero (2 milioni); a favore dei giornali in lingua slovena (un milione circa); a favore dell'associazioni dei consumatori (circa 0,5 milioni).

[39] Destinato ad incentivare, per il triennio 2014-2016, gli investimenti delle imprese editoriali, anche di nuova costituzione, orientati all'innovazione tecnologica e digitale e all'ingresso di giovani professionisti nel campo dei nuovi media nonché a sostenere le ristrutturazioni aziendali e gli ammortizzatori sociali.

[40] Tale disciplina è oggetto di un decreto legislativo attualmente approvato dal Consiglio dei Ministri, che sostanzialmente conferma l'attuale impianto che vede come destinatari dei contributi le imprese editrici costituite come cooperative giornalistiche e gli enti *no profit* (con esclusione, quindi, delle imprese quotate in borsa) limitando, tuttavia, l'ambito solo a quelle che esercitano una attività informativa autonoma e indipendente, di carattere generale, che concorra a garantire il diritto dei cittadini ad essere informati da una pluralità di fonti al fine di esercitare in modo libero e consapevole i diritti civili e politici sanciti dalla Costituzione. Vengono quindi esclusi gli organi di informazione dei partiti, dei movimenti politici e sindacali, i periodici specialistici a carattere tecnico, aziendale, professionale o scientifico e, comunque, quelli che non contribuiscono in modo prevalente e significativo alla funzione informativa di carattere generale in materia politica, economica e sociale.
Più stringenti risultano anche i requisiti di accesso - che richiedono, tra l'altro, la necessità della edizione digitale e il rispetto degli obblighi in materia di applicazione dei contratti di lavoro - e i criteri di calcolo, che prevedono parametri diversi in relazione ai costi dell'edizione digitale al numero delle copie vendute e a limiti massimi (50 per cento dei ricavi dell'esercizio).

del 2016[41] e posti a carico, nel limite delle risorse destinate allo scopo, del Fondo unico per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, nel quale confluiscono le risorse attualmente stanziate nel bilancio del MEF al netto di quelle occorrenti per l'erogazione dei benefici già maturati.

Ulteriori benefici si riconducono ai contributi diretti alle emittenti radiofoniche organi di partiti e movimenti politici (per un ammontare di 4,9 milioni)[42] e alle misure di sostegno indiretto al settore quali l'ultimo 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 (45 milioni riportati in bilancio al fine di definire le partite debitorie corrispondenti ai rimborsi dovuti per le agevolazioni tariffarie praticate alle imprese).

Rilevanti appaiono ancora nel 2016 le risorse destinate all'acquisto di servizi giornalistici ed informativi dalle agenzie di stampa[43] (33,6 milioni per l'acquisto di servizi per la PA e 16,6 milioni per l'acquisto di servizi da e per l'estero) e quelle destinate alle attività di comunicazione istituzionale del Governo (4,2 milioni)[44], nel cui ambito particolare importanza riveste la promozione di campagne di comunicazione istituzionale digitali e virali al fine di affiancare le nuove metodologie alle campagne tradizionali con l'obiettivo di raggiungere in maniera sempre più ampia il *target* prefissato.

4.3. 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.

Tra le attività più significative avviate nel 2016 si segnalano gli esiti della ricognizione delle misure di carattere normativo a sostegno della famiglia, effettuata in considerazione del previsto Testo Unico della famiglia indicato tra gli obiettivi del DEF 2016.

La prima ricognizione delle norme vigenti in materia ha evidenziato la necessità di una razionalizzazione della produzione normativa, attualmente frammentaria e stratificata nel tempo, distinguendo i principali ambiti di interesse (fisco, giustizia, istruzione, sanità, lavoro e inclusione sociale) e concentrando l'attenzione sulle principali misure economiche a sostegno della famiglia.

La pluralità delle attuali agevolazioni fiscali e la dispersione delle risorse tra una moltitudine di fondi (19) dedicati alle politiche sociali, suggerisce un adeguato riordino della normativa vigente e una maggiore semplificazione delle procedure, indispensabile per assicurare l'accessibilità ai servizi esistenti.

Gran parte del mandato istituzionale del Dipartimento, in coerenza delle funzioni delegate all'autorità politica, 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 dalla legge n. 248 del 2006.

---

[41] La formulazione normativa modifica la natura giuridica delle agevolazioni in questione, che sono configurate dalla legislazione vigente come "diritto soggettivo", in quanto erogate totalmente nella misura stabilita, e che vengono attualmente corrisposte al gestore telefonico a consuntivo, e quindi successivamente all'anno di applicazione.

[42] Tali contributi sono soggetti al meccanismo del riparto percentuale delle risorse tra gli aventi diritto, 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. La percentuale di riparto operata nell'anno 2016 è stata pari a circa 44 per cento.

[43] Oggetto di revisione sotto il profilo delle procedure volte all'individuazione dei fabbisogni e della selezione dei fornitori.

[44] L'entità degli stanziamenti per la comunicazione istituzionale presenti sul bilancio del Dipartimento per l'informazione e l'editoria, e la presenza di diversi piani gestionali sono riconducibili all'accentramento delle spese per la comunicazione istituzionale e l'acquisto di spazi pubblicitari per la Presidenza del Consiglio presso il Dipartimento per l'editoria, avviato a partire dal 2015 a seguito dell'emanazione della Direttiva del 18 settembre 2014.

Con d.m. 17 giugno 2016 si è provveduto, come per i precedenti esercizi, al riparto delle risorse, pari a 15,2 milioni per settori di intervento di competenza sia statale (7,7 milioni) che regionale (7,5 milioni)[45].

Per quanto attiene agli interventi relativi a compiti di competenza statale il Dipartimento ha ancora in corso di predisposizione taluni atti volti a promuovere interventi in materia di politiche familiari, tra cui le iniziative avviate per la realizzazione di una campagna di comunicazione istituzionale volta a sensibilizzare sulle nuove misure a sostegno della famiglia introdotte dalla legge di bilancio per il 2017, per l'aggiornamento del Piano nazionale sulla famiglia, per l'organizzazione di una nuova Conferenza nazionale sulla famiglia e per la promozione di azioni positive volte a rispondere ai bisogni della famiglia in tutte le sue componenti e problematiche generazionali.

Le risorse di competenza regionale sono state, invece, destinate solo a quelle Regioni che hanno provveduto ad inviare le proprie programmazioni indicando le azioni a favore della natalità da finanziare[46].

Sempre con riferimento all'utilizzo delle risorse trasferite alle Regioni, evidenzia più di un ritardo il monitoraggio sulle attività di competenza regionale e degli Enti locali, finanziate con le risorse del Fondo per il 2014 e per il 2015, con particolare riguardo alle attività a favore della prima infanzia e delle responsabilità genitoriali (Intesa in Conferenza unificata n. 103 del 2014, cui il decreto di riparto del 2014 ha destinato 5 milioni) e alle attività volte a favorire la nascita e lo sviluppo, laddove presenti, dei Centri per le famiglie (Intesa in Conferenza unificata n. 81 del 2015, cui il decreto di riparto del 2015 ha destinato 5 milioni).

Dai dati forniti dall'Amministrazione emerge che alcune Regioni non hanno ancora programmato l'utilizzo dei fondi assegnati ad entrambe le annualità (Sardegna e Lazio) mentre altre non hanno ancora programmato gli interventi da finanziare con la annualità 2015 (Campania, Basilicata, Calabria, Puglia).

Ritardi sono riscontrabili anche in relazione ad annualità pregresse come risulta dall'ammontare della ricognizione dei residui perenti al 2016 che ammontano ad oltre 8,5 milioni, concentrati nelle Regioni Lazio e Campania.

A decorrere dall'esercizio 2016 non rientra più nella competenza gestionale del Dipartimento per le politiche per la famiglia la programmazione e l'utilizzo delle risorse del Fondo per le politiche per la famiglia per ciò che concerne la quota di riparto destinata alle adozioni internazionali a seguito della istituzione, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, di un apposito Fondo per le adozioni internazionali, con una dotazione di 15 milioni (commi 411, 412 e 413 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016), gestito dal Segretariato generale.

4.4. 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 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, anche avvalendosi delle risorse provenienti dal Piano Azione e Coesione (PAC), 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 in termini lavorativi, la promozione della creatività giovanile

---

[45] La esigua disponibilità stanziata nella legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015), pari a poco più di 5 milioni, è stata integrata a seguito di una ricognizione delle risorse finanziarie che, già stanziate nei provvedimenti di riparto del Fondo per le politiche della famiglia relativi agli anni 2013, 2014 e 2015, non erano state ancora impegnate e che, pertanto, potevano essere destinate, in sede di predisposizione della bozza di decreto di riparto del Fondo per le politiche della famiglia per l'anno 2016, alla realizzazione di interventi a sostegno dotati di maggiore incisività.

[46] Abruzzo, Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta.

in tutte le sue forme e l'accesso alle opportunità dedicate ai giovani in campo internazionale e comunitario.

Le risorse assegnate nel 2016 (241,7 milioni) risultano impegnate per 218,6 milioni, dei quali 9,8 milioni sono stati assorbiti dalla gestione del Fondo per le politiche giovanili e 208,8 milioni attengono al Fondo nazionale per il Servizio civile e si sostanziano in trasferimenti sulla contabilità speciale ad esso intestata ai sensi del DL n. 324 del 1999.

Il Fondo per le politiche giovanili, di 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.

Le risorse stanziate nel 2016, al netto dei tagli subìti in attuazione delle disposizioni di contenimento delle spese per le politiche, ammontano a 5,1 milioni, una quota dei quali, pari a 2,3 milioni, è stata destinata alle "Azioni e progetti di rilevante interesse nazionale" che hanno fruito anche delle risorse finanziarie costituenti l'avanzo dell'esercizio 2015, "riportate" nell'anno 2016, pari a 5,3 milioni[47].

Alle Regioni e alle Province autonome è stata attribuita una quota del Fondo pari a 1,5 milioni (interamente impegnati a seguito della conclusione e sottoscrizione degli accordi di attuazione) mentre agli enti locali sono stati attribuiti 1,2 milioni che saranno oggetto di un accordo da sottoscriversi con l'ANCI (nel corso del 2016 è stato sottoscritto l'accordo relativo all'utilizzo del Fondo 2015).

Le spese per gli interventi finanziati dal Piano di azione e coesione (il cui capitolo di bilancio riporta stanziamenti definitivi di competenza pari a circa 14 milioni ma non impegnati) si riconducono, invece, ai due avvisi pubblici "Giovani per il sociale" (con l'obiettivo di favorire l'inclusione sociale, il coinvolgimento ed il sostegno di giovani in condizioni di disagio) e "Giovani per la valorizzazione dei beni pubblici" (volto a sostenere il recupero di spazi comuni, al fine di restituirli al territorio, dando impulso all'imprenditoria giovanile e all'occupazione sociale).

A fronte di uno stanziamento definitivo di 117,6 milioni, risultano impegni per 103,5 milioni (88 per cento) cui corrispondono 506 convenzioni di attuazione (rispetto alle 577 originariamente previste) di cui 131 firmate nel corso del 2016.

Il Servizio civile nazionale volontario è rivolto ai ragazzi e alle ragazze dai diciotto ai ventotto anni anche non in possesso della cittadinanza italiana.

In attesa che venga attuata la riforma varata con la legge n. 106 del 2016, il servizio civile continua ad essere regolato dalla legge 6 marzo 2001, n. 64, dal decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 e da una serie di disposizioni di dettaglio con la conseguenza che, fino all'approvazione del primo piano triennale (previsto dal d.lgs. di attuazione della legge delega), il sistema continuerà ad essere attuato mediante progetti presentati dagli enti iscritti agli albi (al termine del 2015 risultavano accreditati al servizio civile 3.676 enti di cui 135 iscritti all'albo nazionale e i restanti agli albi delle Regioni e delle Province autonome).

Sotto il profilo finanziario, il Fondo nazionale per il servizio civile è costituito dalla specifica assegnazione annuale iscritta nel bilancio dello Stato e trasferito al bilancio della PCM,

[47] Nello specifico i progetti di rilevante interesse nazionale riguardavano le seguenti aree prioritarie: rimborso parziale delle spese sostenute da soggetti pubblici o privati per la realizzazione di progetti culturali e/o sociali di alta rilevanza; 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; rimozione degli ostacoli al pieno esercizio dei diritti dei giovani anche in condizioni di disagio; iniziative finalizzate a sostenere il talento e la creatività; azioni volte ad agevolare i giovani talenti nell'inserimento lavorativo nell'area della comunicazione e della cultura; attività svolte dall'Agenzia Nazionale per i Giovani.

dagli stanziamenti di Regioni, Province, Enti locali, Enti pubblici e fondazioni bancarie e dalle donazioni di soggetti pubblici e privati[48].

L'analisi del bilancio dell'ultimo triennio evidenza che, a fronte dell'impegno degli interi stanziamenti, i pagamenti si attestano a 92 milioni nel 2014 (101,6 milioni impegnati) a 92,8 milioni nel 2015 (133,9 milioni di impegni) e 28,8 milioni nel 2016 (208,8 milioni di impegni) determinando oltre 230 milioni di somme rimaste da pagare.

Il Dipartimento, nel 2016, ha amministrato in contabilità speciale l'ammontare degli stanziamenti assegnati per il finanziamento degli interventi di servizio civile disponendo pagamenti per oltre 168,2 milioni di cui 147,7 milioni per il finanziamento degli interventi di servizio civile, 2,3 milioni per oneri di personale, 0,3 milioni per spese di funzionamento, 17,1 milioni per il programma europeo "Garanzia giovani" e 0,5 milioni per l'attuazione del progetto europeo IVO4All *(International Volunteering Opportunities for All)*.

Con l'utilizzo delle somme complessivamente disponibili per gli interventi è stata formulata una previsione di avvio al servizio civile per più di 38.000 posti (37.870 unità, al netto dei bandi speciali e sperimentali) ripartiti per il 54 per cento allo Stato e per il rimanente 46 per cento alle Regioni[49].

In relazione, infine, alla riforma del terzo settore avviata sin dal 2014, nel giugno 2016 è stata promulgata la legge 6 giugno 2016, n. 106 (legge di riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e del servizio civile universale – SCU), alla quale è seguito, il 9 novembre scorso, l'esame preliminare dello schema di decreto legislativo di attuazione da parte del Governo.

Il provvedimento, tra l'altro, prevede la partecipazione al sistema dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia e tende a razionalizzare l'attività complessiva di SCU attraverso la programmazione curata dallo Stato, che deve soddisfare i peculiari fabbisogni del Paese in linea con gli obiettivi del Governo, prevedendo interventi a favore dei giovani con minori opportunità e meccanismi di premialità a favore degli enti che realizzeranno interventi con l'impiego degli operatori del SCU.

---

[48] Le risorse in carico alla PCM che alimentano il Fondo per il servizio civile non si sostanziano in erogazioni a singoli beneficiari, bensì in trasferimenti sulla contabilità speciale aperta fin dal 2001 presso la Sezione di Tesoreria provinciale dello Stato di Roma.

[49] Nel maggio del 2016 è stato emanato il bando annuale per complessivi 35.203 posti (cui si sono poi aggiunti ulteriori bandi speciali e straordinari per altri 3.200 posti circa) in relazione ai quali sono seguiti 33.500 avvii (la differenza tra le previsioni della programmazione finanziaria e gli effettivi avvii avvenuti nell'anno solare di riferimento è da ricondursi essenzialmente alla distribuzione delle partenze relative ai giovani selezionati con il bando ordinario 2016 per scaglioni mensili; partenze che continueranno per i primi 4 mesi del 2017 fino alla concorrenza dei posti messi a bando).

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Considerazioni di sintesi
1.Programmazione strategica e finanziaria: *1.1 Quadro di insieme delle missioni; 1.2 Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale; 1.3 Riparto delle risorse assegnate agli obiettivi*
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 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio"*; 3.1.1. Programma "Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali"*;* 3.1.2. Programma "Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario"*;* 3.1.3. Programma "Analisi e programmazione economico-finanziaria"*;* 3.1.4 Programma "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio"*; 3.2. Missione "Relazioni finanziarie con le autonomie locali"*; 3.2.1. Programma "Federalismo"*; 3.3. Missione "Debito pubblico"*; 3.3.1. Programma "Oneri per il servizio del debito statale"; 3.3.2. Programma "Rimborsi del debito statale"

Considerazioni di sintesi

Il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), nell'esercizio in esame, ha partecipato alla gestione di 26 delle 34 missioni complessive del bilancio dello Stato, di cui 21 in condivisione con altri Ministeri, nonché a 55 programmi, molti dei quali caratterizzati da meri trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche o ad enti vigilati.

Alcune prime operazioni di riallocazione delle risorse, contestuali a più rilevanti modifiche ordinamentali, hanno contribuito a segnare l'avvio di un percorso diretto a superare la ancora persistente polarizzazione della spesa in capo al MEF.

Al Ministero continuano ad essere affidati compiti riguardanti i principali ambiti dell'azione dello Stato, tanto sul fronte delle entrate, quanto della spesa, ovvero tematiche oggetto di esame nel primo volume di questa relazione. In questa sede, pertanto, l'analisi si concentra sulla programmazione e gestione da parte del MEF della delicata attività di supporto di propria competenza, attraverso la struttura e le risorse allo stesso assegnate.

Nel 2016 hanno continuato a verificarsi alcuni ritardi nell'adozione degli atti di programmazione, nonché a permanere differenze fra la direttiva generale e la nota integrativa che 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 dell'esercizio esaminato ammontano a 567,9 miliardi (a fronte di una assegnazione iniziale di 575,8 miliardi). Una dotazione in diminuzione per circa 20,2 miliardi (pari al 3,4 per cento) rispetto all'esercizio precedente, che ha interessato sia le spese in conto corrente che quelle per rimborsi di passività finanziarie, mentre le spese in conto capitale si sono incrementate. Risulta in ogni caso confermato l'accentramento di oltre i quattro quinti degli stanziamenti definitivi (85,7 per cento) nelle missioni che, sia pure in alcuni casi attraverso

attività di mero trasferimento, risultano più strettamente riconducibili alla competenza specifica del Dicastero, ovvero la missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" (per il 15,4 per cento), la missione 34 "Debito pubblico" (per il 52,3 per cento) e la missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (per il 18 per cento). L'analisi si è soffermata dunque su queste missioni, e in particolare sulla missione 29, i cui programmi sono riconducibili ad una gestione effettiva da parte del Ministero, ivi concentrandosi, dunque, gli obiettivi strategici della direttiva.

Per il programma 3 "Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali", di competenza della Guardia di finanza, nel segnalare la realizzazione durante l'esercizio in esame dei diversi Piani operativi connessi ai 5 obiettivi previsti, di cui ben 4 con valenza strategica, si sottolinea, con particolare riguardo all'obiettivo di prevenire e reprimere l'evasione, l'elusione e le frodi fiscali, come il 2016 sia stato il primo anno caratterizzato dagli effetti della riforma del sistema sanzionatorio penale e amministrativo introdotta dal decreto legislativo n. 158 del 2015, pertanto, anche per effetto delle modifiche introdotte, i reparti del Corpo hanno potuto maggiormente rivolgere la propria attività investigativa verso la lotta alle frodi e alle fattispecie più gravi.

Nell'ambito del programma 4 "Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario", di pertinenza del Dipartimento del tesoro, il recepimento nella normativa italiana della IV Direttiva UE per la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo è stata l'occasione per porre rimedio ad alcune criticità riportate nella relazione dello scorso anno: rilevata l'inadeguatezza di sistemi di regolamentazione del settore basati su una rigida predeterminazione di regole di condotta, si è valorizzato un approccio basato su una analisi triennale del rischio e su una maggiore responsabilizzazione dei soggetti obbligati. Al riguardo, si è tuttavia sottolineato come la rilevante mutevolezza delle minacce costituite dal riciclaggio e dal finanziamento del terrorismo, favorita dalla continua evoluzione della tecnologia, renda imprescindibili misure di contrasto la cui efficacia dipende anche dalla tempestiva adozione delle stesse.

Il programma 6 "Analisi e programmazione economico-finanziaria", anche questo gestito dal Dipartimento del tesoro, si compone di varie attività finalizzate al funzionamento delle politiche economiche e di bilancio.

Tra i principali obiettivi assegnati vi è il contenimento del costo del debito con particolare attenzione al profilo del rapporto fra costo e rischio. L'esercizio 2016 ha fortemente risentito del programma *Quantitative Easing* attuato dalla Banca Centrale Europea, in ragione del quale i rendimenti di mercato dei titoli di Stato hanno registrato sostanzialmente un *trend* decrescente. Parimenti, i richiamati interventi di allentamento quantitativo hanno continuato a produrre effetti sulla gestione della liquidità del Tesoro (*cash management*): il 2016 si è caratterizzato per livelli di disponibilità liquide piuttosto elevati, seppur mediamente inferiori rispetto a quanto osservato nell'anno precedente. Si è segnalata, inoltre, quanto alla partecipazione alle aste di impiego della liquidità del Tesoro, già ridimensionatasi a partire dalla seconda metà del 2014, una nuova lieve riduzione dei quantitativi allocati che ha fatto seguito al nuovo calo dei rendimenti del mercato monetario. Permangono difficoltà nel definire la messa in esercizio e la piena funzionalità della piattaforma applicativa unica a supporto del processo di gestione del debito pubblico (GEDI).

In materia di patrimonio pubblico, si segnala, nell'ambito dell'iniziativa *Proposta immobili 2016*, l'ampliamento della platea dei potenziali candidati nella selezione del portafoglio immobili da inserire nei progetti di valorizzare e alienazione, con l'inclusione di Enti locali con soglia demografica compresa tra 10.000 e 50.000 abitanti, nonché l'estensione dei criteri preferenziali di selezione. Si è consolidato, poi, sempre nel 2016, il complesso degli *asset* gestiti dalla Invimit SGR S.p.A., che ha raggiunto circa 670 milioni, tuttavia il processo di vera e propria valorizzazione e dismissione deve ancora essere messo in campo. Infine, va segnalato, in tema di "razionalizzazione degli spazi", come il risparmio effettivo conseguito al 31 dicembre 2016 dal MEF rispetto ai propri immobili, sia stato di 3,7 milioni, corrispondenti a circa il 22,9 per cento di quanto preventivato.

Sempre nell'ambito del programma 6 rientra il tema della gestione delle partecipazioni azionarie detenute dal Ministero dell'economia e delle finanze; al riguardo è il caso di evidenziare che, nel 2016, il Dipartimento del tesoro ha provveduto a convocare le assemblee per deliberare le modifiche statutarie resesi necessarie per conformare la *governance* delle società alle disposizioni normative introdotte dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

Nell'ambito del programma 7 "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio", alla Ragioneria generale dello Stato 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 seguire attesa la significatività delle scelte allocative che avvengono al di fuori della sessione di bilancio e la rilevanza dei tempi di dette procedure, dal perfezionamento delle quali dipende l'attuazione delle gestioni contabili interessate.

Si segnalano altresì, nell'ambito dello stesso programma 7, gli 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: si è, tra l'altro, dato corso alla realizzazione di un applicativo informatico denominato "BDAP - Bilanci Armonizzati", per la raccolta da parte della Ragioneria generale dello Stato dei dati contabili e di bilancio degli Enti territoriali.

Notevoli gli stanziamenti definitivi (102,2 miliardi) della missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie locali", su cui tuttavia pesano obiettivi meramente finanziari. Nel corso dell'anno 2016, nell'ambito del programma "Federalismo", la maggiore spesa attiene alla componente "Federalismo fiscale" ed è da imputarsi prevalentemente alle somme da corrispondere alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA (64,7 miliardi), completamente impegnate e pagate nell'anno per 57,6 miliardi; le spese relative all'attuazione del federalismo amministrativo ammontano complessivamente a circa 398 milioni e, nel corso dell'anno 2016, sono stati disposti pagamenti in favore delle Regioni a statuto speciale per un importo complessivo di 216,7 milioni e in favore delle Regioni a statuto ordinario per 71,7 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 (programma 2) e gli oneri per il servizio del debito (programma 1) ed assorbe un significativo ammontare di risorse del bilancio dello Stato (36 per cento) oltre che di quelle assegnate al MEF (52,3 per cento). Entrambi i programmi della missione hanno una competenza condivisa tra i Dipartimenti del tesoro, della Ragioneria generale dello Stato e dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi. Quanto al programma 1, la gestione principale, riferita alle risorse destinate al pagamento degli oneri relativi ai titoli di Stato, ha visto nel 2016 stanziamenti per 74,5 miliardi impegnati per il 92 per cento e quasi completamente pagati nell'anno; quanto al programma 2, per la gestione principale riferita al rimborso dei titoli di Stato, la spesa in termini di stanziamenti di competenza è stata nel 2016 pari a 216,4 miliardi, impegnata per il 90 per cento e quasi completamente pagata nell'anno.

1. Programmazione strategica e finanziaria

1.1. Quadro di insieme delle missioni

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 (missione 1 "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri"; missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale"; missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio"; missione 30 "Giovani e sport"; missione 34

"Debito pubblico")[1]. Lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze presenta dunque l'articolazione più complessa, con un numero di programmi pari a 55.

Tuttavia, come già riscontrato nella relazione dello scorso anno, desta perplessità la presenza di numerosi programmi di spesa di natura settoriale, nell'ambito di missioni condivise tra il Ministero dell'economia e delle finanze ed altri Ministeri[2].

In verità, un processo di ricollocazione di competenze presso le amministrazioni settoriali di riferimento è stato avviato già da alcuni anni[3]. Appare tuttavia auspicabile una più ampia revisione, allo scopo di concentrare la responsabilità di ciascuna politica di riferimento, semplificando la struttura del bilancio statale. Del resto, molti programmi di spesa di pertinenza del MEF sono caratterizzati da meri trasferimenti, molti dei quali ad altre Amministrazioni pubbliche[4].

Questa circostanza risulta lievemente mitigata, a decorrere dal 2017, dalla soppressione di tre missioni (9 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", 22 "Istruzione scolastica", 26 "Politiche per il lavoro") e dei relativi programmi con conseguenziale ricollocazione delle risorse afferenti in diversi Ministeri ciascuno per la propria competenza.

Inoltre va osservato come l'individuazione delle "azioni", avvenuta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 ottobre 2016 e l'introduzione delle stesse, per la prima volta, nel bilancio dello Stato 2017-2019 (articolato in 13 stati di previsione, 34 missioni, 175 programmi e 715 azioni)[5] abbia reso necessaria una operazione di riallocazione delle risorse fra i ministeri, con la creazione di nuovi programmi o l'accorpamento di programmi preesistenti[6].

---

[1] La missione 22 "Istruzione scolastica" ha un solo programma (10 "Sostegno all'istruzione"), il cui stanziamento nel 2016 è pari a zero. Per lo stesso è prevista la soppressione nel 2017.

[2] Sono poche, infatti, le Amministrazioni ministeriali che gestiscono missioni di propria esclusiva competenza. 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").

[3] Si richiama, ad esempio, il passaggio del programma "Sviluppo e competitività del turismo" al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (tra il 2013 e il 2014), così come il 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, nonché lo spostamento ad altri Ministeri competenti di ulteriori interventi di natura settoriale di dimensioni finanziarie meno rilevanti 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.

[4] Nella categoria di spesa IV relativa ai "trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche", gli stanziamenti definitivi di competenza sono pari a circa 116 miliardi ovvero circa il 20 per cento di quelli del Ministero. Invece, la spesa in conto capitale per "trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche" (categoria di spesa XXII) è pari a circa 888 milioni in termini di stanziamenti definitivi di competenza corrispondenti allo 0,16 per cento del Ministero. Per completezza, si evidenzia che alle Amministrazioni, sia centrale che locale, sono destinati contributi agli investimenti per 10,31 miliardi pari al 2 per cento dello stanziamento definitivo del Ministero.

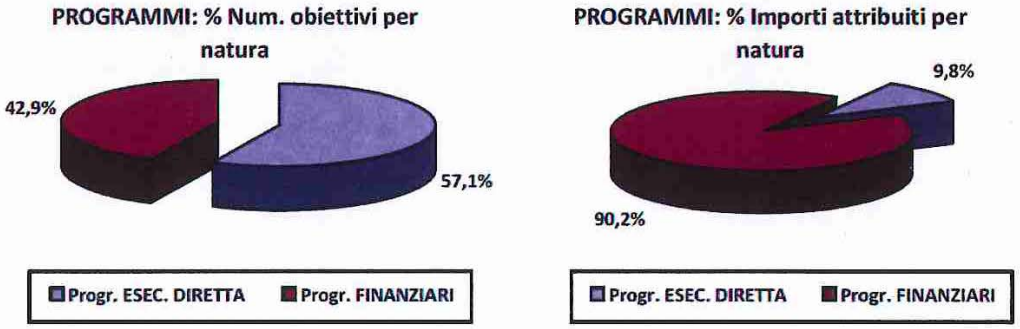
[5] Le azioni, previste dal decreto n. 90 del 2016, hanno, al momento, carattere meramente conoscitivo e integrano le classificazioni preesistenti ai fini della gestione e della rendicontazione (si rinvia per alcune considerazioni sulla riforma al capitolo sull'ordinamento contabile del I volume).

[6] Fra i diversi interventi di spesa che, dal 2017, risultano riallocati dal Ministero dell'economia e delle finanze ai Ministeri competenti per materia, la RGS segnala, in particolare: l'affidamento al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca dei contributi alle Regioni per trasferimenti alle famiglie in forma di borse di studio o per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, nonché del Fondo integrativo speciale per la ricerca e il contributo al centro di geomorfologia integrata per l'area del mediterraneo per il monitoraggio del rischio sismico in tema di ricerca scientifica e tecnologica; gli interventi del programma "Sostegno al settore agricolo" (composti sostanzialmente dalle spese di funzionamento dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA, dal contributo al Fondo per la razionalizzazione e la riconversione della produzione bieticolo-saccarifera e dal Fondo per la concessione di agevolazioni finanziarie agli imprenditori agricoli) che sono stati riallocati allo stato di previsione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; gli interventi a sostegno delle gestioni previdenziali (ad es., quelle riguardanti gli ex-dipendenti degli enti portuali di Genova e Trieste, il personale delle Ferrovie dello Stato S.p.A. e delle Poste Italiane S.p.A.), attribuiti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, insieme alle spese che riguardano le politiche per gli infortuni sul lavoro, così come i rimborsi all'INAIL per le rendite agli invalidi ed ai superstiti dei dispersi in conseguenza di varie catastrofi naturali e guerra; il trasferimento al Ministero

Risultano dunque segnate le tracce di un percorso che andrà seguito ed implementato negli anni a venire, al fine anche di concorrere a superare la ancora persistente polarizzazione della spesa in capo al Ministero dell'economia e delle finanze e favorire una semplificazione della struttura del bilancio dello Stato.

A supporto di queste considerazioni, può assumere particolare significato l'analisi svolta sui programmi di competenza del MEF, avendo particolare riguardo alla loro distinta tipologia. Nella nota integrativa al bilancio 2016 viene riportata, infatti, la ripartizione fra programmi ad esecuzione diretta[7] (cui afferiscono 93 obiettivi) e programmi finanziari, sui quali il Ministero effettua meri trasferimenti (70 obiettivi).

GRAFICO 1



Fonte: Nota integrativa al Bilancio 2016

Dai grafici sopra riportati emerge con chiarezza che, per quanto sui programmi finanziari si concentri un numero inferiore di obiettivi (42,9 per cento), sugli stessi è allocata la netta predominanza delle risorse dello stato di previsione del MEF (90,2 per cento). Risulta, dunque, confermata la peculiare fisionomia dei programmi del Ministero e l'incidenza residua delle dotazioni riconducibili ad una effettiva gestione strategica da parte dello stesso.

---

delle infrastrutture e dei trasporti degli interventi per le infrastrutture stradali realizzate tramite l'ANAS, al pari delle somme destinate alle Regioni per interventi di rinforzo, adeguamento e usura delle infrastrutture stradali, nonché il pagamento degli interessi delle rate di ammortamento delle operazioni finanziarie attivate per la realizzazione di opere stradali; gli interventi di riconversione e bonifica dell'area delle acciaierie di Genova - Cornigliano e quelle del Fondo per l'emergenza rifiuti in Campania, passate al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; i fondi per la concessione o locazione di beni a cooperative ed associazioni di artisti e per le opere di manutenzione straordinaria sugli stessi beni che sono stati allocati sullo stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo; il riallocamento presso il Ministero della salute anche di alcune spese gestite in precedenza dal Ministero dell'interno, tra cui i contributi alle Regioni per le prestazioni economiche a favore dei cittadini affetti da tubercolosi non assistiti dall'INPS e i fondi destinati al rimborso alle Aziende Sanitarie Locali delle spese sostenute per l'assistenza sanitaria e le rette di spedalità agli stranieri bisognosi; il riallocamento delle somme per garantire la gratuità dei libri di testo in favore degli alunni nell'obbligo scolastico e per la fornitura di libri di testo in comodato agli studenti della scuola secondaria superiore presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

[7] Nella nota integrativa sono riportati i seguenti programmi a esecuzione diretta: 4.10 "Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE", 6.5 "Giustizia tributaria", 7.5 "Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica", 24.6 "Garanzia dei diritti dei cittadini", 29.1 "Regolazione, giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità", 29.2 "Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio", 29.3 "Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali", 29.4 "Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario", 29.6 "Analisi e programmazione economico-finanziaria", 29.7 "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio", 29.8 "Supporto all'azione di controllo, vigilanza e amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio", 32.1 "Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche", 32.2 "Indirizzo politico" e 32.3 "Servizi ed affari generali per le Amministrazioni di competenza", 32.4 "Servizi generali, formativi ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche", 32.5 "Rappresentanza, difesa in giudizio e consulenza legale in favore delle Amministrazioni dello Stato e degli enti autorizzati".

Queste considerazioni sono ulteriormente confermate (vedi, *infra*, tavola 1) - per quanto permangano discrasie fra i due diversi documenti - dall'analisi sugli obiettivi contenuti nella Direttiva, risultando assolutamente predominante l'incidenza degli stanziamenti iniziali di competenza sugli "obiettivi finanziari" (99,1), rispetto a quelli strategici (0,5) e anche a quelli strutturali (0,4).

Per le ragioni sin qui espresse, come nelle precedenti relazioni, l'analisi si concentra sulle missioni di specifica competenza del Ministero, portando particolare attenzione ai programmi la cui realizzazione risulta maggiormente legata alle priorità politiche poste nell'atto di indirizzo e nella direttiva ministeriale, dunque agli indirizzi strategici nella disponibilità del Ministero.

1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale

L'atto d'indirizzo del 31 luglio 2015, nel definire le priorità politiche per il 2016, riprende sostanzialmente quelle dell'anno precedente, revisionandone la portata.

In particolare si segnala la prosecuzione del percorso di risanamento finanziario e di revisione della spesa pubblica, da realizzarsi, tra l'altro, anche attraverso la sistematica verifica delle missioni e dei programmi, l'incremento dell'efficienza della spesa delle Pubbliche amministrazioni e del relativo monitoraggio, la tempestività dei tempi medi di pagamento[8].

Viene poi dato particolare rilievo alla spesa in conto capitale e segnatamente alla valorizzazione del collegamento tra programmazione pluriennale, adozione degli interventi e monitoraggio di tale spesa.

In evidenza, inoltre, le attività di vigilanza - da svolgersi anche attraverso i rappresentanti del MEF in seno ai Collegi sindacali e di revisione - nonché quelle ispettive, volte ad assicurare la regolarità e la proficuità delle gestioni finanziarie e patrimoniali delle Amministrazioni pubbliche[9].

Lo specifico atto di indirizzo del 22 dicembre 2015, per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per il triennio 2016-2018, ha determinato le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria attribuendo al Dipartimento delle finanze l'obiettivo di rafforzare il coordinamento sulle attività delle Agenzie fiscali al fine di favorire la *compliance* fiscale e doganale anche in applicazione del nuovo codice doganale dell'Unione. Alle Agenzie fiscali, in relazione alle proprie specifiche competenze, sono stati affidati i seguenti obiettivi: una maggiore trasparenza, semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti; la prevenzione e contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e doganale; l'adozione di adeguate misure organizzative e gestionali per assicurare il completamento della lavorazione delle istanze di collaborazione volontaria; il potenziamento delle misure per la prevenzione e il contrasto degli illeciti in materia extratributaria e di quelli relativi ai movimenti transfrontalieri di contante; il rafforzamento delle azioni di prevenzione e di contrasto al gioco illecito e irregolare; il perseguimento della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico; il miglioramento della qualità e della completezza delle banche dati catastali; l'ottimizzazione della funzione organizzativa, finalizzata al contenimento dei costi.

La Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per il 2016, definita il 16 marzo dello stesso anno, prevede 46 obiettivi strategici riferiti a tutte e dieci le priorità, nonché 40 obiettivi strutturali.

---

[8] Tematiche sviluppate nel primo volume di questa relazione. Per il 2016 è individuata altresì come prioritaria la valorizzazione della connessione tra la definizione di misure legislative e l'effettiva implementazione, con attenzione alla progettazione della misura, alla tempistica del procedimento sotteso, al monitoraggio e alla valutazione dei risultati. Di rilievo l'indicazione delle attività di attuazione ai processi di riforma contabili previsti dalla legge n. 196 del 2009 e dalla legge n. 243 del 2012, così come quelle dirette all'attuazione della delega fiscale, al rafforzamento della *governance* economica europea, all'adozione delle riforme strutturali e alla prosecuzione delle attività di privatizzazione di società sotto controllo statale e di valorizzazione/dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. Tematiche, anche queste, in gran parte sviluppate nel primo volume di questa relazione.

[9] Al riguardo si sottolinea l'emanazione, in data 20 luglio 2016, del d.m. sulle linee guida in materia di incarichi di revisione e sindacali.

I 46 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[10]. Anche l'impostazione della programmazione strategica e finanziaria conferma dunque l'opportunità di una semplificazione della struttura del bilancio.

1.3. Riparto delle risorse assegnate agli obiettivi

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 163 obiettivi, ripartiti nelle 26 missioni assegnate al Dicastero. Fra i medesimi si distinguono 47 obiettivi strategici[11], 40 strutturali ed i rimanenti finanziari.

Permangono differenze fra Direttiva e Nota integrativa, come nei precedenti esercizi. Gli obiettivi della Direttiva generale sono esclusivamente quelli correlati con i programmi del bilancio dello Stato ad esecuzione diretta, ivi escludendosi, quindi, quelli associati a programmi finanziari che, relativi per lo più a trasferimenti ad altri soggetti, non implicano alcuna attività discrezionale[12]. Inoltre, anche nella direttiva per il 2016 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[13].

La programmazione dell'attività si basa, dunque, su adempimenti prescritti da norme differenti, con tempistiche diverse e contenuti a volte non coordinati: le Note integrative fanno capo al Dipartimento della Ragioneria generale, prevedendo, ad esempio, la distinzione tra obiettivi strategici e strutturali, mentre la direttiva segue gli orientamenti del Comitato tecnico scientifico della Presidenza del Consiglio[14]. L'allineamento della direttiva e dei documenti di bilancio potrebbe invece 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.

Come già accennato gli obiettivi strategici presentano stanziamenti di competenza notevolmente inferiori rispetto a quelli degli altri obiettivi, corrispondendo – stando a quanto riportato nella Direttiva generale - allo 0,5 per cento degli stanziamenti iniziali complessivi del Ministero, inclusa la Guardia di finanza. Tale incidenza diventa nettamente marginale se la si determina senza considerare le risorse destinate a quest'ultima, per la quale le risorse sono allocate

---

[10] Le altre due sono "Giustizia" (in particolare per gli aspetti relativi alla giustizia tributaria) e "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche".

[11] La nota integrativa, rispetto alla Direttiva, riporta tra gli obiettivi strategici anche i due obiettivi di seguito indicati: 339 - *Miglioramento della capacità di attuazione delle disposizioni legislative del Governo* e 340 - *Predisposizione per il Ministro degli atti di pianificazione strategica (Atti di indirizzo e Direttiva generale), al fine di porre il Ministro nelle condizioni di esercitare le funzioni di indirizzo politico/amministrativo*. Questi ultimi fanno riferimento al Gabinetto e agli Uffici di diretta collaborazione del Ministro. Inoltre, si osserva che l'obiettivo 231 è riportato come strategico nella Direttiva che lo descrive come "*Garantire la programmazione e l'attuazione del piano di comunicazione istituzionale nonché lo sviluppo di azioni per migliorare i canali di comunicazione e informazione con i cittadini*", mentre lo stesso non viene considerato strategico nella Nota integrativa che lo descrive come "*Garantire la programmazione e lo sviluppo delle attività di comunicazione istituzionale, anche con riguardo alle normative e agli interventi di carattere fiscale*", di pertinenza del DAG).

[12] L'OIV fa presente che gli stessi sono comunque selezionati e ricompresi in una sezione dell'applicativo informatico della Direttiva generale a supporto della programmazione strategica, ma non inseriti nella pubblicazione finale anche se presenti nel computo delle risorse finanziarie totali.

[13] L'OIV rappresenta, comunque, che a partire dalla programmazione 2017-2019 il documento della Direttiva generale conterrà tutti gli obiettivi delle strutture, ivi compresi quelli associati ai programmi finanziari, nonché la pianificazione dell'Ufficio di Gabinetto La loro evidenza è presente nel computo delle risorse finanziarie totali - come indicato all'interno del documento di Direttiva.

[14] Su tale situazione ha inciso anche la mancata emanazione del regolamento recante la determinazione dei limiti e delle modalità di attuazione delle disposizioni, in materia di misurazione, valutazione e trasparenza delle *performance* (titoli II e III del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150) al Ministero dell'economia e delle finanze e alle Agenzie fiscali, previsto dall'art. 57, comma 21, del decreto legislativo n. 235 del 2010. Il regolamento è stato emanato con dPCM 15/06/2016 n. 158, in vigore dal 1/9/2016.

principalmente sugli obiettivi strategici, come si evince dalla tavola che segue. Gli stanziamenti di competenza relativi a obiettivi meramente finanziari sono dunque assolutamente predominanti.

TAVOLA 1

RISORSE FINANZIARIE - STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ ANNO 2016[15(*)]

(in milioni)

	Tesoro	Rgs	Finanze	Dag	Totali MEF	Gdf	Totali mef+gdf	Incid. %
Obiettivi strategici	15	31	15	212	273	2.582	2.855	0,5
Obiettivi strutturali	71	363	223	100	757	1.452	2.209	0,4
Obiettivi finanziari	332.319	139.631	97.278	1.384	570.612	-	570.612	99,1
Totali	332.405	140.025	97.516	1.696	571.641	4.034	575.675	
Incid. %	*57,7*	*24,3*	*16,9*	*0,3*		*0,7*		

(*) Si precisa che la voce "Obiettivi finanziari" non corrisponde ad obiettivi declinati nella direttiva, ma ad essa corrispondono le ulteriori risorse finanziarie attribuite ai diversi C.d.R. per programmi non ad esecuzione diretta ma di mero trasferimento.

Fonte: Direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2016

Avendo riguardo alla distribuzione delle risorse per diversi Centri di responsabilità, si osserva che il Dipartimento del tesoro è destinatario del 57,7 per cento delle risorse iniziali complessive (concentrate per la maggior parte nella missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio"), ma che le stesse pesano per la quasi totalità su obiettivi finanziari[16]. Circostanza, quest'ultima, ravvisabile anche per la Ragioneria generale dello Stato[17] e per il Dipartimento delle finanze[18]. Netta, invece, la rilevanza finanziaria degli obiettivi strategici assegnati alla Guardia di finanza[19], seguita dal Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del personale e dei servizi[20], ovvero dalla struttura che svolge prevalentemente attività di supporto al Dicastero.

Va segnalata, infine, la recente pubblicazione del Piano sperimentale della *performance* 2016 del Ministero, che riveste particolare importanza, considerato che il MEF in precedenza aveva disposto singoli documenti programmatici contenenti gli obiettivi assegnati[21]. Nel documento si preannuncia la predisposizione, per il successivo ciclo 2017-2019, di un documento programmatico del MEF (articolato in due sezioni e composto dalla Direttiva generale e dal Piano della *performance*), volto a ricomprendere la programmazione complessiva dell'Amministrazione finanziaria, dunque, oltre la dimensione strategica e finanziaria, anche la programmazione operativa di secondo livello.

---

[15] Nella Direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2016 viene specificato che il computo non tiene conto delle risorse finanziarie previste nella legge di bilancio per i seguenti CRA, che pur rientrando nell'area MEF non sono destinatari di Direttiva: Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione, Avvocatura generale dello Stato. Viene specificato altresì che le risorse finanziarie complessivamente attribuite ai C.d.R. includono oltre alle risorse finanziarie dei programmi ad esecuzione diretta (destinate alla copertura finanziaria degli obiettivi strategici e strutturali), anche le risorse finanziarie dei programmi di trasferimento (obiettivi finanziari).

[16] La Direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2016 individua per questo Dipartimento:14 obiettivi strategici cui fanno capo 60 obiettivi operativi e 21 strutturali declinati in 188 obiettivi operativi.

[17] La Direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2016 individua per questo Dipartimento: 11 obiettivi strategici a cui fanno riferimento 32 obiettivi operativi e 6 strutturali declinati in 83 obiettivi operativi.

[18] La Direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2016 individua per questo Dipartimento: 7 obiettivi strategici cui fanno capo 29 obiettivi operativi e 10 strutturali declinati in 59 obiettivi operativi.

[19] La Direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2016 individua per questo Dipartimento: 4 obiettivi strategici cui fanno capo 46 obiettivi operativi ed 1 strutturale declinato in 1 obiettivo operativo.

[20] La Direttiva generale per l'azione amministrativa per il 2016 individua per questo Dipartimento:10 obiettivi strategici cui fanno capo 34 obiettivi operativi e 2 strutturali declinati in 4 obiettivi operativi.

[21] Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Le risorse definitive assegnate complessivamente nel 2016 al MEF sono state pari a 567,9 miliardi (a fronte di una assegnazione iniziale di 575,8 miliardi). Una dotazione in diminuzione per circa 20,2 miliardi (-3,4 per cento) rispetto al 2015, anno in cui si era già ridotta di 4,3 miliardi rispetto al 2014. Il 58 per cento degli stanziamenti dell'intero Ministero è di parte corrente, il 38 per cento è costituito da rimborso passività finanziarie e il restante 4 per cento da spesa in conto capitale. Nel corso dell'anno 2016 gli stanziamenti si sono ridotti di 7,94 miliardi di cui 2,35 miliardi per effetto di DMT e 5,59 miliardi in sede di assestamento[22].

Nella tavola che segue viene riportata la distribuzione degli stanziamenti definitivi di competenza dell'Amministrazione per aggregati di categoria economica di spesa. Ivi si evidenzia come la diminuzione della spesa complessiva nel 2016, contrariamente al 2015[23], abbia interessato sia le spese in conto corrente che quelle per rimborsi di passività finanziarie, mentre le spese in conto capitale si sono incrementate. In particolare è stata determinante la riduzione dei rimborsi per passività finanziarie, pari al 6,2 per cento rispetto al 2015, in ragione della rilevanza percentuale di tale componente sul totale della spesa del Ministero[24]. Nell'ambito delle spese correnti, ridottesi del 2,1 per cento rispetto al 2015, il decremento è da imputare alle altre uscite correnti per il 4,7 per cento. Tra quest'ultime si sono ridotte principalmente le risorse stanziate

---

[22] Di seguito si evidenziano le principali variazioni in diminuzione. Con riferimento ai DMT le variazioni più rilevanti hanno riguardato: il programma 2 "Fondi di riserva e speciali" della missione 33 "Fondi da ripartire" per circa 4 miliardi (in particolare il cap. "Fondo occorrente per la riassegnazione dei residui passivi della spesa di parte corrente, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa" per 1 miliardo, il cap.7496 "Fondo occorrente per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa" per 1,89 miliardi, il cap. 3000 "Fondo di riserva per le spese obbligatorie" per 840 milioni); il programma 7 "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio" della missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" per circa 1,7 miliardi (si tratta in particolare del cap. 3076 "Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili in corso di gestione" per 1,7 miliardi); il programma 8 "Missioni militari di pace" della missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" per 938 milioni (si tratta del cap. 3004 "Fondo di riserva per le spese derivanti dalla proroga delle missioni internazionali di pace" per 938 milioni) e il programma 4 "Federalismo" della missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" per circa 1,5 miliardi (la variazione in diminuzione è stata influenzata in particolare dal provvedimento che ha riguardato il cap. 2859 "Somme da trasferire alle Regioni per l'incentivazione del patto di stabilità interno verticale" per 1,8 miliardi). In fase di assestamento le variazioni in diminuzione hanno interessato: il programma 1 "Oneri per il servizio del debito statale" e il programma 2 "Rimborsi del debito statale" della missione 34 "Debito pubblico" per complessivi 7,8 miliardi e il programma 5 "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte" della missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" per circa 4,3 miliardi; per il programma 1 della missione 34, le principali variazioni in diminuzione sono state: 2,4 miliardi sul cap. 2214 "Interessi sui buoni del tesoro poliennali e su operazioni finanziarie effettuate sui buoni medesimi"; 506 milioni sul cap. 2215 "Interessi di buoni ordinari del Tesoro"; 454 milioni sul cap. 2216 "Interessi sui certificati di credito del Tesoro di varie tipologie nonché interessi derivanti da operazioni finanziarie effettuate sui CCT stessi"; la variazione in diminuzione del programma 5 della missione 29 è stata influenzata in particolare dal provvedimento che ha riguardato il cap. 3810 "Restituzioni e rimborsi di imposta sul valore aggiunto" per 732 milioni e il cap. 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" per 4 miliardi.

[23] Nel 2015 la spesa complessiva si era ridotta rispetto al 2014 di 4,3 miliardi, per effetto principalmente della consistente riduzione degli stanziamenti definitivi di competenza relativi alla spesa in conto capitale (-60,9 per cento), pari a 31,9 miliardi, mentre si era registrato un incremento, di misura però notevolmente inferiore, sia delle spese correnti (21,4 miliardi) che dei rimborsi delle passività finanziarie (6,21 miliardi).

[24] La riduzione in tale categoria economica si ricollega in via principale alla riduzione delle risorse allocate sul cap. 9537 "Rimborso di certificati di credito del tesoro di varie tipologie compresi quelli riversati alla Banca d'Italia, rimborso di prestiti internazionali nonché pagamento di oneri derivanti dall'estinzione di operazioni finanziarie effettuate sui titoli e sui prestiti predetti" per circa 13 miliardi nonché in second'ordine al cap. 9565 "Somma da destinare all'ammortamento dei titoli di Stato" per circa 5,2 miliardi.

sulla categoria IX "Interessi passivi e redditi da capitale"[25] e sulla categoria X "Poste correttive e compensative"[26].

Anche se in termini generali i trasferimenti di parte corrente non sono variati, è mutato il peso delle relative componenti. In particolare è diminuita la voce "Trasferimenti alle imprese"[27] ed è aumentata quella dei trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche[28].

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo			Variazione % anno precedente			Composizione %		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Spesa per il personale	15.814	15.881	16.794	-0,4	0,4	5,7	2,7	2,7	3,0
di cui: imposte pagate sulla produzione	239	240	308	-6,0	0,3	28,3	0,0	0,0	0,1
Consumi intermedi	5.688	5.789	6.133	-3,3	1,8	5,9	1,0	1,0	1,1
Trasferimenti di parte corrente	124.856	132.316	132.414	9,9	6,0	0,1	21,1	22,5	23,3
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	111.813	114.817	115.740	5,6	2,7	0,8	18,9	19,5	20,4
Altre uscite correnti	167.169	180.946	172.459	1,1	8,2	-4,7	28,2	30,8	30,4
di cui: interessi passivi	90.643	80.723	79.416	0,9	-10,9	-1,6	15,3	13,7	14,0
SPESE CORRENTI	**313.527**	**334.933**	**327.800**	**4,2**	**6,8**	**-2,1**	**52,9**	**56,9**	**57,7**
Investimenti fissi lordi	394	395	436	-8,3	0,2	10,4	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti in c/capitale	16.050	19.483	20.046	-2,9	21,4	2,9	2,7	3,3	3,5
di cui: alle Amministrazione pubbliche	7.135	14.589	10.307	-8,4	104,5	-29,3	1,2	2,5	1,8
Altre spese in conto capitale	36.009	631	1.263	34,9	98,2	100,1	6,1	0,1	0,2
SPESE IN CONTO CAPITALE	**52.454**	**20.509**	**21.744**	**20,2**	**-60,9**	**6,0**	**8,9**	**3,5**	**3,8**
SPESE FINALI	**365.981**	**355.442**	**349.544**	**6,3**	**-2,9**	**-1,7**	**61,8**	**60,4**	**61,6**
Rimborso passività finanziarie	226.478	232.686	218.345	13,7	2,7	-6,2	38,2	39,6	38,4
SPESE COMPLESSIVE	**592.458**	**588.128**	**567.889**	**9,0**	**-0,7**	**-3,4**	**100**	**100**	**100**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[25] In particolare si evidenza la riduzione, rispetto al 2015, degli stanziamenti nei seguenti capitoli: 2214 "Interessi sui buoni del tesoro poliennali e su operazioni finanziarie effettuate sui buoni medesimi" (-498,7 milioni); 2215 "Interessi di buoni ordinari del tesoro" (-500,97 milioni); 2216 "Interessi sui certificati di credito del tesoro di varie tipologie nonché interessi derivanti da operazioni finanziarie effettuate sui Cct stessi" (-1 miliardo).

[26] In particolare è stata interessata la missione 29 per 8,85 miliardi. Si evidenza la riduzione, rispetto al 2015, degli stanziamenti nei seguenti capitoli: 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" (-11,4 miliardi); 3810 "Restituzioni e rimborsi di imposta sul valore aggiunto" (-731,5 milioni). Altre riduzioni sono riconducibili alla categoria IX "Interessi passivi e redditi da capitale" per 1,3 miliardi, con particolare riferimento alla missione relativa al debito pubblico e alla categoria VI "trasferimenti correnti a imprese" per 1,14 miliardi.

[27] La riduzione complessiva è stata pari a 1,14 miliardi. Tra le voci più rilevanti che hanno determinato tale diminuzione si evidenziano quelle che hanno interessato i capitoli seguenti: 2871 "Somma da erogare per il completamento delle operazioni connesse alla liquidazione coatta amministrativa del fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali" (-721,82); somme da corrispondere a Ferrovie dello Stato S.p.A. capp. 1541-1543 (circa -164 milioni); somme da erogare a Poste Italiane S.p.A. capp. 1496-1502 (circa -348 milioni).

[28] L'aumento dei trasferimenti nella Pubblica amministrazione per complessivi 923,41 milioni deriva principalmente dalle maggiori risorse stanziate sui seguenti capp: 2763 "Somme occorrenti per la regolazione contabile delle entrate erariali, relative anche ad anni precedenti, riscosse dalla Regione siciliana" per 1,45 miliardi; 2790 "Devoluzione alle Regioni a statuto speciale del gettito di entrate erariali alle stesse spettanti in quota fissa e variabile" per 1,11 miliardi; 2800 "Somme da assegnare alla Regione siciliana nelle more dell'adeguamento delle norme di attuazione dello statuto speciale" per 900 milioni; 2704 "Fondo per *payback* 2013-2014-2015" per 882,83 milioni; 2097 "Somma da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei ministri per l'attuazione del programma straordinario di interventi per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie" per 500 milioni. Per le famiglie ed altre Istituzioni, il cui aumento complessivo degli stanziamenti è stato di 319,83 milioni, si evidenziano per rilevanza finanziaria gli incrementi a valere sui seguenti capp.: 1639 "Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche dei cittadini meno abbienti" per 353,93 milioni; 3889 "Somma da versare in entrata al bilancio dello Stato per i crediti d'imposta fruiti dalle fondazioni sui versamenti effettuati al Fondo per il contrasto della povertà educativa" per 100 milioni.

La spesa in conto capitale è incrementata del 6 per cento rispetto al 2015, per effetto soprattutto dell'incidenza delle acquisizioni di attività finanziarie (categoria di spesa XXXI)[29].

Passando, poi, all'esame degli stanziamenti definitivi di competenza secondo la classificazione per missioni e programmi, risulta confermato che la riduzione, rispetto al 2015, degli stanziamenti definitivi per complessivi 20,2 miliardi, se si esclude la missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale"[30] presente solo dal 2015 nello stato di previsione del Ministero, è legata soprattutto a due missioni: la missione 34 "Debito pubblico" le cui risorse si riducono di 15,64 miliardi e la missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" per cui sono stati stanziati 5,56 miliardi in meno rispetto allo scorso anno.

Si tratta peraltro di missioni, queste ultime, che, unitamente alla missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", presentano un peso percentuale maggiore sulla spesa del MEF (vedi tavola successiva). Si conferma, infatti, l'accentramento di oltre i quattro quinti degli stanziamenti definitivi (85,7 per cento), nelle missioni che, sia pure attraverso attività di mero trasferimento, risultano se non altro più strettamente riconducibili alla competenza specifica del Dicastero: sulla missione 29, il 15,4 per cento; sulla missione 34, il 52,3 per cento; sulla missione 3, il 18 per cento.

Tra le altre missioni gestite, ben 19 presentano un'incidenza inferiore all'1 per cento del totale degli stanziamenti definitivi, palesandosi ancora una volta l'esigenza di 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 sugli 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" (entrambe voci incluse nel Titolo di spesa "Rimborso passività finanziarie), le dotazioni effettivamente disponibili, pari a circa 349,5 miliardi, mostrano l'accentramento in poche missioni, ovvero: "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (29 per cento); "Politiche economico-finanziarie e di bilancio (25 per cento); "Debito pubblico", limitatamente agli interessi (23 per cento); "L'Italia in Europa e nel mondo" (7 per cento); "Politiche previdenziali" (4 per cento); "Competitività e sviluppo delle imprese" (4 per cento)[31].

2.2. Analisi della gestione delle spese

La gestione per il 2016 evidenzia come il Ministero impegni, sulla competenza, 521,3 miliardi, sempre estremamente concentrati nelle missioni sopra richiamate (la 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio"; la 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" e la 34 "Debito pubblico")[32].

---

[29] In particolare si evidenzia: lo stanziamento di 380 milioni per il "Fondo per la copertura della garanzia dello Stato in favore di SACE S.p.A. per le operazioni riguardanti settori strategici per l'economia italiana connesse a rischi non di mercato" (cap. 7401); l'incremento delle risorse relative agli oneri derivanti dalla partecipazione italiana agli aumenti di capitale nelle banche multilaterali di sviluppo per 190,87 milioni (cap. 7179) e le somme occorrenti per la sottoscrizione del patrimonio inziale della cassa per i servizi energetici ed ambientali (CSEA) pari a 100 milioni (cap. 7430).

[30] A partire dall'esercizio 2015, le risorse relative alla missione 28 sono state trasferite, dal MISE al MEF, in ottemperanza al DL n. 101 del 2013. Nel 2016 le risorse sono state ridotte del 54,8 per cento rispetto al 2015 passando da 6 miliardi a 2,7 miliardi.

[31] Su dette missioni si concentra il 91,6 per cento dell'importo degli stanziamenti definitivi di competenza al netto del rimborso delle passività finanziarie (pari a circa 320 miliardi).

[32] In particolare: per la 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", 81,6 miliardi; per la 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", 102,02 miliardi; per la 34 "Debito pubblico", 266,9 miliardi.

TAVOLA 3

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI – DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

	Stanziamento definitivo di competenza		Comp. %	Comp. %	Impegni		Pagamenti		Residui di nuova formazione totali		*di cui stanziamento*		Economie/Maggiori spese	
Missione	**2015**	**2016**	**2015**	**2016**	**2015**	**2016**	**2015**	**2016**	**2015**	**2016**	**2015**	**2016**	**2015**	**2016**
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.681	2.714	0,46	0,48	2.681	2.714	2.671	2.704	10	9	-	-	**0**	1
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	101.450	102.222	17,25	18	101.360	102.018	81.423	90.721	19.938	11.298	-	-	90	204
004. L'Italia in Europa e nel mondo	23.391	24.211	3,98	4,26	22.264	21.120	22.263	21.117	1	22	-	20	1.127	3.072
005. Difesa e sicurezza del territorio	1	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0
006. Giustizia	214	265	0,04	0,05	209	260	166	184	44	77	-	-	4	5
007. Ordine pubblico e sicurezza	2.030	2.394	0,35	0,42	1.918	2.342	1.854	2.295	80	63	16	12	97	35
008. Soccorso civile	2.016	2.172	0,34	0,38	1.976	2.074	1.885	1.885	91	249	-	60	41	39
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	183	161	0,03	0,03	183	161	183	161	-	-	-	-	-	-
011. Competitivita' e sviluppo delle imprese	12.343	14.224	2,1	2,5	12.063	14.077	12.011	13.773	242	385	191	82	89	66
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	3.528	3.658	0,6	0,64	3.528	3.658	2.298	2.755	1.229	902	-	-	0	0
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	510	601	0,09	0,11	510	601	316	168	194	433	-	-	0	-
015. Comunicazioni	901	490	0,15	0,09	901	490	683	461	218	29	-	-	0	0
017. Ricerca e innovazione	219	192	0,04	0,03	205	184	118	165	100	26	13	7	1	1
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	187	37	0,03	0,01	185	33	4	2	181	33	-	2	2	2
019. Casa e assetto urbanistico	1.419	1.890	0,24	0,33	990	812	990	812	429	1.079	429	1.079	-	0
022. Istruzione scolastica	14	-	0	0	14	-	-	-	14	-	-	-	-	-
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	6.484	6.322	1,1	1,11	6.283	6.136	5.804	5.721	479	415	-	-	201	186
025. Politiche previdenziali	13.438	12.666	2,28	2,23	13.350	12.559	11.760	11.707	1.591	852	-	-	88	107
026. Politiche per il lavoro	6	7	0	0	0	7	0	7	-	-	-	-	6	0
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.050	1.070	0,18	0,19	1.050	1.070	1.050	1.070	-	-	-	-	0	0
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.012	2.717	1,02	0,48	1.343	767	1.343	767	3.995	1.950	3.995	1.950	674	0
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	93.126	87.568	15,83	15,42	90.816	81.642	84.662	74.103	6.283	10.400	129	2.861	2.182	3.065
030. Giovani e sport	688	700	0,12	0,12	687	697	655	684	32	13	-	-	1	3
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	873	938	0,15	0,17	842	912	642	544	202	373	2	5	29	21
033. Fondi da ripartire	2.854	3.804	0,49	0,67	62	73	62	73	860	2.187	860	2.187	1.933	1.544
034. Debito pubblico	312.511	296.866	53,14	52,28	288.642	266.868	285.233	266.328	3.412	541	3	-	23.866	29.997
Totale	**588.128**	**567.889**	**100**	**100**	**552.062**	**521.275**	**518.075**	**498.206**	**39.625**	**31.336**	**5.637**	**8.263**	**30.428**	**38.347**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La capacità d'impegno della spesa rispetto allo stanziato, con riferimento all'intera spesa del Ministero, è peggiorata rispetto al 2015. Invece una migliore capacità di pagamento della spesa impegnata ha consentito di ridurre i residui di competenza dell'anno: su un totale impegnato di 521,27 miliardi sono stati pagati 498,21 miliardi, con un ammontare di residui di nuova

formazione pari a 31,34 miliardi. Per quanto riguarda quest'ultimi, anche per il 2016 si evidenzia la presenza di capitoli di spesa sui quali è ricorrente il generarsi di residui[33].

Particolare rilevanza per questo Ministero hanno dunque le innovazioni da ultimo introdotte, con il decreto legislativo n. 93 del 2016, alla disciplina dei residui, al precipuo scopo di limitarne la formazione e l'accumulo nel corso degli esercizi finanziari. A tale riguardo, l'Amministrazione ha richiesto la conservazione dei fondi sui capitoli con ricorrente accumulo di residui di stanziamento[34] per 1,19 miliardi, ai sensi dell'articolo 34-*bis*, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196[35]. Inoltre si riferisce che, con riguardo ai residui di parte corrente, in applicazione dell'articolo 34-*bis*, comma 2, della legge n. 196 del 2009[36], al 31 dicembre 2016 l'importo dei residui caduti in perenzione è stato di 391,5 milioni, mentre l'importo delle economie registrate pari a circa 473 milioni[37], dato non confrontabile con le economie degli esercizi precedenti in quanto la nuova normativa produce effetti già a partire dall'esercizio 2016. Invece, le economie conseguite al riaccertamento della sussistenza delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio dello Stato in corrispondenza di residui perenti, in applicazione delle previsioni di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 34 *ter* della legge n. 196 del 2009[38] sono state,

---

[33] I residui propri che derivano da capitoli che generalmente determinano un rilevante accumulo ammontano a 9,97 miliardi. L'Ufficio centrale di bilancio del Ministero riferisce la motivazione del formarsi di rilevanti residui su determinati capitoli: 809,6 milioni sul cap. 1620 "Somma da rimborsare all'INPS per il trattamento di quiescenza del personale dipendente dalle Poste Italiane S.p.A.", in quanto dipende dalle richieste di rimborso a favore dell'INPS, successive alla chiusura del rendiconto (programma 2 "Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli Enti ed organismi interessati" della missione 25 "Politiche previdenziali"); 139,61 milioni sul cap. 1685 "Spese di natura obbligatoria dell'Istituto nazionale di statistica", in quanto derivano da uno sfasamento temporale iniziale a partire dall'anno 2013 (programma 4 "Servizi generali, formativi ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche" della missione 32. "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche"); 1,13 miliardi sul cap. 2700 "Fondo sanitario nazionale", in quanto le somme vengono impegnate in attesa del riparto del FSN da parte del CIPE (programma 6 "Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria" della missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali"); 284,2 milioni sul cap. 2701 "Finanziamento del Fondo sanitario nazionale in relazione alle minori entrate dell'IRAP" generati dalla necessità di finanziare la spesa delle Regioni per il SSN nel caso di minor gettito IRAP e addizionale IRPEF (programma 6 "Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria" della missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali"); circa 7 miliardi sul cap. 2862 "Somme da erogare alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA", in quanto la somma è stata impegnata nelle more dell'emanazione del dPCM nel quale sono individuati gli importi da assegnare alle Regioni a statuto ordinario per la compartecipazione IVA (programma 4 "Federalismo" della missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali").

[34] Come riferito dall'UCB, tra i capitoli per i quali il fenomeno dei residui di stanziamento appare ricorrente si evidenziano di seguito quelli aventi un importo rilevante: circa un miliardo sul cap. 8005 "Somma da destinare agli uffici speciali per la città dell'Aquila e per i Comuni del cratere, al comune dell'Aquila e ad altri soggetti per la ricostruzione ed il rilancio socio-economico dei territori interessati dal sisma dell'aprile 2009", per la successiva erogazione agli aventi diritto per le attività di ricostruzione post-sisma nella regione Abruzzo (programma 1 "Edilizia abitativa e politiche territoriali" della missione 19 "Casa e assetto urbanistico"); circa 80 milioni sul cap. 7407 "Oneri derivanti dalle garanzie assunte dallo Stato in dipendenza di varie disposizioni legislative", in quanto la conservazione delle somme si è resa necessaria per l'eventuale assegnazione ai beneficiari delle suddette garanzie, stante il perdurare della crisi economico-finanziaria ed il sempre più frequente ricorso alla garanzia dello Stato (programma 8 "Incentivi alle imprese per interventi di sostegno" della missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese"). Per completezza si segnala che tra i capitoli con ricorrente accumulo di residui di stanziamento vi è anche il cap. 8000 "Fondo per lo sviluppo e la coesione" che presenta 1,95 miliardi di residui di stanziamento di competenza del 2016 (programma 4 "Sostegno alle politiche nazionali e comunitarie rivolte a promuovere la crescita ed il superamento degli squilibri socio-economici territoriali" della missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale").

[35] Si ricorda che in base alla nuova disciplina, le somme stanziate per spese in conto capitale non impegnate alla chiusura dell'esercizio possono essere reiscritte, con la legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti.

[36] La disposizione normativa ha previsto per gli impegni di spesa di parte corrente, al termine dei tempi di conservazione, l'automatico invio in economia, salvo che l'Amministrazione non dimostri, con adeguata motivazione, entro il termine previsto per l'accertamento dei residui passivi riferiti all'esercizio scaduto, la permanenza delle ragioni della sussistenza del debito, in modo da giustificare la conservazione dei residui nelle scritture contabili; in tale ultimo caso le somme si intendono perenti agli effetti amministrativi e possono riprodursi in bilancio con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi.

[37] Dati aggiornati alla data del 18 aprile 2017.

[38] Si ricorda che in base alle disposizioni richiamate, entro i termini previsti per la predisposizione dei decreti di accertamento dei residui, le Amministrazioni possono provvedere al riaccertamento della sussistenza delle partite

rispettivamente, sui residui di parte corrente, pari a 2,1 miliardi, e in conto capitale pari a circa 425 milioni. Infine, ammontano a 655,7 milioni le economie che si sono formate a seguito di disimpegno[39].

3. Missioni e programmi

Nell'ambito delle 26 missioni e dei 55 programmi di competenza del MEF, non sono intervenuti rilevanti cambiamenti se non nel contenuto di alcuni programmi[40].

Di seguito, si esaminano le tre missioni sulle quali, come già 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 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio"

La missione, ripartita in 7 programmi[41], presenta stanziamenti di competenza che si sono ridotti rispetto allo scorso anno di 5,6 miliardi. Nel corso del 2016 le risorse inizialmente stanziate sono aumentate per tutti i programmi, tranne che per il programma 5 "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte" per il quale, in sede di assestamento, gli stanziamenti sono stati ridotti di oltre 4 miliardi e per il programma 7 "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio" per il quale le variazioni in diminuzione operate con DMT sono state maggiori di quelle operate in aumento in sede di assestamento, riducendosi complessivamente di 0,76 miliardi le risorse del programma.

---

debitorie iscritte nel Conto del patrimonio dello Stato in corrispondenza di residui perenti, esistenti alla data del 31 dicembre dell'anno precedente, ai fini della verifica della permanenza dei presupposti per l'impegno (indicati all'articolo 34, comma 2, della stessa legge n. 196 del 2009); in esito a tale riaccertamento, in apposito allegato al Rendiconto generale dello Stato è quantificato per ciascun Ministero l'ammontare dei residui passivi perenti eliminati. Annualmente, successivamente al giudizio di parifica della Corte dei conti, con la legge di bilancio, le somme corrispondenti agli importi di cui al periodo precedente possono essere reiscritte, del tutto o in parte, in bilancio su base pluriennale, in coerenza con gli obiettivi programmati di finanza pubblica, su appositi Fondi da istituire con la medesima legge, negli stati di previsione delle Amministrazioni interessate.

[39] Dati aggiornati alla data del 18 aprile 2017. Si tratta di economie riconducibili prevalentemente ai capitoli 3926 "Somma da versare all'entrata per gli aggi ed i compensi trattenuti dai concessionari e dai rivenditori dei giochi" e 3927 "Somma da versare all'entrata del bilancio dello Stato per le piccole vincite trattenute dai concessionari e dai rivenditori" del programma 1 "Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità" della missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio". Riferisce l'UCB che ciò è dovuto all'indisponibilità dei dati effettivi per effettuare le regolazioni contabili nel corso dell'esercizio di impegno delle somme, pertanto, solo al momento della liquidazione delle somme in base ai dati effettivi, è possibile effettuare il disimpegno dell'importo eccedente.

[40] Si tratta dei programmi della missione 34 "Debito pubblico", nonché dei seguenti programmi aventi scarsa rilevanza finanziaria: prog. 4 "Interventi per pubbliche calamità" della missione 8 "Soccorso civile"; prog. 8 "Sostegno allo sviluppo del trasporto" della missione 13 "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto"; prog. 3 "Servizi e affari generali per Amministrazioni di competenza" della missione 32 "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche".

[41] Tra i 7 programmi quelli maggiormente rilevanti in termini di risorse stanziate sono il programma 1 "Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità" nel quale sono prevalentemente ricompresi i trasferimenti per il sistema della fiscalità e il programma 5 "Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi"; essi, riguardando prevalentemente obiettivi finanziari, non saranno oggetto di approfondimento in questa sede.

TAVOLA 4

MISSIONE 29 "POLITICHE ECONOMICO-FINANZIARIE E DI BILANCIO" - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Programma		2015				2016			
001	Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità	21.898,02	32,20	22.708,63	24,38	23.145,43	25,74	25.124,60	28,69
003	Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	2.421,58	3,56	2.464,43	2,65	2.582,22	2,87	2.874,71	3,28
004	Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	217,64	0,32	492,65	0,53	2.932,11	3,26	3.054,65	3,49
005	Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	42.567,39	62,59	66.608,83	71,53	59.816,39	66,53	55.702,11	63,61
006	Analisi e programmazione economico-finanziaria	217,50	0,32	316,25	0,34	207,79	0,23	317,10	0,36
007	Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio	491,88	0,72	302,05	0,32	1.038,39	1,15	272,28	0,31
008	Supporto all'azione di controllo, vigilanza e Amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio	196,76	0,29	233,38	0,25	185,40	0,21	222,56	0,25
Totale		**68.010,79**	**100,00**	**93.126,23**	**100,00**	**89.907,72**	**100,00**	**87.568,01**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti della missione si riferiscono per il 96 per cento alle spese correnti in riduzione rispetto al 2015 per 8,3 miliardi; la diminuzione riguarda principalmente la categoria X "Poste correttive e compensative" le cui risorse sono peraltro quasi interamente concentrate in questa missione[42]. La spesa in conto capitale si è incrementata di 2,7 miliardi. L'incremento è riconducibile agli stessi motivi descritti nel quadro generale delle missioni e riguarda principalmente la categoria XXVI "Altri trasferimenti in conto capitale"[43].

TAVOLA 5

MISSIONE 29 "POLITICHE ECONOMICO-FINANZIARIE E DI BILANCIO" – DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Titolo di Spesa	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui di nuova formazione Totali		*di cui propri*		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	2015	2016
Titolo I - Spese correnti	92.230	83.919	90.046	80.840	84.379	73.542	5.674	7.521	5.667	7.298	*7*	*224*	2.177	2.855
Titolo II - Spese in conto capitale	896	3.649	770	802	282	560	609	2.879	487	242	*122*	*2.637*	5	210
Totale	**93.126**	**87.568**	**90.816**	**81.642**	**84.662**	**74.103**	**6.283**	**10.400**	**6.154**	**7.539**	*129*	*2.861*	**2.182**	**3.065**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La capacità di impegno si è ridotta rispetto al 2015 soprattutto con riferimento alla spesa in conto capitale, generando un incremento dei residui di stanziamento. Per quanto concerne la spesa corrente la ridotta capacità di pagamento ha invece incrementato i residui propri.

Prima di procedere all'analisi dei programmi più rilevanti di questa missione, si rinvia, per alcune tematiche riconducibili al programma 1 "Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità", al capitolo sulle entrate del I volume.

---

[42] La diminuzione della categoria X "Poste correttive e compensative" è pari a 8,85 miliardi di cui 11,4 miliardi relativi al cap. 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".

[43] L'intero stanziamento della categoria è riferito al cap. 7028 "Fondo di risoluzione unico per il settore bancario" per 2,5 miliardi stanziati per l'anno 2016 e rappresenta il 59,5 per cento delle spese della stessa relative a tutto il Ministero.

3.1.1. Programma "Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali"

Il programma riguarda principalmente la lotta alla criminalità organizzata ed economico-finanziaria, il contrasto all'evasione, all'elusione e alle frodi fiscali ed il contrasto alle frodi nel settore della spesa pubblica e all'illegalità nella PA. Su di esso risultano stanziate risorse per 2,87 miliardi che rappresentano il 3,3 per cento degli stanziamenti della missione.

Presenta una prevalenza delle spese di natura corrente pari a 2,75 miliardi che rappresentano il 95,8 per cento delle spese complessive del programma. Tali spese sono aumentate rispetto al 2015 di 396 milioni ed il peso maggiore è riferibile alla componente spesa del personale che rileva per il 91,3 per cento delle stesse. Gli incrementi in quest'ultima voce, pari a circa 382 milioni, sono riconducibili soprattutto alla contribuzione previdenziale e assistenziale, aumentata complessivamente di circa 136 milioni, e ai compensi per lavoro straordinario al personale (comprensivo degli oneri fiscali e contributivi a carico del lavoratore), aumentati di circa 119 milioni.

TAVOLA 6

PROGRAMMA 3 "PREVENZIONE E REPRESSIONE DELLE FRODI E DELLE VIOLAZIONI AGLI OBBLIGHI FISCALI - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	2015	2016
Spese per il personale	2.131	2.512	2.040	2.458	2.033	2.445	14	13	*7*	-	83	54
di cui: imposte pagate sulla produzione	122	169	112	166	112	166	7	0	*7*	-	3	3
Consumi intermedi	201	201	198	198	184	184	14	14	-	-	4	3
Trasferimenti di parte corrente	16	18	16	18	16	18	-	-	-	-	0	0
di cui: trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche	14	16	14	16	14	16	-	-	-	-	-	-
Altre uscite correnti	9	21	9	21	9	21	-	-	-	-	-	-
di cui: interessi passivi	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-
Spese correnti	**2.357**	**2.753**	**2.263**	**2.696**	**2.242**	**2.668**	**28**	**28**	*7*	**-**	**87**	**57**
Investimenti fissi lordi	105	119	88	92	46	47	59	73	*17*	*27*	0	0
Trasferimenti di parte capitale	2	2	0	0	0	0	2	2	*2*	*2*	-	-
Spese in conto capitale	**107**	**122**	**89**	**93**	**47**	**47**	**61**	**74**	***19***	***29***	**0**	**0**
SPESE FINALI	**2.464**	**2.875**	**2.352**	**2.788**	**2.289**	**2.716**	**89**	**102**	***26***	***29***	**87**	**57**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La spesa in conto capitale si è incrementata del 13,3 per cento, rispetto al 2015, nella sua componente investimenti, per effetto dell'aumento di 17 milioni del contributo per l'ammodernamento e la razionalizzazione della flotta, anche veicolare, il miglioramento e la sicurezza delle comunicazioni, nonché per il completamento del programma infrastrutturale del corpo della Guardia di finanza per il quale sono state allocate risorse aggiuntive per 3,6 milioni.

Buona nella gestione di competenza del 2016, tanto la capacità di impegno che di pagamento. I residui di nuova formazione ammontano a circa 102 milioni, di cui 29 milioni di stanziamento.

La programmazione per il 2016 è stata articolata su 5 obiettivi, di cui 4 con valenza strategica e 1 di natura strutturale, con a corredo indicatori incentrati sulla esecuzione di Piani Operativi che, a loro volta, rappresentano un insieme di azioni rivolte a scopi determinati[44].

[44] La Guardia di finanza, in conformità a quanto stabilito negli atti di indirizzo per il 2016, dichiara di aver impostato il proprio programma di attività dell'anno, tenendo anche conto dei principi fissati dalla legge delega per la riforma fiscale 11 marzo 2014, n. 23, nonché dei contenuti del Documento di Economia e Finanza per il 2016 e del Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale, previsto dall'art. 6 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66. La stessa riferisce altresì di aver concentrato la propria azione, anche con proiezione ultra-nazionale, nei confronti dei fenomeni maggiormente lesivi per il bilancio dell'Unione europea, dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, quali le frodi tributarie, l'evasione fiscale internazionale e l'economia sommersa, l'elusione fiscale, con particolare

Nel complesso, i Reparti del Corpo hanno ricevuto, nel 2016, 70.728 deleghe investigative di polizia giudiziaria, di cui 15.981 (pari al 23 per cento) nel settore dei reati tributari, 8.381 (12 per cento) per frodi e truffe in materia di spesa pubblica e delitti contro la Pubblica amministrazione e oltre 46.366 (65 per cento) per altri delitti a sfondo economico-finanziario, quali il riciclaggio, l'usura, le infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia, la contraffazione[45]. Quelle concluse nello stesso anno, pari a 58.902, coincidono grosso modo alle medesime percentuali di distribuzione nei tre diversi settori indicati.

Con particolare riguardo all'obiettivo strategico riferito alle misure per prevenire e contrastare illeciti che danneggiano le finanze pubbliche, si evidenzia l'esecuzione di interventi riguardanti tutti i Piani operativi previsti, con orientamento dell'attività operativa alla prevenzione e alla repressione dei fenomeni illeciti maggiormente lesivi dell'integrità dei bilanci pubblici[46].

Parimenti, il Corpo riferisce la piena attuazione dei Piani operativi correlati all'obiettivo strategico di prevenzione e contrasto alla criminalità economico finanziaria di ogni genere, in particolare in ordine agli interventi eseguiti per prevenire e contrastare le infiltrazioni criminali nell'economia legale, il riciclaggio di proventi illeciti, il finanziamento del terrorismo, gli illeciti finanziari, societari e fallimentari[47].

Infine, quanto all'obiettivo strategico di prevenire e reprimere l'evasione, l'elusione e le frodi fiscali in tutte le loro diverse manifestazioni, va sottolineato come il 2016 sia stato il primo anno caratterizzato dagli effetti della riforma del sistema sanzionatorio penale e amministrativo tributario introdotta dal decreto legislativo n. 158 del 2015[48] e, pertanto, nell'attuazione dei Piani Operativi correlati[49], anche per effetto delle modifiche introdotte, i Reparti del Corpo hanno

---

riferimento alla pianificazione fiscale aggressiva, le frodi nella gestione, erogazione e percezione delle provvidenze pubbliche, il riciclaggio dei proventi illeciti, il contrabbando, le infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia e il reinvestimento di capitali illeciti, la contraffazione e le altre forme di illegalità aventi rilevanza penale con riflessi economico-finanziari.

[45] Ulteriori 1.454 deleghe sono pervenute dalla Corte dei conti per ipotesi di responsabilità amministrativa per danni erariali. Tutti i dati sono stati forniti dalla stessa Guardia di finanza.

[46] Si tratta di: frodi nella richiesta e nella percezione di finanziamenti, agevolazioni, mutui ed erogazioni di varia natura, di origine nazionale ed europea; truffe che colpiscono i settori della previdenza e assistenza e la sanità; corruzione e gli altri reati contro la Pubblica amministrazione; condotte illecite nel settore degli appalti pubblici; sperperi di denaro pubblico suscettibili di valutazione sotto il profilo della responsabilità amministrativa per danno erariale. In particolare il Corpo evidenzia la denuncia all'Autorità giudiziaria ordinaria e contabile di 26.435 soggetti, un valore di contributi a carico dei bilanci pubblici presumibilmente richiesti o percepiti in maniera indebita pari a 940 milioni (a fronte di un ammontare complessivo di flussi di spesa controllati pari a circa 6,5 miliardi), sequestri preventivi, anche per equivalente, di beni, valori e disponibilità per oltre 243 milioni, la segnalazione alla Magistratura contabile di presunti danni erariali per 5,4 miliardi (25 per cento in più rispetto al 2015), appalti rilevati quali irregolari per 3,4 miliardi (220 per cento in più rispetto al 2015), su un totale di procedure oggetto di controllo ammontanti a 4,8 miliardi. Si aggiungono le attività svolte in relazione a deleghe di indagine da parte dell'Autorità giudiziaria ordinaria e contabile. Stando ai dati riferiti dal Corpo, a fronte di 9.835 deleghe ricevute, 7.700 (circa 78 per cento) sono state concluse entro l'anno.

[47] L'attuazione dei piani operativi in tale ambito, secondo quanto riferito, ha portato, tra l'altro: ad operare sequestri preventivi, anche per equivalente, di beni, valori e disponibilità per 1,48 miliardi (40 per cento in più sul 2015), mentre con specifico riferimento al contrasto alla criminalità organizzata, all'esito degli accertamenti economico patrimoniali condotti, sono stati sequestrati, in applicazione della normativa antimafia, beni per 2,6 miliardi; a concludere 14.938 delle 18.161 deleghe d'indagine ricevute dall'Autorità giudiziaria; ad accertare un valore di riciclaggio attestato intorno ai 5,2 miliardi (con sequestri eseguiti su ordine della Magistratura intorno a 510,12 milioni (790 per cento in più rispetto alla precedente annualità); a denunciare, quanto ai delitti di natura bancaria e finanziaria, 811 soggetti, operando sequestri in detto ambito del valore complessivo di oltre 503 milioni (400 per cento in più rispetto al 2015). Oltre a tutti i dati sopra riferiti, forniti dalla Guardia di finanza, la stessa aggiunge che le 2.770 investigazioni patrimoniali eseguite da gennaio a dicembre hanno interessato 11.942 soggetti (+5,1 per cento rispetto al 2015), tra persone fisiche (9.882) e persone giuridiche (2.060), e hanno condotto alla formulazione di proposte di sequestro di beni e valori per circa 2,8 miliardi, all'esecuzione di misure ablatorie per oltre 2,6 miliardi e all'applicazione di confische per circa 1,3 miliardi (+72,7 per cento rispetto al 2015).

[48] Si rinvia per approfondimenti al capitolo sulle entrate del volume I.

[49] Si riferisce l'attuazione dei Piani operativi mediante l'esecuzione di 94.016 verifiche e controlli fiscali e di 14.115 indagini di polizia giudiziaria a contrasto dei reati tributari di cui al decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, di quelli in materia di gioco e scommesse, accise e lavoro sommerso, nonché del reato di contrabbando.

potuto maggiormente rivolgere la propria attività investigativa verso la lotta alle frodi e alle fattispecie penali tributarie più gravi.

3.1.2. Programma "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.

Il programma rappresenta il 3,5 per cento degli stanziamenti definitivi della missione ed è caratterizzato dalla forte presenza di spesa in conto capitale che assorbe il 99 per cento del totale degli stanziamenti. Di immediata evidenza il considerevole aumento degli stanziamenti rispetto all'esercizio precedente. Tale evenienza si rileva sia per la spesa corrente, incrementata di 9 milioni rispetto a quella del 2015, che per la spesa in conto capitale che aumenta di 2,55 miliardi.

Per la spesa corrente l'aumento è ascrivibile maggiormente alle spese per liti, arbitraggi, risarcimenti, rimborso delle spese di patrocinio legale, i cui stanziamenti, pari a 9,48 milioni (7 milioni in più del 2015), sono stati completamente impegnati nell'anno e pagati per 9,46 milioni. La capacità di impegno e la capacità di spesa sono migliorate, con la riduzione dei residui propri di nuova formazione.

Per le spese in conto capitale l'incremento ha interessato in primo luogo il Fondo per la copertura della garanzia dello Stato concessa sui titoli *senior* emessi dalle banche di credito cooperativo[50], per 120 milioni completamente impegnati e pagati nell'anno; in secondo luogo i trasferimenti in conto capitale riconducibili al Fondo di risoluzione unico per il settore bancario, per 2,5 miliardi[51], che non sono stati però impegnati[52], in quanto nessuna banca degli Stati membri partecipanti all'Unione bancaria è stata avviata alla "risoluzione". Le economie derivano principalmente dalle 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 stanziati sul cap 7607 per 205 milioni, non impegnati e destinati in economia.

TAVOLA 7

PROGRAMMA 4 "REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA SUL SETTORE FINANZIARIO" - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	2015	2016
Spese per il personale	10	12	10	11	10	11	0	0	-	-	0	1
di cui: imposte pagate sulla produzione	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*	-	-	-	-	*0*	*0*
Consumi intermedi	4	3	2	2	2	2	1	1	-	-	1	1
Trasferimenti di parte corrente	1	1	-	0	-	0	-	-	-	-	1	1
Altre uscite correnti	3	10	2	9	2	9	-	0	-	-	1	1
Spese correnti	**18**	**27**	**14**	**23**	**14**	**23**	**1**	**1**	**-**	**-**	**4**	**4**
Investimenti fissi lordi	2	1	1	1	1	1	1	1	*1*	-	0	0
Trasferimenti di parte capitale	273	2.826	272	120	-	120	272	2.501	-	*2.501*	1	205
Altre spese in conto capitale	200	201	200	201	200	201	-	-	-	-	-	-
Spese in conto capitale	**475**	**3.028**	**473**	**322**	**201**	**321**	**273**	**2.501**	*1*	*2.501*	**1**	**205**
SPESE FINALI	**493**	**3.055**	**488**	**345**	**214**	**344**	**274**	**2.502**	*1*	*2.501*	**4**	**209**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[50] Si riferisce alla categoria di spesa XXIII "Contributi agli investimenti ad imprese", cap. 7611.

[51] Si riferisce alla categoria di spesa XXVI "Altri trasferimenti in conto capitale", cap. 7028.

[52] Il mancato impegno delle somme stanziate ha dato luogo a residui di stanziamento di pari ammontare.

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

Sotto il profilo del miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'azione amministrativa, è proseguita l'attività di implementazione dei principi contenuti nel Protocollo di Intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'ACRI, l'Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio S.p.A., sottoscritto in data 22 aprile 2015, in relazione alla vigilanza del Ministero sulle fondazioni bancarie di cui al decreto legislativo n. 153 del 1999. E' proseguito in particolare l'adeguamento degli statuti di dette Fondazioni per recepire, nei propri testi statutari, i principi fondamentali del Protocollo riconducibili a: forme di *governance* più trasparenti e maggiormente idonee a convogliare negli organi di indirizzo le reali esigenze dei territori di riferimento; divieto di indebitamento con deroghe solo per temporanee esigenze di liquidità; diversificazione del portafoglio; uso limitato dei derivati. Nel 2016 sono state approvate le modifiche statutarie di 78 Enti degli 85 firmatari, per i restanti l'*iter* di modifica è stato comunque avviato. Si segnalano ancora, per il 2016, le operazioni di trasformazione in Società per azioni di due Banche Popolari aventi come azionisti fondazioni bancarie, nonché misure di rafforzamento patrimoniale relative a tre istituti bancari, anch'essi partecipati dagli Enti in argomento.

Il recepimento nella normativa italiana della IV Direttiva UE per la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo[53] (obiettivo di nota integrativa n. 329), come evidenziato dalla stessa Amministrazione, è stata anche l'occasione per porre rimedio alle criticità rilevate nella relazione dello scorso anno, per come riportate nel rapporto, pubblicato nel mese di Febbraio 2016 dal GAFI-FATF (Gruppo di Azione Finanziaria-*Financial Action Task Force*) e dal FMI (Fondo Monetario Internazionale) e aventi ad oggetto in particolare: l'esistenza di margini di miglioramento della qualità dei processi e dell'azione amministrativa; la possibilità di pervenire ad una programmazione maggiormente strutturata delle politiche e delle azioni volte alla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; il numero delle diverse Autorità coinvolte a vario titolo nella prevenzione e repressione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Al riguardo riferisce l'Amministrazione che, nel rispetto dei criteri di delega di cui all'articolo 15 della legge 12 agosto 2016, n.170, è stato predisposto un impianto normativo finalizzato a migliorare e potenziare gli strumenti di prevenzione attraverso la valorizzazione di un approccio basato sul rischio e una maggiore responsabilizzazione dei soggetti obbligati, sul presupposto dell'inadeguatezza di sistemi di regolamentazione basati sulla rigida predeterminazione di regole di condotta. Una scelta, la cui ratio risiede nella forte correlazione esistente tra, da un lato, il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo e, dall'altro, gli andamenti dei cicli economici e la rapida evoluzione tecnologica dei canali di transito e distribuzione del sistema finanziario. Pertanto, alla diminuzione di obblighi comportamentali puntualmente declinati dal regolatore, corrisponde un maggior ambito di libera azione dei destinatari della normativa, a cui viene però richiesta l'adozione di procedure chiare e puntuali di sistematica valutazione del rischio di riciclaggio associato alla propria clientela. In particolare al Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) viene conferito il compito di elaborare, con il contributo delle autorità competenti ed a cadenza triennale, un'analisi nazionale del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e delle strategie per contrastarli[54]. Al riguardo non può non osservarsi come, la rilevante mutevolezza delle minacce costituite da tali fenomeni, favorita dalla continua evoluzione della tecnologia, renda imprescindibili misure di contrasto la cui efficacia dipende anche dalla tempestiva adozione delle stesse. Rispetto a tale esigenza, a fronte della cadenza triennale prevista per l'analisi nazionale, occorre assicurare l'esercizio in concreto della facoltà del Comitato di sicurezza finanziaria di procedere a un suo aggiornamento ogni qualvolta insorgano nuovi rischi.

---

[53] La Direttiva, come concordata nel testo del dicembre 2014, è stata pubblicata nella G.U.C.E. del 20 maggio 2015 (Direttiva UE 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio), con essa di dà attuazione al regolamento (UE) 2015/847 del Parlamento europeo e del Consiglio, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) 1781/2006.

[54] Anche tenendo in conto i contenuti della relazione che la Commissione europea effettua sui rischi di riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che gravano sul mercato interno.

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)[55], riferito al capitolo di spesa 7609, sul quale la legge di Bilancio ha stanziato, per l'anno 2016, la somma di 200 milioni in termini di competenza e cassa, si evidenzia che la somma è stata versata, con autorizzazione di pagamento n. 71351, del 3 agosto 2016, sulla contabilità speciale n. 5676, appositamente istituita presso la Tesoreria Provinciale di Roma; al 31 dicembre 2016, risulta versato sulla predetta contabilità speciale, l'importo complessivo di 1.000 milioni (200 milioni per ciascuno degli anni dal 2012 al 2016) e non si sono verificate escussioni delle garanzie in discorso.

3.1.3. Programma "Analisi e programmazione economico-finanziaria"

Il Programma, anche questo affidato al Dipartimento del tesoro, si compone di varie attività finalizzate al funzionamento delle politiche economiche e di bilancio, 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.

L'ammontare complessivo della spesa è sostanzialmente in linea con il 2015, ma nel 2016 si riduce il divario tra la componente corrente (60 per cento del totale) e quella in conto capitale (40 per cento), riducendosi la prima e incrementandosi la seconda. La spesa corrente, ridotta di 56 milioni, in particolare ha visto diminuire gli stanziamenti nella componente consumi intermedi che rappresentano il 79 per cento della spesa corrente[56], mentre la spesa in conto capitale si è incrementata di 57 milioni, soprattutto in virtù dell'aumento delle altre spese in conto capitale (categoria XXXI "Acquisizioni di attività finanziarie")[57].

La capacità di impegno risulta migliorata rispetto allo scorso anno con una riduzione dei residui di nuova formazione. Le economie sono complessivamente aumentate sia dal lato della spesa corrente che da quello della spesa in conto capitale[58].

---

[55] Ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011.

[56] Soprattutto sul 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 il cui stanziamento si è ridotto di circa 30 milioni.

[57] Si tratta, in particolare, di somme occorrenti per la sottoscrizione del patrimonio inziale della cassa per i servizi energetici ed ambientali (CSEA). Lo stanziamento delle risorse in tale categoria si è incrementato di 60 milioni, influenzato dallo stanziamento di 100 milioni sul cap. 7430 "Somme occorrenti per la sottoscrizione del patrimonio inziale della cassa per i servizi energetici ed ambientali (CSEA)". Quest'ultime completamente impegnate e pagate nell'anno.

[58] Le prime si riferiscono ai consumi intermedi ed in particolare alle spese per la monetazione metallica, lo stoccaggio delle monete e relative spese accessorie per le risorse stanziate sul cap. 1490 e non impegnate per circa 12 milioni, nonché 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 di cui al cap. 2142 stanziate ma non impegnate per 18,7 milioni; con riguardo alla spesa in conto capitale l'importo più rilevante delle economie ha riguardato la categoria XXII dei contributi agli investimenti e deriva dalle annualità quindicennali per la contrazione di mutui da parte delle comunità montane nell'ambito delle attività del Fondo nazionale per la montagna. Il capitolo 1490/1 presenta anche un rilevante accumulo di residui passivi, pari ad 8,5 milioni, dovuto all'impossibilità di pianificare la quantità di monete consegnate annualmente alla Banca d'Italia, per fatture relative alla fornitura di monete emesse dall'IPZS nei primi mesi dell'anno successivo.

TAVOLA 8

PROGRAMMA 6 "ANALISI E PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA" – DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui di nuova formazione totali		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	37	35	35	34	35	34	0	0	-	-	2	1
di cui: imposte pagate sulla produzione	*2*	*2*	*2*	*2*	*2*	*2*	-	-	-	-	*0*	*0*
Consumi intermedi	191	151	168	117	118	72	50	45	-	-	23	34
Trasferimenti di parte corrente	2	2	2	2	0	0	2	2	-	-	-	-
di cui: trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	-	-	-	-	-
Altre uscite correnti	17	3	16	3	16	2	0	1	-	-	1	0
Spese correnti	**247**	**191**	**221**	**156**	**169**	**108**	**53**	**48**	**-**	**-**	**26**	**35**
Investimenti fissi lordi	14	11	10	10	1	4	13	7	4	1	0	0
Trasferimenti di parte capitale	5	5	2	2	2	2	-	-	-	-	4	4
Altre spese in conto capitale	50	110	-	100	-	100	50	10	50	10	-	-
Spese in conto capitale	**69**	**126**	**12**	**112**	**3**	**106**	**63**	**17**	**54**	**11**	**4**	**4**
SPESE FINALI	**316**	**317**	**233**	**268**	**171**	**213**	**116**	**66**	**54**	**11**	**29**	**38**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche per il 2016 tra i principali obiettivi assegnati a questo programma vi è il contenimento del debito con particolare attenzione al profilo del rapporto fra costo e rischio. Nell'anno esaminato, in cui, come noto, le condizioni di mercato sono state significativamente influenzate dal programma di acquisti di attività pubbliche da parte della Banca Centrale Europea (BCE), noto come *Quantitative Easing*,[59] i rendimenti di mercato dei titoli di Stato, soprattutto a medio-lungo termine, hanno registrato un *trend* decrescente fino al mese di agosto, seppure con delle interruzioni significative, e a partire dal mese di settembre si è verificato un incremento dei rendimenti, proseguito fino all'appuntamento referendario di inizio dicembre che ha portato a una lieve correzione al ribasso; sui titoli a breve termine, invece, la riduzione è proseguita in modo pressoché continuato, sebbene con un andamento più moderato, per tutto l'anno, risultando gli stessi maggiormente influenzati dalla politica monetaria ampiamente espansiva della BCE. I costi medi di emissione, già in riduzione negli ultimi anni (2,1 per cento nel 2013, 1,3 per cento nel 2014, 0,7 per cento nel 2015), si sono ulteriormente ridotti, passando allo 0,6 per cento nel 2016; contestualmente si riporta come migliorata la situazione in tema di rischio di rifinanziamento, con un innalzamento della vita media dei titoli di Stato da 6,5 anni a fine 2015 a 6,8 anni a fine 2016[60].

Ha continuato a risentire, nel 2016, degli interventi di allentamento quantitativo promossi dalla BCE anche la gestione della liquidità del Tesoro (*cash management*) volta ad assicurare un adeguato livello di disponibilità liquide, in relazione ai molteplici movimenti quotidiani della Tesoreria dello Stato[61]. Il 2016 si è caratterizzato, dunque, per livelli di disponibilità liquide del

[59] Nel 2016 si è sviluppato su un volume di acquisti per l'intera area dell'euro pari a circa 80 miliardi mensili e per l'Italia si è sostanziato in acquisti mensili medi per circa 9 miliardi, che hanno portato lo *stock* di debito italiano acquistato dalla BCE nell'ambito di questo programma, a fine 2016, a circa 210 miliardi in termini di controvalore.

[60] La durata finanziaria dello *stock* dei titoli di Stato è salita da 5,48 a 5,54 anni, mentre il tempo medio di fissazione dei tassi è salito, passando da 5,41 a 5,64 anni, indicando che anche il rischio di tasso di interesse è stato gestito in linea con le attese.

[61] Nel corso del 2016, l'attività di gestione delle disponibilità liquide del Tesoro si è svolta quotidianamente, con il monitoraggio delle disponibilità liquide e l'esecuzione di operazioni di tesoreria, nell'ambito della cosiddetta operatività OPTES (Operazioni per conto del Tesoro) che coinvolge gli uffici della Banca d'Italia, del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento del tesoro, basandosi su 6 aggiornamenti quotidiani previsionali e a consuntivo, relativi ai flussi di Tesoreria dello Stato e ai conseguenti saldi dei depositi governativi, a

Tesoro piuttosto elevati, seppur mediamente inferiori rispetto a quanto osservato nell'anno precedente. L'Amministrazione evidenzia che ciò è dovuto al consistente volume di rimborsi previsto per il 2017, che ha spinto ad incrementare, per quanto possibile, i saldi del conto già a partire dal 2016. A tale ragione deve aggiungersi la necessità di avere a disposizione un "cuscinetto" per fronteggiare l'elevata volatilità infra-mensile, che caratterizza il saldo delle disponibilità liquide, causata dai molteplici ed ingenti movimenti della Tesoreria dello Stato, che hanno determinato uno scarto medio mensile (calcolato come differenza tra saldo minimo e massimo di ciascun mese) risultato di poco inferiore a 30 miliardi nel 2016.

Quanto alla partecipazione alle aste di impiego della liquidità del Tesoro, già ridimensionatasi a partire dalla seconda metà del 2014, è stata registrata una nuova lieve riduzione dei quantitativi allocati rispetto all'anno precedente che ha fatto seguito al nuovo calo dei rendimenti del mercato monetario[62]. Tuttavia, nonostante gli scarsi impieghi in asta, gli importi medi delle giacenze sul conto disponibilità si sono comunque attestati su livelli inferiori a quelli osservati nel 2015, anche grazie ad operazioni bilaterali di impiego della liquidità a più lunga scadenza svolte con la Cassa Depositi e Prestiti volte per l'appunto a limitare l'impatto dei tassi negativi.

Tra gli obiettivi del Programma si segnala anche quello del "perseguimento della *mission* istituzionale in un'ottica di costante miglioramento della qualità dei processi e dell'efficacia dell'azione amministrativa in materia di analisi economico finanziaria, debito pubblico, rapporti finanziari internazionali" (obiettivo di nota integrativa n. 201). In esso rientrano finalità molto variegate e differenti che si riferiscono ad attività di competenza di altri C.d.R.[63], pertanto andrebbe ripensata la valenza ed il mantenimento di obiettivi così costruiti[64].

Fra i percorsi seguiti dal Dicastero, al fine di migliorare i processi e l'efficacia dell'attività amministrativa, si segnala l'implementazione avuta nel corso del 2016 del progetto teso a costituire un'unica piattaforma applicativa a supporto del processo di gestione del debito pubblico denominata GEDI (Gestione del Debito Italiano). In tale ambito è proseguita la migrazione dei dati, iniziata alla fine del 2015, ed è stato dato avvio, ove possibile e nonostante alcuni limiti operativi, all'operatività sulla nuova piattaforma, 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[65]. Al riguardo, già nella precedente relazione si dava atto delle difficoltà a rispettare la tempistica stimata per la messa in esercizio e la completa funzionalità dell'intero sistema in parola, anche in ragione dell'ampiezza dell'area di intervento e della complessità delle specifiche caratteristiche dei *software* da integrare.

---

cui essi si aggiunge un aggiornamento settimanale, in cui le istituzioni condividono le previsioni nell'arco di 30-60 giorni.

[62] Per la scarsa presenza di operatori riscontrata nel corso dell'anno, il Dipartimento del tesoro ha sospeso l'operatività in asta pomeridiana nella seconda metà dell'anno.

[63] Si fa riferimento, fra l'altro a: attività istituzionali di analisi e programmazione economico-finanziaria, attività finanziarie e interventi nel settore dell'economia e di carattere sociale, attività legate alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, Programma Carta Acquisti, attività di vigilanza e monitoraggio dei Conti Correnti Valuta Tesoro, monetazione, debito pubblico, rapporti finanziari internazionali, gestione delle partecipazioni azionarie e valorizzazione del patrimonio pubblico.

[64] Al riguardo l'Amministrazione segnala che il dinamismo della normativa in tema di ciclo della *performance*, la progressiva applicazione della riforma del Bilancio dello Stato e il tentativo delle Amministrazioni di applicare le innovazioni introdotte hanno, in alcuni casi, determinato rappresentazioni che vanificano l'obiettivo di offrire una visione sintetica ed efficace dell'attività svolte, degli obiettivi perseguiti e del risultato conseguito nel loro perseguimento, auspicando che "*le emanande linee guida da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica in materia possano sciogliere taluni nodi fondamentali e consentire il progressivo convergere verso forme di rappresentazione chiare, salienti e agevolmente comprensibili*".

[65] Si ricorda che 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[66], nel rinviare alle considerazioni di più ampio respiro svolte nel volume I della presente relazione, si segnala l'iniziativa *Proposta immobili 2016* - consistente nel coinvolgimento degli Enti territoriali e di altri soggetti pubblici nella selezione di un portafoglio immobili da valorizzare e alienare e a cui hanno partecipato 219 Enti, candidando 526 immobili distribuiti su tutto il territorio nazionale. Si segnala, rispetto alla omologa precedente edizione, l'ampliamento della platea dei potenziali candidati, con l'inclusione di Enti locali con soglia demografica compresa tra 10.000 e 50.000 abitanti, nonché l'estensione dei criteri preferenziali di selezione, prevedendo la possibilità di segnalare immobili interessati da progetti di sviluppo locale di riuso e recupero. Si intende, infatti, costituire un portafoglio immobiliare più ricco e diversificato, al fine di consolidare le attività di *governance* e progettualità su tutto il patrimonio immobiliare pubblico.

È proseguito il processo teso alla valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico attraverso l'utilizzo della Invimit SGR S.p.A. che prevede la costituzione di uno o più fondi comuni di investimento cui trasferire o conferire immobili di proprietà dello Stato e degli Enti pubblici. Nel corso del 2016, se si è consolidato il complesso degli *asset* gestiti dalla società, che ha raggiunto circa 670 milioni[67], a fronte dei quali sono state emesse quote che dovranno essere collocate sul mercato[68], il processo di vera e propria valorizzazione e dismissione deve ancora essere messo in campo.

Nel 2016 si è ulteriormente consolidato il ruolo della banca dati, Patrimonio PA, gestita dal Dipartimento del tesoro, quale collettore unico delle informazioni in materia[69].

In tema di "razionalizzazione degli spazi"[70], già nella relazione dello scorso anno si evidenziava come dalla verifica condotta a settembre 2015 dall'Agenzia del demanio sui Piani predisposti dalle singole Amministrazioni, a fronte della previsione di risparmi di spesa conseguibili nel periodo 2015-2020 per circa 150 milioni, gli stessi risultassero subordinati, in diversi casi, all'esecuzione di interventi edilizi tesi alla rifunzionalizzazione degli immobili coinvolti[71]. Con particolare riferimento al MEF, si osserva che il Piano di Razionalizzazione trasmesso al Demanio nel giugno 2015, a fronte di un monte canoni censito alla data del 31 dicembre 2014 di 31,4 milioni, prevedeva un risparmio al 31 dicembre 2016 di 16,2 milioni (pari al 51,4 per cento del totale). Tuttavia, come riferito dall'Amministrazione, il risparmio effettivo

---

[66] 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".

[67] Al fondo "i3 - Sviluppo Italia, Comparto 8-*quater*" sono stati apportati cinque immobili statali, per un valore complessivo di 63,5 milioni, e ulteriori compendi statali, al Comparto 8-*ter* dello stesso fondo, per un valore complessivo di 40,1 milioni. Si è anche proceduto all'istituzione del fondo "i3-Patrimonio Italia", al fine di procedere all'acquisizione di immobili di proprietà degli Enti territoriali locati alle Amministrazioni pubbliche. Il fondo, partecipato dal fondo dei fondi "i3-Core, Comparto Stato", ha acquistato 52 immobili di proprietà delle Province, fornendo ai medesimi enti la liquidità necessaria a gestire il delicato processo di transizione verso il nuovo assetto istituzionale.

[68] I proventi generati dal collocamento sul mercato potranno essere contabilizzati a riduzione dell'indebitamento netto, negli anni in cui tali vendite saranno realizzate.

[69] In particolare, va segnalata l'introduzione della rilevazione per il censimento dei beni immobili, nonché, a seguito della sottoscrizione di un protocollo d'intesa con la Corte dei conti, l'avvio della rilevazione unificata delle partecipazioni pubbliche. Inoltre, sono state ultimate le prime fasi di analisi per lo sviluppo di un modello di stima del valore degli immobili, a partire dalle informazioni dichiarate dalle Amministrazioni. Al momento ha riguardato sei gruppi omogenei di *asset* immobiliari: le abitazioni, gli uffici, le caserme, le scuole, gli ospedali e i palazzi storici. Le attività hanno consentito di individuare una prima metodologia di stima, che si sta estendendo agli ulteriori gruppi che costituiscono il patrimonio immobiliare pubblico.

[70] In attuazione delle 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 del 2014, convertito in legge n. 89 del 2014.

[71] Risulta 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.

conseguito al 31 dicembre 2016 è stato di 3,7 milioni, circa il 22,9 per cento di quanto preventivato[72].

In tema di gestione delle partecipazioni azionarie detenute dal Ministero dell'economia e delle finanze[73], il Dipartimento del tesoro, nel corso del 2016, oltre che procedere alle attività di gestione connesse all'esercizio dei diritti dell'azionista per le partecipazioni detenute dallo Stato[74], ha proseguito e, in alcuni casi, consolidato, le funzioni connesse al programma di privatizzazioni.

TAVOLA 9

PARTECIPAZIONI DI MAGGIORANZA/CONTROLLO

SOCIETA' (QUOTA DI PARTECIPAZIONE)
SOCIETA' QUOTATE
ENAV S.p.A. (53,37 per cento)
ENEL S.p.A. (23,58 per cento);
ENI S.p.A. (4,34 per cento) [Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. detiene una partecipazione del 25,76 per cento];
LEONARDO S.p.A. (30,20 per cento);
POSTE ITALIANE S.p.A. (29,26 per cento);
MONTE DEI PASCHI DI SIENA S.p.A. (4,02 per cento).
SOCIETA' NON QUOTATE
AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO D'IMPRESA S.p.A. (Invitalia) (100 per cento);
ALITALIA IN A.S. (91,33 per cento)
ANAS S.p.A. (100 per cento);
AREXPO S.p.A. (39,28 per cento);
C.D.P. – Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (82,77 per cento);
CONI SERVIZI S.p.A. (100 per cento);
CONSAP – Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A. (100 per cento);
CONSIP S.p.A. (100 per cento);
EUR S.p.A. (90 per cento);
Expo 2015 S.p.A. (40 per cento)
FS – Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (100 per cento);
GSE – Gestore dei Servizi Energetici S.p.A. (100 per cento);
INVIMIT SGR – Investimenti Immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio S.p.A. (100 per cento);
IPZS – Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. (100 per cento);
ISTITUTO LUCE – CINECITTÀ S.r.l. (100 per cento);
MEFOP – Società per lo Sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione S.p.A. (58,21 per cento);
RAI – Radio Televisione Italiana S.p.A. (99,56 per cento);
RAM – Rete Autostrade Mediterranee S.p.A. (100 per cento);
SOCIETÀ PER LA GESTIONE DI ATTIVITÀ – S.G.A. S.p.A. (100 per cento);
SOGEI – Società Generale di Informatica S.p.A. (100 per cento);
SOGESID S.p.A. (100 per cento);
SO.G.I.N. – Società Gestione Impianti Nucleari S.p.A. (100 per cento);
SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (88 per cento);
STMicroelectronics Holding N.V. (50 per cento);
STUDIARE SVILUPPO S.r.l. (100 per cento).

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

Sotto il primo profilo, il Dipartimento del tesoro, oltre ad approvare i bilanci di esercizio[75] e rinnovare i Consigli di Amministrazione ed i Collegi Sindacali in scadenza, nel 2016 ha

[72] Il dato non contiene il risparmio conseguito per il rilascio della sede Ragioneria territoriale di Milano, il cui risparmio è pari a 1,4 milioni, conseguito alla data del 31 gennaio 2017.

[73] In relazione all'obiettivo "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".

[74] Rispetto a queste società, come noto, il Dipartimento del tesoro esercita i poteri che sono previsti dal codice civile, nel rispetto delle direttive impartite dal Ministro, titolare del potere di indirizzo politico-amministrativo, nonché della normativa speciale relativa alle società a controllo pubblico.

[75] Con specifico riferimento al progetto di bilancio di esercizio 2015 deliberato dal Consiglio di Amministrazione di Banca Monte dei Paschi di Siena, si segnala l'approfondimento delle determinanti delle variazioni di patrimonio netto, al fine di qualificare con esattezza la corretta modalità di corresponsione - con azioni piuttosto che in forma monetaria - degli interessi maturati sui c.d. "Monti Bond", sottoscritti dal Ministero ai sensi dell'articolo 23-*sexies* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

provveduto a convocare le assemblee per deliberare le modifiche statutarie resesi necessarie per conformare la *governance* delle società partecipate alle disposizioni normative introdotte dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante il "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica", in attuazione della delega di cui all'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Segnala l'Amministrazione che le modifiche sono state apportate aderendo a formule di flessibilità organizzativa, con particolare riguardo alla composizione dell'organo amministrativo[76], al fine assicurare alle stesse coerenza, sia nei confronti dell'attuale versione del decreto legislativo, sia con quella che tale decreto potrebbe assumere per effetto della verosimile evoluzione normativa che seguirà, anche in ragione dei contenuti della Sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016[77].

Sotto il secondo profilo si riferisce, in primo luogo, delle azioni detenute in Italia Lavoro S.p.A., trasferite all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, per effetto di quanto previsto dall'articolo 4, comma 13, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. Da segnalare, inoltre, l'aggiungersi alle cinque società partecipate - i cui titoli rappresentativi del capitale sociale sono ammessi alla quotazione nei mercati regolamentati - di ENAV S.p.A., il cui capitale è stato, limitatamente ad una quota di minoranza, aperto ai privati nell'agosto 2016[78]. Va poi evidenziato il trasferimento a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. del 35 per cento della partecipazione al capitale di Poste Italiane S.p.A., coerentemente con le procedure previste all'articolo 5, comma 3, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 novembre 2003, n. 326, un'operazione quest'ultima mirata a garantire un rafforzamento patrimoniale e ulteriori requisiti di natura prudenziale in capo a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., nella prospettiva del consolidamento del ruolo di quest'ultima all'interno dei mercati finanziari. E' stata differita, invece, la annunciata operazione di privatizzazione del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., inizialmente calendarizzata per il 2016, in ragione delle notevoli complessità afferenti sia all'individuazione del più idoneo *asset* di riferimento da collocare sul mercato, sia all'esigenza di definire un quadro regolatorio più adeguato.

Si dà atto, infine, dell'individuazione, con decreto ministeriale 16 maggio 2017, della struttura preposta al monitoraggio, indirizzo e coordinamento sulle società a partecipazione pubblica, prevista dall'art. 15 del citato decreto legislativo n. 175 del 2016.

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

Il programma, 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, all'attività ispettiva di finanza pubblica, nonché al monitoraggio della finanza pubblica, delle leggi di spesa, del Patto di stabilità interno, della spesa sociale e delle spese del personale PA.

Dai dati finanziari esposti di seguito emerge che questo programma nel 2016 ha registrato una diminuzione degli stanziamenti definitivi di competenza rispetto al 2015 (per un importo pari complessivamente a circa 30 milioni), sia con riguardo alla spesa corrente (per circa 22 milioni),

---

[76] Tra le principali novità introdotte dal richiamato Testo Unico: l'impossibilità, in capo ad una Pubblica amministrazione, di acquisire e/o mantenere partecipazioni in società non funzionali all'interesse pubblico perseguito; la devoluzione dell'Amministrazione delle società a controllo pubblico, di norma, ad un organo costituito in veste monocratica, salvo poter ricorrere, per ragioni di adeguatezza organizzativa, ad un organo collegiale di tre o cinque membri.

[77] In particolare, l'Amministrazione asserisce che le modifiche introdotte negli statuti consentiranno all'azionista di definire la composizione dell'organo amministrativo sia in forma monocratica, sia conferendogli una veste collegiale, preservando, in tal guisa, il più ampio margine di flessibilità e adattamento.

[78] Si è fatto ricorso ad una Offerta Globale di azioni sul mercato, rivolta sia agli investitori istituzionali (Offerta Istituzionale), sia al pubblico indistinto (Offerta Pubblica di Vendita), come previsto dal dPCM 16 maggio 2014, emanato in attuazione dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474.

che per quella in conto capitale (per circa 8 milioni). La spesa corrente corrisponde all'82 per cento della spesa del programma ed è allocata principalmente nella spesa del personale e per consumi intermedi che hanno ricevuto, entrambe, minori stanziamenti[79].

La capacità di impegno si è ridotta rispetto al 2015 sia nella spesa corrente (soprattutto in quella per consumi intermedi) che in quella in parte capitale. In particolare, nelle spese in conto capitale, si registra un aumento dei residui di stanziamento[80].

Per quanto riguarda la capacità di spesa, l'aumento del pagato sugli impegni ha indotto una riduzione dei residui di nuova formazione di parte corrente.

Le economie si riferiscono per il 97 per cento alla spesa corrente[81].

TAVOLA 10

PROGRAMMA 7 "ANALISI, MONITORAGGIO E CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA E POLITICHE DI BILANCIO" – DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni di competenza		Pagato competenza		Residui di nuova formazione Totali		*di cui di stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	136	133	132	130	131	130	1	0	-	-	4	3
di cui: imposte pagate sulla produzione	*8*	*8*	*8*	*8*	*8*	*8*	*0*	*0*	-	-	*0*	*0*
Consumi intermedi	73	53	70	46	24	23	46	22	-	-	3	7
Trasferimenti di parte corrente	23	24	23	24	23	24	-	-	-	-	0	0
Altre uscite correnti	12	13	0	0	0	0	-	-	-	-	12	13
Spese correnti	**244**	**222**	**225**	**199**	**178**	**176**	**47**	**23**	**-**	**-**	**19**	**23**
Investimenti fissi lordi	43	50	42	42	9	10	34	39	1	7	0	1
Trasferimenti di parte capitale	15	-	15	-	15	-	-	-	-	-	0	-
Spese in conto capitale	**58**	**50**	**57**	**42**	**24**	**10**	**34**	**39**	**1**	**7**	**0**	**1**
SPESE FINALI	**302**	**272**	**282**	**242**	**202**	**187**	**81**	**62**	**1**	**7**	**20**	**24**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I diversi obiettivi oggetto di direttiva e di nota integrativa del 2016 assegnati a questo programma sono riconducibili alla più generale necessità di garantire una corretta programmazione e amministrazione delle risorse pubbliche. Tra questi, vi è anche quello di garantire il pieno supporto al Governo per la predisposizione e gestione del bilancio dello Stato,

[79] La riduzione più consistente, pari a circa 23 milioni, è ravvisabile sostanzialmente al capitolo 2822 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, presente tra i consumi intermedi.

[80] Tale aumento è imputabile prevalentemente al cap. 7460 "Spese per lo sviluppo del sistema informativo, ivi compresa la manutenzione straordinaria della struttura della sede e quant'altro necessario alle esigenze della struttura stessa" (per circa 6,8 milioni). In particolare tale ammontare è riconducibile: per circa 6 milioni, al piano gestionale 8 "Somme occorrenti per la realizzazione e l'adeguamento delle strutture e degli applicativi informatici per la tenuta delle scritture contabili indispensabili per il completamento della riforma del bilancio dello Stato" connesso alle progettualità in materia di riforma del bilancio di cui ai decreti legislativi n. 90 e n. 93 del 2016 (tale piano gestionale presenta anche una rilevante presenza di residui propri per circa 18 milioni dovuto al meccanismo previsto dalle Convenzioni stipulate dal MEF con Sogei e Consip, che non permette all'Amministrazione i pagamenti delle somme dovute in considerazione della mancata emissione delle fatture relative alle attività pianificate e programmate); per circa 0,8 milioni al piano gestionale 1 "*Hardware e software*", in quanto le attività informatiche, relative al Progetto BDAP, avviate in chiusura dell'anno 2016, dovranno proseguire nell'esercizio finanziario 2017 per garantire il rispetto della tempistica del Progetto stesso (anche tale piano gestionale presenta un rilevante ammontare di residui propri per circa 20,8 milioni per gli stessi motivi evidenziati per il piano gestionale 8 dello stesso capitolo).

[81] Si sono formate per lo più nella categoria di spesa XII "Altre uscite correnti" con riferimento sia al cap. 3075 "Fondo per interventi strutturali di politica economica" per circa 2 milioni che al cap. 3076 "Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili in corso di gestione" per circa 10 milioni. Anche per i consumi intermedi si osserva una rilevante presenza di economie riconducibile prevalentemente al cap. 2642/1 "Spese per lo svolgimento delle funzioni in materia di registro dei revisori legali e delle società di revisione legale" per circa un milione (derivante anche dall'applicazione dell'art. 34-*bis* della legge 196 del 2009) e al cap. 2696 "Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo, ivi compresa la manutenzione della struttura della sede e quant'altro necessario alle esigenze della struttura stessa" per circa 3,4 milioni.

con particolare riguardo al monitoraggio delle variazioni di bilancio e alla valutazione dell'impatto sui saldi di finanza pubblica. Com'è noto, infatti, una parte significativa delle scelte allocative dell'Amministrazione avviene al di fuori della sessione di bilancio, tramite specifici atti amministrativi.

Stando ai dati parziali forniti dall'Amministrazione ed aggiornati a febbraio 2017, nel 2016 i decreti di variazione sono stati in totale pari a 2.795, di cui: circa il 54 per cento decreti del direttore generale (DDG), circa il 21 per cento decreti del Ministro dell'economia e delle finanze e circa il 24 per cento decreti del Ministro competente (DMC); residuali, invece, i decreti interministeriali (DIM).

Si riporta, a seguire, primo luogo una rappresentazione del numero di decreti e dei piani gestionali interessati nell'ultimo triennio, da cui emerge la tendenziale progressiva riduzione degli uni e degli altri.

TAVOLA 11

DECRETI DI VARIAZIONE E PIANI GESTIONALI INTERESSATI NEL TRIENNIO 2014-2016

	Anni	Tipo Decreto(*)			
		DDG	DIM	DMC	DMT
Numero decreti	***2014***	1.712	2	673	722
	2015	1.547	2	623	776
	2016(**)	1.493	12	658	581
Numeri di piani gestionali interessati da variazioni	***2014***	5.156	1	4.085	14.445
	2015	4.541	17	4.063	6.922
	2016(**)	4.351	38	3.920	5.777

Note: (*) DDG: decreti direttoriali; DIM: decreti interministeriali; DMC: decreti del Ministro competente; DMT: decreti del Ministro dell'economia e delle finanze. Le elaborazioni sono fatte su più del 90 per cento dei decreti (non sono stati considerati i decreti con incongruenze e dati mancanti). (**) Per il 2016 i dati sono provvisori - data di osservazione 15 febbraio 2017.
Fonte: *Datawarehouse* RGS - Universo Analisi bilancio gestione spese.

Segue una rappresentazione dei tempi di adozione dei decreti di variazione, suddivisi per tipologia, per gli anni 2014-2016[82]: il *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[83]. In particolare giova osservare come i tempi medi del controllo della Corte (fase 3) siano nel triennio di molto inferiori rispetto al termine di legge di 60 giorni. In ogni caso, pur considerando come la tempistica possa dipendere da svariate tipologie di variabili tra loro non omogenee, anche dipendenti da fattori più propriamente politici, va ribadita la necessaria attenzione al contenimento della stessa, dipendendo dal perfezionamento delle variazioni la possibilità di poter procedere con le gestioni contabili interessate.

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

[83] 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 di 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.

TAVOLA 12

TEMPI DEI DECRETI DI VARIAZIONE NEL TRIENNIO 2014-2016

Variabili		Anni	Giorni minimi				Giorni massimi				Giorni medi			
			DDG	DIM	DMC	DMT	DDG	DIM	DMC	DMT	DDG	DIM	DMC	DMT
FASE 1	dalla data apertura decreto alla data definitiva decreto	*2014*	1	4	0	0	22	4	53	249	1	4	1	32
		2015	1	0	0	0	25	1	20	164	1	1	0	20
		2016 (*)	1	0	0	0	30	4	40	135	1	1	0	20
FASE 2	dalla data definitiva decreto alla data prima comunicazione C.d.C.	*2014*	-	1	0	0	-	1	4	130	-	1	0	4
		2015	-	1	0	0	-	27	5	96	-	14	0	3
		2016 (*)	-	0	0	0	-	28	5	40	-	4	0	2
FASE 3	dalla data prima comunicazione C.d.C. alla data registrazione C.d.C..	*2014*	-	1	0	1	-	1	36	35	-	1	2	11
		2015	-	0	0	0	-	0	29	62	-	0	0	9
		2016 (*)	-	0	0	0	-	0	31	32	-	-	0	9
INTERA PROCEDURA	dalla data apertura decreto alla data registrazione C.d.C.	*2014*	-	6	1	8	-	6	57	252	-	6	3	47
		2015	-	2	1	8	-	29	30	184	-	15	2	34
		2016 (*)	-	1	1	3	29	29	41	153	-	6	2	34

Note: DDG: decreti direttoriali; DIM: decreti interministeriali; DMC: decreti del Ministro competente; DMT: decreti del Ministro dell'economia e delle finanze. Le elaborazioni sono fatte su più del 90 per cento dei decreti (non sono stati considerati i decreti con incongruenze e dati mancanti). (*) Per il 2016 i dati sono provvisori - data di osservazione 15 febbraio 2017.
Fonte: *Datawarehouse* RGS - Universo Analisi bilancio gestione spese.

Nel 2016 ha avuto sviluppi anche la Banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche (BDAP), prevista dall'articolo 13 della legge n. 196 del 2009, quale strumento rilevante a supporto dell'attività di analisi e monitoraggio della finanza pubblica, attraverso una razionalizzazione e condivisione dell'informazione gestita. Si segnala, in particolare, che, in conformità a quanto previsto dal decreto ministeriale del 12 maggio 2016[84], si è dato corso alla realizzazione di un applicativo informatico denominato "BDAP - Bilanci Armonizzati" per la raccolta da parte della Ragioneria generale dello Stato dei dati contabili e di bilancio degli enti territoriali, anche al fine di ridurre gli adempimenti a carico di questi ultimi[85].

L'attività nel corso del 2016 è stata anche rivolta al consolidamento e allo sviluppo del sistema di monitoraggio delle opere pubbliche (MOP), sempre all'interno della BDAP. In quest'ultima confluiscono anche le informazioni rilevate dal Sistema di Monitoraggio Unitario della Politica di Coesione, 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 e gli interventi finanziati con le risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC)[86].

Infine, si dà atto dell'attività di vigilanza e controllo della gestione delle risorse pubbliche, svolta attraverso i Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica[87]. Al 31 dicembre 2016 sono risultate effettuate n. 140 ispezioni. E' proseguita anche nell'anno in esame la collaborazione, in virtù di appositi Protocolli d'Intesa, con l'ENAC e con il Dipartimento della Funzione Pubblica sulla base dei quali sono state svolte, rispettivamente, 3 e17 ispezioni. Si segnala ancora l'attività ispettiva prevista dal Protocollo d'intesa con l'Autorità nazionale anticorruzione, stipulato nel mese di febbraio del 2015, nell'ambito del quale sono state avviate 12 delle 13 ispezioni previste (2 delle quali sono ancora in corso); le ispezioni svolte hanno riguardato gli appalti di lavori, beni e servizi di Regioni (n. 2), Comuni (n. 4), Aziende sanitarie (n. 6) e un Ministero; l'Amministrazione

[84] Il decreto definisce le modalità di trasmissione alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) di cui all'articolo 13 della legge n. 196 del 2009, dei bilanci e dei dati contabili delle Regioni, delle Province autonomie di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei loro Enti ed organismi strumentali.

[85] Il sistema recepisce informazioni relative a tre diverse tipologie di bilancio: preventivo, rendiconto e consolidato. Si potenzia in tal guisa il ruolo rivestito dalla BDAP di strumento di rilevazione, misurazione ed analisi dei fenomeni della finanza pubblica, anche con riferimento al comparto degli Enti territoriali e dei loro Enti e organismi.

[86] Il Sistema è strutturato in due componenti volte a soddisfare diverse esigenze e rivolte a una differente tipologia di utenti: una componente gestionale di acquisizione dei dati, messa in esercizio il 15 aprile 2016 e una componente di validazione e storicizzazione dei dati messa in esercizio il 30 gennaio 2017.

[87] Attività connessa all'obiettivo "Assicurare la corretta ed efficace gestione delle risorse finanziarie della PA mediante l'attività di controllo dei revisori dei conti e le ispezioni tese a verificare anche la regolarità delle procedure di affidamento dei contratti pubblici" (obiettivo di nota integrativa n. 324).

riferisce che numerosi sono stati i rilievi legati all'assenza dei controlli intestati alle stazioni appaltanti.

3.2. Missione "Relazioni finanziarie con le autonomie locali"

La gestione finanziaria della missione nell'esercizio in esame si caratterizza per un aumento degli stanziamenti definitivi rispetto a quelli dell'esercizio precedente, pari a circa 772 milioni. L'aumento ha riguardato la spesa corrente, cui peraltro si riferisce il 99 per cento della spesa dell'intera missione, e segnatamente i trasferimenti verso le Amministrazioni pubbliche che ammontano a 101,2 miliardi, in crescita di circa 900 milioni rispetto al 2015 e che risultano concentrati per il 64 per cento nel programma 4 "Federalismo".

La capacità d'impegno rimane alta e la capacità di spesa risulta migliorata nel 2016, con una conseguente riduzione dei residui di formazione dell'anno che sono esclusivamente residui propri.

TAVOLA 13

MISSIONE 3 "RELAZIONI FINANZIARIE CON LE AUTONOMIE LOCALI" - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Titolo di Spesa	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione Totali		*di cui propri*		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	*2015*	*2016*	2015	2016
Titolo I - Spese correnti	100.439	101.222	100.358	101.020	80.813	89.797	19.544	11.222	*19.544*	*11.222*	-	-	81	203
Titolo II - Spese in conto capitale	1.011	1.000	1.003	999	610	923	393	75	*393*	*75*	-	-	8	1
Totale	**101.450**	**102.222**	**101.360**	**102.018**	**81.423**	**90.721**	**19.938**	**11.298**	*19.938*	*11.298*	**-**	**-**	**90**	**204**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel corso del 2016, rispetto al programmato, le risorse stanziate sono aumentate di circa 2,3 miliardi per effetto di variazioni in sede di assestamento pari a 3,2 miliardi (che hanno riguardato soprattutto il programma 5 "Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale") mitigate, in parte, da variazioni in diminuzione operate tramite DMT complessivamente pari a 950,6 milioni.

Nell'ambito del programma 5, rispetto allo scorso anno, sono aumentate per 4,2 miliardi le risorse definitive stanziate per i trasferimenti correnti alle Regioni a statuto speciale, mentre, nel programma 4 "Federalismo", sono diminuite per circa 3,5 miliardi quelle relative ai trasferimenti correnti alle Regioni a statuto ordinario.

I programmi della missione sono cinque. Di questi è oggetto di approfondimento il programma 4 "Federalismo" che, come già osservato, è il più rilevante, sotto il profilo degli stanziamenti definitivi assegnati.

TAVOLA 14

MISSIONE 3 "RELAZIONI FINANZIARIE CON LE AUTONOMIE LOCALI" – DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Programma		Stanziamento iniziale di competenza				Stanziamento definitivo di competenza			
		2015	comp %	2016	comp %	2015	comp %	2016	comp %
001	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	543	0	544	1	573	1	544	1
004	Federalismo	71.060	60	66.547	67	68.771	68	65.311	64
005	Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale	39.733	33	26.422	26	24.483	24	28.668	28
006	Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	7.083	6	5.831	6	6.996	7	7.105	7
007	Rapporti finanziari con Enti territoriali	215	0	594	1	628	1	594	1
Totale		**118.634**	**100**	**99.937**	**100**	**101.450**	**100**	**102.222**	**100**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.2.1. Programma "Federalismo"

Questo programma di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, prevede trasferimenti per il federalismo amministrativo e il federalismo fiscale. Non è contemplato tra gli obiettivi della direttiva per il 2016, e per esso è previsto solo un obiettivo finanziario all'interno della nota integrativa 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 definitive stanziate nella competenza dell'esercizio 2016 sono state pari a 65,3 miliardi, quasi interamente impegnate e per le quali sono stati effettuati pagamenti pari a 58,11 miliardi. La migliorata capacità di pagamento ha determinato la riduzione dei residui di nuova formazione.

Gli stanziamenti si riferiscono soltanto a due categorie di spesa, quella assolutamente prevalente dei trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (circa 65,2 miliardi) e quella di parte capitale relativa ai contributi agli investimenti (circa 79 milioni). La maggiore spesa attiene alla componente "Federalismo fiscale" ed è da imputarsi alle somme da corrispondere alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA (64,7 miliardi) completamente impegnate e pagate nell'anno per 57,61 miliardi. I residui di competenza si sono ridotti rispetto al 2015 di circa 7 miliardi.

TAVOLA 15

PROGRAMMA 4 "FEDERALISMO" - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui di nuova formazione totali		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Trasferimenti di parte corrente	68.693	65.233	68.688	65.196	54.459	58.030	14.229	7.166	-	-	5	37
di cui: trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche	*68.693*	*65.233*	*68.688*	*65.196*	*54.459*	*58.030*	*14.229*	*7.166*	-	-	*5*	*37*
Spese correnti	**68.693**	**65.233**	**68.688**	**65.196**	**54.459**	**58.030**	**14.229**	**7.166**	-	-	**5**	**37**
Trasferimenti di parte capitale	78	79	70	78	70	78	-	-	-	-	8	1
Spese in conto capitale	**78**	**79**	**70**	**78**	**70**	**78**	-	-	-	-	**8**	**1**
SPESE FINALI	**68.771**	**65.311**	**68.757**	**65.274**	**54.529**	**58.107**	**14.229**	**7.166**	-	-	**13**	**38**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le spese relative all'attuazione del federalismo amministrativo ammontano complessivamente a circa 398 milioni (388 milioni nel 2015), di cui circa 319 milioni (310 milioni nel 2015) di spesa corrente.

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[88]. Nel

[88] 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. In particolare, per la parte corrente, il cap. 2856 "Fondo relativo alle risorse finanziarie occorrenti per l'attuazione del federalismo amministrativo" presenta uno stanziamento invariato rispetto al 2015 pari a 302,5 milioni e ha determinato economie per 22,7 milioni. Il capitolo 2857 "Fondo relativo alle risorse finanziarie da destinare ad ulteriori occorrenze per l'attuazione del federalismo amministrativo" registra uno stanziamento di 16,7 milioni (9 milioni in più rispetto al 2015) che ha determinato economie per 14,2 milioni (9 milioni in più rispetto al 2015 derivanti dall'aumento degli stanziamenti a parità di somme impegnate). Le

corso dell'anno 2016 sono stati disposti pagamenti in favore delle Regioni a statuto speciale per un importo complessivo di 216,7 milioni (206,6 milioni nel 2015) per materie diverse[89]. 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.

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. Permangono i trasferimenti in favore di alcune Regioni a statuto ordinario per specifiche materie[90], per un importo complessivo di 71,7 milioni (97,8 milioni nel 2015), corrisposto nel corso dell'anno 2016.

3.3. Missione "Debito pubblico"

La missione 34, di competenza esclusiva del MEF e ripartita in due programmi, uno relativo agli oneri per il servizio del debito statale (programma 1) e l'altro ai rimborsi (programma 2), assorbe un significativo ammontare delle risorse del bilancio dello Stato (36 per cento) e di quelle assegnate in via definitiva al MEF (52,3 per cento).

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 missione sono associati undici obiettivi strutturali assegnati dalla nota integrativa al bilancio di previsione di cui 6 relativi al programma 1[91] e 5 al programma 2[92].

Il programma che presenta maggiori oneri è quello dei rimborsi al debito statale, di gran lunga preponderante, con 217,7 miliardi di stanziamenti definitivi pari al 73 per cento della missione. Complessivamente, nel 2016 sono stati assegnati alla missione 296,87 miliardi, con una diminuzione rispetto all'esercizio precedente pari a 15,6 miliardi che ha riguardato per circa 13 miliardi i rimborsi per passività finanziarie dei titoli a breve termine emessi in Italia.

Nel corso della gestione, le risorse stanziate ad inizio anno sono diminuite di 4,49 miliardi. In particolare sul programma 1 si è avuta una diminuzione di risorse per 4,7 miliardi per effetto di variazioni attuate tramite DMT per 60,7 milioni[93] e di quelle operate in fase di assestamento

---

spese in conto capitale si riferiscono ai contributi agli investimenti e segnatamente al cap. 7547 "Fondo relativo alle risorse finanziarie occorrenti per l'attuazione del federalismo amministrativo" che presenta stanziamenti sostanzialmente in linea con il 2015, ma registra un minore ammontare di impegni presi nell'anno che ha prodotto economie per 0,8 milioni.

[89] Fra queste: invalidi civili per 0,4 milioni (come nel 2015); incentivi alle imprese per 40,7 milioni (30,6 milioni nel 2015); trasporti per 2,6 milioni (come nel 2015); mercato del lavoro per 12,3 milioni (come nel 2015); ambiente per 6,8 milioni (come nel 2015); corpo forestale per 1,3 milioni (come nel 2015); protezione civile per 0,5 milioni (come nel 2015); miniere per 0,2 milioni (come nel 2015) e servizi ferroviari Sicilia e Sardegna per 152 milioni (come nel 2015).

[90] Fra queste: opere pubbliche pari a 39,8 milioni (come nel 2015), Corpo forestale pari a 0,5 milioni (come nel 2015), trasporti pari a 12,8 milioni (16,2 milioni nel 2015) e contratti di servizio per 18,6 milioni (41,3 milioni per il 2015).

[91] Gli obiettivi strutturali sono: due del DAG (351- Provvedere al rimborso alla Cassa depositi e prestiti della quota interessi delle rate di ammortamento; 352 - Mantenere il livello di efficacia nelle gestione e restituzione dei depositi incamerati e definitivi erogando gli interessi laddove ne ricorrano le condizioni.); tre del DT (187 - Pagamento degli oneri relativi ai titoli di Stato; 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); uno della RGS (172 - Trasferimenti per oneri per il servizio del debito statale).

[92] Gli obiettivi strutturali sono: uno del DAG (179 - Erogare alla Cassa depositi e prestiti il rimborso della quota capitale relativa al mutuo contratto secondo il piano di ammortamento approvato); tre del DT (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; 310 - Rimborso alla Banca d'Italia del controvalore delle monete metalliche in lire presentate al cambio per il ritiro dalla circolazione); uno della RGS (173 - Trasferimento fondi per rimborsi del debito statale).

[93] Tra le variazioni in diminuzione eseguite tramite DMT si evidenzia quella sul cap. 2204 "Fondo finalizzato alla concessione di un contributo in conto interessi alle Regioni a statuto ordinario su operazioni di indebitamento attivate nell'anno 2015" per 100 milioni.

per 4,67 miliardi[94]. Il programma 2 è stato interessato da variazioni in aumento effettuate tramite DMT per 3,3 miliardi[95] e da variazioni in diminuzione per circa 3 miliardi[96] in fase di assestamento.

TAVOLA 16

MISSIONE 34 "DEBITO PUBBLICO" – DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Programma		Stanziamento iniziale				Stanziamento definitivo			
		2015	Comp. %	2016	Comp. %	2015	Comp. %	2016	Comp. %
001	Oneri per il servizio del debito statale	86.992	27	83.854	28	80.396	26	79.120	27
002	Rimborsi del debito statale	231.288	73	217.500	72	232.115	74	217.746	73
Totale		**318.280**	**100**	**301.354**	**100**	**312.511**	**100**	**296.866**	**100**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il dato degli impegni di competenza in rapporto agli stanziamenti è di poco inferiore a quello dello scorso esercizio. Si sono ridotti i residui di formazione dell'anno che, in particolare, si riferiscono ai residui propri. Le economie si sono incrementate di circa 6 miliardi e riguardano prevalentemente i rimborsi per passività finanziarie.

TAVOLA 17

MISSIONE 34 "DEBITO PUBBLICO" – DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Titolo di Spesa	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui di nuova formazione totali		*di cui propri*		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	*2015*	*2016*	2015	2016
Titolo I - Spese correnti	80.396	79.120	74.066	71.864	73.882	71.565	184	299	*184*	*299*	-	-	6.330	7.256
Titolo III - Rimborso passività finanziarie	232.115	217.746	214.576	195.004	211.351	194.763	3.228	241	*3.225*	*241*	*3*	-	17.536	22.742
Totale	**312.511**	**296.866**	**288.642**	**266.868**	**285.233**	**266.328**	**3.412**	**541**	*3.409*	*541*	*3*	-	**23.866**	**29.997**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Ponendo l'attenzione sulle operazioni che maggiormente nell'anno hanno inciso sulle variazioni del debito, va rilevato che, come riferito dalla stessa Amministrazione, l'attività di gestione delle passività e dei rischi di tasso d'interesse e di cambio si è incentrata sulla ristrutturazione di transazioni già presenti nel portafoglio derivati, in particolare intervenendo su due *swaption*, con l'obiettivo, conseguito, di ridurre l'incremento di debito derivante dalla

[94] Tra le variazioni in diminuzione operate in fase di assestamento si evidenziano quella sul cap. 2214 "Interessi sui buoni del tesoro poliennali e su operazioni finanziarie effettuate sui buoni medesimi" per 2,4 miliardi; e quella sul cap. 3100 "Interessi sui conti di Tesoreria" per un miliardo.

[95] Tra le variazioni in aumento eseguite tramite DMT si evidenzia quella sul cap. 9540 "Rimborso dei buoni postali fruttiferi" per 1,2 miliardi e sul cap. 9565 "Somma da destinare all'ammortamento dei titoli di Stato" per 2,1 miliardi.

[96] Tra le variazioni in diminuzione operate in fase di assestamento si rileva quella sul cap. 9502 "Rimborso di buoni del tesoro poliennali e pagamento di oneri derivanti dall'estinzione di operazioni finanziarie effettuate sui titoli stessi." per 2 miliardi e quella sul cap. 9537 "Rimborso di certificati di credito del tesoro di varie tipologie compresi quelli riversati alla Banca d'Italia, rimborso di prestiti internazionali nonché pagamento di oneri derivanti dall'estinzione di operazioni finanziarie" per circa un miliardo.

generazione degli *off-market swap* alle stesse sottese[97], come previsto dal nuovo schema contabile armonizzato europeo SEC 2010[98].

Per il resto, per il 2016 non si segnalano operazioni di riacquisto sul mercato, ma solo di rimborso a scadenza a valere sul Fondo di ammortamento. Si riferisce, invece, una intensa attività sul fronte delle operazioni di concambio - svolte per mezzo del sistema telematico di negoziazione, che consente di operare in maniera dinamica direttamente sul mercato secondario all'ingrosso regolamentato (MTS) - al fine di correggere eventuali disfunzioni del mercato secondario.

3.3.1. Programma "Oneri per il servizio del debito statale"

Il programma, come accennato, attiene principalmente alla gestione e al pagamento delle quote interessi sui titoli del debito pubblico, 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 esso sono dunque contenute solo voci di spesa relative alle seguenti categorie di parte corrente: "Consumi intermedi" (1 per cento) e "Interessi passivi" (99 per cento)[99].

Rispetto allo scorso anno, si osserva una generale diminuzione degli stanziamenti di competenza. Il programma registra un incremento delle economie di 926 milioni per effetto dell'aumento delle stesse nella spesa corrente per interessi passivi per circa un miliardo[100]. Con riguardo ai residui, si osserva che si sono incrementati di 115 milioni per effetto soprattutto dei nuovi residui formatisi nella categoria "Consumi intermedi"[101].

---

[97] L'Amministrazione riferisce che con riferimento alla prima rinegoziazione l'incremento di debito derivante è stato circa la metà di quello che si sarebbe verificato in caso di non intervento. Parimenti, con riguardo alla seconda, è stato dimezzato l'incremento esclusivamente di tipo contabile superiore al miliardo che avrebbe generato, riacquistando la predetta *swaption* attraverso due distinte modalità (per una parte, dando corso ad uno *swap* trentennale in cui viene corrisposto un tasso fisso a mercato contro *Euribor* e contestuale vendita di una *payer swaption* con scadenza nel 2022, avente l'effetto sostanziale di annullare i flussi finanziari dell'operazione successivi a tale anno; per l'altra parte, disponendo con un pagamento, a favore della controparte, dilazionato in cinque rate nell'arco di quattro anni).

[98] Con l'introduzione del SEC 2010, l'Eurostat ha preso in considerazione, per la prima volta, gli *swap* originati dall'esercizio di *swaption*, stabilendo che il valore di mercato negativo dello *swap* al momento dell'esercizio deve essere imputato a debito (come mutuo contabile), anche qualora i parametri dell'opzione, al momento della sua sottoscrizione, fossero stati in linea con quelli di mercato. Più precisamente, viene esplicitato che anche i flussi di uno *swap* generato da una *swaption*, al pari degli altri *off-market swap*, devono essere scomposti in due distinte componenti: una corrispondente ai flussi di uno *swap* a mercato (con valore iniziale nullo), l'altra rappresentata da un mutuo (*loan*) di importo iniziale pari al valore di mercato dello *swap*, da ammortizzare con rate costanti.

[99] Per quanto riguarda le voci della spesa più rilevanti si evidenziano, dal lato interessi passivi, il cap. 2214 relativo agli interessi sui buoni del Tesoro poliennali e su operazioni finanziarie effettuate sui buoni medesimi per circa 56 miliardi, mentre per i consumi intermedi il cap. 2247 relativo alle provvigioni per il collocamento dei prestiti emessi dallo Stato sul mercato interno e compenso per la Banca d'Italia per le connesse attività per 600 milioni.

[100] Con riferimento alla spesa per interessi passivi le economie più rilevanti si sono formate sui cap.: 2221 "interessi sui buoni postali fruttiferi" per 2,21 miliardi; 2218 "Fondo occorrente per far fronte agli oneri per interessi ed altre spese connesse alle operazioni di ricorso al mercato" per 2 miliardi; 2214 "Interessi sui buoni del Tesoro poliennali e su operazioni finanziarie effettuate sui buoni medesimi" per 1,59 miliardi.

[101] In particolare, in ragione degli impegni non pagati nell'anno per 130,5 milioni relativi alle provvigioni per il collocamento dei prestiti emessi dallo Stato sul mercato interno e compenso per la Banca d'Italia per le connesse attività (cap. 2247); dal lato della spesa per interessi passivi, i residui prodotti nell'anno di maggior rilievo si riferiscono per 156,5 milioni agli impegni non pagati sugli interessi sui prestiti internazionali, interessi derivanti da operazioni finalizzate alla ristrutturazione di prestiti emessi all'interno e all'estero, nonché interessi ed oneri da operazione di accensione, ristrutturazione o chiusura anticipata di operazioni derivate (cap. 2219).

TAVOLA 18

PROGRAMMA 1 "ONERI PER IL SERVIZIO DEL DEBITO STATALE" - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui di nuova formazione Totali		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Consumi intermedi	802	733	629	644	629	513	0	131	-	-	173	89
Altre uscite correnti	79.594	78.387	73.437	71.220	73.253	71.052	184	169	-	-	6.157	7.167
di cui: interessi passivi	79.594	78.387	73.437	71.220	73.253	71.052	184	169	-	-	6.157	7.167
Spese correnti	**80.396**	**79.120**	**74.066**	**71.864**	**73.882**	**71.565**	**184**	**299**	**-**	**-**	**6.330**	**7.256**
SPESE FINALI	**80.396**	**79.120**	**74.066**	**71.864**	**73.882**	**71.565**	**184**	**299**	**-**	**-**	**6.330**	**7.256**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Se si analizza il programma 1 in relazione alle attività svolte come definite in sede di programmazione, si osserva che la gestione principale riferita al pagamento degli oneri relativi ai titoli di Stato assorbe la quasi totalità delle risorse: la spesa in termini di stanziamenti di competenza è stata nel 2016 pari a 74,5 miliardi (-5 per cento, pari a 3,5 miliardi, rispetto al dato pianificato ad inizio anno) pagata nell'anno per un importo pari a 68,14 miliardi[102].

In merito alla gestione della spesa derivante dal pagamento della quota interessi sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato, dagli Enti e dalle Pubbliche amministrazioni le risorse stanziate nel 2016 sono state pari a 1,41 miliardi (-7 per cento, pari a circa 104 milioni, rispetto al dato pianificato ad inizio anno) e pagate nell'anno per un importo pari a 1,32 miliardi[103]

Infine, con riferimento ai costi per il collocamento dei prestiti emessi dallo Stato, la spesa in termini di stanziamenti di competenza è stata nel 2016 pari a 730 milioni (-9 per cento, pari a 70 milioni, rispetto al dato pianificato ad inizio anno). Le risorse stanziate risultano pagate nell'anno per un importo pari a 510,36 milioni[104]. Un aspetto che richiede un approfondimento riguarda i costi per il collocamento dei titoli di Stato[105] che sono rappresentati essenzialmente dalle commissioni/provvigioni da corrispondere agli intermediari per tale servizio. Nel 2016 sono stati impegnati circa 560 milioni (pagati circa 429 milioni) per le provvigioni dei collocamenti in asta, che rappresentano la tipologia prevalente di emissione, a valere sul capitolo 2247, e 81,5 milioni (pagati per 81,3 milioni) per le commissioni di collocamento dei titoli piazzati mediante sindacato e per i BTP Italia, a valere sul capitolo 2242. Le aliquote delle provvigioni in asta sono rimaste pressoché inalterate rispetto al precedente anno, con il nuovo BTP a 20 anni, emesso per la prima volta proprio nel 2016, sui livelli di provvigione del BTP a 15 anni.

3.3.2. Programma "Rimborsi del debito statale"

Il programma 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

---

[102] I dati sopra rappresentati, sia con riferimento agli stanziamenti che ai relativi pagamenti, corrispondono alla somma delle risultanze contabili di competenza del 2016 riconducibili ai capitoli indicati dall'Amministrazione come riferibili all'obiettivo n. 187 presente in nota integrativa "Pagamento degli oneri relativi ai titoli di Stato".

[103] I dati sopra rappresentati, sia con riferimento agli stanziamenti che ai relativi pagamenti, corrispondono alla somma delle risultanze contabili di competenza del 2016 riconducibili ai capitoli indicati dall'Amministrazione come riferibili all'obiettivo n. 305 presente in nota integrativa "Pagamento della quota interessi sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato, dagli Enti e dalle Pubbliche amministrazioni".

[104] I dati sopra rappresentati, sia con riferimento agli stanziamenti che ai relativi pagamenti, corrispondono alla somma delle risultanze contabili di competenza del 2016 riconducibili ai capitoli indicati dall'Amministrazione come riferibili all'obiettivo n. 309 presente in nota integrativa "Costi per il collocamento dei prestiti emessi dallo Stato".

[105] Rappresenta uno degli obiettivi del programma 1 indicato in nota integrativa per il triennio 2016-2018 (obiettivo 309).

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 217,7 miliardi[106].

Rispetto al 2015 si evidenzia una diminuzione degli stanziamenti definitivi di competenza (-14,4 miliardi) al quale corrisponde una diminuzione delle risorse impegnate (-19,6 miliardi). Sono in ogni caso aumentate le economie[107]. Si sono invece ridotti i residui di competenza, per circa 3 miliardi del loro ammontare rispetto allo scorso anno. In particolare si evidenzia che sul capitolo 9565 relativo alle somme da destinare all'ammortamento dei titoli di Stato sono state pagate quasi interamente le somme impegnate (2 miliardi a fronte di somme impegnate per 2,16 miliardi).

TAVOLA 19

PROGRAMMA 2 "RIMBORSI DEL DEBITO STATALE" - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui di nuova formazione Totali		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
Classificazione economica	**2015**	**2016**	**2015**	**2016**	**2015**	**2016**	**2015**	**2016**	***2015***	***2016***	**2015**	**2016**
Rimborso passività	232.115	217.746	214.576	195.004	211.351	194.763	3.228	241	*3*	-	17.536	22.742
SPESE COMPLESSIVE	**232.115**	**217.746**	**214.576**	**195.004**	**211.351**	**194.763**	**3.228**	**241**	*3*	-	**17.536**	**22.742**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Analizzando anche il programma 2 in relazione alle attività svolte come definite in sede di programmazione, si osserva che la gestione principale riferita al rimborso dei titoli di Stato assorbe la maggior parte delle risorse: la spesa in termini di stanziamenti di competenza è stata nel 2016 pari a 216,36 miliardi (0,1 per cento in più, pari a 245 milioni, rispetto al dato pianificato ad inizio anno) impegnata per il 90 per cento (pari a 194,24 miliardi) e quasi completamente pagata nell'anno (per circa 194 miliardi)[108].

Con riferimento alla gestione della spesa derivante dal rimborso della quota capitale sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato, dagli Enti e dalle Pubbliche amministrazioni, le risorse stanziate nel 2016 sono state pari a circa 1,20 miliardi (in linea con lo stanziato di inizio anno) impegnate per il 49 per cento nel corso dell'anno (per 588,5 milioni), e, quest'ultime, completamente pagate nell'anno[109].

---

[106] 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 (come per il 2015); 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 48,9 miliardi (62 miliardi nel 2015). Tali voci di spesa si distinguono dalle altre anche per rilevanza in termini di economie prodotte nell'anno.

[107] 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.

[108] I dati sopra rappresentati, sia con riferimento agli stanziamenti che agli impegni e relativi pagamenti, corrispondono alla somma delle risultanze contabili di competenza del 2016 riconducibili ai capitoli indicati dall'Amministrazione come riferibili all'obiettivo n. 188 presente in nota integrativa "Rimborso dei titoli di Stato".

[109] I dati sopra rappresentati, sia con riferimento agli stanziamenti che agli impegni e relativi pagamenti, corrispondono alla somma delle risultanze contabili di competenza del 2016 riconducibili ai capitoli indicati dall'Amministrazione

Un accenno merita, infine, la questione del rimborso da parte della Banca d'Italia del controvalore delle monete metalliche in lire. A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 216 del 07 ottobre 2015[110], per l'esercizio finanziario 2016 è stata stanziata la somma di 3 milioni[111]. Il Dipartimento del tesoro ha autorizzato l'impegno e il contestuale pagamento di circa 2,5 milioni a favore delle Tesorerie dello Stato, per il ripianamento delle operazioni effettuate a valere sul conto Disponibilità con scritturazione in conto sospesi[112].

come riferibili all'obiettivo n. 304 presente in nota integrativa "Rimborso della quota capitale sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato, dagli Enti e dalle Pubbliche amministrazioni".

[110] Con detta sentenza la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con legge 22 dicembre 2011, n. 214. Detta disposizione normativa stabilisce, al comma 1, che: "*in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 3, commi 1 ed 1-bis, della legge 7 aprile 1997, n. 96, e all'articolo 52-ter, commi 1 ed 1-bis, del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213, le banconote, i biglietti e le monete in lire ancora in circolazione si prescrivono a favore dell'Erario con decorrenza immediata ed il relativo controvalore è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato*".

[111] Somma iscritta sullo specifico capitolo n. 9591 denominato "*Rimborso alla Banca d'Italia del controvalore delle banconote, dei biglietti e delle monete metalliche in lire presentate al cambio per il ritiro dalla circolazione*". L'Amministrazione riferisce che la Banca d'Italia ha comunicato di aver effettuato 223 operazioni di conversioni di lire in euro per complessivi 4,8 milioni di lire.

[112] A fronte della suddetta somma, sono stati emessi 31 mandati di pagamento a favore delle Tesorerie dello Stato.

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Considerazioni di sintesi
1. Programmazione strategica e finanziaria: *1.1. Quadro di insieme delle missioni; 1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale; 1.3. Riparto delle risorse assegnate agli obiettivi*
2. Analisi finanziarie e contabili: *2.1. Le risorse finanziarie assegnate; 2.2. Analisi della gestione della spesa*
3. Missioni e programmi: *3.1. Missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese";* 3.1.1. Programma 5 "Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo"; 3.1.2. Programma 6 "Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali"; 3.1.3. Programma 7 "Incentivazione del sistema produttivo"; *3.2. Missione 16 "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo";* 3.2.1. Programma 5 "Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *Made in Italy*"; *3.3. Missione 10 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche";* 3.3.1. Programma 7 "Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile"; *3.4. Missione 15 "Comunicazione";* 3.4.1. Programma 5 "Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico"; 3.4.2. Programma 8 "Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali"; 3.4.3. Programma 9 "Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti"

Considerazioni di sintesi

Il mandato istituzionale del Ministero dello sviluppo economico (MISE) è sostenere i soggetti economici nel mercato globale mediante gli strumenti offerti in ambito comunitario, nazionale e regionale, favorire lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo, promuovere la concorrenza sul mercato, favorire la crescita, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici contenendo il costo e l'impatto sull'ambiente, tutelare i consumatori, favorire il passaggio ad una economia digitale di sistema.

La configurazione del MISE, quale risultante dell'accorpamento di preesistenti dicasteri, trova quindi ragione nella volontà di individuare una Amministrazione centrale di riferimento per i principali settori produttivi dell'economia italiana[1]. Anche l'opzione per una struttura per direzioni in luogo di quella preesistente organizzata per dipartimenti – esercitata con il dPCM 5

[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 preesistenti: industria, commercio e artigianato - più recentemente Ministero delle attività produttive, commercio internazionale e comunicazioni.

dicembre 2013, n. 158 - intendeva meglio corrispondere, almeno nelle intenzioni, alle esigenze di integrazione delle strutture e di coordinamento delle diverse politiche, al fine di favorire l'unitarietà dell'azione amministrativa, in coerenza con la *Mission* istituzionale del Ministero. Tuttavia, per quasi l'intero anno 2016, si è verificato il permanere della criticità già rilevata nella relazione dello scorso esercizio, ovvero la vacanza del posto di funzione che avrebbe dovuto garantire il raccordo tra gli indirizzi politici e la realizzazione coordinata degli obiettivi gestionali rispetto ai 15 uffici di livello dirigenziale generale costituenti autonomi Centri di responsabilità[2]: soltanto a distanza di quasi tre anni dall'adozione del nuovo regolamento di organizzazione, si è provveduto, con decreto del Presidente della Repubblica del 5 ottobre 2016, al conferimento dell'incarico di Segretario Generale[3] e solo nel 2017 si sono definite le procedure di individuazione degli uffici di supporto al medesimo[4].

La richiamata necessità di un coordinamento unitario delle funzioni intestate al MISE dovrebbe anche riflettersi nella organizzazione degli uffici periferici.

Il percorso che ha visto lo scorso anno alleggerire notevolmente - tanto lo stato di previsione quanto l'organizzazione e la dotazione organica del MISE con il trasferimento della missione più consistente (la 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale") -, potrebbe trovare ulteriori sviluppi mantenendo 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. Peraltro, nel 2016, per gli indirizzi strategici del Ministero sono risultate allocate risorse che raggiungono appena il 3,5 per cento degli stanziamenti iniziali. Un aspetto, quest'ultimo, che sembra confermare un tratto caratterizzante del Dicastero, ove sono prevalenti risorse finanziarie facenti capo non solo ad attività tipiche e storicizzate, ma anche a gestioni strategiche di altri ministeri (quali appunto la Difesa).

Nell'atto di indirizzo per il 2016, in continuità con le direttive programmatiche degli esercizi precedenti, risulta evidenziata la necessità di restituire centralità all'impresa al fine di incidere positivamente sul ciclo economico e viene sottolineato, a tal fine, il ruolo strategico del Ministero nel considerare unitariamente le *policy* rivolte all'industria con la linea di interventi a sostegno dell'innovazione e della ricerca.

Gli obiettivi della Direttiva trovano corrispondenza nella Nota integrativa ove si osserva un numero complessivo elevato degli stessi, che peraltro si consolida nell'esercizio successivo a quello in esame. Un aspetto originariamente connesso ad esigenze di natura organizzativa, sul quale andrebbe posta particolare attenzione, al fine di verificarne la effettiva occorrenza ai fini del perseguimento degli obiettivi programmatici e della correlata verifica del conseguimento degli stessi.

La gestione nel 2016 è stata caratterizzata da stanziamenti definitivi per circa 7,4 miliardi, maggiori del 22 per cento rispetto all'esercizio precedente (6 miliardi). L'incremento ha interessato esclusivamente la spesa in conto capitale. In particolare a crescere in modo prevalente è stata la spesa per contributi agli investimenti per imprese private (categoria di spesa XXII, nell'ambito della missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese").

---

[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.

[3] 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 iniziali di competenza ammontano a circa 556 mila e si sono ridotti nel corso dell'esercizio 2016 a circa 88 mila.

[4] Per effetto del d.m. 24 febbraio 2017, gli Uffici del Segretario sono stati articolati nelle seguenti due Divisioni di livello dirigenziale non generale che supportano il Segretariato nell'attività organizzativa, di coordinamento e di monitoraggio: Divisione I - Pianificazione strategica e affari internazionali e Divisione II - Amministrazione e comunicazione. Detto decreto è stato emanato una volta rilevata l'esigenza di provvedere all'aumento degli uffici di livello non generale del Segretariato generale e sostituisce i precedenti decreti ministeriali 17 luglio 2014 e 30 ottobre 2015.

La missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" comprende circa l'85 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, intersecando, dunque, competenze, attività e procedure di due Amministrazioni, con complicazioni dovute al non sempre facile coordinamento fra aspetti amministrativi e contrattuali, da un lato, e gestione finanziaria dall'altro; il programma 7 "Incentivazione del sistema produttivo", nell'ambito del quale si è osservato, nel corso del 2016, un incremento del volume di attività nella gestione del Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese rispetto agli esercizi precedenti. Particolare attenzione merita il progetto di revisione del sistema di valutazione di questo Fondo che prevede il passaggio dall'attuale modello di *credit scoring* a un modello di *rating*, al fine di graduare l'intensità delle coperture in funzione del rischio delle imprese e meglio veicolare il supporto dell'intervento pubblico. Da segnalare anche l'incremento del ricorso agli incentivi previsti dalla c.d. "Nuova Sabatini", a seguito delle semplificazioni introdotte nella procedura di assegnazione.

Anche rispetto all'esercizio 2016, merita particolare attenzione la 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 2,87 per cento dell'ammontare complessivo), riveste una speciale valenza strategica ai fini dello sviluppo economico del Paese. Il programma 5, su cui risulta stanziato il 96,36 per cento delle risorse della missione, ha avuto quale principale obiettivo l'attuazione ed il monitoraggio del Piano Straordinario per la promozione del *Made in Italy*, rispetto al quale la Corte, già nelle precedenti relazioni ha avuto modo di segnalare l'esigenza di un coordinamento con le misure tradizionalmente adottate per il sostegno delle imprese italiane nei mercati internazionali. Per il monitoraggio e la valutazione dell'impatto delle iniziative concluse ed in corso, è stato affidato, con gara, un incarico ad un soggetto esterno, la cui attività andrà ad ogni buon conto ad aggiungersi ai controlli interni sulle modalità di realizzazione delle attività dal punto di vista dell'efficienza.

Le pur ingenti risorse stanziate sulla missione 10 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche" (651,5 milioni), non esauriscono il contributo della collettività agli obiettivi alla stessa riconducibili. Gli interventi nel settore, infatti, risultano in misura notevolmente superiore supportati da risorse derivanti da alcune componenti della bolletta elettrica riguardanti la spesa per gli "oneri generali di sistema" (nel 2015, ultimo anno su cui vi è la disponibilità dei dati, per un importo di circa 15 miliardi): una quota crescente e sempre più significativa della spesa, dovuta in misura prevalente al sostegno delle energie rinnovabili, nonché al finanziamento del *decommisioning* del nucleare. Nell'ambito del programma 7, per il quale sono state stanziate le dotazioni maggiori, sono assegnati due macro-obiettivi, diminuire i prezzi dell'energia e promuovere la trasformazione del sistema energetico verso una maggiore sostenibilità, che se implicano costi aggiuntivi di breve e medio termine, sono suscettibili di produrre effetti positivi quantificabili solo nel lungo termine. Quanto al meccanismo di funzionamento della ricerca di sistema elettrico nazionale, è in atto un processo di riforma, volto a favorirne le sinergie con gli indirizzi strategici di lungo periodo. In merito al processo di *decommisioning* dei siti nucleari esistenti si è dovuto prendere atto dell'avanzamento di progetti diversi rispetto a quelli programmati per la "Commessa Nucleare", nonché della persistenza dei ritardi per la localizzazione e realizzazione del Deposito nazionale e parco tecnologico.

Nell'ambito della missione 15 "Comunicazioni", su cui è gestito il 2,76 per cento dell'ammontare complessivo delle risorse del MISE, anche nel 2016 predominanti sono state le iniziative dirette allo sviluppo della banda larga e ultralarga, sia sul piano delle infrastrutture che su quello dei servizi.

1. Programmazione strategica e finanziaria

1.1. Quadro di insieme delle missioni

Il modello organizzativo del MISE, per l'anno 2016, è articolato su diciassette Centri di responsabilità (C.d.R.)[5] impegnati su otto missioni, di cui cinque condivise con altri Ministeri (11, 15, 17, 32 e 33). I programmi complessivamente restano 18 come per il precedente anno e non sono stati oggetto di modifiche, salvo che per quelli delle missioni 32 "Servizi istituzionali e generali per le Amministrazioni di competenza" e 33 "Fondi da ripartire", trasversali a ciascun stato di previsione dei Ministeri, che hanno subito variazioni nel contenuto pur mantenendo la medesima denominazione[6].

Come si evince dalla tavola che segue, le missioni su cui risultano i maggiori stanziamenti sono la 11, la 10, la 15 e la 16, e su di esse, di seguito, saranno svolti alcuni approfondimenti.

TAVOLA 1

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER MISSIONI

(in migliaia)

Missioni	Valori			Variazioni % anno precedente			Composizione %		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	287.185	659.823	611.520	2664,39	129,76	-7,32	2,45	10,88	8,27
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	4.713.097	4.822.081	6.255.773	10,61	2,31	29,73	40,17	79,55	84,59
012.Regolazione dei mercati	27.306	39.954	41.762	-58,19	46,32	4,52	0,23	0,66	0,56
015.Comunicazioni	224.465	169.571	204.159	-42,12	-24,46	20,40	1,91	2,80	2,76
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	162.869	262.554	212.311	-6,77	61,21	-19,14	1,39	4,33	2,87
017.Ricerca e innovazione	271.111	11.482	10.380	1,81	-95,76	-9,60	2,31	0,19	0,14
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.734	0	0	13,43	-100,00		0,01	0,00	0,00
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	5.984.612	0	0	-26,47	-100,00		51,01	0,00	0,00
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	46.093	79.630	45.407	0,48	72,76	-42,98	0,39	1,31	0,61
033.Fondi da ripartire	13.082	16.794	13.779	-18,59	28,38	-17,95	0,11	0,28	0,19
Totale	**11.731.554**	**6.061.890**	**7.395.091**	**-12,24**	**-48,33**	**21,99**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche per il 2016 maggiori risorse (circa l'84,6 per cento) risultano stanziate per la missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese". Nel corso del 2016 gli stanziamenti definitivi di competenza si sono incrementati di circa il 29,7 per cento rispetto allo scorso anno.

[5] Si tratta delle 15 Direzioni Generali più il Gabinetto ed il Segretariato.

[6] Invece, per effetto delle novità introdotte nella riforma della struttura del bilancio dello Stato (decreto legislativo del 12 maggio 2016, n. 90), per il 2017 vi è stata una revisione dei programmi sia nel contenuto che nella denominazione.

L'incremento ha riguardato tutti i programmi[7], fatta eccezione per quello di pertinenza del Segretariato che ha visto ridurre le proprie risorse[8].

Per la missione 10 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche" sono stanziate l'8,3 per cento delle risorse definitive di competenza del Ministero. Gli stanziamenti definitivi subiscono una riduzione rispetto al precedente anno pari al 7,3 per cento. In particolare minori stanziamenti risultano per il programma 6 "Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture mercati gas e petrolio e relazioni internazionali nel settore energetico"[9].

Alla missione 15 "Comunicazioni" sono confluiti circa il 2,8 per cento degli stanziamenti definitivi del Ministero. L'incremento di circa il 20,4 per cento degli stessi rispetto al 2015, ha riguardato prevalentemente il programma 8 "Servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali"[10].

La missione 16 "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo" rappresenta circa il 2,9 per cento degli stanziamenti definitivi del Ministero. Nel 2016 si rileva una riduzione del 19,1 per cento ascrivibile essenzialmente al programma 5 "Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *made in Italy*"[11].

1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale

Per il 2016, l'atto d'indirizzo del 3 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 per il commercio internazionale e quattro per il settore delle imprese. Permane, dunque, in continuità con gli indirizzi strategici degli esercizi precedenti, un impianto che tende a restituire centralità all'impresa al fine di incidere positivamente sul ciclo economico. A tale riguardo l'atto di indirizzo ha inteso sottolineare e valorizzare l'importanza strategica dell'attività del Ministero al fine di considerare unitariamente le *policy* rivolte all'industria con la linea di interventi a sostegno dell'innovazione e della ricerca.

Si segnala, inoltre, come il ruolo del MISE risulti valorizzato anche attraverso misure di carattere orizzontale che riguardano, da un lato il settore energetico quale elemento chiave per la crescita sostenibile del Paese, dall'altro la concorrenza dei mercati e la rimozione degli ostacoli all'attività di impresa, sul duplice fronte dei costi e delle semplificazioni[12].

---

[7] L'incremento degli stanziamenti definitivi si riferisce principalmente ai seguenti capitoli: 7419 "Contributi per il finanziamento di interventi nel settore marittimo a tutela degli interessi di difesa nazionale", 7420 "Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese" e 7421 "Interventi agevolativi per il settore aeronautico" del programma 5 "Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo"; 7400 "Finanziamenti statali a favore del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria per far fronte alle indilazionabili esigenze finanziarie" del programma 6 "Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali"; 7342 "Fondo per la competitività e lo sviluppo", 7343 "Contributi per l'erogazione di finanziamenti per contratti di sviluppo nel settore industriale" e 7489 "Contributi per l'acquisto a tasso agevolato di nuovi macchinari, impianti e attrezzature ad uso produttivo a favore delle piccole e medie imprese" del programma 7 nonché al capitolo 7476 "Interventi in materia di brevettuali e per le attività connesse con la ricerca di anteriorità" del programma 10 "Lotta alla contraffazione e tutela della proprietà industriale".

[8] Le risorse stanziate ad inizio anno pari a circa 556 mila, già inferiori a quelle del 2015 (circa 2 milioni), sono state ulteriormente ridotte a circa 88 mila nel corso dell'anno 2016.

[9] Si tratta essenzialmente dei capitoli 3125 "Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione" e 7230 "spese per lo sviluppo delle infrastrutture di reti di comunicazione".

[10] Nel dettaglio, si tratta del capitolo 3542 "Restituzione di somme indebitamente versate in entrata".

[11] Si tratta in particolare dei capitoli 2535 "Fondo da assegnare all'agenzia per la promozione all'estero, l'internazionalizzazione delle imprese italiane e l'attrazione degli investimenti esteri" e 7481 "Somme da destinare alla realizzazione di azioni a sostegno di una campagna promozionale straordinaria a favore del *made in Italy*".

[12] In una ottica prospettica, si sottolinea come, con maggiore dettaglio l'atto di indirizzo per il triennio successivo (2017-2019), adottato in data 21 giugno 2016, abbia evidenziato il ruolo del MISE nell'ambito, da un lato di importanti misure a favore degli investimenti che impattano nel breve e medio tempo (quali la "Nuova Sabatini", il credito di imposta per l'acquisto di macchinari, il super-ammortamento, gli incentivi alle imprese per acquisto di mezzi di trasporto), dall'altro del processo di riforme strutturali volte ad incidere sull'andamento di lungo periodo dell'economia italiana. In particolare, sotto quest'ultimo profilo, vengono in rilievo il rilancio della produttività aggregata, in ciascuna

Dalle suindicate priorità politiche discendono i ventuno obiettivi strategici contenuti nella Direttiva Generale per l'attività amministrativa e la gestione del MISE per l'anno 2016, emanata con decreto ministeriale del 21 giugno 2016, ove detti indirizzi vengono raccordati con la programmazione strategica ed operativa connessa all'azione amministrativa. Con decreto ministeriale del 25 novembre 2016, a seguito dell'insediamento del nuovo Ministro, si sono operate modifiche alla Direttiva che hanno però interessato solo alcuni obiettivi operativi, attuativi degli obiettivi strategici.

Avendo riguardo agli obiettivi strategici, si osserva come le attività indicate come prioritarie dal Ministero, nell'ambito del Programma nazionale di politica industriale, attengono alla promozione della competitività, attraverso la definizione di *policy* principalmente nell'ambito di macro aree ritenute determinanti (quali quelle riconducibili alle Bioeconomie e all'Economia circolare, alla Farmaceutica, alle Industrie culturali e creative, alla *Space economy*, alle industrie energivore e al tema delle linee di sviluppo secondo quanto indicato dal sistema *Industry* 4.0). Sono stati in ogni caso mantenuti fermi il monitoraggio e la promozione dell'ecosistema delle *start up* e delle piccole e medie imprese (PMI) innovative, la gestione delle crisi industriali per il rilancio dei territori in difficoltà e la salvaguardia dei livelli occupazionali, come pure la vigilanza sul sistema cooperativo finalizzata alla verifica di condizioni "spurie" o anticoncorrenziali ed alla prevenzione del rischio di insolvenza.

Per quanto riguarda l'obiettivo strategico del sostegno agli investimenti, in un contesto di generale contrazione delle disponibilità finanziarie, si è puntato ad una trasformazione del sistema, ai fini di un più efficiente impiego delle risorse pubbliche ed una maggiore focalizzazione degli interventi per contrastare i fattori di debolezza. In particolare i tre obiettivi ritenuti prioritari sono il sostegno agli investimenti fissi ("Nuova Sabatini") e la facilitazione dell'accesso al credito (Fondo di Garanzia), il sostegno alla ricerca, sviluppo e innovazione (Fondo crescita sostenibile) e il riequilibrio economico territoriale (Contratti di Sviluppo e Zone Franche Urbane).

È rimasta quale obiettivo la semplificazione amministrativa per le imprese e la promozione della concorrenza attraverso l'esame e la proposta di rimozione degli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, avuto anche riguardo al previsto riassetto e alla razionalizzazione organizzativa delle Camere di Commercio.

Per quanto riguarda, invece, il settore dell'energia, a fronte del paventarsi, dopo anni di contrazione, di un aumento dei consumi energetici, nei documenti di programmazione si è sottolineata la necessità di una crescita sostenibile - dal punto di vista economico e ambientale - innovando il modo di produrre ed impiegare l'energia, per raggiungere gli obiettivi della Strategia Energetica Nazionale, da perseguire dedicando sempre particolare attenzione alla componente della sicurezza[13].

In considerazione, poi, dell'essenzialità rispetto alla crescita di uno sviluppo del settore delle comunicazioni elettroniche e di quello della radiodiffusione - per il loro impatto sulla economia, come anche sulla sicurezza dello Stato, e in settori quali la protezione civile, la salute e l'ambiente - è stato dato impulso al potenziamento infrastrutturale della Banda Larga, finalizzata alla riduzione del Divario Digitale, nella promozione dell'innovazione tecnologica con le reti ad alta velocità e di nuova generazione (Banda Ultralarga), nonché nell'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse frequenziali[14].

---

delle sue dimensioni, il sostegno all'innovazione, al digitale, nonché alla ricerca e sviluppo, anche con l'avvio del piano "Manifattura Italia".

[13] Nel 2016 lo stanziamento di risorse iniziali per il programma 8 "Sviluppo, innovazione, regolamentazione e gestione delle risorse minerarie ed energetiche" è aumentato anche se complessivamente le risorse della missione sono diminuite, rispetto al 2015, per effetto di una rilevante riduzione delle risorse messe a disposizione del programma 7 "Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile".

[14] Sul programma 8 "Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali" sono aumentate le risorse stanziate nel 2016, in connessione con l'obiettivo strategico dell'ottimizzazione dell'uso delle frequenze per i nuovi servizi digitali.

Il MISE ha proseguito nell'attuazione di politiche di sostegno all'*export* e all'internazionalizzazione del sistema produttivo e gli interventi per la negoziazione degli Accordi bilaterali di libero scambio tra l'UE e alcuni Paesi Terzi, tra cui gli Stati Uniti, il Giappone e i Paesi ASEAN.

Per quanto riguarda, infine, il funzionamento della macchina amministrativa, la Direttiva ha confermato anche per il 2016 la priorità di portare avanti le azioni per la *spending review*, l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse finanziarie e la valorizzazione di quelle umane[15].

1.3. Riparto delle risorse assegnate agli obiettivi

Gli obiettivi della Direttiva trovano corrispondenza nella Nota integrativa al bilancio attraverso la quale si aggancia l'allocazione delle risorse alla programmazione strategica. Il Ministero presenta un numero complessivo di obiettivi elevato se confrontato alle altre Amministrazioni (123 obiettivi di cui 21 strategici). Ad essi corrispondono nella maggior parte dei casi stanziamenti di ridotta entità rispetto a quelli complessivi di ciascun programma (più del 70 per cento rientrano in classi d'importo inferiori ai 2 milioni di euro)[16]. Una caratteristica che risente anche del maggior numero di programmi individuati a seguito della riorganizzazione del Dicastero per direzioni, in luogo della precedente articolata su base dipartimentale, ma che si consolida, invece che ridimensionarsi, nell'esercizio successivo a quello in esame, primo anno di applicazione delle riforme introdotte al bilancio dello Stato volte a rafforzarne la trasparenza e leggibilità, nonché a efficientare la programmazione e gestione della spesa: il numero degli obiettivi nel 2017 risulta ancora più alto (127) con un crescente peso di quelli rientranti nelle classi d'importo inferiori ai 2 milioni di euro (passati al 75 per cento)[17]. Un aspetto dunque quest'ultimo che, connesso ad esigenze di natura meramente organizzativa, andrebbe sottoposto ad attenzione, al fine di verificarne, in coerenza con le ragioni sottostanti alle riforme ordinamentali in atto, la effettiva occorrenza ai fini del perseguimento degli obiettivi programmatici e della correlata verifica del conseguimento degli stessi.

Dal punto di vista delle risorse finanziarie, come evidenziato dalla tavola che segue, lo stanziamento iniziale complessivo dell'esercizio 2016, in termini di competenza, è pari a 4,8 miliardi (più del 6 per cento rispetto al 2015), mentre per i tre principali macro-aggregati (funzionamento, interventi ed investimenti) risultano complessivamente dotazioni per 4,44 miliardi. Su tale stanziamento iniziale il 3,98 per cento è assorbito dalle spese di funzionamento, pari a 176,97 milioni, in diminuzione del 8,51 per cento rispetto a quelle del precedente anno finanziario (pari a 193,44 milioni)[18]; il 7,57 per cento è rappresentato dalle spese per interventi, pari a 336,2 milioni, in riduzione del 7,8 per cento rispetto al 2015 (pari ad 364,78 milioni) [19]; l'88,45 per cento dalle spese per investimenti, pari a 3,93 miliardi, incrementatesi del 8,6 per cento rispetto al 2015 (pari a 3,62 miliardi)[20]. Si evidenzia, nella struttura del bilancio, l'accentuata concentrazione delle risorse in due C.d.R. (D.G. per la politica industriale e la

---

[15] Con decreto ministeriale del 26 febbraio 2016, il Ministero ha aggiornato i servizi e i relativi *standard* di qualità erogati. I servizi censiti ed i relativi standard sono stati definiti nell'ambito di un processo volto ad ampliarne il numero ed accrescerne la qualità, al fine di meglio rispondere alle esigenze dell'utenza.

[16] Fanno eccezione i programmi: "Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile" della missione 10 "Energia", nonché il programma "Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *Made in Italy*" della missione 16 "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo".

[17] Si precisa che nel 2017 le missioni di competenza del Ministero sono diventate 7 (da 8 del 2016), cui fanno riferimento 17 programmi (da 18 del 2016).

[18] Nell'ambito degli stanziamenti per le spese di funzionamento, prevalenti sono le somme relative alla corresponsione degli stipendi al personale.

[19] Il decremento, secondo quanto appare nel Piano delle *performance*, è principalmente dovuto al perfezionamento delle procedure per la riduzione della componente di tariffa elettrica.

[20] L'incremento degli investimenti viene attribuito dall'OIV ai lavori necessari a dotare alcuni uffici della sede di Roma, delle opportune dotazioni di sicurezza in ottemperanza alle disposizioni normative in materia (d.P.R. n. 151 del 2011 e d.lgs. n. 81 del 2008).

competitività e le piccole e medie imprese e D.G. per gli incentivi alle imprese) che da soli ricomprendono il 74 per cento delle risorse complessive assegnate al Ministero. Per entrambi trattasi, per massima parte, di stanziamenti per investimenti[21].

Ma quello che in questa sede preme maggiormente sottolineare è come, rispetto al 2015, risultino in aumento le risorse destinate esclusivamente gli obiettivi non strategici (in aumento del 30 per cento) a fronte di un notevole decremento (pari all'83 per cento) di quelle destinate agli obiettivi strategici: se nel 2015 gli stanziamenti iniziali di competenza per gli obiettivi strategici erano pari a poco più del 21 per cento, nel 2016 non raggiungono il 3,5 per cento, mentre quelli per gli altri obiettivi sono passati dal 78,7 per cento del 2015 al 96,54 per cento del 2016. In definitiva nel 2016 per gli indirizzi strategici del Ministero risultano allocate risorse ancora minori che nello scorso anno, in termini assoluti e percentuali, rispetto alla dotazione complessiva. Un aspetto quest'ultimo che sembra confermare un tratto caratterizzante il Dicastero che riguarda la assegnazione ed effettiva gestione delle risorse, già rilevato nella relazione dello scorso anno: risultano prevalenti risorse finanziarie facenti riferimento a gestioni strategiche di altri ministeri o comunque ad attività tipiche e storicizzate che, in quanto tali, non appaiono riconducibili ad attività strategiche della Direttiva annuale[22].

Per quanto concerne le risorse destinate all'attuazione degli obiettivi strategici, in termini di rilevanza finanziaria, risultano incrementate, rispetto all'esercizio precedente, quelle destinate alla "Comunicazione" (missione 15)[23]. L'incremento è ancora più evidente nell'ambito della missione 10 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche", nel programma 10.8 "Sviluppo, innovazione, regolamentazione e gestione delle risorse minerarie ed energetiche" che passa da 4,82 milioni a 10,71 milioni. Per la missione "Competitività e dello sviluppo delle imprese" (missione 11), se risulta confermata la preminente dotazione finanziaria assegnata complessivamente alla stessa, tuttavia si rileva una diminuzione delle risorse riferite agli obiettivi strategici ed un aumento di quelle destinate agli altri obiettivi.

Fra gli obiettivi non strategici si segnala, invece: l'incremento del 35 per cento, relativo alla missione 11, per effetto dell'aumento delle risorse assegnate al programma 11.7 "Incentivazione del sistema produttivo", quale effetto del rilevante stanziamento sull'obiettivo relativo agli interventi di sostegno per l'accesso al credito, gestione crediti di imposta e di altri incentivi fiscali (circa 802 milioni); sono aumentate poi del 19 per cento quelle della missione 10, in particolare per effetto dell'incremento delle risorse assegnate al programma 10.8 "Sviluppo, innovazione, regolamentazione e gestione delle risorse minerarie ed energetiche" a seguito dell'attribuzione di risorse per l'obiettivo riguardante il trasferimento risorse finanziarie (*Royalties*), in attuazione del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 145 (pari a 60 milioni).

---

[21] La spesa del Ministero, in termini di stanziamenti iniziali, è per 82 per cento spesa in conto capitale che si sostanzia in particolare, per il 77 per cento, in contributi agli investimenti ad imprese. In generale i programmi prevalentemente destinati a investimenti sono: il programma 10.7 "Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile" che finanzia tramite contributi le spese di natura obbligatoria e di funzionamento dell' ENEA per circa 144 milioni nel 2016; il programma 16.5 "Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *Made in Italy*" per circa 60 milioni nel 2016; il programma 11.5 "Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo" che include i contributi agli investimenti per il sostegno e il rilancio della competitività e dell'innovazione industriale destinati principalmente al settore aeronautico e marittimo, per oltre 2 miliardi nel 2016; il programma 11.7 "Incentivazione del sistema produttivo" caratterizzato dal Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (circa 717 milioni nel 2016), dai finanziamenti a favore delle zone franche urbane (40 milioni nel 2016), dai contributi per il finanziamento dei contratti di sviluppo nel settore industriale (circa 95 milioni nel 2016) e dal contributo per l'acquisto a tasso agevolato di nuovi macchinari, impianti e attrezzature ad uso produttivo a favore delle PMI, cd. "Nuova Sabatini" (circa 62 milioni nel 2016).

[22] Si richiama al riguardo, nell'ambito del macro-aggregato investimenti, l'elevato stanziamento del capitolo 7421 (*Interventi agevolativi per il settore aeronautico*), pari a 1,51 miliardi.

[23] In particolare sono raddoppiate quelle relative al programma 15.09 "Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti". L'incremento è ancora più evidente nel programma 15.05 "Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico" che passa da 288 mila a 757 mila.

TAVOLA 2

STANZIAMENTI INIZIALI DI COMPETENZA RIPARTITI PER OBIETTIVI

(in migliaia)

Missione		Programma	Stanziamento iniziale 2015					Stanziamento iniziale 2016					variazione % 2016 rispetto all'anno precedente		
			totali	obiettivi strategici	obiett. strat. %	altri obiett.	altri obiett. %	totali	obiettivi strategici	obiett. strat. %	altri obiett.	altri obiett. %	totali	obiettivi strat.	altri obiett.
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	006	Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture mercati gas e petrolio e relazioni internazionali nel settore energetico	2.791	1.451	0,03	1.340	0,03	2.916	1.516	0,03	1.399	0,03	4,5	4,5	4,5
	007	Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile	252.863	131.263	2,90	121.599	2,68	163.365	76.981	1,60	86.384	1,80	-35,4	-41,4	-29,0
	008	Sviluppo, innovazione, regolamentazione e gestione delle risorse minerarie ed energetiche	9.261	4.816	0,11	4.445	0,10	74.588	10.710	0,22	63.878	1,33	705,4	122,4	1336,9
	Totale		264.915	137.531	3,03	127.384	2,81	240.869	89.207	1,86	151.661	3,16	-9,1	-35,1	19,1
011. Competitivita' e sviluppo delle imprese	005	Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo	2.826.302	1.982	0,04	2.824.320	62,30	3.096.729	2.640	0,05	3.094.089	64,40	9,6	33,2	9,6
	006	Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali	8.500	68	0,00	8.432	0,19	9.599	365	0,01	9.235	0,19	12,9	437,1	9,5
	007	Incentivazione del sistema produttivo	887.808	733.917	16,19	153.891	3,39	953.884	4.296	0,09	949.588	19,76	7,4	-99,4	517,1
	010	Lotta alla contraffazione e tutela della proprieta' industriale	49.944	751	0,02	49.193	1,09	49.884	651	0,01	49.232	1,02	-0,1	-13,3	0,1
	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	-	0,00	2.170	0,05	556	-	0,00	556	0,01	-74,4		-74,4
	Totale		3.774.724	736.718	16,25	3.038.006	67,01	4.110.652	7.952	0,17	4.102.700	85,39	8,9	-98,9	35,0
012. Regolazione dei mercati	004	Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori	11.661	213	0,00	11.449	0,25	11.799	226	0,00	11.573	0,24	1,2	6,1	1,1
	Totale		11.661	213	0,00	11.449	0,25	11.799	226	0,00	11.573	0,24	1,2	6,1	1,1
015. Comunicazioni	005	Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico	10.146	288	0,01	9.859	0,22	11.111	757	0,02	10.354	0,22	9,5	163,1	5,0
	008	Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali	63.242	1.421	0,03	61.821	1,36	70.953	1.520	0,03	69.433	1,45	12,2	7,0	12,3
	009	Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti	41.916	745	0,02	41.171	0,91	39.536	1.478	0,03	38.058	0,79	-5,7	98,3	-7,6
	Totale		115.304	2.454	0,05	112.850	2,49	121.600	3.755	0,08	117.845	2,45	5,5	53,0	4,4
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	004	Politica commerciale in ambito internazionale	6.302	356	0,01	5.945	0,13	5.982	491	0,01	5.491	0,11	-5,1	37,8	-7,6
	005	Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	244.409	82.816	1,83	161.593	3,56	212.669	61.588	1,28	151.082	3,14	-13,0	-25,6	-6,5
	Totale		250.711	83.173	1,83	167.538	3,70	218.652	62.079	1,29	156.573	3,26	-12,8	-25,4	-6,5
017. Ricerca e innovazione	018	Ricerca, innovazione, tecnologie e servizi per lo sviluppo delle comunicazioni e della societa' dell'informazione	11.624	1.015	0,02	10.608	0,23	8.486	1.013	0,02	7.472	0,16	-27,0	-0,2	-29,6
	Totale		11.624	1.015	0,02	10.608	0,23	8.486	1.013	0,02	7.472	0,16	-27,0	-0,2	-29,6
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002	Indirizzo politico	19.960	-	0,00	19.960	0,44	18.263	-	0,00	18.263	0,38	-8,5	-	-8,5
	003	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	48.011	1.679	0,04	46.331	1,02	21.161	2.219	0,05	18.942	0,39	-55,9	32,1	-59,1
	Totale		67.971	1.679	0,04	66.291	1,46	39.424	2.219	0,05	37.205	0,77	-42,0	32,1	-43,9
033. Fondi da ripartire	001	Fondi da assegnare	36.708	-	-	36.708	0,81	53.134	-	0,00	53.134	1,11	44,7	-	44,7
	Totale		36.708	-	-	36.708	0,81	53.134	-	0,00	53.134	1,11	44,7	-	44,7
Totale			4.533.617	962.782	21,24	3.570.835	78,76	4.804.615	166.451	3,46	4.638.164	96,54	6,0	-82,7	29,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della nota integrativa alla legge di bilancio 2016-2018 del MISE

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

La gestione nel 2016 si è caratterizzata per lo stanziamento in corso d'anno di ulteriori risorse per 2,6 miliardi, con un incremento del 54 per cento rispetto agli stanziamenti iniziali (pari a 4,8 miliardi). Tale variazione delle risorse è stata determinata da DMT per circa 2,6 miliardi. Queste ultime ingenti variazioni hanno riguardato principalmente le missioni 10, 11 e 15[24].

[24] 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 209,7 milioni, il cap. 7660 "Fondo da assegnare per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione ed al miglioramento dell'efficienza energetica" per 133,3 milioni ed il cap. 7611 "Spese per l'esecuzione dell'accordo di

Nel 2016, dunque, gli stanziamenti definitivi ammontano a 7,4 miliardi, segnando un aumento di circa 1,3 miliardi rispetto all'esercizio precedente, pari al 22 per cento.

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Titolo	Esercizio	Iniziale	Variazioni	*di cui reiscrizioni*	Definitivo	Variazioni su anno precedente (Definitivi)	Composizione (Definitivi) %
TITOLO I Spese correnti	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
	2016	597.054	270.706	*3.694*	867.760	- 183.137	12
TITOLO II Spese in conto capitale	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
	2016	3.948.009	2.319.770	*313.226*	6.267.779	1.510.207	85
TITOLO III Rimborso passività finanziarie	2014	245.979	252	-	246.230	237.230	2
	2015	253.210	210	-	253.420	7.190	4
	2016	259.552	-	-	259.552	6.131	4
TOTALE	**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**
	2016	**4.804.615**	**2.590.476**	***316.920***	**7.395.091**	**1.333.201**	**100**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'incremento ha interessato esclusivamente la spesa in conto capitale che, in controtendenza rispetto allo scorso anno, è aumentata del 32 per cento, mentre la spesa corrente è diminuita del 17 per cento. In particolare ad incrementarsi in modo prevalente è stata la spesa per contributi agli investimenti per imprese private (categoria di spesa XXII) nell'ambito della missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese": le risorse del programma 7 allocate al Fondo per la competitività e lo sviluppo (capitolo 7342) hanno segnato un incremento complessivo di 770,4 milioni riconducibili principalmente al rilevante stanziamento di risorse sul Fondo di garanzia piccole e medie imprese (in applicazione del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225, che ha disposto il rifinanziamento di detto Fondo per il 2016 per un importo di 895 milioni); significativi sono stati anche gli aumenti registrati per 333,3 milioni sul capitolo 7419 riferito ai contributi per il finanziamento di interventi nel settore marittimo a tutela degli interessi di difesa nazionale e per 300 milioni sul capitolo 7400 riferito ai finanziamenti statali a favore del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria. Anche la spesa per il comparto aereonautico ha influito sull'incremento delle risorse stanziate per 153,5 milioni sul capitolo 7421 riguardante gli interventi agevolativi per questo settore.

cooperazione Italia-Russia sullo smantellamento dei sommergibili nucleari radioattivi della marina militare russa per la gestione sicura dei rifiuti radioattivi e del combustibile nucleare esaurito" per 31 milioni. In relazione alla missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese", si segnala la variazione che ha interessato il programma 5 "Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo" riferita al cap. 7421 "Interventi agevolativi per il settore aeronautico" per 86,3 milioni, quella che ha riguardato il programma 6 "Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali" riferita al cap. 7400 "Somme da destinare al Gruppo ILVA in amministrazione straordinaria per far fronte alle indilazionabili esigenze finanziarie" per 600 milioni, nonché quelle che hanno riguardato il programma 7 "Incentivazione del sistema produttivo" relative al cap. 7342 "Fondo per la competitività e lo sviluppo" per circa 1,1 miliardi (in applicazione del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225, che ha disposto il rifinanziamento del Fondo di garanzia per il 2016 per un importo di 895 milioni). Infine per quanto concerne la missione 15 "Comunicazioni" si registra la variazione apportata sul cap. 7230 "spese per lo sviluppo delle infrastrutture di reti di comunicazione" per 62,3 milioni.

TAVOLA 4

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo			Variazione su anno precedente %			Composizione %		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Spese per il personale	211.399	199.057	177.644	-3,59	-5,84	-10,76	2	3	2
di cui. imposte pagate sulla produzione	*11.696*	*11.269*	*10.003*	*-13,45*	*-3,65*	*-11,24*	*0*	*0*	*0*
Consumi intermedi	70.832	62.404	61.481	-4,82	-11,90	-1,48	1	1	1
Trasferimenti di parte corrente	589.352	695.298	546.869	45,17	17,98	-21,35	5	11	7
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	*127.529*	*287.205*	*176.084*	*32,23*	*125,21*	*-38,69*	*1*	*5*	*2*
Altre uscite correnti	114.641	94.138	81.766	121,21	-17,88	-13,14	1	2	1
di cui: interessi passivi	80.036	68.993	50.381	615,56	-13,80	-26,98	1	1	1
SPESE CORRENTI	**986.224**	**1.050.897**	**867.760**	**31,24**	**6,56**	**-17,43**	**8**	**17**	**12**
Investimenti fissi lordi	168.410	144.475	285.006	-23,32	-14,21	97,27	1	2	4
Trasferimenti in c/capitale	9.833.312	3.954.591	5.144.808	-19,15	-59,78	30,10	84	65	70
di cui: alle Amministrazione pubbliche	*1.608.290*	*226.285*	*195.897*	*-22,55*	*-85,93*	*-13,43*	*14*	*4*	*3*
Altre spese in conto capitale	497.377	658.506	837.965	120,49	32,40	27,25	4	11	11
SPESE IN CONTO CAPITALE	**10.499.099**	**4.757.573**	**6.267.779**	**-16,72**	**-54,69**	**31,74**	**89**	**78**	**85**
SPESE FINALI	**11.485.324**	**5.808.469**	**7.135.539**	**-14,02**	**-49,43**	**22,85**	**98**	**96**	**96**
Rimborso passività finanziarie	246.230	253.420	259.552	2635,89	2,92	2,42	2	4	4
SPESE COMPLESSIVE	**11.731.554**	**6.061.890**	**7.395.091**	**-12,24**	**-48,33**	**21,99**	**100**	**100**	**100**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La tavola che precede espone la suddivisione delle risorse secondo la classificazione economica; appare ivi evidente come, a livello di composizione della spesa, prevalga quella in conto capitale per l'85 per cento, mentre la spesa corrente ha un peso percentuale del 12 per cento.

Nella spesa in conto capitale si sottolinea la rilevanza finanziaria dei trasferimenti pari a 5,14 miliardi (nel 2015 erano pari a 3,95 miliardi), di cui 4,94 miliardi si riferiscono ai contributi agli investimenti alle imprese[25] (nel 2015 erano pari a 3,72 miliardi), in linea con le funzioni svolte dal Ministero.

Per le spese correnti va invece evidenziato il *trend* in diminuzione dei consumi intermedi che nel 2016 si sono ridotti dell'1,5 per cento rispetto al 2015; i trasferimenti di parte corrente subiscono una contrazione del 21,4 per cento rispetto al 2015. Con riguardo a tale ultimo aggregato economico, occorre precisare che, diversamente da quanto rilevato lo scorso anno, sono diminuiti i trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche per oltre 110 milioni (da 287,2 milioni del 2015 a 176,1 milioni del 2016). Detto decremento è riconducibile principalmente: per 83 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 21 milioni al "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*"). Si segnala inoltre, tra i trasferimenti alle Amministrazioni locali, il decremento per circa 7 milioni 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": si tratta di importi relativi al programma 4 ("Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori") della missione 12.

[25] Categoria economica XXIII.

2.2. Analisi della gestione della spesa

L'analisi della gestione di competenza evidenzia una capacità di impegno che, già buona nel 2015, risulta migliorata nel 2016 soprattutto con riferimento alle missioni 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" e alla 16 "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo".

TAVOLA 5

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI – DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Missione	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		*di cui di stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	2015	2016
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	659.823	611.520	557.222	425.617	180.002	207.308	475.564	351.640	*98.345*	*133.331*	4.256	52.573
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	4.822.081	6.255.773	4.291.794	5.916.364	3.628.535	3.972.690	1.188.157	2.263.187	*524.896*	*319.451*	5.390	19.896
012.Regolazione dei mercati	39.954	41.762	39.247	41.309	12.998	17.624	26.273	23.697	*23*	*13*	684	440
015.Comunicazioni	169.571	204.159	167.532	199.064	87.465	107.765	80.169	91.492	*102*	*184*	1.936	4.902
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	262.554	212.311	243.493	211.679	188.305	170.923	73.989	40.795	*18.801*	*40*	260	592
017.Ricerca e innovazione	11.482	10.380	10.110	8.823	9.403	7.932	2.240	1.943	*1.307*	*1.035*	- 161	505
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	79.630	45.407	72.050	40.319	65.615	36.400	6.610	5.838	*176*	*1.920*	7.405	3.169
033.Fondi da ripartire	16.794	13.779	4.886	668	4.886	668	11.708	11.331	*11.708*	*11.331*	200	1.780
Totale	**6.061.890**	**7.395.091**	**5.386.334**	**6.843.843**	**4.177.209**	**4.521.311**	**1.864.710**	**2.789.923**	***655.358***	***467.303***	**19.970**	**83.857**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Si riduce, invece, ulteriormente nel 2016 la capacità di spesa. Ne consegue la formazione di una mole di residui passivi, sia in conto capitale che di parte corrente, maggiore rispetto a quella degli esercizi precedenti. In particolare, nel 2016 si è verificato un incremento dei residui totali pari a circa il 50 per cento rispetto al 2015 (2,8 milioni a fronte di 1,9 milioni), riconducibile all'elevato incremento dei residui propri[26]; si sono invece ridotti i residui di stanziamento, tornati dopo l'incremento del 2015 a valori consueti[27]. Fra le principali cause di formazione devono segnalarsi la lunghezza dei processi di attuazione dei programmi di finanziamento da un lato, e l'assegnazione di risorse da parte del MEF in prossimità della chiusura dell'esercizio dall'altro[28].

---

[26] L'Ufficio Centrale di bilancio presso il MISE, per quanto riguarda i residui propri, provenienti dal 2016 richiama i seguenti capitoli:
a) capitoli che storicamente presentano importi superiori al milione : capitoli 1650, 1652, 2532, 3121, 3125 (nel quale sono confluite quasi tutte le risorse che negli anni precedenti figuravano sul 3121), 3531, 3610, 7230, 7322, 7342, 7343, 7420, 7421, 7476, 7481, 7485 e 7931; b) altri capitoli che nel 2016 presentano importi superiori al milione : capitoli: 2159, 2226, 7030, 7031, 7350, 7400, 7419; c) altri capitoli che presentano nel 2016 un ammontare di residui inferiore al milione ma consistente in relazione alla natura della spesa: capitoli 1360, 1400, 1450, 2222, 2228, 2234, 2243, 2247, 2300, 2301, 2385, 2677, 3140, 7000, 7033, 7039,7040,7045, 7050, 7328, 7340, 7465, 7383, 7384, 7463 e 7609. Presentano un importo di residui superiore al milione, interamente di provenienza dell'anno 2015, i seguenti capitoli: 2532, 3125, 3129, 3531, 3593, 3610, 7230, 7322, 7342, 7343, 7420, 7421, 7476, 7481, 7483, 7485 e 7660.

[27] L'Ufficio Centrale di bilancio presso il MISE rappresenta che, per quanto riguarda i residui di stanziamento, oltre ai capitoli 1700 (FUA), 7342 e 7476, che storicamente presentano rilevanti importi, anche altri capitoli (7030, 7350, 7421/24, 7483, 7660) presentano residui di stanziamento di provenienza 2016 di importo pari o superiore al milione.

[28] Sotto quest'ultimo profilo si segnala che sono state assegnate risorse per 209,71 milioni, per competenza e cassa al termine dell'esercizio 2016 (DMT 96826/2016 registrato il 30/12/2016) a valere sul cap. 3610 "Rimborso di somme spettanti ai soggetti creditori per assegnazione di quote di emissione di anidride carbonica - meccanismo di reintegro nuovi entranti" determinando un medesimo importo di residui. Tale situazione si è verificata anche per altri capitoli che hanno avuto ingenti assegnazioni di risorse in chiusura di esercizio finanziario: 7342 "Fondo per la competitività e lo sviluppo", 7483 "Fondo rotativo per la crescita sostenibile", 7476 "Interventi in materia di brevettualità e per le attività connesse con la ricerca di anteriorità", 7660 "Fondo da assegnare per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione ed al miglioramento dell'efficienza energetica".

Particolare rilevanza per questo Ministero hanno dunque le innovazioni da ultimo introdotte, con il decreto legislativo n. 93 del 2016, alla disciplina dei residui, al precipuo scopo di limitarne la formazione e l'accumulo nel corso degli esercizi finanziari. L'anagrafe dei residui passivi perenti continua a presentare una massa importante a causa della lunghezza dei programmi di assegnazione dei contributi che, quasi sempre, prevedono una durata maggiore rispetto al termine di conservazione dei residui in bilancio, circostanza su cui potrà incidere positivamente l'allungamento dei tempi di conservazione dei residui passivi in conto capitale[29].

3. Missioni e programmi

Di seguito si esaminano le quattro principali missioni del MISE, ovvero quelle sulle quali, come già evidenziato in precedenza, 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 2016.

3.1. 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 70 per cento attinenti 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'85 per cento degli stanziamenti definitivi del Ministero, in aumento rispetto al 2015 (esercizio in cui rappresentavano circa l'80 per cento delle dotazioni finali). Non a caso a tale missione si riferiscono 4 priorità politiche[30].

TAVOLA 6

MISSIONE 11 "COMPETITIVITÀ E SVILUPPO DELLE IMPRESE" - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Titoli	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti c		Residui nuova formazione totali		*di cui propri*		*di cui di stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	2015	2016
Tit. I - Spese corrente	163.215	160.971	158.490	157.183	148.036	135.212	10.455	22.032	10.455	22.032	-	-	4.724	3.727
Tit. II - Spese in conto capitale	4.409.165	5.835.251	3.883.603	5.499.630	3.230.798	3.577.926	1.177.702	2.241.155	652.806	1.921.704	*524.896*	*319.451*	666	16.170
TIT. III – Rimborso passività finanziarie.	249.701	259.552	249.701	259.552	249.701	259.552	0	0	0	0	-	-	0	0
Totale	**4.822.081**	**6.255.773**	**4.291.794**	**5.916.364**	**3.628.535**	**3.972.690**	**1.188.157**	**2.263.187**	**663.260**	**1.943.736**	***524.896***	***319.451***	**5.390**	**19.896**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Come si evince dalla tavola, la spesa in conto capitale rappresenta il 93 per cento degli stanziamenti definitivi della missione, incrementati rispetto al 2015 per le ragioni già esposte nel paragrafo precedente. La missione rappresenta il 93 per cento della spesa per investimenti di tutto il Ministero ed in particolare il programma 5 ne rappresenta il 46 per cento e il programma 7 ne rappresenta il 36 per cento.

---

[29] Il capitolo che ha dato luogo alla formazione di rilevanti residui passivi perenti è stato in via principale il 7342 "Fondo per la competitività e lo sviluppo". Si segnalano, altresì, i capitoli 2153, 3125, 7420, 7476 e 7485.

[30] I - Porre la politica industriale al centro dell'Agenda europea; sostenere gli investimenti orientati in ricerca, innovazione, digitalizzazione; favorire l'aggregazione d'impresa; ridurre il divario tra centro-nord e mezzogiorno. III - Accesso al credito, finanza 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 - Attuare Agenda Digitale, Programma banda larga e Piano banda ultralarga; riassetto settore televisivo; promuovere accesso al mercato europeo telecomunicazioni; apertura mercato servizi postali per liberalizzazione; sicurezza reti.

Nella gestione di competenza, la capacità di impegno sembra migliorare rispetto al 2015, ma non la capacità di spesa, risultano infatti quasi triplicati i residui propri di nuova formazione.

Le risorse assegnate sono state ripartite tra cinque programmi come evidenziato nella tavola che segue. Il programma con il maggior peso in termini di risorse definitive stanziate è il programma 5 "Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo" che rappresenta il 51,6 per cento dello stanziamento complessivo della missione, seguito dal programma 7 "Incentivazione del sistema produttivo" che rappresenta il 36,8 per cento del totale della missione.

TAVOLA 7

MISSIONE 11 "COMPETITIVITÀ E SVILUPPO DELLE IMPRESE" - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Esercizio		2015				2016			
Programma		Stanziamento iniziale	Composizione %	Stanziamento definitivo	Composizione %	Stanziamento iniziale	Composizione %	Stanziamento definitivo	Composizione %
005	Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo	2.826.302	74,9	2.851.300	59,1	3.096.729	75,3	3.229.403	51,6
006	Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali	8.500	0,2	318.020	6,6	9.599	0,2	627.346	10,0
007	Incentivazione del sistema produttivo	887.808	23,5	1.578.166	32,7	953.884	23,2	2.300.862	36,8
010	Lotta alla contraffazione e tutela della proprietà industriale	49.944	1,3	73.988	1,5	49.884	1,2	98.074	1,6
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	0,1	607	0,0	556	0,0	88	0,0
Totale		**3.774.724**	**100,0**	**4.822.081**	**100,0**	**4.110.652**	**100,0**	**6.255.773**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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

Il programma è quello che dispone delle maggiori dotazioni finanziarie del Ministero, destinate essenzialmente alla spesa in conto capitale (il 90 per cento), in particolare a quella per trasferimenti.

Il 97 per cento delle assegnazioni di competenza risulta impegnato e anche il pagato appare in linea con quanto impegnato, salvo che per i consumi intermedi, i trasferimenti di parte corrente e gli investimenti.

La maggior parte degli stanziamenti definitivi di competenza allocati nei trasferimenti in conto capitale interessa il capitolo 7421 relativo agli interventi agevolativi per il settore aeronautico per 1,6 miliardi, il capitolo 7485 riguardante gli interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe Fremm per 639 milioni, il capitolo 7419 sui contributi per il finanziamento di interventi nel settore marittimo a tutela degli interessi di difesa nazionale per 472 milioni e il capitolo 7420 relativo al Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese per 192 milioni. Tali capitoli assommano stanziamenti definitivi di competenza per un importo pari a 2,9 miliardi. Predominano, dunque, come già nei precedenti esercizi le 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, residuando l'attività programmazione e

gestione dei progetti in capo al Ministero della difesa (contratto, SAL, collaudi, ecc.)[31]. Si intersecano, dunque, competenze, attività e procedure di due Amministrazioni, una che gestisce le risorse finanziarie (MISE) e l'altra che gestisce i contratti e la realizzazione dei programmi (Difesa), con complicazioni dovute al non sempre facile coordinamento fra aspetti amministrativi e contrattuali, da un lato, e la gestione finanziaria (previsioni, impegni, liquidazioni) dall'altro. Rileva il MISE, al riguardo, che gli strumenti di maggiore "flessibilità" introdotti da ultimo per la gestione del bilancio dello Stato non sono tali da consentire di ridurre significativamente gli elementi di criticità della complessa gestione finanziaria delle risorse che sono destinate a questa finalità[32].

TAVOLA 8

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

DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		*di cui di stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	2015	2016
Spese per il personale	6.264	6.175	8.366	7.381	8.207	7.237	8.200	7.257	7	42	-	-	159	82
di cui: imposte pagate sulla produzione	*366*	*368*	*517*	*424*	*492*	*424*	*492*	*440*	-	*2*	-	-	*25*	*-18*
Consumi intermedi	1.495	1.815	1.718	1.920	1.598	1.781	758	811	840	970	-	-	120	139
Trasferimenti di parte corrente	-	-	148	810	148	810	-	3	148	807	-	-	0	0
Altre uscite correnti	60.214	50.363	60.217	50.367	60.217	50.367	60.217	50.366	0	1	-	-	0	0
di cui: interessi passivi	60.210	50.359	60.210	50.359	60.210	50.359	60.210	50.359	0	0	-	-	0	0
Spese correnti	**67.972**	**58.353**	**70.449**	**60.478**	**70.169**	**60.195**	**69.175**	**58.437**	**996**	**1.820**	**-**	**-**	**279**	**221**
Investimenti fissi lordi	217	237	237	291	26	277	1	26	235	265	*210*	*15*	1	0
Trasferimenti di parte capitale	2.508.412	2.778.588	2.530.913	2.909.082	2.493.263	2.809.428	2.060.244	2.293.290	470.555	600.195	*37.536*	*84.058*	114	15.597
Spese in conto capitale	**2.508.629**	**2.778.825**	**2.531.150**	**2.909.374**	**2.493.288**	**2.809.704**	**2.060.245**	**2.293.316**	**470.790**	**600.461**	*37.746*	*84.073*	**115**	**15.597**
SPESE FINALI	**2.576.601**	**2.837.177**	**2.601.599**	**2.969.852**	**2.563.458**	**2.869.900**	**2.129.420**	**2.351.753**	**471.785**	**602.281**	*37.746*	*84.073*	**394**	**15.818**
Rimborso passività	249.701	259.552	249.701	259.552	249.701	259.552	249.701	259.552	0	0	-	-	0	0
SPESE COMPLESSIVE	**2.826.302**	**3.096.729**	**2.851.300**	**3.229.403**	**2.813.158**	**3.129.451**	**2.379.120**	**2.611.305**	**471.785**	**602.281**	*37.746*	*84.073*	**394**	**15.818**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In ogni caso, escludendo le somme sopra indicate dal programma ed eliminando, altresì, le connesse spese di rimborso di passività finanziarie nonché gli interessi sui mutui contratti[33], gli stanziamenti che residuano nel programma sono di importo assai limitato, circa 10 milioni (di cui circa 9 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", per circa 3 miliardi).

I due obiettivi strategici, cui sono assegnate risorse infinitamente inferiori, attengono, rispettivamente, alla definizione di un programma nazionale di politica industriale 2017-2020 presentato dal Governo a settembre del 2016, e iniziative per il sostegno delle PMI e per la

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

[32] Come accennato, utilità potenziali sono nella nuova disciplina dei residui, per quanto non si registrino, operativamente, semplificazioni tangibili nella gestione finanziaria delle risorse. Segnala ancora l'Amministrazione che, con riguardo alla nuova connotazione che assume l'impegno di spesa, potrebbero presentarsi criticità, dal momento che, per questi programmi che hanno procedure complesse, lunga durata sul piano realizzativo e articolazione pluriennale degli stanziamenti, non è agevole definire gli impegni con riferimento al momento della "esigibilità".

[33] 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 degli stessi mutui.

promozione e lo sviluppo del movimento cooperativo. Il Piano si compone di due direttrici chiave: "Investimenti Innovativi" e "Competenze". Le altre iniziative rappresentano una *policy* trasversale imprescindibile per promuovere la nascita e il rafforzamento di imprese che, a causa della ridotta dimensione, si trovano ad affrontare criticità all'interno di un mercato sempre più globalizzato e competitivo.

L'importante ruolo rivestito dalle *startup* innovative nella promozione della crescita e della competitività verso le nuove traiettorie dello sviluppo ha reso necessario costruire un sistema di monitoraggio e controllo in grado di seguirne sistematicamente l'andamento e l'efficacia. A tal fine nel 2016 è stata realizzata un'articolata attività di monitoraggio degli effetti delle misure in favore delle *startup* con 16 *output* annuali (4 per ogni trimestre).

3.1.2. Programma 6 "Vigilanza sugli enti, sul sistema cooperativo e sulle gestioni commissariali"

Il programma in termini di stanziamenti definitivi di competenza rappresenta il 10 per cento della missione 11. Tale ammontare, pari complessivamente a 627,35 milioni, riguarda principalmente la spesa per investimenti (600 milioni) che rappresenta il 10 per cento della spesa per investimenti dell'intero Ministero[34].

Come si evince dalla tavola che segue, risulta migliorata, nella gestione di competenza, la capacità di impegno rispetto al 2015, mentre permane ridotta quella di spesa, determinando un aumento dei residui di nuova formazione, in particolare di quelli propri.

TAVOLA 9

PROGRAMMA 6 "VIGILANZA SUGLI ENTI, SUL SISTEMA COOPERATIVO E SULLE GESTIONI COMMISSARIALI"

DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		*di cui di stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	2015	2016
Spese per il personale	6.023	5.955	6.545	6.983	6.461	6.818	6.439	6.775	22	43	-	-	84	165
di cui: imposte pagate sulla produzione	*358*	*355*	*396*	*423*	*393*	*414*	*393*	*412*	-	*3*	-	-	*3*	*9*
Consumi intermedi	2.459	3.616	11.424	11.402	11.405	11.330	3.230	3.858	8.174	7.472	-	-	19	72
Altre uscite correnti	-	-	13	8.928	13	8.925	3	37	10	8.888	-	-	0	2
Spese correnti	8.482	9.571	17.982	27.312	17.879	27.073	9.672	10.670	8.206	16.403	-	-	103	239
Investimenti fissi lordi	18	28	38	33	35	22	4	20	34	13	*3*	*11*	-	-
Altre spese in conto capitale	-	-	300.000	600.000	-	600.000	-	266.000	300.000	334.000	*300.000*	-	-	-
Spese in conto capitale	18	28	300.038	600.033	35	600.022	4	266.020	300.034	334.013	*300.003*	*11*	-	-
SPESE FINALI	8.500	9.599	318.020	627.346	17.914	627.095	9.677	276.690	308.240	350.417	*300.003*	*11*	103	239

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La spesa in conto capitale del programma (il 96 per cento di quella complessiva della missione) si riferisce essenzialmente al cap. 7400 "Finanziamenti statali a favore del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria per far fronte alle indilazionabili esigenze finanziarie". Su detto capitolo vi sono state nel corso del 2016 variazioni dello stanziamento di competenza ad opera di DMT per 600 milioni, che spiegano la differenza fra stanziamenti iniziali e finali.

Con riferimento alla procedura di amministrazione straordinaria che ha riguardato l'ILVA[35], il Ministero dello sviluppo economico nel mese di gennaio del 2016 ha approvato il

[34] Vi sono, altresì, 24,8 milioni che si riferiscono alla spesa di funzionamento e 2,5 milioni a quella per interventi E' l'aggregato di spese correnti destinate all'esterno dell'Amministrazione.

[35] Con decreto del Ministro dello sviluppo economico in data 21 gennaio 2015, ILVA S.p.A. è stata posta, ai sensi del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, come modificato dal decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, in amministrazione straordinaria e sono stati nominati Commissari Straordinari.

programma di cessione ed ha autorizzato l'avvio della procedura per il trasferimento dei complessi aziendali facenti capo alle predette società in amministrazione straordinaria[36]. Nello stesso mese, è stata avviata la procedura di trasferimento dei complessi aziendali del Gruppo, ai sensi del decreto-legge n. 191 del 2015, mediante pubblicazione del relativo avviso sulla stampa nazionale ed internazionale. Al termine fissato del 30 giugno 2016, sono pervenute 2 offerte da parte di due cordate di investitori e la procedura di vendita risulta in corso al momento di chiusura dell'esame svolto[37].

Le misure finanziarie destinate ad ILVA prevedono: un finanziamento dello Stato a titolo di anticipazione a valere sulle somme (pari ad 1,2 miliardi) oggetto di sequestro penale nei confronti della famiglia Riva (art. 3, comma 1, del DL n. 1 del 2015) ai fini del risanamento ambientale[38]; un finanziamento dell'importo di 300 milioni, finalizzati alla copertura delle esigenze finanziarie del gruppo ILVA, con rimborso a carico dell'amministrazione straordinaria entro 60 giorni dalla data di efficacia dell'atto di cessione a titolo definitivo dei complessi aziendali (art. 1 del DL n. 191 del 2015, come modificato dal DL n. 243 del 2016). Per completezza si rappresenta che l'articolo 3, comma 1-*ter*, decreto-legge n. 1 del 2015, conv. dalla legge n. 20 del 2015 ha istituito un Fondo di Garanzia per finanziamenti contratti dall'organo commissariale di ILVA S.p.A., finalizzati alla realizzazione degli investimenti necessari al risanamento ambientale, ad interventi a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, formazione e occupazione, nel rispetto della normativa dell'Unione europea.

Si segnala, altresì, che sono attualmente pendenti presso la Commissione Europea procedure d'infrazione nei confronti di ILVA, sia per quel che riguarda le problematiche ambientali, sia per quel che riguarda gli aiuti di Stato, che sono al vaglio delle competenti Autorità dell'Unione europea. Si rappresenta tuttavia, che la Commissione Europea, con la "*comfort letter*" del 4 maggio 2016, ha concordato e condiviso con il Governo Italiano le misure di decontaminazione funzionali al miglioramento delle condizioni ambientali del sito di Taranto, e con la "*comfort letter*" del 25 maggio 2016, la stessa ha considerato la struttura definita per il processo di dimissione idonea a garantire la discontinuità economica, con riserva, naturalmente, di confermare tale giudizio in esito all'avvenuta cessione.

Al programma 6 fanno anche riferimento due obiettivi strategici: il rafforzamento delle politiche a favore del movimento cooperativo attraverso la *regulatory review* e la qualificazione dell'attività di revisione e di vigilanza; il miglioramento della qualità del servizio ispettivo per le società cooperative attraverso l'attivazione di un sistema di formazione permanente dei revisori e degli ispettori[39].

---

[36] Il programma redatto ai sensi dell'art. 4, comma 2, del DL n. 347 del 2003 ha la durata di quattro anni.

[37] Su detta procedura hanno inciso i seguenti provvedimenti. Con il decreto-legge n. 98 del 2016 che ha previsto disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del gruppo ILVA, sono state sottoposte alla procedura di valutazione ad opera di un Comitato di esperti nominato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, le modifiche o integrazioni al Piano ambientale contenute nelle predette offerte. Con il decreto-legge n. 243 del 2016 sono state modificate le disposizioni riguardanti il trasferimento dei complessi aziendali del Gruppo ILVA in amministrazione straordinaria di cui al decreto-legge n. 191 del 2015 e s.m.i., con specifico riferimento alle attività ed alle funzioni di competenza dei Commissari della procedura di amministrazione straordinaria nella fase successiva al trasferimento dei complessi aziendali, ai fini dell'attuazione del Piano ambientale, da individuare nel contratto regolante il trasferimento dei complessi aziendali del Gruppo ILVA al soggetto aggiudicatario della relativa procedura.

[38] Sotto forma di garanzia del Tesoro, ai sensi dell'art. 3, comma 1-*ter*, DL n. 1 del 2015, per un ammontare complessivo di 400 milioni su finanziamenti contratti dai Commissari straordinari per la realizzazione degli investimenti necessari al risanamento ambientale e sotto forma di finanziamenti statali con la medesima finalità di cui al punto precedente per un ammontare fino a 800 milioni, con previsione di rimborso da parte della amministrazione straordinaria tramite ripartizioni dell'attivo ovvero restituzione in caso di trasferimento a ILVA delle somme sequestrate.

[39] Si riferiscono alla priorità politica VII -"Semplificazione e *regulatory review*; rimuovere ostacoli a competitività sistema produttivo, anche attraverso legge annuale per la concorrenza; promuovere rivisitazione natura, funzioni e ambiti di operatività delle CCIAA alla quale sono associati".

Con riguardo al primo, al fine di migliorare i risultati delle attività di vigilanza sulle cooperative in termini di evidenziazione di situazioni di "spurietà"[40], si è ritenuto procedere con l'assegnazione di 50 nuovi incarichi di ispezione, applicando una metodologia di selezione delle cooperative che tenga conto di ulteriori elementi di rischio oltre a quelli già indicati quali potenzialmente correlati alle situazioni di "spurietà" (categorie, Regioni, alto fatturato)[41]. Al 31 dicembre del 2016 per le 45 ispezioni concluse, la fase di rilevazione ha comportato la diffida a sanare irregolarità di diversa specie nel 68 per cento dei casi.

Il fine dell'altro obiettivo strategico è quello di elaborare e realizzare un sistema integrato in grado, da un lato, di provvedere alla formazione continua del personale ispettivo volto al miglioramento del livello di qualificazione e di sviluppo professionale degli ispettori e, dall'altro, alla valutazione qualitativa dell'attività del personale ispettivo. Sotto il primo profilo si è conclusa l'analisi e programmazione delle attività per la realizzazione di un Portale di formazione permanente mediante *e-learning*. E' invece in parte slittata all'esercizio successivo la realizzazione di un sistema di valutazione dei risultati ispettivi e di selezione degli ispettori basato su parametri oggettivi e supportato da strumenti informatici.

3.1.3. Programma 7 "Incentivazione del sistema produttivo"

Il programma rappresenta il 31 per cento degli stanziamenti definitivi del Ministero ed 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.

Ad inizio esercizio finanziario gli stanziamenti iniziali di competenza attribuiti con legge di bilancio erano pari a 953,88 milioni (887,8 milioni nel 2015). In corso d'anno, sono state disposte variazioni in aumento per circa 1,3 miliardi (690,4 milioni nel 2015) che hanno portato gli stanziamenti definitivi di competenza a un valore di 2,3 miliardi (1,6 nel 2015)[42].

Anche per il programma in esame si segnala, nella gestione di competenza, una buona capacità di impegno della spesa, a fronte, invece, di una minore capacità di pagamento. Infatti, in termini di competenza, risultano impegnati circa 2,1 miliardi dei 2,3 miliardi stanziati e pagati circa un miliardo.

La spesa del programma si riferisce per il 99 per cento alla spesa in conto capitale di cui l'89 per cento riguarda trasferimenti. Tra questi preponderanti sono le risorse destinate al Fondo per la competitività e lo sviluppo i cui stanziamenti definitivi ammontano a 1,8 miliardi, con un incremento di circa 1,1 miliardi rispetto agli stanziamenti iniziali (pari a 722 milioni).

---

[40] Contrapposto a quello di mutualità in senso "puro" riferibile alle società operanti esclusivamente nei confronti dei soci, il concetto di mutualità "spuria" viene riferito alle società che interagiscono con i terzi oltre che con i soci.

[41] Il nuovo campione di cooperative da sottoporre a controllo fa, in particolare, riferimento al seguente metodo: 25 cooperative sono state scelte tra quelle di più alto fatturato senza ulteriori criteri; le restanti 25 tra quelle ad alto reddito ma caratterizzate anche dalla presenza di uno dei seguenti elementi individuati in una fase preliminare istruttoria: a) amministratore unico in qualità di organo amministrativo; b) nuova costituzione.

[42] I capitoli interessati maggiormente da questa variazione sono il capitolo 7342 del Fondo per la competitività e lo sviluppo e il capitolo 7483 del Fondo rotativo per la crescita sostenibile.

TAVOLA 10

PROGRAMMA 7 "INCENTIVAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO" - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		*di cui di stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	2015	2016
Spese per il personale	14.338	14.128	16.779	18.095	16.018	17.419	15.968	17.297	51	122	-	-	760	676
di cui: imposte pagate sulla produzione	*846*	*839*	*995*	*1.093*	*969*	*1.062*	*969*	*1.055*	*0*	*8*	-	-	*26*	*31*
Consumi intermedi	2.712	1.299	2.954	1.713	2.415	1.195	2.063	942	352	253	-	-	539	518
Trasferimenti di parte corrente	-	-	407	807	-	807	-	485	-	322	-	-	407	-
Altre uscite correnti	2.018	2.018	7.686	4.072	7.214	3.182	6.830	717	384	2.465	-	-	472	890
Spese correnti	**19.068**	**17.444**	**27.826**	**24.687**	**25.648**	**22.603**	**24.862**	**19.441**	**786**	**3.162**	-	-	**2.178**	**2.084**
Investimenti fissi lordi	161	168	201	196	188	115	55	48	133	148	*0*	*82*	13	-
Trasferimenti di parte capitale	818.580	919.271	1.191.634	2.038.013	1.123.894	2.000.559	1.003.418	937.402	187.679	1.100.038	*67.203*	*36.881*	537	573
Altre spese in conto capitale	50.000	17.000	358.506	237.965	262.511	73.550	166.802	73.550	191.704	164.416	*95.995*	*164.416*	0	-
Spese in conto capitale	**868.740**	**936.440**	**1.550.340**	**2.276.175**	**1.386.593**	**2.074.223**	**1.170.275**	**1.011.000**	**379.515**	**1.264.602**	*163.198*	*201.378*	**550**	**573**
SPESE FINALI	**887.808**	**953.884**	**1.578.166**	**2.300.862**	**1.412.241**	**2.096.826**	**1.195.137**	**1.030.441**	**380.302**	**1.267.764**	*163.198*	*201.378*	**2.728**	**2.657**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La voce principale di tale fondo è il Fondo di Garanzia PMI[43] che da solo alloca dotazioni finali per 1,62 miliardi.

In fase di sperimentazione è il progetto di revisione del sistema di valutazione del Fondo di Garanzia per le PMI incentrato sul passaggio dal modello di *credit scoring*[44] 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[45]. Già previsto nel decreto interministeriale del 29 settembre 2015, tale passaggio 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[46]. Con il 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 ne potuto beneficiare. 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

[43] Nel 2016, il Fondo è stato rifinanziato per un importo di 895 milioni in applicazione del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225.

[44] 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.

[45] Il modello di *rating* interno del Fondo, in particolare, è la risultante di due diversi moduli: un primo economico-finanziario che valuta i dati contabili dell'impresa; 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 defualt* o, più sinteticamente, PD).

[46] 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.

garantito), generando un incremento del fabbisogno finanziario del Fondo, con assorbimento crescente di risorse pubbliche. Il nuovo modello di valutazione mira invece a consentire una graduazione dell'intensità delle coperture in funzione del rischio dell'impresa[47]. In data 7 dicembre 2016 è stato emanato il decreto recante le "condizioni di ammissibilità e disposizioni di carattere generale" riguardanti questo nuovo modello, la cui prima applicazione è circoscritta alle sole richieste di garanzia riferite a finanziamenti agevolati ai sensi del medesimo articolo 2 del decreto-legge n. 69 del 2013 (cosiddetta "Nuova Sabatini"). Pertanto, per valutare l'impatto delle modifiche introdotte con riferimento al Fondo nella sua generale operatività, occorrerà necessariamente attendere il nuovo anno. Si sottolinea, in ogni caso, come a questo processo dovrebbe accompagnarsi l'obiettivo di orientare gli interventi del Fondo verso un maggior sostegno al finanziamento di investimenti, per incentivare così la ripresa economica.

Nelle more dell'introduzione del nuovo modello di valutazione delle imprese, nel corso del 2016, l'operatività del Fondo di Garanzia, proseguita con le vigenti regole, ha registrato significativi incrementi nei volumi di attività. Il Ministero ha rappresentato che le garanzie rilasciate dal Fondo hanno quasi raggiunto la quota di 115.000, con una crescita dell'11,6 per cento rispetto al 2015. I nuovi finanziamenti garantiti hanno raggiunto l'importo di 16,7 miliardi (più dell'11,4 per cento rispetto al 2015). Ma ancor più significativa è la crescita dell'importo garantito dal Fondo pari a 11,6 miliardi (più del 13,8 per cento rispetto al precedente anno). I finanziamenti al 31 dicembre 2016 ammontano a 29,1 miliardi, per un importo garantito in essere pari a 20,2 miliardi. Le risorse disponibili del Fondo al 31 dicembre 2016 ammontano a 1 miliardo di cui 236,4 milioni (23,4 per cento del totale) a valere su "Sezioni speciali" con specifici vincoli di destinazione e 775,2 milioni (76,6 per cento del totale) per gli interventi ordinari del Fondo. Con riguardo a questi ultimi importi va precisato che di fatto non sono del tutto utilizzabili per l'ordinaria operatività del Fondo, in ragione di specifici impegni disposti da puntuali disposizioni normative intervenute per destinare parte delle predette risorse al perseguimento di specifiche finalità.

E' ancora importante segnalare l'incremento del ricorso agli incentivi previsti dalla già richiamata "Nuova Sabatini"[48], avvenuto nel corso del 2016 a seguito delle semplificazioni introdotte dalla legge, in particolare la possibilità di richiedere la prenotazione del contributo direttamente al Ministero[49]. Ne è derivata un'accelerazione delle prenotazioni[50] e, conseguentemente, l'esaurimento delle risorse finanziarie complessivamente disponibili e la chiusura dello sportello a partire dal 3 settembre 2016. Si spiega, dunque, l'intervento legislativo di cui alla legge di bilancio 2017, che all'art. 1, commi 52 e 53, ha previsto la proroga fino al 31 dicembre 2018 del termine, precedentemente fissato al 31 dicembre 2016, per la concessione dei

---

[47] 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.

[48] Al fine di conseguire l'obiettivo di accrescere la competitività del sistema produttivo, la misura, istituita dal decreto-legge n. 69 del 2013, cosiddetto DL del "FARE", costituisce lo strumento agevolativo per il miglioramento dell'accesso al credito delle micro, piccole e medie imprese (PMI) per l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature. L'agevolazione consiste in un contributo che copre parte degli interessi a carico delle imprese sui finanziamenti bancari - da 20.000 a 2 milioni - in relazione agli investimenti realizzati.

[49] Il decreto legge n. 3, del 24 gennaio 2015, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, al comma 1 dell'articolo 8, ha previsto la possibilità di riconoscere i contributi alle PMI anche a fronte di un finanziamento, compreso il *leasing* finanziario, non necessariamente erogato a valere sul *plafond* di provvista costituito presso la gestione separata di Cassa depositi e prestiti S.p.A.. Dunque, come precisato nella nuova disciplina, attuata con decreto interministeriale 25 gennaio 2016, la richiesta di prenotazione del contributo da parte di banche e società di *leasing* è effettuata direttamente al Ministero, ottimizzando e semplificando le procedure e i tempi previsti per l'adozione del provvedimento di concessione, per la stipula dei contratti di finanziamento e per l'erogazione dei finanziamenti alle imprese. La nuova disciplina è stata attuata a partire dal 2 maggio 2016, come previsto dalla circolare del 23 marzo dello stesso anno.

[50] Rispetto a quelle effettuate con le precedenti modalità operative, che si attestavano ad una media di circa 16 milioni mensili su provvista CDP, le nuove, relativamente ai mesi di giugno, luglio, agosto e settembre 2016, hanno fatto registrare richieste di contributo pari, rispettivamente, a 41,2, 37,5, 47,6 e 28,1 milioni, con un utilizzo prevalente di provvista privata.

finanziamenti da parte di banche e intermediari finanziari, nonché il rifinanziamento della misura per complessivi 560 milioni[51]. In ogni caso da un primo bilancio dei risultati conseguiti nei primi 30 mesi di operatività riferisce l'Amministrazione che, dall'apertura dello sportello - 31 marzo 2014 - sono state presentate 19.701 domande, a fronte delle quali le banche/intermediari finanziari hanno deliberato circa 5.000 milioni di finanziamento. Il contributo a carico del MISE corrisponde a circa 388 milioni.

Altro rilevante obiettivo strategico di questo programma attiene alla attuazione di misure nell'ambito del programma operativo nazionale imprese e competitività FESR 2014-2020, approvato il 23 giugno 2015 dalla Commissione europea con Decisione C(2015)[52]. Al riguardo nella relazione dello scorso anno si era rilevato che, a fronte di un ciclo di programmazione 2014/2020 che scontava 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, avrebbe potuto compromettere il perseguimento dei *target* previsti. Sul punto va segnalato che in parte si è ovviato a dette criticità nel 2016, attraverso l'adozione del d.m. 29 luglio 2016, che ha determinato l'onere a carico del Programma Operativo per il cofinanziamento della misura, consentendo il riavvio dell'attività di programmazione e attuazione degli interventi anche sull'Asse III "Competitività PMI" del Programma[53].

E' poi risultato coerente con una delle azioni previste all'interno del medesimo Asse, l'intervento agevolativo volto a sostenere i processi di digitalizzazione e ammodernamento tecnologico delle micro, piccole e medie imprese tramite la concessione di un *Voucher* di massimo 10.000,00 euro, già introdotto dal decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (cd. Destinazione Italia) e disciplinato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 23 settembre 2014, ma nell'immediato non attuato per l'impossibilità di utilizzare la copertura finanziaria individuata dalla norma stessa. Pertanto, in data 7 luglio 2016, è stato adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con le altre Amministrazioni interessate, il decreto concernente la determinazione dell'ammontare delle risorse finanziarie per la concessione del *Voucher*, così come previsto dalla norma che lo ha istituito[54].

Vanno infine segnalati due rilevanti interventi agevolativi riguardanti grandi progetti di ricerca e sviluppo, rispettivamente, nel settore "Industria sostenibile" e "Agenda digitale", con finanziamenti a valere sul Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI), di cui all'articolo 1, comma 354, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, oltre che sul Fondo per la crescita sostenibile (FCS)[55].

---

[51] In attuazione della predetta norma, con decreto del Direttore Generale per gli incentivi alle imprese 22 dicembre 2016, n. 7814, è stata pertanto disposta, a partire dal giorno 2 gennaio 2017, la riapertura dello sportello per la presentazione delle domande di accesso ai contributi.

[52] 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).

[53] Asse direttamente interessato dall'impatto della misura fiscale introdotta dalla legge di stabilità 2016, art. 1, commi da 98 a 108, la cui copertura finanziaria era stata individuata, in misura non determinata, a carico delle risorse del PON Imprese e competitività.

[54] Il decreto destina alla misura 32,54 milioni a carico del Programma operativo nazionale (PON) "Imprese e competitività" 2014-2020, cofinanziato dall'Unione europea e di cui è titolare il Ministero dello sviluppo economico. Tali risorse, in quanto provenienti dal predetto Programma, sono utilizzabili nelle sole regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna).

[55] Per tali interventi la dotazione finanziaria è costituita, per "Agenda digitale", da 100 milioni di risorse FRI per la concessione del finanziamento agevolato e 20 milioni di risorse FCS per la concessione del contributo diretto alla spesa; per "Industria sostenibile", da 350 milioni di risorse FRI per il finanziamento agevolato e 60 milioni di risorse FCS per contributo diretto alla spesa. Con decreto direttoriale 11 ottobre 2016 è stata fissata al 29 novembre 2016 la data iniziale di presentazione delle domande di agevolazione. Tra la documentazione da presentare insieme alla

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

Pur avendo una incidenza relativa, quanto alle dotazioni in bilancio (stanziamenti definitivi pari al 2,87 per cento), 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". Si consolida, dunque, il ruolo assegnato al Ministero dello sviluppo economico nella promozione del grado di internazionalizzazione del sistema produttivo italiano sui mercati esteri, anche al fine 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.), ferma restando la necessità di evitare duplicazioni producendo sinergie.

Si evidenzia nella gestione di competenza del 2016 una buona capacità di impegno e una capacità di spesa migliorata rispetto al 2015, con conseguente riduzione dei residui di nuova formazione.

Gli stanziamenti definitivi della missione per il 75 per cento sono per spesa di parte corrente e risultano diminuiti sia rispetto al 2015 che rispetto al programmato dell'esercizio.

TAVOLA 11

MISSIONE 16 "COMMERCIO INTERNAZIONALE ED INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO"

DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Titoli	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		*di cui propri*		*di cui di stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	*2015*	*2016*	2015	2016
Titolo I - Spese correnti	180.281	158.337	180.021	157.845	167.952	145.898	12.069	11.947	*12.069*	*11.947*	-	-	260	492
Titolo Ii - Spese in conto capitale	82.273	53.973	63.472	53.834	20.353	25.025	61.921	28.848	*43.119*	*28.808*	*18.801*	*40*	0	100
Totale	**262.554**	**212.311**	**243.493**	**211.679**	**188.305**	**170.923**	**73.989**	**40.795**	***55.188***	***40.756***	***18.801***	***40***	**260**	**592**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La missione 16 è ripartita in due programmi riguardanti uno la politica commerciale in ambito internazionale e l'altro il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del "*Made in Italy*". Su quest'ultimo risulta stanziato il 96,36 per cento delle risorse della missione.

TAVOLA 12

MISSIONE 16 "COMMERCIO INTERNAZIONALE ED INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO"

DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Esercizio		2015				2016			
Programma		Stanziamento iniziale	Composizione %	Stanziamento definitivo	Composizione %	Stanziamento iniziale	Composizione %	Stanziamento definitivo	Composizione %
004	Politica commerciale in ambito internazionale	6.302	2,51	7.167	2,73	5.982	2,74	7.728	3,64
005	Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	244.409	97,49	255.388	97,27	212.669	97,26	204.583	96,36
Totale		**250.711**	**100,00**	**262.554**	**100,00**	**218.652**	**100,00**	**212.311**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

domanda, è prevista un'attestazione del merito di credito, rilasciata da una delle Banche finanziatrici, a scelta dell'impresa, che abbia aderito alle convenzioni stipulate tra il Ministero, Cassa depositi e prestiti e ABI. Sono in corso di svolgimento le attività istruttorie.

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

Come anticipato in questo programma si concentrano le principali attività, nonché la quasi totalità delle risorse della missione.

TAVOLA 13

PROGRAMMA 5 - "SOSTEGNO ALL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE E PROMOZIONE DEL *MADE IN ITALY*" - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		*di cui di stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	2015	2016
Spese per il personale	4.834	4.230	4.716	4.490	4.656	4.369	4.652	4.334	4	35	-	-	60	122
di cui:imposte pagate sulla produzione	*293*	*254*	*289*	*274*	*285*	*268*	*285*	*266*	-	*2*	-	-	*5*	*7*
Consumi intermedi	575	557	691	628	652	546	479	412	173	134	-	-	39	82
Trasferimenti di parte corrente	157.763	147.688	167.763	145.688	167.763	145.679	156.113	134.179	11.650	11.500	-	-	-	9
di cui: alle amministrazioni pubbliche	*151.915*	*142.784*	*161.915*	*140.784*	*161.915*	*140.784*	*150.415*	*129.284*	*11.500*	*11.500*	-	-	-	-
Altre uscite correnti	-	-	-	4	-	4	-	4	-	-	-	-	-	0
Spese correnti	**163.172**	**152.475**	**173.170**	**150.811**	**173.071**	**150.598**	**161.244**	**138.929**	**11.827**	**11.670**	**-**	**-**	**99**	**213**
Investimenti fissi lordi	47	57	67	64	36	41	7	33	59	31	*31*	*23*	-	-
Trasferimenti di parte capitale	81.190	60.137	82.151	53.708	63.398	53.608	20.346	24.963	61.805	28.644	*18.753*	-	0	100
Spese in conto capitale	**81.237**	**60.194**	**82.218**	**53.772**	**63.433**	**53.648**	**20.353**	**24.996**	**61.865**	**28.676**	***18.784***	***23***	**0**	**100**
SPESE FINALI	**244.409**	**212.669**	**255.388**	**204.583**	**236.504**	**204.247**	**181.597**	**163.924**	**73.691**	**40.345**	***18.784***	***23***	**99**	**313**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La spesa del programma per il 74 per cento è spesa corrente, per lo più riferita a trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche, in particolare all'ICE-Agenzia, ente vigilato dal MISE, che ha il precipuo compito di sviluppare, agevolare e promuovere i rapporti economici e commerciali italiani con l'estero, con attenzione specifica alle esigenze delle piccole e medie imprese, dei loro consorzi e raggruppamenti[56]. Nel corso del 2016, sono state trasferite all'Agenzia le seguenti somme:

TAVOLA 14

TRASFERIMENTI ALL'ICE-AGENZIA - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Esercizio		2015		2016	
Capitolo di Spesa		Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo
2530	Spese di funzionamento dell'Ag. - ICE	13.804	13.804	13.567	13.567
2532	Spese di natura obbligatoria dell'Ag. - ICE	60.553	60.553	60.435	60.435
2535	Fondo da assegnare all'Ag. - ICE.	77.558	87.558	68.783	66.783

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[56] Fra gli obiettivi non strategici del programma 5 di questa missione, si evidenziano: "attribuzione delle risorse finanziarie per il funzionamento dell'ICE-Agenzia" (riferito all'obiettivo di Nota integrativa n. 271; stanziamenti iniziali 2016: 74 milioni) e "finanziamento dell'attività di promozione e sviluppo degli scambi commerciali con l'estero" relativo all'esercizio dei poteri di indirizzo e vigilanza sull'Agenzia-ICE in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese e di indirizzo per l'utilizzo delle relative risorse, ai sensi del DL n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito con modifiche nella legge n. 214 del 22 dicembre 2011 (riferito all'obiettivo di Nota integrativa n. 268; stanziamenti iniziali 2016: 49,7 milioni).

Va anche osservato che 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*"). Si tratta di un capitolo sul quale si generano residui, in quanto, i progetti 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. La tavola che segue espone un aumento dei residui finali, da 70 a 74 milioni, più contenuto rispetto a quello verificatosi nel 2015 e presenta una pagato in conto residui incrementatosi da 3,3 milioni del 2015 a 24,1 milioni del 2016[57].

TAVOLA 15

CAPITOLO 7481 - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Esercizio	Stanziamento iniziale	Variazioni stanziamento	Stanziamento definitivo	Impegni	Pagamenti	Pagato conto residui	Residui definitivi iniziali	Residui finali
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
2016	60.137	- 8.065	*52.072*	52.072	23.935	24.132	70.137	74.140

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Fra gli obiettivi strategici del programma, anche per il 2016 il principale ha riguardato l'attuazione ed il monitoraggio del Piano Straordinario per la promozione del *Made in Italy*, rispetto al quale la Corte, già nelle precedenti relazioni ha avuto modo di segnalare l'esigenza di un coordinamento tra le misure tradizionalmente adottate per il sostegno delle imprese italiane nei mercati internazionali e quanto stabilito nel Piano straordinario per il rilancio internazionale dell'Italia.

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. Le linee portanti di questo importante impegno sono state individuate nell'art. 30 del decreto-legge n. 133 del 2014 (decreto "Sblocca Italia" convertito in legge n. 164 del 2014), 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. La legge n. 190 del 23 dicembre 2014 aveva previsto per il triennio 2015-2017 fondi aggiuntivi a quelli ordinari per 220 milioni (130 milioni per il 2015, 50 milioni per il 2016, 40 milioni per il 2017). Lo stanziamento per il 2016 è stato integrato con la legge di stabilità per il 2016, di altri 51 milioni destinati, principalmente, al potenziamento del sistema fieristico italiano e al rafforzamento delle campagne contro la contraffazione del prodotto "*Made in Italy*".

Al Piano di attività per il 2015, le cui azioni sono state individuate con d.m. del 14 marzo 2015[58], ha fatto seguito il Piano per il 2016 recante l'individuazione dei soggetti attuatori (tra cui,

[57] Nel corso del 2016 sono stati trasferiti - a valere sul capitolo 7481, pg. 2 - 20 milioni in relazione alla "Convenzione quadro" 2016 per il Piano straordinario per il *Made in Italy*, 2,75 milioni in relazione alla medesima convenzione per il 2015, e - a valere sul capitolo 7481, pg. 1 - 1,73 milioni in relazione a convenzioni precedenti (anni 2013, 2014 e 2015).

[58] Con successivo d.m. 5 giugno 2015 sono state ripartite fra le stesse azioni le risorse finanziarie presenti nel Fondo 2015.

di nuovo e principalmente, l'ICE e, per alcuni aspetti il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali) approvato, sempre con decreto ministeriale, solo a fine luglio dello stesso anno. Pertanto l'avvio delle attività è l'attuazione dei programmi sono avvenuti in ritardo.

Contestualmente con d.m. del 13 luglio 2016 sono state anche destinate e strutturate le risorse del Fondo per la realizzazione di azioni a sostegno del *Made in Italy* istituito dall'art. 4, comma 61, della legge n. 350 del 2003, per un importo complessivo di 11,14 milioni, ovvero, come sottolineato dall'Amministrazione, solo dopo aver avviato l'attività del Piano straordinario, nell'ottica - sollecitata dalla Corte - di favorire l'integrazione e il coordinamento con la strategia e gli strumenti promozionali dello stesso, sia in termini di mercati che di settori mirati.

Infine, con particolare riguardo al monitoraggio complessivo dei risultati ed alla valutazione di impatto delle iniziative rientranti nella strategia di *promotion* attuata con il Piano straordinario per il *Made in Italy*, si segnala l'affidamento dell'incarico ad un organismo specializzato esterno, attraverso procedura di gara, conclusasi solo nel novembre 2016. E' dunque in corso di finalizzazione il piano di monitoraggio e valutazione dell'impatto delle iniziative, per settore e tipologia di azione promozionale, sia concluse che in corso. Questa attività esternalizzata va tuttavia a sovrapporsi ai consueti controlli sulle modalità di realizzazione delle iniziative dal punto di vista dell'efficienza che, stando a quanto riferito dall'Amministrazione, hanno registrato l'adattamento dell'Agenzia al nuovo modello operativo, che prevede un continuo e stretto raccordo di quest'ultima con gli Uffici competenti del Ministero, resa necessaria dalla complessità e dall'entità dello stesso. Nel corso del 2016 l'Agenzia ICE ha previsto l'utilizzo dell'intero ammontare del finanziamento e speso circa il 50 per cento del suo ammontare.

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

La missione 10, "Energia e diversificazione delle fonti energetiche", a cui è assegnato l'8 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero - di cui il 50 per cento destinato alla spesa corrente ed il restante 50 per cento a quella in conto capitale - include tre diversi programmi facenti capo a tre diverse direzioni generali[59].

TAVOLA 16

MISSIONE 10 "ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE" - DATI DI COMPETENZA

(*in migliaia*)

Titoli	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		*di cui propri*		*di cui di stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	*2015*	*2016*	2015	2016
Titolo I - Spese correnti	416.662	303.263	412.406	250.690	35.246	32.433	377.159	218.257	*377.159*	*218.257*	-	-	4.256	52.573
Titolo II - spese in conto capitale	243.161	308.257	144.816	174.927	144.756	174.874	98.405	133.383	*60*	*52*	*98.345*	*133.331*	-	-
Totale	**659.823**	**611.520**	**557.222**	**425.617**	**180.002**	**207.308**	**475.564**	**351.640**	***377.219***	***218.309***	***98.345***	***133.331***	**4.256**	**52.573**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La missione 10, rispetto alle altre del MISE, ha stanziamenti maggiori in termini di spesa per il macroaggregato "interventi", presenti soprattutto nel programma 7 "Regolamentazione del settore elettrico, nucleare, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo

[59] 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"; 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 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. I programmi 6 ed 8 nel 2017 sono stati modificati nella denominazione e nel contenuto.

sviluppo sostenibile" (sia come trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche per circa 15 milioni, che per trasferimenti correnti alle imprese per circa 210 milioni)[60].

La gestione finanziaria di competenza nell'esercizio esaminato evidenzia una ridotta capacità di impegno soprattutto con riferimento alla spesa in conto capitale. Invece si rileva una riduzione dei residui propri di nuova formazione per effetto della migliorata capacità di pagamento della spesa impegnata. Per la spesa in conto capitale risultano aumentati, rispetto al 2015, i residui di stanziamento.

Le risorse risultano in prevalenza stanziate sul programma 7 che rappresenta l'88,6 per cento della missione. Gli stanziamenti definitivi risultano leggermente ridotti rispetto al 2015, ma detto decremento ha riguardato per lo più gli altri due programmi che hanno visto così ulteriormente ridursi il proprio peso percentuale nell'ambito della missione. L'analisi si concentra pertanto sul programma 7, nell'ambito del quale peraltro si sono verificati rilevanti incrementi negli stanziamenti definitivi rispetto a quelli inziali (da 163,4 milioni a 541,6 milioni), riconducibili alle assegnazioni delle vendite delle aste CO_2[61].

TAVOLA 17

MISSIONE 10 "ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE" - DATI DI COMPETENZA

(*in migliaia*)

Esercizio		2015				2016			
Programma		Stanziamento iniziale	Composizione %	Stanziamento definitivo	Composizione %	Stanziamento iniziale	Composizione %	Stanziamento definitivo	Composizione %
006	Sicurezza approvvigionamento, infrastrutture mercati gas e petrolio e relazioni internazionali nel settore energetico	2.791	1,1	16.694	2,5	2.916	1,2	3.945	0,6
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	163.365	67,8	541.551	88,6
008	Sviluppo, innovazione, regolamentazione e gestione delle risorse minerarie ed energetiche	9.261	3,5	95.801	14,5	74.588	31,0	66.024	10,8
	Totale	**264.915**	**100,0**	**659.823**	**100,0**	**240.869**	**100,0**	**611.520**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Va tuttavia preventivamente evidenziato come le pur ingenti risorse stanziate per questa missione, non esauriscano il contributo della collettività agli obiettivi alla stessa riconducibili. Gli interventi nel settore, infatti, risultano in misura notevolmente superiore supportati da risorse che non costituiscono oneri a carico del bilancio dello Stato perché effettuati tramite finanziamenti derivanti da somme, a carico degli utenti, raccolte attraverso alcune componenti della bolletta elettrica per la copertura della spesa per "oneri generali di sistema" [62].

---

[60] Nel programma 8 "Sviluppo, innovazione, regolamentazione e gestione delle risorse minerarie ed energetiche" 50 milioni riguardano trasferimenti correnti alle famiglie ed a Istituzioni sociali private.

[61] Si tratta dei proventi che alimentano i capitoli 3610 e 7660 per i quali, in considerazione della loro natura, non ci sono stati stanziamenti iniziali previsti dalla legge di bilancio, ma sono stati alimentati nel corso del 2016 con i residui accertati di nuova formazione, trovando gli stessi successivo riscontro nel valore degli stanziamenti definitivi di cassa.

[62] Come noto fra le componenti delle bollette dell'energia elettrica, oltre alle spese per la materia energia e i servizi di vendita, per i servizi di rete e le imposte, è compresa la "spesa per gli oneri generali di sistema", ovvero per la copertura di costi per attività di interesse generale per il sistema elettrico nazionale, introdotti nel tempo da specifici provvedimenti normativi o dalla regolazione. Si tratta di una quota crescente e sempre più significativa della spesa, dovuta in misura prevalente al sostegno delle energie rinnovabili. In particolare gli oneri generali di sistema sono: A2 a copertura degli oneri per il *decommissioning* nucleare; A3 a copertura degli incentivi alle fonti rinnovabili e assimilate; A4 a copertura delle agevolazioni tariffarie riconosciute per il settore ferroviario (che paga un corrispettivo ridotto per l'energia elettrica); A5 a sostegno alla ricerca di sistema; As a copertura degli oneri per il bonus elettrico; Ae a copertura delle agevolazioni alle industrie manifatturiere ad alto consumo di energia; UC4 a copertura delle

Si tratta di una quota crescente e sempre più significativa della spesa, dovuta in misura prevalente al sostegno delle energie rinnovabili. La quantificazione degli oneri è effettuata dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, ed il gettito così raccolto è trasferito su appositi conti di gestione istituiti presso la Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA) per ciascuna componente[63].

La tavola che segue evidenzia, a fronte di un *trend* di riduzione dei costi dei servizi di vendita (dovuti alla sensibile riduzione dei prezzi all'ingrosso dell'energia), un aumento degli oneri di sistema.

TAVOLA 18

BOLLETTA ELETTRICA NAZIONALE

(in milioni)

Costi	2012	2013	2014	2015
Servizi di vendita	27.208	23.787	20.985	19.820
Costi di rete	7.612	7.521	7.720	8.023
Oneri generali e ulteriori componenti	11.315	14.062	15.235	16.581
Totale ante imposte	46.135	45.370	43.958	44.424
Totale post imposte	56.249	54.847	53.805	53.912

Fonte: MISE su dati AEEGSI

Osservando più in dettaglio alcune delle diverse componenti, si osserva che la "A3", a copertura degli incentivi alle fonti rinnovabili, è quella la cui incidenza è assolutamente prevalente registrando peraltro un *trend* in crescita negli anni esaminati. Seguono la componente "Ae" a copertura delle agevolazioni alle industrie manifatturiere ad alto consumo di energia (introdotta nel 2014) e la componente "A2" a copertura degli oneri per il *decommissioning* nucleare, anch'essa sensibilmente in crescita. In incremento anche la "A5", attività di ricerca di interesse generale per il sistema elettrico.

TAVOLA 19

GETTITO DI ALCUNE COMPONENTI

(in milioni)

Componente	2012	2013	2014	2015
A2	151	170	323	622
A3	10.417	12.763	12.903	13.804
A5	41	44	51	52
Ae	0	0	799	689

Fonte: MISE su dati AEEGSI

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

Il 57 per cento degli stanziamenti definitivi è destinato alla spesa in conto capitale ed in particolare per il 30 per cento agli investimenti fissi lordi e per il 27 per cento ai trasferimenti in conto capitale. La spesa corrente pesa il 43 per cento, allocata prevalentemente sui trasferimenti di parte corrente. La maggior parte degli stanziamenti del programma sono costituiti, dunque, da trasferimenti, sia di parte corrente che di conto capitale.

---

compensazioni per le imprese elettriche minori; UC7 per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali; MCT a copertura delle compensazioni territoriali agli enti locali che ospitano impianti nucleari (all'interno dei servizi di rete vengono applicate anche due ulteriori componenti perequative: UC3, a copertura degli squilibri dei sistemi di perequazione dei costi di trasporto dell'energia elettrica sulle reti di trasmissione e di distribuzione, nonché dei meccanismi di integrazione, espressa in centesimi /kWh; UC6, a copertura dei costi riconosciuti derivanti da recuperi di qualità del servizi).

[63] Fa eccezione la componente A3 - che affluisce per circa il 98 per cento direttamente al Gestore dei Servizi Energetici (GSE) - e la componente As - per la quale i distributori versano alla Cassa solo la differenza tra il gettito raccolto e i costi sostenuti per il riconoscimento del *bonus*.

TAVOLA 20

PROGRAMMA 7 - "REGOLAMENTAZIONE DEL SETTORE ELETTRICO, NUCLEARE, DELLE ENERGIE RINNOVABILI E DELL'EFFICIENZA ENERGETICA, RICERCA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE"
DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		*di cui di stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	*2015*	*2016*	2015	2016
Spese per il personale	2.885	3.145	3.884	3.659	3.177	3.553	3.177	3.536	-	*17*	-	-	706	106
di cui: imposte pagate sulla produzione	*172*	*188*	*214*	*223*	*194*	*216*	*194*	*215*	-	*1*	-	-	*20*	*6*
Consumi intermedi	816	991	942	1.067	852	786	671	670	*181*	*116*	-	-	90	281
Trasferimenti di parte corrente	104.394	15.365	299.405	225.074	299.357	224.809	21.346	15.100	*278.010*	*209.709*	-	-	49	265
di cui: alle amministrazioni pubbliche	*104.394*	*15.365*	*98.394*	*15.365*	*98.345*	*15.100*		*15.100*	*98.345*				*49*	*265*
Altre uscite correnti	-	15	1	3.559	1	3.557	1	3.475	-	*83*	-	-	0	1
Spese correnti	**108.094**	**19.516**	**304.232**	**233.358**	**303.387**	**232.706**	**25.195**	**22.780**	*278.192*	*209.925*	-	-	**845**	**653**
Investimenti fissi lordi	14	24	98.341	164.367	29	31.049	-	31.025	*98.341*	*133.343*	*98.313*	*133.319*	-	-
Trasferimenti di parte capitale	144.755	143.825	144.755	143.825	144.755	143.825	144.755	143.825	-	-	-	-	-	-
Spese in conto capitale	**144.769**	**143.849**	**243.096**	**308.193**	**144.783**	**174.874**	**144.755**	**174.850**	*98.341*	*133.343*	*98.313*	*133.319*	-	-
SPESE FINALI	**252.863**	**163.365**	**547.328**	**541.551**	**448.170**	**407.579**	**169.950**	**197.630**	*376.533*	*343.268*	*98.313*	*133.319*	**845**	**653**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Alla Direzione Generale competente è stato assegnato l'obiettivo strategico denominato: "Sviluppo mercato interno e sicurezza sistema elettrico. Diminuire i prezzi dell'energia e dare sostenibilità alla crescita,raggiungere gli obiettivi della strategia nazionale al 2020 in materia di energia e ambiente".

Si tratta sostanzialmente di due macro-obiettivi: da un lato, diminuire i prezzi dell'energia elettrica sostenendone l'uso razionale ed efficiente; dall'altro promuovere la trasformazione del sistema energetico verso una maggiore sostenibilità, attraverso la promozione delle energie rinnovabili, dell'innovazione tecnologica e dell'efficienza energetica in tutti i settori e prodotti che implicano l'uso di energia, in *primis* nel settore dell'edilizia pubblica e residenziale. Come è stato riconosciuto anche nelle precedenti relazioni, gli stessi implicano costi aggiuntivi di breve e medio termine a fronte dei quali sono ipotizzabili effetti positivi solo nel lungo termine, suscettibili di rendere la politica per la sostenibilità un volano alla crescita ed un'occasione di sviluppo anche economico[64].

Sotto il profilo dell'efficienza energetica, va in primo luogo segnalata l'emanazione del decreto legislativo 18 luglio 2016, n. 141, che ha introdotto disposizioni integrative al decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 di recepimento della Direttiva 2012/27/UE, con cui si è inteso chiudere la procedura di infrazione pendente.

In merito all'efficienza energetica negli edifici pubblici, un passo avanti è stato realizzato attraverso l'emanazione del decreto interministeriale che stabilisce le modalità di attuazione del programma di riqualificazione energetica della PA centrale (Prepac), a cui è seguita l'approvazione del programma che prevede la realizzazione di 68 progetti, per un ammontare complessivo di circa 73 milioni. Con lo scopo di favorire economie di scala e contenere i costi, il 22 dicembre 2016 è stata stipulata una convenzione tra il MISE e l'Agenzia del demanio. Nell'ambito dell'efficienza energetica nel settore civile, si è concluso l'iter di approvazione del "Piano d'azione volto ad aumentare il numero degli edifici ad energia quasi zero" (c.d. PANZEB), al fine di stimolare la realizzazione di immobili a basso consumo di energia ed alimentati prevalentemente con fonti di energia rinnovabile. Quanto invece alla promozione dell'efficienza energetica nel settore industriale, nel 2016 è stato lanciato il secondo avviso pubblico per il

[64] Fra gli effetti attesi, la maggiore sicurezza energetica, la riduzione della dipendenza da fonti estere, i minori costi connessi alle esternalità ambientali, la valorizzazione della *green economy* sul tessuto industriale ed occupazionale, la concreta possibilità di sviluppare filiere industriali in grado di creare valore e conquistare mercati.

cofinanziamento di programmi regionali per la realizzazione di diagnosi energetiche nelle piccole e medie imprese; sono stati approvati 11 programmi presentati da altrettante Regioni. E' stata invece avviata la fase gestionale derivante dal primo analogo avviso.

Le risorse gestite per le finalità appena richiamate derivano per lo più dai proventi delle aste per le quote di CO2, cui già si è fatto cenno, che vengono riassegnate al MISE, nella misura definita dalla legge, su ciascuno dei due capitoli interessati (cap. 3610 e cap. 7660)[65]. In particolare il 50 per cento viene riassegnato al cap. 3610 "Rimborso di somme spettanti ai soggetti ETS creditori per assegnazione di quote di emissione di anidride carbonica", che assorbe quasi interamente la spesa per trasferimenti di parte corrente[66]. La restante quota viene riassegnata a favore del MISE nella misura del 30 per cento[67], sul capitolo 7660 "Fondo da assegnare per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione ed al miglioramento dell'efficienza energetica", perché siano destinati a copertura delle misure a sostegno dell'efficienza energetica (di cui al decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, di recepimento della Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica), già in parte sopra ricordati[68].

Nel corso del 2016 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 nazionale di azione al 2010. Tra l'altro è stata predisposta una relazione sul monitoraggio degli obiettivi, regionali e nazionali, in termini di quota di consumi energetici da fonti rinnovabili, che dà conto del livello di conseguimento degli obiettivi di cui al d.m. 15 marzo 2012.

Particolarmente rilevanti in materia miglioramento dell'efficienza energetica da un lato e di potenziamento delle risorse rinnovabili dall'altro è anche l'attività nel settore svolta dall'Agenzia – ENEA che si avvale di un contributo ordinario dello Stato che copre poco più del 50 per cento delle spese di funzionamento dell'ente, attraverso la gestione del capitolo 7630.

---

[65] Come noto, il decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, di recepimento della direttiva 2009/29/CE, prevede che le imprese appartenenti al sistema comunitario per lo scambio di quote di emissioni di gas ad effetto serra (cosiddetto ETS- *Emissions trading system*), acquisiscano le quote di emissione di CO2, di proprietà degli Stati membri, mediante aste, i cui proventi, ai sensi dell'art. 19, comma 5, dello stesso decreto, per il 50 per cento sono riassegnati ad apposito capitolo del MISE per rimborsare gli operatori che non hanno ricevuto quote di emissione di CO2 a titolo gratuito nel periodo 2008-2012 (spettanti ai sensi dell'articolo 2, comma 5 del decreto-legge 20 maggio 2010 n. 72, convertito, con modificazioni, in legge 19 luglio 2010, n. 111 che ha definito il meccanismo di reintegro agli operatori "cosiddetti nuovi entranti" delle somme da essi anticipate per l'acquisto delle quote di emissione di CO2, che lo Stato non ha potuto mettere a disposizione gratuitamente per l'esaurimento della prevista "Riserva Nuovi Entranti"). Riferisce l'Amministrazione che l'entità dei crediti complessivamente spettanti per il periodo 2008-2012 ammonta a circa 684 milioni più interessi. Da ultimo, con i proventi delle aste 2015 sono stati riassegnati e resi disponibili, nel 2016, 209.708.915 euro. Si prevede che con il gettito dei proventi delle aste del 2016 si possa a completare il rimborso dei suddetti crediti entro la fine del 2018. Successivamente i proventi delle aste, nei limiti sempre del 50 per cento, saranno riassegnati al Fondo ammortamento titoli di Stato di cui all'art. 2, comma 1, della legge 27 ottobre 1993 n. 432.

[66] Nel 2016 sono stati riassegnati circa 210 milioni, quali proventi delle aste dell'anno precedente.

[67] Il 70 per cento è a favore del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

[68] In particolare dette risorse sono allocate sul capitolo di bilancio 7660 appositamente istituito e ripartito nei seguenti tre piani gestionali: Fondo da assegnare per la realizzazione di progetti finalizzati alla promozione ed al miglioramento dell'efficienza energetica (cap. 7660 pg. 1); Interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale (cap. 7660 pg. 2); Fondo nazionale per l'efficienza energetica (cap. 7660 pg. 3). Parte delle risorse del cap. 7660 derivano altresì dal fondo di cui all'articolo 22, comma 4 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, come modificato dall'articolo 4-*ter*, comma 2 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 (ex "Fondo teleriscaldamento"). Nell'anno 2016, sono stati impegnati: 48.846.483,00 euro a favore dell'Agenzia del demanio per la realizzazione del programma di riqualificazione energetica degli immobili della pubblica amministrazione centrale; 8.059.500,00 euro per il cofinanziamento dei programmi di diagnosi energetiche per le PMI promossi dalle Regioni; 40.000.000,00 euro al favore del Fondo Nazionale per l'efficienza energetica; 1.166.527,25 euro a favore dell'ENEA, per la realizzazione delle attività di cui alla Convenzione per l'attuazione delle disposizioni contenute negli articoli 8 e 13 del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, in materia di diagnosi energetiche, informazione e formazione, sottoscritta dalle parti il 20 gennaio 2016. Nello stesso anno sono inoltre stati erogati, a valere sulle risorse impegnate nell'esercizio finanziario 2015 per euro 9.805.475,00, e a titolo di acconto su convenzioni stipulate con le Regioni partecipanti al bando 2015, per il cofinanziamento di diagnosi energetiche nelle PMI. È stato inoltre impegnato e contestualmente erogato l'anticipo di 205.857,75 a favore dell'ENEA, a titolo di anticipo per la realizzazione delle attività inerenti il Piano nazionale di informazione e formazione sull'efficienza energetica e sulla diagnosi energetica, di cui alla Convenzione sopra citata.

Quest'ultimo, attribuito ad una delle Direzioni generali operanti nel settore dell'energia dopo la riforma dell'organizzazione del Ministero, necessiterebbe, come segnalato dalla stessa Amministrazione, di una diversa assegnazione, al fine di rafforzare la coerenza tra la gestione del contributo ordinario e l'azione di indirizzo generale e vigilanza[69].

In aggiunta ai finanziamenti a carico del bilancio statale, sono erogati finanziamenti a favore di ENEA per lo svolgimento dei progetti relativi al Piano triennale per la ricerca di sistema elettrico nazionale, tramite il Fondo per la Ricerca di sistema elettrico nazionale istituito dal decreto interministeriale 26 gennaio 2000 e alimentato dalla componente "A5" della bolletta elettrica, cui si è già fatto riferimento.

In data 21 dicembre 2016, è stato sottoscritto l'accordo di programma con ENEA per la ricerca di sistema elettrico per l'attuazione del Piano 2015-2017, approvato con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 21 aprile 2016. Le risorse impegnate per la prima annualità ammontano a 25,5 milioni. In relazione ai pagamenti effettuati, si fa presente che, in data 4 maggio 2016, è stata erogata l'ultima quota di contributo relativa alle attività del triennio precedente, per un importo pari a circa 22.000 euro[70].

L'Ente, a conclusione di una lunga fase di gestione commissariale è stato nell'ultimo anno oggetto di un processo di riforma, in attuazione della legge n. 221 del 2015, che ne ha modificato profondamente la natura e le finalità. Al riguardo l'Amministrazione segnala che è in atto un processo di revisione del meccanismo di funzionamento della Ricerca di sistema elettrico nazionale volto a snellire l'*iter* di approvazione dei piani senza depotenziare le procedure di controllo e valutazione, ma favorendo l'attivazione di sinergie tra gli indirizzi strategici di lungo periodo e la linea di finanziamento relativa alla "ricerca di sistema".

Nell'ambito delle procedure di chiusura del Programma POI energia (2007-2013) sono state attivate le procedure di rendicontazione delle risorse erogate ai beneficiari. All'esito dell'attività di verifica sulla rendicontazione prodotta dai beneficiari delle diverse procedure e all'esito dei controlli effettuati, nel 2016 è stata inoltrata alla Commissione Europea, per il tramite dell'Autorità di Certificazione del Programma, una domanda di rimborso per complessivi 15,5 milioni.

Infine deve ancora darsi atto della delicata attività legata alla disattivazione e allo smantellamento dei siti nucleari. Al riguardo 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. Deve tuttavia riferirsi delle criticità riportate nell'ultima relazione sulla Società gestione impianti nucleari (SO.G.I.N.) approvata con determinazione n. 38 del 16 maggio 2017 della Sezione Enti della Corte dei conti[71]. Ivi si riferisce, infatti, del ritardo nell'avanzamento dei progetti rispetto a quelli programmati, sia pure a compensati dall'anticipazione di altre attività: una prassi dipendente da un'insufficiente capacità di pianificazione. Persistono peraltro ritardi rispetto alle previsioni originarie per la localizzazione e realizzazione del Deposito nazionale e parco tecnologico. L'attività di *decommissioning* risulta finanziata attraverso la componente "A2" della bolletta elettrica. Risultano invece a carico del bilancio dello Stato (capitolo 7611) le "spese per

---

[69] Sul capitolo 7630, articolato su 3 piani gestionali essenzialmente finalizzati alla copertura delle spese di personale e di funzionamento dell'Ente, nel 2016 sono stati stanziati 143,8 milioni, una delle più imponenti dotazioni in conto capitale del programma.

[70] Si segnala anche la Convenzione che il MISE ha stipulato con ENEA, in data 20 gennaio 2016, in forza della quale fornisce supporto al Ministero per le attività connesse all'adempimento dell'obbligo di diagnosi energetica in capo alle grandi imprese, nonché nella predisposizione e gestione dei programmi di cofinanziamento regionale volti a favorire la realizzazione di diagnosi energetica nelle PMI, di cui si è già trattato. Attraverso la convenzione, inoltre, è stata data attuazione alla prima annualità del Piano di informazione e formazione sull'efficienza energetica, definito dall'ENEA ai sensi del citato articolo 13 del d.lgs. n. 102 del 2014. Si tratta di attività finanziate sulla quota spettante al MISE dei proventi annui delle aste di CO2 di cui all'articolo 19 del d.lgs. n. 30 del 2013, destinati ai progetti energetico ambientali, gestite dunque nell'ambito del cap. 7660.

[71] Relazione riferita all'esercizio 2015 in cui si sono segnalati anche contrasti fra gli organi di amministrazione della Società, tali da mettere a rischio, sotto diversi profili, la efficiente gestione della società, cessati con l'insediamento del nuovo Consiglio di amministrazione in data 25 luglio 2016.

l'esecuzione dell'accordo di cooperazione Italia-Russia sullo smantellamento dei sommergibili nucleari radioattivi della marina militare russa per la gestione sicura dei rifiuti radioattivi e del combustibile nucleare esaurito". L'Accordo di cooperazione italo-russo, ratificato con legge n. 160 del 2005, aveva previsto uno stanziamento fino a 360 milioni per la copertura degli investimenti per la realizzazione dei relativi programmi. Le somme rese effettivamente disponibili, a seguito di riduzioni di stanziamenti iniziali di bilancio e accantonamenti per le esigenze di contenimento della spesa pubblica, sono state pari ad euro 313,8 milioni. Nel 2016, in particolare, è stato effettuato a tal fine un trasferimento alla SO.G.I.N. pari a 31 milioni.

3.4. Missione 15 "Comunicazione"

La missione, costituita da cinque programmi (tre intestati al Ministero dello sviluppo economico e due al Ministero dell'economia e delle finanze)[72], rappresenta il 30 per cento delle spese di funzionamento del Ministero (di cui il 19 per cento relative al programma 9 "Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti"), per quanto, dal punto di vista degli stanziamenti di competenza definitivi, corrisponda soltanto a circa il 2,8 per cento dell'ammontare complessivo del MISE (circa 2,5 per cento degli stanziamenti iniziali di competenza). Tale rilevanza percentuale rispetto alla spesa complessiva del Ministero è dovuta alle rilevanti funzioni svolte direttamente dal Ministero attraverso la sua organizzazione territoriale.

Gli stanziamenti risultano maggiori rispetto al 2015, sia avendo riguardo agli iniziali che ai definitivi. Questi ultimi, pari a 204 milioni, si sono incrementati del 68 per cento in corso di gestione per effetto essenzialmente di DMT che hanno prodotto una variazione delle risorse stanziate di circa 81 milioni, di cui circa 72,6 milioni relativi al programma 8 "Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali" ed in specie alle spese per lo sviluppo di infrastrutture di reti di comunicazione (cap. 7230). Tale programma presenta il maggior peso in termini di allocazione delle risorse all'interno della missione e per esso le risorse del 2016 risultano incrementate rispetto al precedente esercizio (da 112 milioni del 2015 a 143 milioni del 2016).

TAVOLA 21

MISSIONE 15 "COMUNICAZIONI" - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Titoli	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		*di cui propri*		*di cui di stanziamenti*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	*2015*	*2016*	2015	2016
Titolo I - Spese correnti	155.448	140.183	153.513	135.272	74.112	82.062	79.401	53.220	*79.401*	*53.220*	-	-	1.936	4.902
Titolo II - Spese in conto capitale	14.122	63.976	14.019	63.792	13.354	25.703	768	38.273	*666*	*38.089*	*102*	*184*	1	0
Totale	**169.571**	**204.159**	**167.532**	**199.064**	**87.465**	**107.765**	**80.169**	**91.492**	***80.067***	***91.309***	***102***	***184***	**1.936**	**4.902**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella gestione di competenza, a fronte di una buona la capacità di impegno si conferma una ridotta capacità di spesa di quanto impegnato nel corso dell'anno, determinandosi un incremento dei residui propri di nuova formazione: su impegni di competenza per 199 milioni, risultano pagati circa 108 milioni.

---

[72] 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"; alla Direzione Generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali il programma 8 "Servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali"; alla Direzione Generale per le attività territoriali afferente il programma 9 "Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti".

TAVOLA 22

MISSIONE 15 "COMUNICAZIONI" - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Esercizio		2015				2016			
Programma		Stanziamento iniziale	Composizione %	Stanziamento definitivo	Composizione %	Stanziamento iniziale	Composizione %	Stanziamento definitivo	Composizione %
005	Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico	10.146	8,8	17.930	10,6	11.111	9,1	13.057	6,4
008	Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali	63.242	54,8	112.051	66,1	70.953	58,3	143.370	70,2
009	Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti	41.916	36,4	39.589	23,3	39.536	32,5	47.732	23,4
Totale		**115.304**	**100,0**	**169.571**	**100,0**	**121.600**	**100,00**	**204.159**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.4.1. 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.

La capacità di impegno è del 95 per cento con un impegnato di competenza pari a 12,4 milioni, pagati nell'anno per circa 11,7 milioni. La spesa del programma si riferisce per il 98 per cento alla parte corrente che per il 53 per cento è rappresentata dalle spese del personale.

TAVOLA 23

PROGRAMMA 5 "PIANIFICAZIONE, REGOLAMENTAZIONE, VIGILANZA E CONTROLLO DELLE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE E RADIODIFFUSIONE, RIDUZIONE INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO"
DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		*di cui di stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	*2015*	*2016*	2015	2016
Spese per il personale	5.268	5.190	11.812	6.703	11.561	6.509	11.561	6.446	-	*65*	-	-	251	192
di cui: imposte pagate sulla produzione	*319*	*311*	*744*	*408*	*714*	*397*	*714*	*393*	-	*4*	-	-	*29*	*11*
Consumi intermedi	875	1.038	1.232	1.316	1.011	1.016	708	512	*303*	*504*	-	-	221	301
Trasferimenti di parte corrente	3.879	4.734	4.709	4.734	4.709	4.708	4.709	4.708	-	-	-	-	-	26
Spese correnti	**10.023**	**10.962**	**17.754**	**12.753**	**17.281**	**12.233**	**16.978**	**11.666**	*303*	*569*	-	-	**472**	**518**
Investimenti fissi lordi	124	149	177	304	169	132	134	59	*43*	*245*	*8*	*173*	0	-
Spese in conto capitale	124	149	177	304	169	132	134	59	*43*	*245*	*8*	*173*	0	-
SPESE FINALI	**10.146**	**11.111**	**17.930**	**13.057**	**17.450**	**12.365**	**17.112**	**11.725**	*346*	*814*	*8*	*173*	**472**	**518**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2016 obiettivo strategico è stata la preparazione della *World Radiocommunication Conference* 2019 (Wrc-19) - attraverso un Gruppo Nazionale istituito e coordinato dalla competente Direzione del MISE, cui partecipano tutti i soggetti nazionali, pubblici e privati, interessati all'utilizzazione dello spettro radioelettrico (Ministeri, Enti pubblici, Operatori, Associazioni di categoria, Enti di ricerca, Associazioni di utenti ecc.) - con il compito specifico di espletare tutte le attività di coordinamento nazionale e internazionale necessarie per la definizione delle posizioni nazionali. In tale ambito va segnalata la presentazione dei risultati della

sperimentazione svolta dal MISE e dal *Joint Research Centre* (JRC), servizio scientifico interno della Commissione Europea sul progetto *Licensed Shared Access* (LSA). Si tratta di un nuovo strumento di regolamentazione basato sul principio della condivisione delle frequenze, per ottenere un uso efficiente dello spettro per l'attuale sistema 4G e il futuro 5G e facilitare l'introduzione di sistemi di radiocomunicazione gestiti da un numero limitato di licenziatari. Riferisce l'Amministrazione che il progetto pilota promosso dal Ministero e dalla Commissione europea è il primo al mondo ad essere realizzato su larga scala e i risultati del progetto forniranno informazioni di grande valore per comprendere le opportunità collegate all'adozione di politiche di gestione delle frequenze da parte degli operatori di rete e delle Amministrazioni nazionali in Europa.

Sempre nel 2016 è proseguita l'attività nazionale ed internazionale per la pianificazione delle frequenze terrestri e satellitari, nonché per l'assegnazione di quelle per i servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico, privato ed in occasione di eventi particolari. Sotto quest'ultimo profilo si segnalano i procedimenti con carattere d'urgenza inerenti l'assegnazione temporanea di frequenze in occasione di eventi particolari, la cui durata è inferiore ai dodici mesi. In particolare, l'attività legata al Giubileo della Misericordia ha comportato la necessità di individuare un pacchetto di frequenze riservato all'evento e, a tal fine, sono state mutuate le linee guida predisposte in occasione dell'evento Expo 2015.

In ambito di sicurezza ambientale, si segnala il Protocollo d'intesa del 29 luglio 2011 siglato tra il MISE e la Presidenza del Consiglio dei Ministri per la realizzazione di reti e servizi di comunicazioni elettroniche ad uso del Dipartimento della Protezione Civile. La finalità è l'esame dei progetti tecnici delle reti radio per garantire l'interoperabilità e convergenza tra le reti a livello nazionale e regionale[73]. E' stata prevista una proroga di validità del protocollo d'intesa, scaduto ad agosto 2016, sino al 30 settembre 2017. Nel 2016 si è reso necessario dare priorità ai pareri per le reti di protezione civile delle Regioni interessate dagli eventi sismici.

3.4.2. Programma 8 "Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali"

Le risorse stanziate nel programma si riferiscono per il 56 per cento alla spesa corrente ed il restante 44 per cento a quella in conto capitale.

TAVOLA 24

PROGRAMMA 8 "SERVIZI DI COMUNICAZIONE ELETTRONICA, DI RADIODIFFUSIONE E POSTALI"
DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		*di cui di stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	2015	2016
Spese per il personale	7.688	6.968	8.310	8.650	8.269	8.421	8.245	8.350	24	72	-	-	41	228
di cui: imposte pagate sulla produzione	*457*	*415*	*505*	*525*	*502*	*512*	*502*	*508*	-	*4*	-	-	*3*	*13*
Consumi intermedi	10.567	10.920	10.351	10.932	10.165	10.610	9.909	10.436	255	174	-	-	187	322
Trasferimenti di parte corrente	44.951	52.953	78.490	54.385	78.490	52.378	1.325	1.712	77.165	50.666	-	-	0	2.007
Altre uscite correnti	4	4	1.852	6.966	1.852	6.966	1.602	6.916	250	50	-	-	-	0
Spese correnti	**63.210**	**70.846**	**99.002**	**80.932**	**98.775**	**78.375**	**21.080**	**27.414**	**77.694**	**50.961**	**-**	**-**	**228**	**2.557**
Investimenti fissi lordi	32	107	13.049	62.438	12.963	62.428	12.863	25.025	186	37.413	*86*	*10*	-	0
Spese in conto capitale	**32**	**107**	**13.049**	**62.438**	**12.963**	**62.428**	**12.863**	**25.025**	**186**	**37.413**	***86***	***10***	**-**	**0**
SPESE FINALI	**63.242**	**70.953**	**112.051**	**143.370**	**111.737**	**140.803**	**33.943**	**52.440**	**77.881**	**88.374**	***86***	***10***	**228**	**2.557**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[73] In tale ambito la Direzione competente del MISE rilascia il proprio parere tecnico sui progetti, presentati dalla Protezione civile a valere sulle frequenze di sua pertinenza, volti a realizzare intere reti regionali dedicate all'attività di protezione civile, prevalentemente a supporto delle attività di interventi per emergenze, calamità naturali.

La spesa di parte corrente è relativa per il 67 per cento (38 per cento delle risorse del programma) ai trasferimenti ed in particolare si riferisce al cap. 3125 "Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione" (ove i 48,8 milioni stanziati sono stati tutti impegnati per competenza nell'anno, ma pagati solo per 0,3 milioni, determinando 48,5 milioni di residui di nuova formazione). Rilevante risulta il valore degli stanziamenti definitivi sui consumi intermedi pari a 10,9 milioni che rappresenta 8 per cento delle risorse del programma. 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 10 milioni.

Quanto alla spesa in conto capitale ed in particolare a quella per investimenti, si evidenzia che quasi tutti gli stanziamenti definitivi (62,4 milioni) sono assegnati al capitolo 7230 per lo sviluppo delle infrastrutture di reti di comunicazione (banda larga e banda ultralarga) e sono stati attribuite totalmente tramite DMT. Anche le risorse stanziate su tale capitolo sono state tutte impegnate, ma essendo state pagate solo per circa 25 milioni hanno prodotto residui di nuova formazione per circa 37 milioni.

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

Il primo è finalizzato all'ottimizzazione dell'uso delle frequenze per i nuovi servizi digitali, sia nel settore della radiodiffusione che in quello delle comunicazioni elettroniche[74]. L'Amministrazione riferisce che la realizzazione dell'obiettivo è avvenuta complessivamente in linea con quanto previsto, fatta eccezione per il ritardo sull'obiettivo operativo concernente l'attribuzione dei diritti d'uso delle frequenze nella banda 3600-3800 MHz, da svolgersi secondo le indicazioni di cui alla delibera AGCOM 659/15/CONS. Complicazioni sono sorte con riguardo alla preliminare pubblicazione da parte del Ministero, prima dell'espletamento delle procedure di gara, della lista delle utilizzazioni primarie esistenti di cui è richiesta la protezione e del modello di condivisione delle frequenze applicabile per tutti i diritti d'uso da assegnare in banda 3.7 GHz. In particolare è emersa la necessità di rivalutare le previsioni e le procedure previste dalla suddetta delibera, alla luce di decisioni assunte a livello europeo. Al momento della chiusura dell'esame svolto per la presente relazione, la pubblicazione del bando e l'espletamento delle procedure di gara sono risultate sospese.

Deve poi segnalarsi il progetto di riforma della disciplina dei contributi annuali di sostegno all'emittenza radio e televisiva locale. Il Ministero ha definito la proposta di Regolamento previsto dall'art. 1, comma 163, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016), ove vengono stabiliti i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, da assegnare in favore delle emittenti radiofoniche e televisive locali per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse[75].

L'altro obiettivo strategico del Programma per il 2016 ha riguardato la "Nuova infrastrutturazione per la banda ultralarga e i servizi di connettività". In particolare l'obiettivo concerne gli interventi di infrastrutturazione legati all'attuazione del Piano Strategico del

---

[74] Nello specifico prevede: l'espletamento di procedure di gara per l'attribuzione di frequenze; la realizzazione degli interventi previsti dalle leggi di stabilità 2015 e 2016 finalizzati al riassetto del sistema televisivo locale; l'Innovazione tecnologica in digitale per la radiofonia attraverso l'estensione territoriale dei diritti DAB; l'ottimizzazione della ripartizione delle risorse pubbliche tra gli operatori del settore radiotelevisivo locale attraverso la disciplina dei canoni e dei contributi.

[75] La Direzione competente del MISE, alla luce dei nuovi criteri e delle modalità di attribuzione dei contributi, sarà chiamata a reimpostare le attuali procedure nella gestione istruttoria delle domande presentate dalle emittenti radio e televisive, nel rispetto anche di quanto indicato Corte dei conti con la deliberazione 28 dicembre 2015, n. 13/2015/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ove si rilevava, 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; inoltre ivi si segnalava la necessità di una puntuale rendicontazione dei contributi stessi.

Governo per la Banda Ultra Larga (BUL) del 3 marzo 2015 e l'attività amministrativa per la realizzazione e gestione del Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture (SINFI)[76]. Riferisce l'Amministrazione che la realizzazione dell'obiettivo è avvenuta in linea con le previsioni[77]. Per la realizzazione del Piano è previsto l'utilizzo di fondi comunitari, nazionali e regionali tra cui il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014-2020 (Delibera CIPE 6 agosto 2015) e il PON "Imprese e Competitività" 2014-2020 - Asse II[78].

Va segnalata, in materia, l'indagine conclusa nel 2016 dalla Sezione centrale di controllo successivo sulla gestione, avente ad oggetto "gli interventi infrastrutturali per la c.d. banda larga", la cui gestione è intestata a Infratel sotto la vigilanza del Ministero dello sviluppo economico[79]. Nonostante i risultati di cui l'Amministrazione ha dato atto, in tale contesto si è evidenziata l'esistenza di talune problematiche in ordine all'osservanza della tempistica prevista e all'incidenza dei costi di funzionamento della società rispetto agli investimenti. Individuate le relative cause, la relazione conclude sollecitando il Ministero a promuovere le misure opportune al fine di rimuovere gli ostacoli alla celerità delle opere e ridurre i predetti costi.

Rilevante obiettivo operativo del programma attiene alla attivazione e gestione del Catasto delle Infrastrutture (SINFI), ovvero il Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture del suolo istituito con il decreto ministeriale 11 maggio 2016, in attuazione del decreto legge 12 settembre 2014 n. 133, come modificate dal decreto legislativo di recepimento della Direttiva 61/2014 UE. In data 16 giugno 2016 è stata stipulata la convenzione con Infratel, soggetto incaricato della gestione operativa del SINFI, ed è stato siglato l'accordo di programma con il MIPAF per l'acquisizione del sistema informativo cartografico posseduto da Agea in data 06 luglio 2016. Tuttavia per l'avvio completo del sistema si è in attesa della conclusione della convenzione tra Infratel e AGEA per l'utilizzo della cartografia georeferenziata di tutto il territorio nazionale del SIAN (Sistema Informativo Agricolo Nazionale).

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

Il programma 9 è di competenza della Direzione generale per le attività territoriali (DGAT) che svolge un coordinamento generale delle attività di ispezione, valutazione, sorveglianza, rilascio certificazioni e titoli abilitativi, svolta, in materia di comunicazioni, dagli Ispettorati territoriali (II.TT.). Gli stanziamenti definitivi assegnati al programma si riferiscono per il 97 per cento alla spesa corrente di cui l'88 per cento (85 per cento delle spese del programma) riguardano

---

[76] Il progetto BUL ha l'obiettivo di sviluppare una rete in banda ultralarga sull'intero territorio nazionale in linea con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea che sono quelli di massimizzare entro il 2020 la copertura della popolazione con una connettività ad almeno 100 Mbps e garantire a tutti i cittadini almeno 30 Mbps in *download*. Nel triennio dovrà altresì concludersi il piano nazionale banda larga con una connettività di 2 Mbps.

[77] Quanto alla percentuale di copertura della popolazione è stato raggiunto l'11 per cento delle unità abitative con una connettività ad almeno 100 Mbps in download (a fronte di una previsione per il 2016 del 10 per cento) ed il 35,4 per cento con una connettività ad almeno 30 Mbps (a fronte di una previsione del 26 per cento).

[78] Le modalità di utilizzazione delle risorse vengono definite attraverso accordi con le Regioni tenuto conto delle risorse disponibili e della programmazione dei fondi strutturali europei. Con la delibera Cipe del 6 agosto 2015 sono stati assegnati al Ministero 2.200 milioni a valere sulla disponibilità FSC 2014-2020 per il finanziamento della banda ultra larga nei cluster C e D, ovvero nelle zone a fallimento e ad alto fallimento di mercato. L'Asse II del PON, relativo alla realizzazione della banda ultra larga nelle aree produttive delle regioni meno sviluppate del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), ha una dotazione programmatica di circa 233 milioni. Nel periodo in esame, per la Banda Ultra Larga la Direzione competente ha predisposto e stipulato 17 Accordi e 30 Convenzioni con le Regioni. Per la progettazione e affidamento dei lavori sono state bandite 2 gare attraverso la società in house Infratel S.p.A.: una prima gara per 1.444 miliardi interessa 6 regioni; la seconda gara riguarda altre 11 regioni per un totale di 1.286 miliardi. Per quanto riguarda le attività di completamento del piano Banda larga, si è proceduto all'erogazione dei fondi già stanziati negli anni precedenti, sia attraverso il capitolo di bilancio 7230, sia tramite l'IGRUE per le risorse di provenienza comunitaria in quelle Convenzioni nelle quali continua l'attività della Direzione generale, per conto delle Regioni, in qualità di Organismo Intermedio. Complessivamente sono stati effettuati un pagamento sul capitolo 7230 per 24.996713.87 euro e 54 pagamenti tramite IGRUE per complessivi 316,29 milioni.

[79] Deliberazione n. 21/2016/G.

le spese del personale (incluso quello assegnato ad uffici periferici svolgendosi sul territorio le attività di certificazione e verifica delle apparecchiature elettromagnetiche) ed il restante 12 per cento ai consumi intermedi.

TAVOLA 25

PROGRAMMA 9 "ATTIVITÀ TERRITORIALI IN MATERIA DI COMUNICAZIONI E DI VIGILANZA SUI MERCATI E SUI PRODOTTI" - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		*di cui di stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	2015	2016
Spese per il personale	38.533	34.480	34.024	40.806	33.161	39.609	33.034	39.238	126	379	-	-	863	1.188
di cui:imposte pagate sulla produzione	*2.332*	*2.064*	*2.069*	*2.486*	*1.995*	*2.416*	*1.995*	*2.392*	-	*24*	-	-	*74*	*69*
Consumi intermedi	2.506	3.861	4.669	5.692	4.296	5.054	3.018	3.743	1.278	1.311	-	-	372	638
Spese correnti	**41.039**	**38.341**	**38.692**	**46.498**	**37.457**	**44.663**	**36.053**	**42.981**	**1.404**	**1.690**	**-**	**-**	**1.236**	**1.827**
Investimenti fissi lordi	877	1.195	897	1.234	888	1.233	357	619	539	615	*8*	*1*	0	0
Spese in conto capitale	**877**	**1.195**	**897**	**1.234**	**888**	**1.233**	**357**	**619**	**539**	**615**	***8***	***1***	**0**	**0**
SPESE FINALI	**41.916**	**39.536**	**39.589**	**47.732**	**38.345**	**45.896**	**36.410**	**43.600**	**1.943**	**2.305**	***8***	***1***	**1.236**	**1.827**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'attività strategica svolta nell'ambito di questo programma nel 2016 è stata rivolta alla riqualificazione dell'attività degli Ispettorati Territoriali per rafforzarne e potenziarne l'azione nell'erogazione dei servizi offerti a cittadini ed alle imprese e nella gestione dei controlli tecnici durante lo svolgimento di grandi eventi.

Sulla scorta dell'esperienza maturata in occasione dell'attiva partecipazione degli Ispettorati a Expo Milano 2015, l'Amministrazione sottolinea l'attuazione, anche nel 2016, di una strategia che ha visto sinergicamente abbinati, da un lato l'offerta di servizi altamente tecnologici legati al monitoraggio e alla protezione dello spettro radioelettrico per la tutela delle comunicazioni (Forze dell'Ordine, sicurezza in volo, sicurezza sanitaria), dall'altro il lavoro degli Sportelli in occasione di grandi manifestazione anche di interesse internazionale, classificate come Eventi Speciali. Detta strategia è stata posta in essere in diverse occasioni, ma in primo luogo, con un notevole impegno di risorse, per il Giubileo della Misericordia.

Allo stato attuale sussistono 15 Ispettorati presenti su tutto il territorio nazionale, il cui coordinamento funzionale è assegnato alla DGAT. A livello territoriale troviamo anche 3 uffici dirigenziali facenti capo alla Direzione generale per la sicurezza anche ambientale delle attività minerarie ed energetiche - Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e le georisorse (DGS-UNMIG) e 8 uffici non dirigenziali alle dipendenze della Direzione generale per gli incentivi alle imprese (DGIAI). A seguito della riorganizzazione del Ministero, gli II.TT. sono stati oggetto di riduzione e accorpamento (da 16 a 15) e, per mantenere il massimo numero di Ispettorati sul territorio nazionale, la DGAT ha assegnato le competenze relative al funzionamento della struttura centrale (vigilanza, coordinamento, contenzioso, affari generali) a due Ispettorati (Sardegna e Toscana). L'esercizio da parte di questi due Ispettorati anche di competenze centrali/trasversali, ha creato tuttavia diverse complicazioni procedurali. Riferisce poi il Ministero che non si è ancora realizzato completamente il rapporto tra le diverse Direzioni generali e gli Sportelli, non solo quando queste promuovono strumenti o iniziative di interesse generale, ma anche quando realizzano eventi sul territorio. Come già segnalato nella precedente relazione, resta ancora da verificare l'operatività della DGAT, istituita con la funzione specifica di effettuare il coordinamento e l'indirizzo delle attività di tutti gli Uffici del Ministero a livello territoriale, in particolare in rapporto alle competenze delle altre Direzioni generali. Si auspica che, a seguito dell'insediamento del Segretario generale, possa attuarsi un maggiore raccordo tra le diverse Direzioni interessate.

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. Considerazioni generali e dati finanziari; 3.1.2. Programma "Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva"; 3.1.3. Programma "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. Considerazioni generali e dati finanziari; 3.2.2. Programma "Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali"*; 3.3. Missione 26 "Politiche per il lavoro";* 3.3.1. Considerazioni generali e dati finanziari; 3.3.2. Programma "Politiche passive del lavoro"; 3.3.3. Programma "Politiche di regolamentazione in materia di rapporto di lavoro"; 3.3.4. Programma "Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro"; 3.3.5. 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. Considerazioni generali e dati finanziari; 3.4.2. Programma "Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate".

Considerazioni di sintesi

L'attività del Ministero del lavoro e delle politiche sociali si è svolta nel 2016 in un contesto normativo oggetto di rilevanti cambiamenti in tutti settori di competenza.

L'Amministrazione, pertanto, è stata impegnata, da un lato, nelle attività necessarie al completamento del quadro ordinamentale di riferimento e, dall'altro, nella gestione ordinaria, resa maggiormente difficoltosa da una complessa normativa transitoria di non facile interpretazione ed attuazione.

I cambiamenti normativi, come osservato nella relazione relativa al Rendiconto 2015, hanno investito non solo le regole sostanziali di riferimento ma anche lo stesso assetto ordinamentale del Ministero, avviato verso la trasformazione in una struttura di regolazione e di indirizzo, con abbandono delle attività operative in favore delle due neo istituite Agenzie (ANPAL ed Ispettorato nazionale del lavoro), operanti dal primo gennaio 2017.

La legge delega sul contrasto alla povertà, prefigurata dalla legge di stabilità per il 2016, colmando un vuoto normativo, ha previsto una misura nazionale di sostegno agli indigenti, individuata come livello essenziale delle prestazioni, da garantire in tutto il territorio nazionale, con il superamento della ormai storica categorialità dell'intervento assistenziale in Italia.

La nuova misura, ispirata ai princìpi dell'universalismo selettivo, dovrà essere omogenea a livello nazionale, avere carattere universale ed essere condizionata alla prova dei mezzi, effettuata attraverso l'utilizzo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

L'intervento consiste in un sostegno economico, a condizione che si aderisca ad un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, volto all'affrancamento dalla condizione di povertà.

La nuova misura di contrasto alla povertà presenta caratteristiche in parte affini al Sistema di Inclusione Attiva (SIA), esteso nel frattempo, non senza difficoltà operative, a tutto il territorio nazionale, per effetto di quanto disposto dalla medesima legge di stabilità per il 2016, divenendo in tal modo una sorta di utile sperimentazione verso il nuovo modello di assistenza.

La definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza necessita di essere declinata anche attraverso la capacità di censire specifiche situazioni di disagio e di garantire interventi omogenei e mirati, consistenti non solo in prestazioni economiche ma anche nell'erogazione di specifici servizi alla persona.

In tale nuovo contesto dovrà essere garantito il necessario coordinamento tra tutte le Amministrazioni statali operanti in materia, con una riaggregazione su nuove basi degli interventi previsti dalla normativa.

La nuova organizzazione del Ministero, già prefigurata nel nuovo regolamento di organizzazione, dovrebbe, dunque, assicurare lo svolgimento di tale compito con un'attenta ricognizione delle professionalità necessarie.

Sempre in tema di attività assistenziali, la legge delega n. 106 del 2016 ha delineato i presupposti per l'atteso riordino delle società e degli enti operanti nel Terzo settore, con specifica indicazione delle caratteristiche delle diverse tipologie e dei requisiti necessari per poter accedere ai previsti benefici, demandando al Ministero il completamento della normativa e, successivamente, come auspicato dalla Corte, l'esercizio di più stringenti compiti di vigilanza.

E' in tale prospettiva che andrebbe rivista e riordinata la disciplina relativa alla concessione di benefici e provvidenze derivanti da normative risalenti nel tempo.

Sul versante pensionistico, in attesa dell'entrata a regime degli interventi normativi contenuti nella legge di bilancio per il 2017, che rappresentano il più vasto intervento di riforma dopo la legge Dini, il Ministero è stato impegnato nella complessa opera di *governance* dell'Inps, sia sotto il profilo del miglioramento dell'assetto organizzativo che con riferimento alle necessarie verifiche finanziarie e contabili.

E' proseguita anche nel 2016 l'attività relativa all'applicazione delle iniziative di salvaguardia in favore dei lavoratori esodati.

I destinatari delle prime sette iniziative sono stati rideterminati, in esito ad un più accurato monitoraggio dei soggetti coinvolti, in un numero inferiore rispetto a quello preventivato; contemporaneamente l'ottavo intervento legislativo in materia, introdotto con la legge di bilancio per il 2017, ha ulteriormente esteso la platea dei beneficiari.

Vanno in questa sede ribadite le perplessità sull'estensione della salvaguardia a soggetti non direttamente incisi dalla riforma pensionistica e sui costi della complessiva operazione, che rappresentano circa il 15 per cento dei complessivi risparmi attesi dalla riforma Fornero.

Le politiche attive del lavoro, dal 2017 demandate all'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive (ANPAL), si sono incentrate nell'esercizio trascorso, sulla prosecuzione del programma "Garanzia Giovani", che ha visto il costante aumento dei soggetti interessati e presi in carico. I risultati raggiunti, in termini di creazione di nuova occupazione, evidenziano, peraltro, la necessità di offrire percorsi più mirati ai soggetti con maggiori difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro e di introdurre più rigorosi controlli sul contenuto dei corsi di formazione e sull'eventuale uso improprio dei tirocini.

Anche nel 2016, in relazione al miglioramento della situazione economica e ai più rigorosi criteri introdotti dalla legge di stabilità per il 2016, è proseguita la costante

diminuzione del ricorso agli ammortizzatori sociali in deroga, in attesa del pieno funzionamento delle nuove misure di tutela contro la disoccupazione involontaria, introdotte con il *Jobs Act*.

In attesa dell'operatività dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, istituito allo scopo di coordinare le attività degli ispettori del Ministero con quella svolta dall'Inps e da altri soggetti competenti in materia, gli esiti della attività di vigilanza, svolta nel 2016 sul rispetto della legislazione sul lavoro, sono risultati in linea con gli obiettivi.

Importanti e specifiche attività di vigilanza hanno riguardato aree geografiche a forte rischio di illegalità, il contrasto a fenomeni di particolare disvalore sociale, quali il caporalato, la corretta applicazione di benefici contributivi e normative settoriali di favore.

Il mutamento nella composizione socio-economica degli immigrati legalmente residenti in Italia, che registra progressivamente un forte incremento della componente non attiva, dovuto ai ricongiungimenti familiari, all'aumento del numero dei minori, all'elevato tasso di disoccupazione ed alla presenza di beneficiari di misure di protezione, ha reso, anche nel 2016, particolarmente gravosa e complessa l'attività di integrazione demandata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In tale contesto, l'Amministrazione ha concentrato, secondo quanto previsto nella Direttiva ministeriale, la distribuzione delle risorse disponibili verso la prosecuzione di specifiche iniziative volte a tutelare le fasce più deboli della popolazione di migranti e in particolare i minori non accompagnati.

1. Programmazione strategica e finanziaria

Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con direttiva del 1° febbraio 2016, ha individuato gli indirizzi generali per l'attività amministrativa e la gestione per il 2016, in linea con l'atto di indirizzo programmatico del 13 gennaio 2016.

La direttiva tiene conto delle indicazioni inserite nella programmazione economica-finanziaria, confluite nella Nota integrativa al disegno di legge di bilancio per l'anno 2016 e per il triennio 2016-2018.

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

Nel 2016, la priorità politica del Ministero è stata quella di predisporre le attività necessarie per l'avvio della nuova misura di contrasto alla povertà, prefigurata nella legge di stabilità 2016. Sul piano operativo, la principale linea di intervento ha riguardato l'estensione del SIA su tutto il territorio nazionale.

Nell'ambito delle politiche previdenziali, anche nel 2016, l'obiettivo è stato individuato nell'azione tesa a garantire l'adeguatezza sociale, l'equità e la convergenza dei regimi pensionistici pubblici e privati, nel rafforzamento del ruolo della previdenza complementare, nonché nel miglioramento delle prestazioni e nella riduzione dei premi dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, nonché di assicurare l'attuazione di quanto disposto dalla legge di stabilità per il 2016, che ha introdotto alcune misure di sostegno a beneficio di particolari categorie di lavoratori per i quali sono previste possibilità di accesso anticipato alla quiescenza (*part-time* agevolato, opzione donna, settima salvaguardia).

Con riferimento alle politiche del lavoro, la priorità è stata individuata nella prosecuzione e implementazione della cd. "Garanzia Giovani". Altro importante obiettivo è stato individuato nella verifica continua e nel monitoraggio costante di quanto previsto nei decreti attuativi del *Jobs Act*, con particolare riferimento al nuovo sistema degli ammortizzatori sociali.

Sempre in tema di politiche per il lavoro, il Ministero, inoltre, è chiamato a garantire il completamento del processo di istituzione e la piena operatività dell'Ispettorato nazionale del lavoro e dell'ANPAL, di cui alla legge n. 183 del 2014 e ai decreti legislativi n. 149 e n. 150 del 14 settembre 2015.

Di seguito si riporta il quadro sinottico degli obiettivi strategici del Ministero per il 2016 (selezione delle voci più significative).

TAVOLA 1

OBIETTIVI STRATEGICI

(in milioni)

MISSIONE	PROGRAMMA	OBIETTIVO	2016	2017	2018
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 e dell'impresa sociale attraverso la valorizzazione del ruolo e del coinvolgimento attivo dei diversi soggetti, anche mediante la diffusione della cultura del volontariato e della RSI e delle organizzazioni	1.978	1.957	1.952
	24.12 Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	H.2 Costruzione del nuovo modello di *welfare*. Analisi dei bisogni, monitoraggio delle politiche e valutazione di impatto sociali e dell'impatto delle politiche	29.275.145	30.781.084	31.206.943
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	39.251.431	41.610.457	41.304.529
		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	39.251.431	41.610.457	41.304.529
26. Politiche per il lavoro	26.06 Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	D.2 Attuazione del d.lgs 22 del 4/3/2015 e del d.l.gs n. 148 del 14/09/2015 attuativi della legge n. 183 del 2014 rispetto al sistema degli ammortizzatori sociali, con riferimento all'art. 1, comma 2, punti a) e b), rimodulando nel triennio strumenti e procedure.	9.700.191	9.456.269	9.864.915
	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	5.024	5.097	5.165
		E.4 Disciplina, anche in ambito internazionale, del rapporto di lavoro e delle pari opportunità; studio della rappresentatività e dell'evoluzione della disciplina contrattuale	2.101	2.088	2.087
	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	30.613	30.281	30.279
		M.3 Prevenzione e sicurezza	6.204	6.124	6.124
	26.10 Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione	F.2 Attuazione Garanzia Giovani	7.198	7.136	7.112
		F.3 Programmazione e utilizzo delle risorse comunitarie per interventi in favore di competitività e occupazione	58.083	88.021	86.669
		F.4 Monitoraggio e valutazione degli interventi nell'ambito delle attività di indirizzo e coordinamento in materia di formazione professionale	13.391	13.282	13.235
		F.5 Svolgere un'attività di monitoraggio sui servizi per il lavoro pubblici e privati	2.175	2.158	2.177
	26.12 Sistemi informativi per il lavoro e servizi di comunicazione istituzionale in materia di politiche del	C.1 Azioni di comunicazione e informazione nelle materie di competenza del Ministero in collaborazione con Enti e Agenzie strumentali	726	726	726
		C.2 Nelle more della piena operatività delle Agenzie (ANPAL e Ispettorato), assicurare il coordinamento, la progettazione, la manutenzione e la gestione dei sistemi	11.148	11.083	11.004
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	1.692	1.675	1.674

Fonte: elaborazioni su dati Ministero del lavoro e delle politiche sociali

La programmazione strategica, a seguito dell'assegnazione delle risorse al Ministero, ha definito un complesso apparato di obiettivi, in coerenza con la programmazione economico-finanziaria, delineata nella nota integrativa alla legge di bilancio di previsione 2016.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Le risorse allocate nel 2016 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 24 "Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia", la 25 "Politiche previdenziali", la 26 "Politiche per il lavoro" e la 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti". Le altre due missioni (32 "Servizi istituzionali e generali delle PA" e 33 "Fondi da ripartire"), possono essere considerate trasversali, in quanto investono più Ministeri.

TAVOLA 2

STANZIAMENTI PER MISSIONI E PROGRAMMI

(in milioni)

Missione	2016		
	Programma	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni	3,04	37,38
	Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	29.274,45	28.880,22
025. Politiche previdenziali	Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali	78.717,33	74.257,18
026. Politiche per il lavoro	Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	9.486,45	14.572,41
	Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	72,33	53,61
	Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	12,04	15,43
	Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	36,87	48,00
	Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione	81,85	110,09
	Servizi territoriali per il lavoro	268,49	283,26
	Sistemi informativi per il lavoro e servizi di comunicazione istituzionale in materia di politiche del lavoro e politiche sociali	12,11	12,82
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	1,78	9,91
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	10,82	11,07
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	28,23	29,34
033. Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	15,58	15,22
	TOTALE	**118.021,39**	**118.335,94**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le risorse umane e finanziarie per l'anno 2016 sono state assegnate ai dirigenti degli uffici dirigenziali di livello generale con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 27 gennaio 2016[1].

Le risorse inizialmente assegnate al Ministero nel 2016 in sede di programmazione ammontano a 118,02 miliardi, come risulta dalla tavola 2.

Agli stanziamenti inizialmente previsti, sono state apportate variazioni in aumento per 314,5 milioni (0,3 per cento), in massima parte attuati con decreti di variazione, che hanno riguardato l'integrazione di spese di natura indifferibile e inderogabile.

Con i decreti di variazione[2] sono state incrementate soprattutto le missioni "Politiche per il lavoro" e "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti". Per quanto riguarda la prima, le integrazioni più consistenti hanno riguardato il Fondo sociale per occupazione e formazione (capitolo 2230), il capitolo 2400 (Oneri relativi al trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria, ecc.) e il capitolo 2402 (Oneri relativi al trattamento di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione). Nella missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" la variazione più consistente risulta nel cap. 3783, relativo al Fondo nazionale per le politiche migratorie.

Gli stanziamenti definitivi di competenza, suddivisi per categoria economica e confrontati con i consuntivi 2014 e 2015, sono riportati nella tavola 3. Nel confronto con il precedente esercizio, la dotazione finanziaria del Ministero presenta nelle previsioni iniziali una flessione di oltre l'8 per cento, attestandosi nelle previsioni definitive al 10 per cento.

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Valori			Variazioni % anno precedente			Composizione %		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Spese per il personale	383,0	369,2	352,6	-5,18	-3,61	-4,5	0,32	0,28	0,3
di cui imposte pagate sulla produzione	22,3	21,3	20,0	-5,92	-4,32	-6,2	0,02	0,02	0,02
Consumi intermedi	74,1	73,9	78,2	-6,90	-0,23	5,8	0,06	0,06	0,1
Trasferimenti di parte corrente	117.330,5	131.080,5	117.837,8	5,66	11,72	-10,1	99,55	99,53	99,6
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*116.810,6*	*130.590,6*	*117.424,8*	*5,69*	*11,80*	*-10,1*	*99,11*	*99,16*	*99,2*
Altre uscite correnti	58,3	52,9	46,6	-58,27	-9,25	-12,0	0,05	0,04	0,04
di cui interessi passivi	*0,1*	*0,1*	*0,0*	*10,85*	*9,00*	*-76,3*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
SPESE CORRENTI	**117.845,9**	**131.576,6**	**118.315,3**	**5,53**	**11,65**	**-10,1**	**99,99**	**99,91**	**100,0**
Investimenti fissi lordi	6,0	7,7	5,2	-29,83	27,87	-31,9	0,01	0,01	0,0
Trasferimenti in c/capitale	6,9	112,2	5,4	-60,62	1513,98	-95,2	0,01	0,09	0,0
di cui alle Amministrazione pubbliche	*6,7*	*9,1*	*4,9*	*-44,70*	*35,44*	*-46,5*	*0,01*	*0,01*	*0,0*
Altre spese in conto capitale	*0,0*	*0,0*	*10,0*	*0,00*	*0,00*	*0,0*	*0,00*	*0,00*	*0,0*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**13,0**	**119,9**	**20,7**	**-50,55**	**824,41**	**-82,8**	**0,01**	**0,09**	**0,02**
SPESE FINALI	**117.858,9**	**131.696,5**	**118.335,9**	**5,52**	**11,74**	**-10,1**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nell'analisi per categoria economica, si conferma la netta prevalenza degli importi destinati ai "Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche", nello specifico agli Enti di previdenza, che assorbe il 99 per cento delle dotazioni complessive, in calo, rispetto al 2015 del 10 per cento. La categoria I "Redditi di lavoro dipendente" diminuisce nel 2016 del 4,4 per

[1] Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 28 dicembre 2015, d'intesa con le Amministrazioni interessate, le unità di voto parlamentare, relative al bilancio di previsione 2016, sono state ripartite in capitoli ai fini della gestione e della rendicontazione (art. 21, comma 17 della legge n. 196 del 2009).

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

cento, in relazione al calo del personale in servizio, che è passato da 6.939 unità del 2015 a 6.788 del 2016.

Una flessione significativa si registra, anche, nella categoria "Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private" (-12 per cento) e in quella dei "Consumi intermedi" (-6 per cento).

La tavola 4 dà conto della suddivisione delle risorse tra centri di responsabilità e missioni del Ministero.

TAVOLA 4

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER C.D.R. E MISSIONE - 2016

(in milioni)

C.d.R.	Missione	Stanziamenti Iniziali	Stanz. Definitivi
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	10,8	11,1
Segretariato generale	026. Politiche per il lavoro	72,3	53,6
D.G. per le politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio - ufficio procedimenti disciplinari	026. Politiche per il lavoro	268,5	283,3
	032. Servizi istituzionali e generali delle	28,2	29,3
	033. Fondi da ripartire	15,6	15,2
	Totale	**312,3**	**327,8**
D.G. dei sistemi informativi, dell'innovazione tecnologica e della comunicazione	026. Politiche per il lavoro	12,1	12,8
D.G. degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione	026. Politiche per il lavoro	9.486,5	14.572,4
D.G. della tutela delle condizioni di lavoro e delle relazioni industriali	026. Politiche per il lavoro	12,0	15,4
D.G. per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione	026. Politiche per il lavoro	81,9	110,1
D.G. per le politiche previdenziali e assicurative	025. Politiche previdenziali	78.717,3	74.257,2
D.G. per l'inclusione e le politiche sociali	024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	29.274,5	28.880,2
D.G. del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese.	024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	3,0	37,4
D.G. dell'immigrazione e delle politiche di integrazione	027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1,8	9,9
D.G. per l'attività ispettiva	026. Politiche per il lavoro	36,9	48,0
	Totale complessivo	**118.021,4**	**118.335,9**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.2. Analisi della gestione delle spese

Nel 2016 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha gestito, come detto, risorse pari a 118,3 miliardi, come risulta dalla tavola 5. La parte più consistente delle risorse è assorbita dalla previdenza, seguita dalla spesa per assistenza sociale e da quella per le politiche per il lavoro.

TAVOLA 5

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONE - DATI DI COMPETENZA

(in miliardi)

Missioni	Residui definitivi iniziali		Stanziamenti definitivi		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		*di cui di stanziamento*		Residui finali		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,49	1,31	28,41	28,92	28,40	28,89	27,50	27,09	0,91	1,83	*0,00*	*0,02*	0,97	2,09	0,00	0,00
025. Politiche previdenziali	13,09	13,36	92,64	74,26	92,63	74,21	83,45	60,65	9,19	13,56	*0,00*	*0,00*	13,33	23,07	0,00	0,05
026. Politiche per il lavoro	4,07	5,15	10,58	15,10	9,90	14,04	7,55	12,39	2,99	2,64	*0,64*	*0,99*	5,19	6,38	0,05	0,06
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,08	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	*0,00*	*0,00*	0,03	0,03	0,00	0,00
032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	0,00	0,00	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	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	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0,00	0,00	*0,00*	*0,00*	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	**17,74**	**19,86**	**131,70**	**118,34**	**130,99**	**117,20**	**118,54**	**100,18**	**13,09**	**18,03**	***0,64***	***1,02***	**19,52**	**31,57**	**0,06**	**0,12**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2016, gli impegni di competenza sono stati pari a 117,2 miliardi, mentre i pagamenti in conto competenza risultano di 100,1 miliardi. I residui di nuova formazione sono stati 18 miliardi (+38 per cento rispetto al 2015), con conseguenti economie pari a 118 milioni. Quest'ultime crescono del 90 per cento rispetto al 2015.

I residui di stanziamento aumentano del 59 per cento. Quasi la totalità di tale aggregato deriva dal cap. 2230 (991,8 milioni), 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)[3].

Rispetto al 2015, i residui finali aumentano del 62 per cento (31,5 miliardi). Questi ultimi sono concentrati maggiormente nelle missioni "Politiche previdenziali" (23 miliardi) e "Politiche per il lavoro" (6,3 miliardi). Dei 6,3 miliardi di residui finali della missione "Politiche per il lavoro", la parte più consistente è relativa al cap. 2230, di cui 3,1 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.

3. Missioni e programmi

La struttura delle missioni e dei programmi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, rispetto alla legge di bilancio 2015, non ha subito modifiche.

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

[3] Per il Fondo sociale per occupazione e formazione, l'art. 1, comma 8 del DL n. 148 del 1993, convertito dalla legge n. 236 del 1993, ha previsto una deroga alle regole generali di conservazione dei residui ed ha stabilito che "le somme non impegnate in ciascun esercizio finanziario possono esserlo in quello successivo".

generali delle Amministrazioni pubbliche" e 33 "Fondi da ripartire", come è noto, sono trasversali a tutti i ministeri[4].

Nell'ambito della missione 24, il Ministero gestisce risorse pari all'82 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'85 per cento, quelle riferite alla missione 26 il 99,9 per cento, mentre per la missione 27, le risorse gestite sono pari solo allo 0,3 per cento del totale[5]. Il quadro economico, sotteso alla gestione dei diversi programmi sarà esaminato nei successivi paragrafi.

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

3.1.1. Considerazioni generali e dati finanziari

La missione 24 è articolata in due programmi. Con il primo programma "Trasferimenti assistenziali a Enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva" si provvede al finanziamento della spesa sociale, attraverso trasferimenti agli Enti previdenziali (INPS) per l'erogazione degli interventi assistenziali di competenza dello Stato (assegno sociale, invalidità civile e indennità di accompagnamento, etc.), alla promozione delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, di tutela della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, di inclusione sociale delle persone con disabilità e non autosufficienti e ai trasferimenti alle Regioni e agli Enti locali dei Fondi sociali (Fondo nazionale per le politiche sociali - FNPS, Fondo nazionale per le non autosufficienze FNA, Fondo per l'Infanzia e l'adolescenza FIA).

Il secondo programma "Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni", riguarda la gestione dei contributi erogati a favore delle associazioni di volontariato, di promozione sociale ed Onlus, previsti dalla legislazione vigente, effettuando, nel contempo, la vigilanza e il controllo sugli enti del Terzo settore.

La missione 24 presenta, nel 2016 uno stanziamento definitivo di competenza pari a 28,9 miliardi, di cui 28,8 relativi al primo programma. Nell'ambito di tale programma, la maggior parte delle risorse (64 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 312,5 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[6]. Gli altri tre fondi[7] presenti nel predetto programma rappresentano, in termini di stanziamenti definitivi, l'1,5 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)

---

[4] La quota relativa al Ministero del lavoro della missione 32 è pari al 2,2 per cento delle risorse complessive, in termini di stanziamento definitivo di competenza, dello 0,4 per cento per la missione 33.

[5] La missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", raggruppa risorse pari a circa 3,3 miliardi, di cui 1 gestito dal MEF, 2,2 dal Ministero dell'interno, 9,9 milioni dal Ministero del lavoro e 21,4 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 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).

[6] Il decreto 10 ottobre 2016 ha così ripartito le risorse del fondo: 277,8 milioni alle Regioni e 33,8 al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

[7] Fondo per le non autosufficienze, Fondo per l'infanzia e l'adolescenza e Fondo per il diritto del lavoro dei disabili.

e responsabilità sociale delle imprese e dell'organizzazione". Nell'ambito di tale programma, i trasferimenti alle istituzioni sociali private assorbono il 67 per cento delle risorse, di cui 15,03 milioni assegnate al cap. 5242 "Fondo per il volontariato e ai contributi per le associazioni sociali"[8], 0,3 milioni al cap. 5243 (quota delle risorse del 5 per mille da assegnare ai vari enti, associazioni per il volontariato) e 7,7 destinate al Fondo per l'associazionismo sociale (cap. 5246)[9].

La tavola 6 dà conto dei dati finanziari relativi alla missione 24, suddivisi nei due programmi e per categoria economica.

TAVOLA 6

MISSIONE 24 DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	2016									
	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	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Economie/ Maggiori spese	Stanz. definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Economie/ Maggiori spese
Redditi da lavoro dipendente	1,5	1,2	1,2	0,0	0,3	3,5	3,4	3,4	0,0	0,0
Consumi intermedi	0,7	0,4	0,3	0,4	0,3	5,2	5,1	0,6	7,0	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	28.864,1	28.850,6	27.080,9	2.024,2	0,0
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	25,1	25,1	3,7	40,4	0,0	5,9	5,9	0,9	5,1	0,0
Altre uscite correnti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	1,3	0,0	1,3	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
Acquisizioni di attività finanziarie	10,0	0,0	0,0	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	**37,4**	**26,7**	**5,2**	**50,8**	**0,7**	**28.880,2**	**28.866,5**	**27.086,1**	**2.037,6**	**0,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.1.2. Programma "Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva"

Nel recente Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica, presentato al Parlamento nel mese di aprile, la Corte ha ricostruito l'evoluzione del quadro normativo e le caratteristiche del sistema italiano di assistenza sociale, delineato a partire dalla legge n. 328 del 2000 e dalla coeva istituzione del Fondo per le politiche sociali.

In quella sede, veniva sottolineata la novità e l'importanza della legge delega n. 33 del 2017 sul contrasto alla povertà[10], prefigurata dalla legge stabilità per il 2016.

Ispirandosi ai princìpi dell'universalismo selettivo la legge introduce, come detto, una misura nazionale di contrasto alla povertà, individuata come livello essenziale delle

[8] 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.

[9] 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.

[10] L'8 giugno 2017 è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri lo schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà.

prestazioni, da garantire in tutto il territorio nazionale, prefigurando il superamento della ormai storica categorialità dell'intervento assistenziale in Italia.

La nuova misura, dovrà essere omogenea a livello nazionale, avere carattere universale ed essere condizionata alla prova dei mezzi, effettuata attraverso l'utilizzo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). L'intervento consiste in un sostegno economico, condizionato all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, volto all'affrancamento dalla condizione di povertà. L'ammontare del sostegno sarà pari alla differenza tra il reddito familiare del beneficiario e la soglia di povertà assoluta, tenendo conto dei carichi familiari e di particolari situazioni di disagio (*handicap*, disabilità ecc.).

La misura è finanziata attraverso le risorse stanziate nel Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (1 miliardo a decorrere dal 2017), e quelle stanziate per gli ammortizzatori sociali dall'art. 19 del decreto n. 185 del 2008, nella misura di 30 milioni per il 2017 e di 54 milioni annui a decorrere dal 2018.

A tali disponibilità vanno aggiunte le risorse del Fondo sociale europeo, attraverso lo specifico Programma operativo nazionale (PON) inclusione 2014-2020, per 1 miliardo e 70 milioni per i prossimi sette anni[11].

Parallelamente al completamento del disegno prefigurato dalla citata legge delega, nel 2016 sono proseguite le attività relative al progetto Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), ridisegnato e rilanciato su tutto il territorio nazionale dall'articolo 1, comma 387, lettera a) della legge di stabilità 2016, divenuto una sorte di misura "ponte" verso il Reddito di inclusione, anticipandone alcuni contenuti essenziali.

Si tratta, come ampiamente illustrato nella relazione sul Rendiconto 2015, di un sostegno economico condizionato all'attivazione di percorsi verso l'autonomia, sostenuti da servizi personalizzati e da una rete integrata di interventi individuati dai servizi sociali in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari, le scuole e con i soggetti del Terzo settore e di tutta la comunità.

Tenuto conto dell'ammontare del beneficio e sulla base delle risorse disponibili, anche fissando una soglia ISEE di accesso pari a 3.000 euro (che è il valore dell'ISEE al di sotto del quale si colloca una quota di popolazione analoga a quella in povertà assoluta, come misurata dall'Istat), la misura non è in grado di coprire tutta la platea delle famiglie con minorenni.

E' stata, quindi, adottata una scala di valutazione del bisogno che attribuisce punteggi ai nuclei con maggior numero di figli, in cui vi è un genitore solo, che includono persone con disabilità, con ISEE più basso, in cui tutti sono senza lavoro.

Ad oggi, i nuclei familiari ammessi al beneficio sono oltre 60 mila, per oltre 250 mila persone, tenendo conto delle domande ancora in fase istruttoria per le verifiche dei requisiti[12]. Le maggiori risorse stanziate per il 2017 dovrebbero consentire di raggiungere anche coloro che oggi sono esclusi e si collocano in una fascia tra 25 e 45 punti (circa altri 70 mila nuclei).

Per il rafforzamento degli interventi previsti dal SIA sono state utilizzate anche gran parte delle risorse previste nel Piano Operativo Nazionale "Inclusione" (circa l'85 per cento dell'intero ammontare pari a 1 miliardo di euro per il ciclo di programmazione 2014-2020).

Tali ulteriori interventi hanno in particolare riguardato il rafforzamento dei servizi di presa in carico e lo sviluppo di una rete integrata di interventi che coinvolga altre agenzie pubbliche ed enti non profit del territorio.

---

[11] E' la prima volta che i fondi strutturali vengono utilizzati a supporto delle politiche di inclusione sociale. Il PON in questione mira a contribuire alla realizzazione di un livello minimo di sostegno uniforme, da garantire su tutto il territorio nazionale. Le risorse nazionali provvederanno principalmente alla componente passiva del beneficio (il trasferimento monetario), mentre quelle europee concorreranno al supporto della componente attiva, per il rafforzamento dei servizi e degli interventi per l'inclusione attiva dei soggetti (attività sociali, educative e lavorative).

[12] Si può ritenere che il numero dei beneficiari si collochi al momento in cui si scrive in una quota prossima a 70 mila.

Per il 2016, la legge di stabilità ha stanziato 28,8 milioni a favore del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza da destinare direttamente a 15 Comuni riservatari.

Con decreto interministeriale Lavoro-MEF del 1° luglio 2016 sono state ripartite le relative risorse come evidenziato nella tavola 7.

TAVOLA 7

FONDO INFANZIA E ADOLESCENZA

(in milioni)

Comune riservatario	%	Quota FIA 2016
Venezia	1,90	0,5
Milano	9,89	2,8
Torino	7,02	2,0
Genova	4,79	1,4
Bologna	2,33	0,7
Firenze	2,99	0,9
Roma capitale	21,70	6,2
Napoli	16,28	4,7
Bari	4,34	1,2
Brindisi	2,16	0,6
Taranto	3,38	1,0
Reggio Calabria	3,92	1,1
Catania	5,37	1,5
Palermo	11,28	3,2
Cagliari	2,65	0,8
Totale	**100,0**	**28,8**

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Il riparto delle risorse è avvenuto, per il 50 per cento, sulla base dell'ultima rilevazione della popolazione minorile effettuata dall'ISTAT e per la restante quota secondo specifici criteri, quali la percentuale di dispersione scolastica, la percentuale di famiglie con figli minori che vivono al di sotto della soglia di povertà, il coinvolgimento di minori in attività criminose.

Sono stati temporaneamente esclusi dal riparto i comuni di Milano, Palermo e Cagliari, in quanto non hanno presentato una esaustiva rendicontazione circa l'utilizzo delle risorse assegnate nei precedenti esercizi.

Le risorse assegnate per il 2016 al Fondo per le non autosufficienze (FNA)[13], in misura pari a 400 milioni, sono state ripartite con decreto interministeriale del 26 settembre 2016: 390 milioni attribuiti alle Regioni e 10 milioni riservati al Ministero del lavoro, per realizzare progetti sperimentali in materia di vita indipendente. Va segnalata la predisposizione di criteri di riparto basati su diversi indicatori, costruiti sulla specifica domanda potenziale di servizi per la non autosufficienza, e non più solo sulla percentuale di residenti con età anagrafica avanzata.

[13] Il Fondo per le non autosufficienze - istituito dall'articolo 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), per garantire su tutto il territorio nazionale l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali in favore delle persone non autosufficienti - destina le risorse assegnate ogni anno dalla legge di bilancio alla copertura dei costi di rilevanza sociale dell'assistenza socio-sanitaria e alla realizzazione di prestazioni, interventi e servizi assistenziali nell'ambito dell'offerta integrata di servizi socio-sanitari in favore delle persone non autosufficienti. Il ruolo del Ministero, in coerenza con il confermato quadro costituzionale di riparto delle competenze tra Stato e Regioni è limitato ad un mero riparto delle risorse, attuato attraverso una previa intesa con la Conferenza Unificata. Si tratta, inoltre, di risorse che non finanziano specifiche progettualità, finalizzate allo scopo di integrare le disponibilità regionali per assicurare omogeneità agli interventi e contribuire alla progressiva costruzione di un sistema di assistenza che assicuri l'erogazione un livello sufficiente di prestazioni, per le persone non autosufficienti, attraverso l'integrazione delle prestazioni sociali con quelle sanitarie.

Il Ministero ha avviato una vera e propria attività di censimento delle situazioni di disabilità, al fine di definire su tutto il territorio nazionale il livello minimo delle prestazioni da erogare nei limiti della quota di risorse del Fondo per le non autosufficienze. Gli esiti di tale censimento saranno inseriti nel Casellario dell'assistenza.

Le aree prioritarie di intervento, individuate dal decreto interministeriale di riparto 2016, sono state: l'incremento dell'assistenza domiciliare, i trasferimenti monetari e i ricoveri di sollievo in strutture socio-sanitarie, nella misura in cui gli stessi siano effettivamente complementari al percorso domiciliare

Per l'anno 2016, la ripartizione del Fondo per le non autosufficienze tra le Regioni è stata la seguente.

TAVOLA 8

RIPARTO FONDO NON AUTOSUFFICIENZE 2016

(in milioni)

Regioni	%	Risorse 2016
Abruzzo	2,45	9,6
Basilicata	1,12	4,4
Calabria	3,54	13,8
Campania	8,48	33,1
Emilia-Romagna	7,92	30,9
Friuli V. Giulia	2,30	9,0
Lazio	9,03	35,2
Liguria	3,40	13,3
Lombardia	15,61	60,9
Marche	2,90	11,3
Molise	0,69	2,7
Piemonte	8,03	31,3
Puglia	6,57	25,6
Sardegna	2,77	10,8
Sicilia	8,31	32,4
Toscana	7,08	27,6
Umbria	1,74	6,8
Valle D'Aosta	0,25	1,0
Veneto	7,81	30,5
Totale	**100,00**	**390,0**

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

L'erogazione delle risorse spettanti alle Regioni è condizionata alla valutazione dei piani attuativi che le stesse devono presentare sull'utilizzo delle risorse. Nel 2016 è stato autorizzato il pagamento di tutti i progetti pervenuti da 15 Regioni.

Il Ministero, nel 2016, ha provveduto anche al riparto del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS), attraverso un decreto interministeriale emesso in data 10 ottobre 2016, a causa del protrarsi del negoziato con le Regioni. Ciò ha comportato l'effettivo trasferimento delle somme solo a partire dal mese di dicembre.

Tali risorse ammontano a 311,6 milioni, di cui 34,8 sono stati riservati ad interventi da decidere a livello statale.

Le risorse riservate alle Regioni, per un totale di 277,7 milioni sono state ripartite secondo il seguente schema.

Si tratta di risorse destinate alle Regioni per lo sviluppo di una rete integrata di interventi e servizi sociali, di cui alla legge n. 328 del 2000.

TAVOLA 9

FONDO POLITICHE SOCIALI - ANNO 2016

(in milioni)

Regioni	%	Quota regionale
Abruzzo	2,49	6,9
Basilicata	1,25	3,5
Calabria	4,18	11,6
Campania	10,15	28,2
Emilia-Romagna	7,2	20,0
Friuli V. Giulia	2,23	6,2
Lazio	8,75	24,3
Liguria	3,07	8,5
Lombardia	14,39	40,0
Marche	2,69	7,5
Molise	0,81	2,3
Piemonte	7,3	20,3
Puglia	7,1	19,7
Sardegna	3,01	8,4
Sicilia	9,35	26,0
Toscana	6,67	18,5
Umbria	1,67	4,6
Valle D'Aosta	0,29	0,8
Veneto	7,4	20,6
Totale	**100**	**277,8**

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

La quota del Fondo riservata allo Stato è stata destinata alla prosecuzione del Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione (P.I.P.P.I.), giunto alla quarta annualità di sperimentazione. Il Programma persegue la finalità di ridurre il rischio di maltrattamento e il conseguente allontanamento dei bambini dal nucleo familiare d'origine.

La valutazione effettuata conferma una significativa diminuzione del rischio di allontanamento per il 56,6 per cento delle famiglie prese in carico.

Tra le misure assistenziali operative nel 2016 si è rivelato inferiore alle aspettative il tiraggio dell'ASDI (Assegno Sociale di Disoccupazione)[14], introdotta dall'art. 16, comma 6, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22.

Si tratta di un beneficio che ha la funzione di fornire una tutela di sostegno al reddito ai lavoratori già beneficiari della NASPI, che siano disoccupati e si trovino in una condizione economica di bisogno. Nel 2016 è stato erogato a poco meno di 4.500 soggetti.

Osserva la Corte, come il quadro degli interventi sopra descritti necessita di essere ridisegnato, anche alla luce della prossima entrata in vigore della nuova misura universale di contrasto alla povertà.

Accanto a tale intervento, appare infatti utile mantenere una serie di iniziative mirate al contrasto, fin dall'origine, di fenomeni di marginalità e di deprivazione. A tal fine, è necessario un opportuno coordinamento tra tutte le Amministrazioni statali che gestiscono risorse in materia assistenziale, al fine di recuperare una capacità di regia programmatica, per definire livelli essenziali di assistenza, consistenti non solo nell'erogazione di provvidenze monetarie, ma anche in servizi mirati alla persona, che tengano conto della specifica incidenza, dei fenomeni sopra descritti, nei diversi ambiti territoriali.

La prevista riorganizzazione del Ministero dovrebbe porre particolare attenzione alla esatta allocazione nella struttura organizzativa, non solo dei compiti necessari alla gestione della nuova misura unica di contrasto alla povertà, ma anche di quelli relativi allo svolgimento

[14] Tale misura è allocata nel cap. 2401 e presenta uno stanziamento definitivo pari a circa 284 milioni.

dell'altro pilastro essenziale dell'assistenza, consistente negli interventi di prevenzione della marginalità.

Fondamentale, poi, per l'avvio del nuovo sistema di assistenza, è il censimento delle diverse prestazioni erogate e un'analisi delle situazioni di emarginazione.

A tal fine, il Ministero ha da tempo avviato la realizzazione del Casellario dell'assistenza. Negli ultimi mesi del 2016, è iniziato l'inserimento dei dati concernenti le prestazioni sociali non sottoposte alla prova dei mezzi, a cura dell'INPS. Sulla base di un accordo, raggiunto in sede di Conferenza unificata, dovrebbe a breve partire l'attivazione sperimentale in alcuni ambiti definiti.

3.1.3. Programma "Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni"

Nel corso del 2016 il Ministero è stato impegnato nelle attività di attuazione della legge delega n. 106 del 2016, in materia di riforma del Terzo settore, attivando incontri con gli *stakeholders* di riferimento, nell'ambito di specifici gruppi di lavoro.

Si tratta di un'attività che dovrebbe concludersi entro un anno dall'entrata in vigore della citata legge delega.

L'articolo 7, comma 1, demanda al Ministero le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo pubblico sugli enti del Terzo settore e sulle loro attività, finalizzate a garantire l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e statutaria.

Nel corso dell'audizione parlamentare sul disegno di legge delega[15], la Corte ha sottolineato come l'introduzione di un più rigoroso sistema di controlli e verifiche, sul possesso e sul mantenimento dei requisiti, per accedere ai benefici rappresenta un importante tassello della nuova disciplina.

In attesa della emanazione del decreto ministeriale previsto dal citato articolo 7, con il quale dovranno essere definiti i termini e le modalità dei nuovi compiti, le attività di controllo sono state effettuate nel 2016 dalla competente Direzione Generale sulla base della normativa previgente.

Il Ministero ha avviato l'approfondita revisione di 70 associazioni, al fine di verificare la permanenza dei requisiti di legge che consentono l'iscrizione al Registro nazionale.

In esito a tali controlli, due associazioni sono state cancellate dal predetto Registro.

La verifica amministrativo-contabile dei rendiconti presentati dalle associazioni beneficiarie di contributi pubblici per la realizzazione di progetti previsti dalla legge n. 383 del 2000 ha dato esiti complessivamente positivi[16].

In aggiunta alla distribuzione del 5 per mille agli enti interessati, il Ministero, anche nel 2016, è stato interessato all'attività di riparto di una pluralità di risorse, allocate in specifici fondi, sulla base di una disciplina risalente nel tempo che necessita di essere rivista e coordinata, anche alla luce della entrata in vigore della nuova normativa, attraverso una verifica dell'attuale sussistenza della meritevolezza dell'interesse all'epoca perseguito dal Legislatore.

Si tratta in particolare:

- dei cosiddetti progetti sperimentali di volontariato che nel 2016 sono stati prioritariamente indirizzati ad iniziative rivolte alle popolazioni dell'Italia centrale colpite dal terremoto e a prevenire il fenomeno del caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura[17];

---

[15] Audizione del 21 novembre 2014.

[16] Sono stati esaminati complessivamente 69 rendiconti inviati dagli enti beneficiari relativi all'utilizzo del contributo erogato ai sensi della legge n. 438 del 1998 per le annualità 2013 e 2014 e sono state richieste 3 verifiche alle Direzioni territoriali, per le quali non sono pervenuti gli esiti.

[17] A fronte di 267 progetti sono stati ammessi a contributo 65 progetti, di cui 9 a favore delle aree terremotate, per un importo complessivo pari ai 2 milioni previsti sul cap. 5246 piano gestionale 1.

- dei contributi previsti dalle leggi n. 476 del 19 novembre 1987 e n. 438 del 15 dicembre 1998, riservati, per la metà dell'ammontare previsto, ad alcune associazioni individuate nominalmente dal legislatore (UIC, UNMS, ENS, ANMIL, ANMIC)[18];
- dei contributi previsti dall'art. 96 della legge n. 342 del 2000 e per l'acquisto di beni di utilità sociale, ambulanze, beni strumentali e beni da donare a strutture sanitarie pubbliche[19];
- del Fondo per l'associazionismo sociale finalizzato a finanziare progetti presentati da associazioni di promozione sociale.

Sono state ammesse a finanziamento 12 iniziative, con contestuale impegno di un importo complessivo di 7 milioni, corrispondente allo stanziamento previsto sul capitolo.

3.2. Missione 25 "Politiche previdenziali"

3.2.1. Considerazioni generali e 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 74,2 miliardi, il 63 per cento delle risorse presenti nello stato di previsione del Ministero.

Dall'analisi della tavola 10 risulta che la categoria economica "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche" rappresenta la quasi totalità della spesa complessiva (99,2 per cento). Nell'ambito di tale categoria, i trasferimenti all'INPS (61,7 miliardi), rappresentano l'83,1 per cento dello stanziamento complessivo dell'intera missione. La missione 25, nel 2016, ha subito un calo del 20 per cento, rispetto al 2015, in termini di stanziamento definitivo. In valore assoluto, risulta un decremento di 11,3 miliardi già nello stanziamento iniziale.

La variazione è da imputare, in gran parte alla flessione del cap. 4339 "Somme da trasferire all'INPS a titolo di anticipazione di bilancio sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali nel loro complesso" e del cap. 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)". Secondo la relazione illustrativa al DLB 2016-2018, gli stanziamenti di tali capitoli sono stati determinati in funzione del fabbisogno previsto (in linea con le ipotesi indicate nella Nota di aggiornamento al DEF 2016)[20], nonché delle disponibilità finanziarie giacenti sui conti di Tesoreria. Nel 2015, inoltre, gli stanziamenti relativi alla missione 25 comprendevano anche circa 4,5 miliardi, relativi al ripiano dei sospesi di Tesoreria, in esito al riaccertamento straordinario dei residui disposto dall'art. 49 del DL n. 66 del 2014 (capp. 4321 e 4322).

Il consuntivo 2015 teneva conto, inoltre, anche delle maggiori spese, scontate in assestamento con il DL n. 65 del 2014, per effetto delle rivalutazioni delle pensioni e altri oneri pensionistici, al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 70 del

---

[18] Alle 5 associazioni storiche è stata attribuita in parti uguali la metà delle risorse disponibili sul citato capitolo 5246 piano gestionale 2, pari a 2,54 milioni. Le restanti risorse sono state utilizzate per finanziare progetti presentati da 41 associazioni a consuntivo dell'attività svolta nel 2015.

[19] All'esito dell'istruttoria è stato adottato il D.D. del 29 settembre, di attribuzione dei contributi dell'ammontare totale di 7,75 milioni corrispondenti alle risorse di cui al capitolo 5246 piano gestionale 3 a fronte di oltre 1.600 richieste, di cui 596 relative alle ambulanze 972 a beni strumentali e 38 alle donazioni.

[20] "A partire dal 2015-2016, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e della prosecuzione graduale del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e Pil decresce per un periodo di circa quindici anni, attestandosi al 14,9 per cento in prossimità del 2030, per l'effetto del contenimento esercitato sia dal graduale incremento dell'età media di accesso al pensionamento conseguente all'adeguamento dei requisiti minimi sia dall'introduzione del sistema di calcolo contributivo, i quali superano abbondantemente gli effetti negativi indotti dalla transizione demografica".

2015 (2,8 miliardi nel 2015)[21], che solo in minima parte si riflettono sugli esercizi successivi (circa 500 milioni annui, essendo la maggior parte degli oneri legata al pagamento degli arretrati).

Da segnalare, infine, il calo del 6 per cento del cap. 4236 "Somme da destinare alla tutela dei lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica", nonché del cap. 4367 pg. 25, relativo alle agevolazioni contributive a favore dei lavoratori autonomi, da cui risulta che le somme stanziate a tale scopo sono diminuite nel 2016 del 65 per cento[22].

La categoria economica "Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private" è rappresentata sostanzialmente dal cap. 4331 "Finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale"[23], il cui stanziamento di competenza, pari a 375,8 milioni, è diminuito, rispetto al 2015, del 4 per cento, a seguito dei recenti interventi normativi. In particolare, la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015, art. 1, comma 605) ha previsto una riduzione di 15 milioni sul cap. 4331, nonché la riduzione dell'aliquota di finanziamento (da 0,207 a 0,199 per cento) e la riduzione dell'aliquota per la determinazione provvisoria del finanziamento annuo (dal 72 al 68 per cento).

TAVOLA 10

MISSIONE 25 POLITICHE PREVIDENZIALI - 2016 - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali					
Classificazione economica	**Stanziamenti definitivi**	**Impegni**	**Pagamenti**	**Residui finali**	**Economie/ Maggiori spese**
Redditi da lavoro dipendente	4,7	4,2	4,2	0,0	0,5
Consumi intermedi	0,7	0,7	0,2	0,5	0,0
Imposte pagate sulla produzione	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	73.833,4	73.785,7	60.256,0	23.024,0	47,6
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	375,8	375,8	347,8	47,3	0,0
Trasferimenti correnti a imprese	0,2	0,2	0,0	0,2	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	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	**74.257,2**	**74.209,0**	**60.650,6**	**23.072,0**	**48,2**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[21] La Corte costituzionale, con sentenza n. 70 del 2015, ha dichiarato illegittimo il comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui, per gli anni 2012 e 2013, ha limitato la rivalutazione dei trattamenti pensionistici nella misura del 100 per cento, esclusivamente alle pensioni di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Al fine di dare attuazione alla citata sentenza della Corte Costituzionale, è stato emanato il DL n. 65 del 21 maggio 2015; le istruzioni applicative sono riportate nella circ. INPS del 25 giugno 2016. Le somme arretrate dovute sono state corrisposte con effetto dal 1° agosto 2015.

[22] Allo scopo di promuovere forme di occupazione stabile, l'art. 1, commi 178-181 della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) ha introdotto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, nella misura del 40 per cento dell'ammontare dei contributi medesimi (nel limite annuo di 3.250 euro), per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel corso del 2016. La stessa misura era già stata prevista dalla legge di stabilità 2015, però con parametri più ampi (nel limite annuo di 8.060 euro).

[23] 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*".

3.2.2. Programma "Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali"

Per un'analisi delle tendenze della spesa pensionistica, si rinvia agli approfondimenti contenuti nel recente Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica, presentato in Parlamento nel mese di aprile.

Con riferimento alla *governance* degli enti di previdenza, che rappresenta uno dei principali compiti del Ministero, permangono anche nel 2016 le già evidenziate difficoltà nel completamento dell'assetto organizzativo dell'INPS.

Il complesso disegno di riordino dei principali enti previdenziali, avviato con il DL n. 78 del 2010, ha comportato, sotto il profilo ordinamentale, solo la soppressione del Consiglio di Amministrazione, con l'attribuzione delle relative funzioni al Presidente e la riduzione del numero dei componenti del Consiglio di indirizzo e vigilanza. Alla necessaria fase di riduzione degli organi non ha fatto ancora seguito un complessivo processo di razionalizzazione e rivisitazione del modello di *governance* dell'Istituto.

A seguito dell'adozione del "Piano industriale triennale 2014-2016" è stata definita (determinazione commissariale n. 58 del 2014) la nuova pianta organica dell'ente - approvata dal Ministero in data 7 agosto 2015, che ha previsto 48 posti di funzione dirigenziale 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. Le predette strutture sono state istituite con la determinazione n. 118 del 2014. La riorganizzazione come già osservato, peraltro, si è di fatto tradotta in una mera sommatoria di posti di funzione, senza realizzare quella effettiva razionalizzazione voluta dal legislatore, con conseguenti riflessi negativi sotto i profili dei fabbisogni e della dotazione organica.

L'INPS, al momento, opera attraverso la concentrazione in un'unica figura, il Presidente, delle competenze prima attribuite al soppresso organo collegiale. In merito, si richiama l'attenzione sulla necessità di definire una chiara demarcazione del ruolo e delle competenze del direttore generale e del Presidente.

Relativamente al contenuto dei poteri ministeriali di vigilanza sull'INPS, la relazione della Sezione del controllo sugli enti[24] ha sottolineato come, in assenza di interventi riformatori, le criticità segnalate rischiano inevitabilmente di tradursi in difficoltà gestionali, con riflessi diretti sull'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

In particolare, sottolinea la citata relazione, come la stratificazione di molteplici disposizioni anteriori e successive alla legge fondante n. 88 del 1989, l'istituzione del Consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV) con proprie attribuzioni di vigilanza e il rinvio al codice civile per quelle dei sindaci, hanno condotto ad una non agevole applicazione integrata di norme, spesso ispirate a logiche differenti e, tra loro, non coordinate.

Appare, in primo luogo, necessaria la ridefinizione della latitudine dei poteri ministeriali di controllo, oggi fondata su un quadro normativo contraddittorio, in costanza anche della mancata espressa abrogazione di norme tra loro incompatibili, oltre che su una disciplina risalente per il commissariamento (d.P.R. n. 639 del 1970), riguardante generiche patologie gestionali e comunque priva di gradualità sanzionatoria, da aggiornare ai più recenti orientamenti legislativi di rispetto delle autonomie e da delimitare alle verifiche di coerenza con i programmi e gli indirizzi governativi in materia di previdenza.

Nel corso del 2016, le determinazioni concernenti la revisione della dotazione organica hanno formato oggetto di reiterati rilievi da parte del Ministero, in quanto ritenute non coerenti con il complessivo disegno organizzativo, solo in parte accolti dall'Istituto che ha provveduto ad apportare modifiche ai provvedimenti, tuttora in corso d'esame per la prevista approvazione ministeriale.

Sotto il profilo contabile, la relazione del Collegio dei sindaci, a corredo del bilancio consuntivo 2015 dell'INPS, trasmesso al Ministero nel mese di dicembre 2016, contiene numerose raccomandazioni riguardanti: l'entità dei residui attivi e passivi e le misure da adottare per la loro riduzione; l'esigenza di migliorare la redditività del patrimonio

[24] Delibera n. 5 del 2017.

immobiliare; il rispetto della normativa contenuta nel Codice dei contratti pubblici, relativamente all'acquisizione di beni e servizi e all'esecuzione dei lavori; il dimensionamento dei fondi per la svalutazione dei crediti e per fronteggiare gli esiti negativi del frequente contenzioso. Analoghe raccomandazioni sono state formulate dal Ministero in esito all'esame della prima variazione al bilancio preventivo.

Con riferimento ai controlli sugli istituti di previdenza privata, il Ministero riferisce che nel 2016 la gran parte degli enti ha messo a punto proposte di sistemi di *welfare* integrato, finalizzato ad assistere i professionisti nella fase di avvio dell'attività professionale e, più in generale, nel corso della vita lavorativa, con strumenti di sostegno. Si tratta di forme di tutela che rappresentano una sorta di bilanciamento del maggior rigore introdotto sull'età pensionabile e sui requisiti contributivi per l'accesso alla pensione.

Problematica si è rivelata, altresì, l'attuazione dell'articolo 14, comma 3, del DL n. 98 del 2011, che prevede più stringenti requisiti e maggiore trasparenza per gli investimenti degli Enti previdenziali privati. Tale previsione, è rimasta a tutt'oggi irrealizzata, lasciando nell'indeterminatezza la disciplina di investimento delle risorse patrimoniali.

I controlli svolti durante l'esercizio, si sono quindi consolidati nelle relazioni rese in occasione dell'adozione, da parte degli Enti, degli schemi dei bilanci preventivi, delle eventuali relative variazioni e dei rendiconti, per i quali, sempre con riferimento al 2016, i pareri conclusivamente formulati sono stati tutti favorevoli.

Nel 2016, si è svolta l'istituzionale verifica attuariale, da effettuarsi con cadenza triennale ai sensi del d.lgs. n. 509 del 1994, inerente i bilanci tecnici riferiti al 31 dicembre 2014, con riferimento alla sostenibilità delle gestioni degli Enti previdenziali privati ex d.lgs. n. 509 del 1994 e ex d.lgs. n. 103 del 1996.

L'esame compiuto dal Ministero del lavoro ha evidenziato una complessiva sostenibilità delle gestioni previdenziali nel medio-lungo periodo.

Con riferimento agli Enti previdenziali privati che adottano il sistema contributivo, al fine di porre rimedio a situazioni di inadeguatezza del trattamento pensionistico, va rammentata la possibilità di elevare il contributo integrativo, come previsto dalla legge n. 311 del 2011, e di destinarlo all'incremento del montante contributivo individuale.

I piani triennali 2016-2018, i cui aggiornamenti sono stati presentati entro il 30 giugno, sono stati reputati coerenti con i bilanci di previsione 2016 di riferimento e, nel mese di maggio, è stato emanato il previsto decreto autorizzativo Economia/Lavoro per la verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica.

Si evidenzia, inoltre, relativamente ai rendiconti 2015, il significativo peso degli investimenti immobiliari, soprattutto per alcune Casse, sebbene in diminuzione rispetto agli scorsi anni e un aumento dei titoli di capitale.

E' in corso di perfezionamento il decreto attuativo dell'articolo 14, comma 3 del DL n. 98 del 2011, relativo alla modalità di investimento delle risorse finanziarie degli Enti previdenziali privati, dei conflitti di interessi, che avrebbe dovuto essere emanato entro 6 mesi dalla suddetta legge, avente lo scopo di individuare standard e criteri di garanzia prudenziali per l'accesso al mercato.

Nelle more di tale adempimento, alcuni Enti si sono, comunque, dotati di un proprio regolamento in materia di investimenti approvato dal Ministero vigilante.

Nel 2016 è proseguita l'attività di vigilanza del Ministero sull'attuazione dei vari interventi di salvaguardia dei lavoratori esodati, che si sono succeduti dopo l'entrata in vigore della legge di riforma pensionistica (articolo 24 del DL 201 del 2011). In particolare, il Ministero è stato impegnato nell'attività relativa all'applicazione del settimo provvedimento di salvaguardia, introdotto dall'articolo 1, commi 265-270, della legge di stabilità 2016; nell'accertamento di eventuali economie rispetto agli oneri programmati, provenienti dai precedenti provvedimenti di salvaguardia da destinare ad un eventuale aumento del numero di soggetti tutelati; nella predisposizione della ottava operazione di salvaguardia, introdotta con l'articolo 1, commi 214-218, della legge di bilancio 2017.

In esito a tali attività, è stato esattamente individuato in circa 136.000 il numero degli effettivi destinatari delle prime sette salvaguardie e in 9,3 miliardi il corrispondente limite di spesa, con una quantificazione di economie pari a 1,9 miliardi per il periodo dal 2016 al 2023.

L'ottava salvaguardia ha esteso da 60 ad un massimo di 84 mesi, dall'entrata in vigore del DL n. 201 del 2011, il periodo per la conservazione dei previgenti requisiti pensionistici, e ha individuato ulteriori 30.700 beneficiari (lavoratori in mobilità, contributori volontari, cessati per accordi individuali, collettivi o per risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro, fruitori di congedo per assistere figli disabili, cessati dal lavoro con contratto a tempo determinato)[25].

La tavola 11 evidenzia, sulla base del monitoraggio effettuato dall'INPS, il numero di soggetti salvaguardati, le certificazioni accolte e le pensioni liquidate, in attuazione delle otto iniziative di salvaguardia.

TAVOLA 11

SOGGETTI SALVAGUARDATI

Operazioni di salvaguardia	Soggetti salvaguardati previsti dalla legge	Certificazioni accolte	Domande non accolte	Domande giacenti	Pensioni liquidate
1^ salvaguardia	64.374	64.374	6.766		56.463
2^ salvaguardia	29.741	17.531	8.110	451	13.662
3^ salvaguardia	7.554	7.202	6.494	60	7.141
4^ salvaguardia	3.572	3.424	1.478	14	3.410
5^ salvaguardia	3.871	3.510	5.505	49	3.474
6^ salvaguardia	37.054	20.513	12.281	411	17.000
7^ salvaguardia	26.300	11.525	13.875	964	5.466
8^ salvaguardia	30.700	7.674	7.902	16.276	0
Totale	**203.166**	**135.753**	**62.411**	**18.225**	**106.616**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati contenuti nel Rapporto di monitoraggio dell'INPS (dati aggiornati ad aprile 2017)

La tavola 12 suddivide, invece, i lavoratori beneficiari delle otto salvaguardie sinora adottate, per categoria di appartenenza.

TAVOLA 12

SOGGETTI SALVAGUARDATI PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO

Operazioni di salvaguardia	1^ salvaguardia	2^ salvaguardia	3^ salvaguardia	4^ salvaguardia	5^ salvaguardia	6^ salvaguardia	7^ salvaguardia	8^ salvaguardia	Totale
Lavoratori in mobilità	31.923	7.931	2.108		37	2.263	2.832	2.072	49.166
Lavoratori cessati	4.319	2.590	1.365	981	1.607	6.592	3.697	1.917	23.068
Titolari di prestazione straordinaria	17.659								17.659
Prosecutori volontari	9.119	5.606	3.642		1.866	5.849	4.864		30.946
Lavoratori pubblici esonerati dal servizio	1.256								1.256
Lavoratori in congedo/permesso (legge n. 104 del 1992)	98			2.443		5.809	132	34	8.516
Fondi di solidarietà		1.404							1.404
Versamenti volontari in mobilità			87					3.651	3.738
Totale complessivo	**64.374**	**17.531**	**7.202**	**3.424**	**3.510**	**20.513**	**11.525**	**7.674**	**135.753**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

[25] La spesa per tale iniziativa è stata quantificata in: 137 milioni per l'anno 2017, 305 milioni per il 2018, 368 milioni per il 2019, 333 milioni per l'anno 2020, 261 milioni per l'anno 2021, 171 milioni per l'anno 2022, 72 milioni per l'anno 2023, 21 milioni per l'anno 2024, 9 milioni per l'anno 2025, 3 milioni per l'anno 2026.

3.3. Missione 26 "Politiche per il lavoro"

3.3.1. Considerazioni generali e dati finanziari

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 15,1 miliardi, gli impegni di competenza sono stati 14 miliardi e i pagamenti di competenza 12,3. Rispetto al 2015, le risorse assegnate alla missione sono aumentate del 43 per cento. Le variazioni più significative riguardano la categoria IV, in particolare i trasferimenti all'INPS ai fini del rimborso degli oneri sostenuti dall'Istituto per finanziare i nuovi interventi di mantenimento del salario, quali la nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASPI)[26] e l'indennità di disoccupazione (DIS-COLL)[27], introdotti dal d.lgs. n. 22 del 2015.

TAVOLA 13

MISSIONE 26 POLITICHE PER IL LAVORO - 2016 - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Programma	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui nuova formazione totali	Economie/ Maggiori spese
Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	14.572,4	13.579,3	12.027,6	2.543,6	1,2
Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	53,6	14,7	9,0	5,7	38,9
Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	15,4	14,8	14,8	0,1	0,6
Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	48,0	47,5	41,8	6,0	0,2
Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione	110,1	109,1	28,7	80,4	1,0
Servizi territoriali per il lavoro	283,3	262,5	260,7	2,1	20,5
Sistemi informativi per il lavoro e servizi di comunicazione istituzionale in materia di politiche del lavoro e politiche sociali	12,8	12,7	9,2	3,6	0,0
Totale	**15.095,6**	**14.040,8**	**12.391,8**	**2.641,5**	**62,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Di seguito un'analisi dei dati finanziari e dei risultati ottenuti nella gestione dei programmi più significativi della missione 26.

---

[26] 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 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.

[27] 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.

3.3.2. Programma "Politiche passive del lavoro"

Il programma "Politiche passive del lavoro"[28] utilizza la pressoché totalità degli stanziamenti dell'intera missione (14,5 miliardi), assorbiti per il 50 per cento dal cap. 2402 "Oneri relativi ai trattamenti di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione" e per il 9,5 per cento dal cap. 2230 "Fondo sociale per occupazione e formazione".

Il cap. 2402, relativo ai trattamenti di mobilità e di disoccupazione, presenta nel 2016 un incremento dell'8,2 per cento, dovuto, principalmente ai piani gestionali 9 "Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego per i lavoratori con rapporto di lavoro subordinato – NASPI" e 10 "Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (DIS-COLL)", operativi solo a partire dal 2015.

Il Fondo sociale per occupazione e formazione (cap. 2230), prevedeva uno stanziamento inziale di competenza pari 822 milioni. A seguito di variazioni di bilancio disposte con leggi speciali, la dotazione finanziaria del Fondo è risultata pari a circa 1,4 miliardi. In sede di assestamento di bilancio, sono state assegnate, esclusivamente in termini di cassa, risorse pari a 622 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 2016 ha visto un forte disallineamento tra l'inziale programmazione e le concrete esigenze gestionali. Le esigenze operative hanno reso necessario il ricorso a 4 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[29]. Nell'esercizio finanziario 2015, in applicazione dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, è stato istituito nell'ambito del Fondo un apposito piano di gestione (pg. 11) relativo al finanziamento di politiche attive del lavoro.

Rispetto al 2015, le risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione presentano un decremento del 52 per cento in termini di competenza, dovuto, in particolare, al calo degli stanziamenti sul piano gestionale 1 (Ammortizzatori in deroga)[30] e al piano gestionale 6 (Contratti di solidarietà), modificati in seguito all'emanazione del d.lgs. n. 148 del 2015, sulla riforma degli ammortizzatori sociali.

Per ultimo, va segnalato il forte incremento (da 390 milioni nel 2015 a 5,8 miliardi nel 2016), del cap. 2400 (Oneri relativi al trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria, ecc.), dovuto all'applicazione del d.lgs. n. 148 del 2015, di riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, che ha ampliato la categoria dei soggetti destinatari[31].

La tavola 14 riporta i principali aggregati finanziari del programma.

---

[28] 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".

[29] 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.

[30] 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 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).

[31] Le integrazioni salariali sono state estese a 1.400.000 lavoratori e a 150.000 datori di lavoro, in precedenza esclusi.

TAVOLA 14

POLITICHE PASSIVE PER IL LAVORO - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui nuova formazione totali	Economie/ Maggiori spese
Redditi da lavoro dipendente	3.822,2	3.406,1	3.395,3	10,8	416,1
Consumi intermedi	355,4	320,0	196,6	123,4	35,4
Imposte pagate sulla produzione	239,3	220,4	220,4	0,0	18,9
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	14.567.098,7	13.574.550,2	12.022.926,5	2.543.500,8	671,4
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	250,0	249,8	249,0	0,8	0,2
Trasferimenti correnti a imprese	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre uscite correnti	50,0	0,3	0,2	0,0	49,7
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2,8	2,4	0,9	1,9	0,0
Contributi agli investimenti ad imprese	587,1	587,1	587,1	0,0	0,0
Totale	**14.572.405,4**	**13.579.336,2**	**12.027.576,0**	**2.543.637,8**	**1.191,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2016, l'attività del Ministero, in linea con quanto indicato nella Direttiva per l'azione amministrativa, è stata rivolta a favorire il completamento della riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, rimodulando strumenti e procedure.

L'attività si è, dunque, sostanziata nell'emanazione di circolari e direttive, indispensabili per la gestione di una complessa fase transitoria, nella formazione degli operatori e nelle iniziative volte a far conoscere agli interessati la portata dei nuovi istituti introdotti.

Il Ministero ha assicurato il tempestivo trasferimento delle risorse stanziate all'INPS e ha attuato il necessario monitoraggio per il loro proficuo utilizzo.

Come riferito nella parte relativa ai dati finanziari, i capitoli maggiormente significativi del programma sono stati il 2402, il 2230 e il 2400.

Il primo dei predetti capitoli contiene in particolare le risorse necessarie al finanziamento dei nuovi strumenti, da attivare in caso di disoccupazione individuale involontaria.

Secondo i dati comunicati dal Ministero, nel 2016, le domande volte ad ottenere la NASPI sono state 1.724.527, quelle accolte 1.583.869, riferite a 1.516.806 beneficiari. La spesa sostenuta è stata di 6,5 miliardi.

Le richieste volte all'ottenimento della DIS-COLL sono state 20.577, di cui 13.000 accolte, per un numero di beneficiari pari a 12.850. La spesa per la DIS-COLL è stata di circa 37 milioni.

Il Fondo per occupazione e formazione (cap. 2230) è stato utilizzato nel 2016, tra l'altro, per i seguenti impieghi:

- Ammortizzatori sociali in deroga;
- Trattamento di integrazione salariale straordinaria
- Indennità in favore dei lavoratori delle aziende operanti nei Comuni colpiti dagli eventi sismici del 2016;
- Incentivi per il reimpiego di lavoratori ultracinquantenni;
- Intervento in favore dei lavoratori esposti all'amianto;
- Intervento in favore dei lavoratori esodati;
- Sostegno al reddito in favore dei lavoratori dei call-center;
- Incentivi e contributi per gli Lavoratori Socialmente Utili LSU;
- Finanziamento dei contratti di solidarietà.

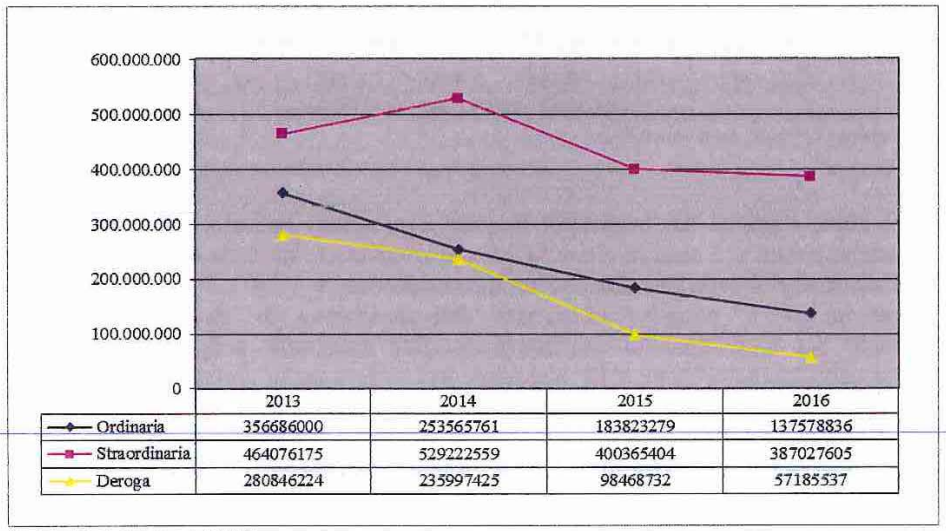
L'intervento principale ha riguardato il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga e, in particolare della cassa integrazione. In relazione al miglioramento della situazione economica e all'introduzione di requisiti maggiormente stringenti per poter accedere al predetto beneficio, è proseguita nel 2016 la diminuzione del ricorso agli ammortizzatori sociali in deroga, con un abbattimento delle risorse impegnate, sia con riferimento alle concessioni e proroghe ministeriali, sia per quanto riguarda gli interventi a livello regionale.

La spesa derivante da accordi sottoscritti in sede regionale nel 2016 è stata quantificata in 427,8 milioni, a fronte di 933,2 milioni nel 2015 e 1,7 miliardi nel 2014.

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 2013-2016.

GRAFICO 1

ORE AUTORIZZATE DI CASSA INTEGRAZIONE



	2013	2014	2015	2016
Ordinaria	356686000	253565761	183823279	137578836
Straordinaria	464076175	529222559	400365404	387027605
Deroga	280846224	235997425	98468732	57185537

Fonte: elaborazioni su dati INPS

3.3.3. Programma "Politiche di regolamentazione in materia di rapporto di lavoro"

L'attività di mediazione tra le parti sociali nelle vertenze collettive ha visto, nel 2016, la gestione da parte del Ministero di 280 situazioni di crisi aziendale, concluse, per l'82 per cento dei casi, con esito positivo, per un totale di lavoratori coinvolti pari a circa 55 mila. La tavola 15 dà atto delle diverse tipologie e degli esiti delle singole fattispecie.

TAVOLA 15

ATTIVITÀ DI MEDIAZIONE TRA LE PARTI SOCIALI

Tipologia conclusione vertenza anno 2016	**Servizi**	**Industria**	**Totale**
Accordi per CIGS	31	40	71
Accordi per mobilità	94	19	113
Accordi per contratti di solidarietà	8	1	9
Accordi Cig in deroga	82	5	87
Accordi Mobilità in deroga	0	0	0
Totale accordi	**215**	**65**	**280**
Totale mancati accordi	*37*	*24*	*61*
Lavoratori coinvolti da accordi positivamente conclusi	43.026	8.751	51.777
Lavoratori coinvolti dai mancati accordi	2.052	1.031	3.083
Totale lavoratori coinvolti	**45.078**	**9.782**	**54.860**
% Successo vertenze	*17,8*	*82,2*	*100*

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

3.3.4. 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 circa 37 milioni, il programma ha gestito risorse pari a 48 milioni, in crescita del 12 per cento rispetto al 2015. 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.

La tavola 16 riassume l'analisi finanziaria del programma.

TAVOLA 16

ATTIVITÀ DI VIGILANZA - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro					
Classificazione economica	**Stanziamenti definitivi**	**Impegni**	**Pagamenti**	**Residui nuova formazione totali**	**Economie/ Maggiori spese**
Redditi da lavoro dipendente	23.465,9	23.449,1	23.693,4	15,9	-243,4
Consumi intermedi	20.518,7	20.234,7	14.995,1	5.239,6	284,0
Imposte pagate sulla produzione	1.512,3	1.328,9	1.328,7	0,1	183,5
Altre uscite correnti	2.506,3	2.506,2	1.799,9	706,3	0,1
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1,2	0,2	0,2	1,0	0,0
Totale	**48.004,4**	**47.519,1**	**41.817,3**	**5.963,0**	**224,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

A decorrere dal 1° gennaio 2017, le attività di competenza della Direzione Generale per l'attività ispettiva e delle Direzioni interregionali e territoriali del lavoro del Ministero sono state trasferite all'Ispettorato Nazionale del Lavoro – INL, istituito ai sensi del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, recante "Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183".

In attuazione a quanto disposto dall'art. 5 del citato decreto legislativo, è stato adottato il dPCM 23 febbraio 2016 recante "Disposizioni per l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro. Successivamente, con decreto interministeriale del 28 dicembre 2016 Lavoro-MEF, è stato disposto il trasferimento all'INL del personale (dirigenziale e non) del Ministero del lavoro, di 5.756 unità di personale.

Con il medesimo decreto ministeriale è stato effettuato il contestuale trasferimento delle risorse finanziare afferenti al trattamento economico del personale interessato (pari a 262,2 milioni per il 2017), nonché alle spese di funzionamento (41 milioni per il 2017)[32].

[32] Si tratta di un primo trasferimento, complessivamente pari a 303,3 milioni per il 2017, che ha riguardato, in particolare, le risorse relative ai capitoli della missione di spesa 26 "Politiche per il lavoro", programma 26.9 "Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro" e programma 26.11 "Servizi territoriali del lavoro". Sono state incluse nel trasferimento complessivo anche le risorse destinate alle spese per la sorveglianza sanitaria che, per effetto della nuova disciplina del c.d. "bilancio per azioni", dal 2017 confluiscono in un capitolo di bilancio unico, appostato presso la missione 32 "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche", programma di spesa 32.3 "Servizi e affari generali per le Amministrazioni". Il decreto 28 dicembre 2016 ha, inoltre, disposto all'art. 6 il trasferimento all'INL – in relazione al personale transitato – dei beni mobili strumentali in dotazione al Ministero e

La nuova Agenzia ha il compito di razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva, mediante il coordinamento con i servizi ispettivi di INPS e INAIL, ai quali il nuovo ente potrà dettare linee di condotta e direttive di carattere operativo. Attraverso tale previsione dovrebbero essere superate le disfunzioni evidenziate nella relazione sul Rendiconto 2015, relative ad una effettiva condivisione dei sistemi operativi, ed evitati interventi nel medesimo ambito.

Osserva la Corte, come, nel nuovo contesto operativo, dovranno essere uniformati i carichi di lavoro e rivisti, al fine di renderli maggiormente significativi, gli obiettivi da raggiungere, fissando un numero minimo di verifiche da effettuare da parte di ciascun singolo operatore.

Nel corso del 2016, gli ispettori del Ministero del lavoro hanno effettuato verifiche in circa 142.000 aziende (tavola 17), in esito alle quali in oltre il 60 per cento dei casi sono stati contestati illeciti in materia di lavoro e legislazione sociale o di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Sono stati inoltre rilevati circa 89.000 lavoratori irregolari, di cui quasi il 50 per cento totalmente in nero.

TAVOLA 17

MONITORAGGIO ATTIVITÀ DI VIGILANZA -ANNO 2016

Organo di controllo		N. aziende Ispezionate	N. aziende irregolari	N. lavoratori irregolari	N. lavoratori in nero totali	Recupero contributi e premi evasi (importi in euro)
Ministero del lavoro e delle politiche sociali		141.920	80.316	88.865	43.048	108.162.298
INPS		28.818	22.138	39.372	14.051	918.035.814
INAIL		20.876	18.284	57.790	5.007	74.907.678
Totale		**191.614**	**120.738**	**186.027**	**62.106**	**1.101.105.790**

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Rapporto annuale 2016

In occasione dei suddetti accertamenti, inoltre, il personale ispettivo ha adottato 7.000 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale (ex art. 14 del d.lgs. n. 81 del 2008, modificato dall'art. 11 del d.lgs. n. 106 del 2009), la quasi totalità dei quali sono stati revocati a seguito della regolarizzazione dell'illecito riscontrato e del pagamento dell'importo previsto, per un ammontare complessivo di circa 5,6 milioni.

I lavoratori coinvolti nelle irregolarità afferenti esternalizzazioni fittizie, appalti illeciti, fenomeni interpositori e somministrazioni non consentite sono stati 13.416. Sono stati riscontrati, infine, 12.755 illeciti in materia di disciplina di orario di lavoro.

Il Ministero, inoltre, ha condotto nel 2016 diverse azioni di vigilanza straordinaria nell'ambito di settori merceologici ed aree geografiche preventivamente determinate, volte a contrastare specifici fenomeni illeciti.

Si segnalano, a titolo esemplificativo, la vigilanza sulle imprese del settore agricolo (Agricoltura *task force* 2016) e la vigilanza sui pubblici esercizi.

L'attività ispettiva nel 2016 si è poi esplicitata nella verifica del rispetto delle recenti disposizione di legge che prevedono agevolazioni contributive o modalità semplificate per tale adempimento e nell'emersione di illecito utilizzo di misure di tutela in caso di disoccupazione involontaria.

Merita di essere segnalata in tale ambito, la vigilanza sull'indebita percezione dell'esonero triennale della contribuzione per l'assunzione di lavoratori subordinati introdotto dalla legge n. 190 del 2014 e confermato, successivamente, dalla legge n. 208 del 2015.

al Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro per il valore iscritto in patrimonio, comprensivo del relativo ammortamento, disciplinandone le specifiche modalità.

Considerata l'incidenza del fenomeno, una specifica verifica è stata attivata per accertare l'eventuale indebita percezione dell'indennità di disoccupazione, da parte di lavoratori comunitari, durante brevi periodi di rientro nello Stato di origine.

A supporto del dibattito che nel corso del 2016 ha riguardato l'utilizzo dei *voucher,* il Ministero ha avviato una specifica rilevazione volta ad evidenziare le dimensioni del fenomeno e a verificare gli eventuali effetti positivi connessi con l'introduzione dei più stringenti requisiti previsti dall'art. 49, comma 3, del d.lgs. n. 81 del 2015.

Gli esiti di tale indagine hanno evidenziato positive ricadute in termini di maggior *compliance* da parte degli operatori ai nuovi obblighi normativi.

Di grande importanza per il disvalore sociale del fenomeno si è rivelata l'azione di contrasto al caporalato[33]. In proposito, va segnalata l'approvazione della legge 29 ottobre 2016, n. 199, che mira a garantire una maggiore efficacia all'azione di contrasto del caporalato, introducendo significative modifiche al quadro normativo penale e prevedendo specifiche misure di supporto dei lavoratori stagionali in agricoltura.

L'attività ispettiva ha riguardato anche la tutela "privatistica" del lavoratore. A tal fine si conferma la particolare rilevanza degli istituti introdotti dal d.lgs. n. 124 del 2004 (artt. 11 e 12), conciliazione monocratica e diffida accertativa per crediti patrimoniali, che garantiscono una immediata risposta alle esigenze di tutela economica dei lavoratori interessati: su 9.734 conciliazioni monocratiche, il 76 per cento ha trovato positiva definizione con il raggiungimento di un accordo. I provvedimenti di diffida accertativa adottati dagli ispettori del lavoro sono stati 16.470.

3.3.5. 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 2016, di 110 milioni, in aumento del 34 per cento rispetto al 2015. Il 47 per cento delle risorse fa riferimento al cap. 2233 "Fondo per le politiche attive del lavoro" (52 milioni). Il Fondo politiche attive (FPA) è stato istituito dalla legge n. 147 del 2013, art. 1, comma 215, con la finalità di favorire il reinserimento lavorativo dei fruitori di ammortizzatori sociali, anche in regime di deroga, e dei lavoratori in stato di disoccupazione. 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[34], per dare la possibilità alle Regioni di attuare e finanziare il contratto di ricollocazione. Successivamente, il d.lgs. n. 148 del 2015 ha previsto ulteriori incrementi (32 milioni per il 2016 e 82 milioni per il 2017-2018).

---

[33] Gli accertamenti, effettuati in contesti provinciali diversi, hanno consentito di raggiungere importanti obiettivi, sia in termini di irregolarità riscontrate che di sanzioni irrogate, dando luogo a concreti risultati anche sotto il profilo delle fattispecie penali rilevate. In particolare sono state svolte 2.608 ispezioni nei confronti di imprese operanti nel settore agricolo in occasione delle quali è stato rilevato un tasso di irregolarità del 39 per cento L'attività di vigilanza effettuata ha permesso di verificare la posizione lavorativa di n. 13.718 lavoratori con constatazione di irregolarità del rapporto di lavoro nel 19 per cento dei casi). Significativa la percentuale dei lavoratori in nero corrispondente al 63 per cento del totale (9 persone, sono state denunciate per violazione dell'art. 603-*bis* c.p. - Intermediazione illecita della manodopera con sfruttamento del lavoro, il cosiddetto "caporalato" -, 3 per la violazione dell'art. 600 c.p. -Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù- e pagamento dell'importo previsto.

[34] 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.

TAVOLA 18

POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO – DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione					
Classificazione economica	**Stanziamenti definitivi**	**Impegni**	**Pagamenti**	**Residui nuova formazione totali**	**Economie-Maggiori spese**
Redditi da lavoro dipendente	4.598,8	3.684,4	3.665,3	19,2	914,3
Consumi intermedi	350,5	322,3	257,6	64,7	28,2
Imposte pagate sulla produzione	285,4	239,3	239,3	0,0	46,1
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	100.309,2	100.309,2	19.979,8	80.329,4	0,0
Altre uscite correnti	86,1	64,8	64,8	0,0	21,2
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2,9	2,8	1,9	1,0	0,0
Contributi agli investimenti	4.461,8	4.461,8	4.461,8	0,0	0,0
Totale	**110.094,6**	**109.084,7**	**28.670,4**	**80.414,4**	**1.009,8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

A decorrere dal 1° gennaio 2017, le attività di competenza della Direzione Generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione sono state trasferite all'Agenzia Nazionale per le Politiche attive del lavoro (ANPAL), istituita ai sensi del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150[35].

Con il dPCM 13 aprile 2016, sono stati individuati i beni, le risorse finanziarie, umane e strumentali da trasferire all'Agenzia dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dall'ISFOL (ora INAPP), nonché le modalità e le procedure per attuare il suddetto trasferimento. L'art. 2 del dPCM fissa la dotazione organica dell'ANPAL in 217 unità di personale[36]. Ai fini dell'integrazione di tale organico, relativamente al personale del Ministero, il citato dPCM ha previsto, in primo luogo, l'attivazione di meccanismi di mobilità volontaria verso l'Agenzia, sia per il personale dirigenziale che per quello appartenente alle aree funzionali del Ministero, individuando, in subordine, procedure di trasferimento a carattere obbligatorio.

Osserva, peraltro, la Corte che la decisione di istituire la nuova Agenzia è avvenuta in un contesto in cui si ipotizzava, attraverso la soppressione delle province e la ridefinizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di gestione delle politiche attive del lavoro, un significativo rilancio del ruolo dello Stato.

La mancata approvazione della riforma costituzionale riduce il ruolo dell'ANPAL all'attività di vigilanza, indirizzo e coordinamento degli interventi rimasti nella competenza regionale.

In relazione a quanto sopra, necessitano allora di essere chiariti i rapporti fra l'Agenzia e il Ministero, entrambi, sia pure a diverso livello, incaricati di funzioni in parte analoghe. Resta, inoltre, aperta la problematica relativa al personale dei centri per l'impiego. In data 30 luglio 2015 era stato, infatti, sottoscritto un accordo quadro tra Governo, Regioni e Province autonome, che presupponeva la soppressione delle province e il nuovo riparto di competenze

[35] Nel bilancio di previsione 2017, le somme da trasferire all'ANPAL fanno riferimento ai capp. 1230 e 7130 (85,2 milioni). Nell'ambito dello stesso programma, sono presenti anche i capp. 1232 e 2234, relativi ai contributi per i centri per l'impiego e per ANPAL servizi S.p.A. (l'art. 1, comma 595, della legge n. 232 del 2016 - legge di bilancio per il 2017- ha disposto il cambio di denominazione di Italia Lavoro in ANPAL Servizi S.p.A.), per un totale di 315,2 milioni.

[36] 1 unità dirigenziale di livello generale, la cui posizione è trasferita dal Ministero; 7 unità di personale dirigenziale di livello non generale, provenienti dal Ministero; 109 unità di personale non dirigenziale del Ministero; 100 unità di personale trasferito dall'ISFOL (ora INAPP, in base a quanto previsto dall'art. 10, comma 3-*bis* del d.lgs. n. 150 del 2015, come integrato dall'art. 4, comma 1, lett. f, del d.lgs. 24 settembre 2016, n. 185). Del contingente di personale dell'INAPP, sono state trasferite n. 94 unità con decreto n. 1 del 22 dicembre 2016 del Direttore generale dell'INAPP, d'intesa con il Direttore generale dell'ANPAL.

tra Stato e Regioni; tale accordo dovrà essere rivisto, alla luce del confermato assetto costituzionale.

In materia di politiche attive del lavoro, l'attività del Ministero si è incentrata, in particolare, nella prosecuzione del progetto "Garanzia Giovani", finanziato attraverso l'utilizzo del Fondo sociale europeo.

Alla fine del mese di febbraio 2017 i soggetti registrati nell'ambito del progetto, in progressivo costante aumento, erano 1.256.431. Al netto delle cancellazioni, il numero si riduce a 1.102.623.

I soggetti effettivamente presi in carico risultavano essere 858.042, tra questi 311.053 sono stati interessati ad una misura di tirocinio, già conclusa per 266.410 unità.

Dopo il tirocinio, 144.286 giovani risultavano aver firmato un contratto di lavoro: a tempo indeterminato per 30.000 soggetti, di apprendistato per 43.286, di collaborazione per 28.666, di altra tipologia, infine, per i restanti 2.865 soggetti presi in carico.

Alla luce della particolarità della situazione italiana, che vede un elevatissimo numero di giovani privi di occupazione, e con un basso livello di istruzione, andrebbe posta maggiore attenzione alla qualità dei corsi somministrati. Ulteriori criticità hanno riguardato il ritardo nei pagamenti e l'inadeguatezza delle verifiche sull'eventuale uso improprio dei contratti di tirocinio.

Sul progetto "Garanzia giovani" vanno ricordate le osservazioni critiche formulate dalla Corte dei conti Europea[37], che ha evidenziato che dei sette Paesi esaminati (Irlanda, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Portogallo, Slovacchia), l'Italia ha la percentuale più bassa di "uscite" dal programma con destinazione lavoro, il 31 per cento, contro una media dell'80 per cento e un record del 90 per cento in Francia. Tra i contratti di "Garanzia Giovani", prevale in Italia quello di apprendistato, con una quota del 54 per cento, superiore alla media del 13 per cento.

3.4. Missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"

3.4.1. Considerazioni generali e dati finanziari

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. Le risorse assegnate per l'intera missione 27, in termini di stanziamenti definitivi, sono pari a 3,3 miliardi, in aumento del 44 per cento rispetto al 2015. Dei 3,3 miliardi, il Ministero del lavoro gestisce la parte residuale (0,3 per cento), in quanto la parte più consistente è assegnata al Ministero dell'interno (68 per cento)[38].

Il Ministero del lavoro si occupa del fenomeno migratorio, sia con riferimento alle tematiche relative in generale all'immigrazione per motivi di lavoro, sia sotto quello concernente le politiche di integrazione degli stranieri, nonché delle politiche di tutela dei minori stranieri non accompagnati.

La missione di competenza del Ministero del lavoro ha uno stanziamento definitivo pari a 9,9 milioni, con una flessione del 5 per cento rispetto al 2015, dovuta, in particolare al decremento del cap. 3783 "Fondo nazionale per le politiche migratorie", che rappresenta il 73 per cento della dotazione finanziaria dell'intera missione. Il 93 per cento delle risorse afferenti al Fondo costituiscono trasferimenti a Comuni e Province.

---

[37] Relazione speciale n. 5 del 2017 (presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE).

[38] Il MEF gestisce risorse pari al 32 per cento e il Fondo edifici di culto allo 0,6 per cento.

TAVOLA 19

MISSIONE 27 - IMMIGRAZIONE, ACCOGLIENZA E GARANZIA DEI DIRITTI - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate					
Classificazione economica	**Stanziamenti definitivi**	**Impegni**	**Pagamenti**	**Residui nuova formazione totali**	**Economie-Maggiori spese**
Redditi da lavoro dipendente	1.535,3	1.354,3	1.350,8	3,6	181,0
Consumi intermedi	207,3	140,5	77,6	62,9	66,8
Imposte pagate sulla produzione	97,5	87,9	87,9	0,0	9,6
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	8.068,3	8.057,0	1.500,7	6.556,4	11,3
Altre uscite correnti	5,0	0,0	0,0	0,0	5,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1,2	0,2	0,2	1,0	0,0
Totale	**9.914,6**	**9.640,0**	**3.017,2**	**6.623,8**	**273,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.4.2. Programma "Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate"

Al primo gennaio 2016 gli stranieri non comunitari regolarmente residenti in Italia erano circa 4 milioni (3.931.133). Le donne rappresentano il 48,7 per cento delle presenze regolari. I minori stranieri iscritti nel sistema scolastico italiano, per l'anno 2014/2015, sono stati 815.187 - oltre il 9,2 per cento della popolazione studentesca complessiva - con un raddoppio del dato nell'ultimo decennio.

I minori stranieri non accompagnati, censiti al 31 dicembre 2016, sono 17.373.

In costante crescita il numero di extracomunitari con un permesso di soggiorno a tempo indeterminato (il 56,3 per cento della presenza regolare).

A partire dal 2011 i flussi in ingresso per motivi di lavoro registrano un forte rallentamento. Secondo gli ultimi dati comunicati dal Ministero, nel 2015[39] sono stati rilasciati 239.000 nuovi permessi, circa il 4 per cento in meno rispetto al 2014. Tale componente si attesta su una percentuale del 9,1 per cento a fronte del 23 per cento del 2014, mentre aumentano i richiedenti protezione internazionale, che superano il 28 per cento dei nuovi ingressi complessivi (19,3 per cento nel 2014).

L'incremento dei ricongiungimenti familiari e l'aumento dell'incidenza delle seconde generazioni di migranti ha determinato una diminuzione del numero degli extracomunitari inseriti nel mondo del lavoro.

In aggiunta a quanto sopra, gli ultimi dati rilevati dal Ministero, aggiornati al 1 gennaio 2016, che pure rilevano un miglioramento del tasso disoccupazione dei migranti, evidenziano che tale indicatore resta di gran lunga superiore rispetto a quello riferito ai cittadini italiani.

Il decreto flussi per motivi di lavoro per l'anno 2016 (dPCM 14 dicembre 2015), ha autorizzato l'ingresso regolare di 13.000 lavoratori extracomunitari per attività stagionali, legate ad esigenze dei settori agricolo e turistico-alberghiero e ha previsto quote per motivi di lavoro subordinato non stagionale e di lavoro autonomo per 17.850 lavoratori extracomunitari.

A fronte di quanto sopra, nel 2016 si registra un afflusso non programmato di migranti sbarcati sulle coste italiane di oltre 181.000 unità, con un incremento del 18 per cento rispetto al 2015.

E' alla luce di tale complesso quadro evolutivo del fenomeno immigrazione che va letta e valutata l'attività svolta dal Ministero del lavoro nel 2016.

Sulla base di quanto previsto dalla direttiva ministeriale, il Ministero ha proseguito in una serie di specifiche iniziative finalizzate alla realizzazione di percorsi integrati di

[39] I dati disponibili al 31 dicembre 2016 sono quelli relativi all'annualità 2015.

inserimento socio-lavorativo e di integrazione avvalendosi di "Italia Lavoro" S.p.A (ora ANPAL servizi S.P.A).

Va in particolare segnalato il progetto INSIDE (INSerimento Integrazione nordsuD InclusionE). Nell'ambito di tale programma, su un totale di risorse disponibili pari a 4,5 milioni, 3,7 sono stati utilizzati per il finanziamento di un'azione pilota di interventi di integrazione e inserimento socio-lavorativo, rivolto a titolari di protezione internazionale.

Nel mese di novembre si sono conclusi tutti i 683 previsti percorsi di tirocinio.

A Italia Lavoro S.p.A. è stato affidato un ulteriore analogo intervento, del valore complessivo di 6 milioni, finalizzato alla creazione, attraverso una serie di attività mirate, di una dote individuale in favore di 960 minori stranieri non accompagnati. Risultano avviati 150 percorsi individuali in tal senso. Tale iniziativa è stata successivamente ampliata prevedendo la realizzazione di ulteriori 850 percorsi, che dovranno concludersi entro il 30 giugno 2018, per un totale di risorse impiegate pari a 4,6 milioni.

Sempre in tema di minori non accompagnati, nel corso dell'anno 2016, il Ministero ha chiesto all'OIM di svolgere 426 indagini familiari, relative al contesto socio economico di provenienza dei minori.

Gli esiti sono stati trasmessi ai Comuni, agli assistenti sociali e agli operatori responsabili, al fine di fornire elementi utili per la definizione dei percorsi di integrazione in Italia o di reintegrazione in caso di rimpatrio volontario assistito.

La Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione è stata individuata quale Autorità delegata, per le iniziative finanziate attraverso l'utilizzo del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) - obiettivi OS2 Integrazione/Migrazione legale e ON2 Integrazione - nell'ambito del ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020[40].

Risulta, inoltre, rinnovata anche per il 2017 la Convenzione con il CONI per la realizzazione di attività finalizzate a favorire l'integrazione dei cittadini migranti attraverso lo sport e a contrastare le forme di discriminazione e intolleranza.

Nel 2016, infine, sono stati autorizzati 827 progetti concernenti l'accoglienza e l'ospitalità in Italia per periodi determinati (massimo 120 giorni nell'anno solare) di bambini e adolescenti stranieri in situazioni di difficoltà, presentati da 161 associazioni e 155 nuclei familiari, che hanno riguardato la temporanea permanenza in Italia di oltre 11.000 minori.

---

[40] Nel 2016 è stato emanato l'Avviso pubblico multi-azione per la presentazione di progetti da finanziare che proponeva quattro linee di azione:
- Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica;
- Promozione dell'accesso ai servizi per l'integrazione;
- Servizi di informazione qualificata, attraverso canali regionali e territoriali di comunicazione;
- Promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale e culturale, anche attraverso la valorizzazione dell'associazionismo privato.

Alla data di chiusura (15 settembre 2016) risultano pervenute 76 proposte progettuali da parte di 20 Regioni e la Provincia autonoma di Trento.

Il 20 dicembre 2016 è stato pubblicato il Decreto Ministeriale di approvazione della graduatoria finale dei progetti ammessi a finanziamento.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Considerazioni di sintesi

1. Programmazione strategica e finanziaria: *1.1. Quadro di insieme delle missioni; 1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella direttiva generale; 1.3. Riparto delle risorse assegnate agli obiettivi.*

2. Analisi finanziarie e contabili: *2.1. Le risorse finanziarie assegnate; 2.2. Analisi della gestione delle spese*

3. Missioni e Programmi: la missione "Giustizia": *3.1. Programma "Giustizia civile e penale"; 3.2. Programma "Amministrazione penitenziaria"; 3.3. Programma "Giustizia minorile e di comunità"*

4. Consuntivi allegati al Rendiconto generale dello Stato: *Archivi notarili e Cassa ammende*

Considerazioni di sintesi

L'efficienza organizzativa della giustizia è fattore decisivo per il Paese nell'ottica della crescita. Su di essa si dispiega il processo di riforma, quale sintesi di interventi normativi ed organizzativi, ampliando nel contempo l'attenzione dell'Amministrazione al rafforzamento della cooperazione giudiziaria internazionale.

Il 2016 ha rappresentato il momento attuativo delle riforme del 2015, con un implementazione di tutti i profili di efficientamento della giustizia.

Il Ministero è intestatario di 3 missioni, la missione "Giustizia", che assorbe la quasi totalità dello stanziamento di bilancio e due missioni trasversali, "servizi istituzionali" e "Fondi da ripartire".

Le linee portanti indicate nell'atto di indirizzo sono poliedriche e vanno dalla riorganizzazione, all'efficientamento gestionale e tecnologico, anche con l'utilizzo dei fondi europei, dal miglioramento delle condizioni di detenzione ed efficientamento dell'esecuzione penale esterna, al rafforzamento della cooperazione giudiziaria internazionale ed alla razionalizzazione e revisione delle infrastrutture e dell'edilizia degli istituti penitenziari e minorili.

La Direttiva generale destina il 94,3 per cento delle risorse agli obiettivi strutturali, indica le priorità politiche per l'anno 2016 in continuità con le azioni già intraprese e sottolinea i profili di innovazione da implementare, orientati all'innalzamento dei livelli di efficienza, economicità e qualificazione della *governance* del sistema giudiziario ed amministrativo. Gli obiettivi strategici sono sostenuti da risorse pari a 446,6 milioni, che per più del 50 per cento sono destinate al miglioramento delle condizioni di detenzione ed efficientamento dell'esecuzione penale esterna.

Lo stanziamento definitivo è pari a 8.069 milioni, quasi interamente assegnato alla missione "Giustizia", ma in riduzione rispetto al 2015 (8.177,1 milioni nel 2015) e rappresenta l'1,28 per cento delle spese finali dello Stato, al netto della categoria 61 "rimborso passività finanziaria".

La missione "Giustizia" è suddivisa in 3 programmi, uno destinato all'organizzazione ed amministrazione della giustizia civile e penale, l'altro al settore penitenziario ed infine il terzo alla giustizia minorile ed alla esecuzione esterna della pena.

Per ciò che riguarda le funzioni svolte nell'ambito del programma "Giustizia civile e penale", si pongono in luce alcuni profili di miglioramento, verso una configurazione anche organizzativa più razionale e funzionale. Nel 2016, è stata attuata l'organizzazione del Ministero, già normativamente definita nel 2015. L'Amministrazione ha proceduto alla revisione delle dotazioni organiche della magistratura, per il primo grado di giudizio, ed è inoltre stata programmata un'ingente immissione di personale a vario titolo (assunzioni per concorso, mobilità, percorsi di formazione, tirocinio formativo), abbinata, ma non preceduta, dal riparto del personale amministrativo su base periferica, che potrà essere effettuato dopo la definizione degli organici della magistratura per ufficio.

In ordine alle sedi sul territorio, la c.d. geografia giudiziaria non è del tutto conclusa e sono nuovamente in aumento le sedi ripristinate dell'ufficio del giudice di pace a carico degli Enti locali, che ne fanno richiesta. In tale quadro, si innesta la riforma della magistratura onoraria avviata con la legge di delega n. 57 del 2016.

A supporto delle funzioni istituzionali, particolare attenzione è stata rivolta negli ultimi anni all'ammodernamento tecnologico e nello specifico al processo telematico, che nel 2016 è stato ulteriormente implementato per il settore civile e avviato per il settore penale, per ora solo relativamente ai sistemi informativi ed al settore delle notifiche e del Registro unico penale, ma che tuttavia risente delle difficoltà connesse ai profili di segretezza e sicurezza; lo stanziamento complessivo del processo telematico dal 2011 al 2016 è di 685 milioni, con pagamenti totali per 592 milioni.

Sul versante ordinamentale, si registra una flessione complessiva dei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2016 - anche per effetto cumulato degli strumenti deflattivi del contenzioso e di degiurisdizionalizzazione, ovvero di misure organizzative quali l'ufficio del processo, le sezioni specializzate in materia di impresa, il ricorso al tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari, tutti strumenti che hanno prodotto diversificati effetti e sono stati oggetto di monitoraggio non sempre completo ed esaustivo da parte dell'Amministrazione -. Nel settore civile, vi è una flessione del 3,6 per cento rispetto al 2015, con 3,8 milioni di cause pendenti, con la durata del contenzioso di tribunale ed il numero dei procedimenti a rischio "Pinto" in diminuzione. Anche nel settore penale, si evidenzia un calo dei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2016 del 6,2 per cento sul 2015.

Come noto infine, alcuni capitoli sono finanziati attraverso il Fondo unico giustizia, un fondo dinamico in cui confluiscono somme di denaro e i titoli sequestrati, confiscati o comunque presenti a vario titolo nell'ambito di procedimenti giudiziari civili, penali e amministrativi. È gestito da Equitalia giustizia S.p.A. in modo centralizzato, ponendo a reddito denaro e titoli. I versamenti allo Stato, dal 2009 al 2016, sono stati pari a 1.368 milioni. I dati patrimoniali del Fondo indicano risorse liquide per 1.633 milioni e non liquide per 2.194 milioni.

Il secondo esaminato è il programma "Amministrazione penitenziaria", che presenta stanziamenti definitivi pari a 2,86 miliardi, quasi tutti per redditi di lavoro. Sono diminuiti gli impegni per consumi intermedi, ma l'Amministrazione ha riferito l'insorgenza di nuove situazioni debitorie anche nel 2016, che sommate alle pregresse sono quantificate in 29,8 milioni.

I due profili di maggior interesse riguardano l'edilizia penitenziaria e gli aspetti trattamentali del detenuto. Dopo la conclusione della gestione del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie e l'attribuzione delle competenze al Ministero della Giustizia ed al MIT, la programmazione degli interventi è stata ricondotta sotto l'egida ministeriale ed il piano carceri ha subito rimodulazioni. Per la parte di competenza del DAP, il Programma annuale per il 2016 ha risorse pari a 27,5 milioni, impegnati per il 52 per cento. Pur se gli interventi strutturali hanno determinato sinora un aumento dei posti regolamentari (al 2016 n. 50.228), sono aumentati i detenuti presenti n. 54.653. Perciò, risulta in lieve aumento l'indice di sovraffollamento del 2016, che passa dal 105 per cento al 109 per cento.

Con riguardo all'aspetto trattamentale del detenuto l'Amministrazione, da un lato, ha operato per il potenziamento dell'offerta trattamentale, nell'ambito dell'esecuzione della pena e dall'altro, dopo il caso della "sentenza Torreggiani", il legislatore italiano ha introdotto nell'ordinamento penitenziario i rimedi rispettivamente previsti dagli articoli 35-*bis* e 35-*ter*,

quali rimedi preventivi e risarcitori per la violazione dell'articolo 3 della CEDU, ottenendo la valutazione positiva del Consiglio d'Europa. A fronte di una quantificazione operata dalla norma in relazione agli oneri risarcitori, per complessivi 20,4 milioni per il triennio 2014-2016, al 2016 risultano liquidati solo 567 mila euro.

Ad oggi è definitiva ed effettiva la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari, ma non sono funzionanti in tutte le Regioni le REMS, strutture residenziali da istituire presso le Regioni ed a carico del SSN, per l'accoglienza e cura dei soggetti dichiarati non dimissibili. Data l'insufficiente capienza recettiva delle REMS attivate, va considerata con particolare attenzione ed implementata la sinergia tra il Dipartimento della Amministrazione penitenziaria ed i presidii sanitari degli Enti locali e va affrontata la problematica dell'adeguatezza della sorveglianza interna e esterna alle REMS.

Infine, l'esigenza ispiratrice del nuovo programma della giustizia minorile e di comunità è individuabile nella necessità di una regia unitaria delle politiche trattamentali e di esecuzione della pena esterna per minori ed adulti, in linea con il *probation system* europeo ed in considerazione della valenza positiva delle misure alternative alla detenzione. Il Dipartimento competente ha visto aumentare le proprie funzioni, con minori risorse (-4,5 milioni). Indispensabile è la sinergia ed il raccordo con l'Autorità giudiziaria, ma occorre dar rilievo ai rapporti con gli Enti locali e con il privato sociale, da selezionare comunque con i canoni della trasparenza e legalità e da sottoporre ad adeguati controlli.

In relazione ai dati finanziari, la prospettazione per il triennio 2016-2018 pone in evidenza una sostanziale stabilità delle risorse. A ciò si aggiungono le risorse dei fondi strutturali nello specifico del PON *governance*, per oltre 119 milioni, messe a disposizione del Ministero, quale organismo intermedio di gestione.

Nel 2016, si riducono le risorse per tutte le categorie di spesa, sia per redditi da lavoro che si attestano a 5.781 milioni (ad eccezione che per il personale del corpo della Polizia penitenziaria), sia per consumi intermedi (1.587 milioni). La diminuzione dei consumi intermedi è riconducibile soprattutto ai minori stanziamenti: 1) per spese di giustizia, spese di natura obbligatoria ma aleatorie o comunque condizionate da fattori esogeni, con stanziamenti per 818,7 milioni, per le quali si sono però riscontrati debiti fuori bilancio per 40 milioni; 2) per spese per le intercettazioni, con stanziamenti per 205,7 milioni, nel cui ambito non si sono verificate nuove situazioni debitorie e si sono estinti i debiti pregressi; 3) per il pagamento dei canoni e delle utenze. Si riduce lo stanziamento per specifici ambiti di intervento, quale la spesa per l'equa riparazione, con stanziamenti per 177,7 milioni, anche se il relativo capitolo di bilancio presenta nuove situazioni debitorie (circa 83 milioni), di poco inferiore agli esercizi precedenti con uno *stock* di debiti fuori bilancio, al 2016, di 336 milioni. Peraltro, proprio in relazione alle spese ex legge Pinto, l'Amministrazione ha varato un Piano straordinario di rientro dal debito, sulla base del quale le Corti di appello si adoperano per lo smaltimento dei pagamenti arretrati, mentre la Direzione generale degli affari giuridici e legali del Dipartimento degli affari della giustizia procede al pagamento tempestivo dei provvedimenti di condanna sopravvenienti. Pur evidenziando gli effetti positivi delle sinergie fra assetto ordinamentale ed attività amministrativa, riscontrati sia nella riduzione della durata dei processi che nei tempi di pagamento e nella drastica diminuzione dei giudizi di ottemperanza di provvedimenti decisori di cui alla legge n. 82 del 2001 e nonostante l'adozione del nuovo modello organizzativo ancora in sperimentazione, la gestione non appare fluida.

Di contro, sono in aumento, rispetto al 2015, le spese relative al funzionamento degli uffici giudiziari (con stanziamenti sul cap. 1550), in quanto passate in capo al Ministero della giustizia da settembre dello scorso esercizio. Tuttavia, in relazione a dette spese l'Amministrazione ha rilevato risparmi connessi ai ribassi d'asta del 40 per cento, per i contratti andati a scadenza, nei quali è subentrata nel passaggio di tali spese dagli Enti locali al bilancio dello Stato.

In generale, si registra una diminuzione in valore assoluto sia negli impegni (-3,7 per cento) che nei pagamenti (-1 per cento): la capacità di impegno pur in lieve flessione si attesta al 96 per cento, mentre la capacità di pagamento complessivamente si amplia (pari al 93 per cento). La

gestione dei residui chiude ancora con importi elevati (1.047 milioni). L'entità dei residui finali rileva soprattutto nella categoria "consumi intermedi".

Nonostante gli interventi gestionali ed organizzativi profusi nel 2016, permangono le criticità nella gestione sia per gli elevati residui, sia per l'insorgenza di nuovi debiti fuori bilancio.

1. Programmazione strategica e finanziaria

1.1. Quadro di insieme delle missioni

Il Ministero della giustizia svolge funzioni e compiti, che si compendiano nell'organizzazione della giustizia, in ambito civile e penale, del settore penitenziario e della giustizia minorile, su tutto il territorio nazionale. Sono attribuite al Ministero anche le funzioni amministrative, correlate alla funzione giurisdizionale, quali la gestione degli archivi notarili, della Cassa ammende e la vigilanza sugli ordini e collegi professionali, l'amministrazione del casellario e la cooperazione internazionale, nonché l'istruttoria delle domande di grazia da proporre al Presidente della Repubblica.

Il Ministero è intestatario di 3 missioni, che rappresentano 1,28 per cento delle spese finali dello Stato al netto del rimborso prestiti. Detta percentuale si rileva stabile nel triennio 2014-2016, a fronte di maggior incidenza negli esercizi dal 2007 al 2013. La missione "Giustizia" è quella istituzionale ed assorbe la quasi totalità dello stanziamento di bilancio.

Il bilancio di previsione per il 2016 prevede uno stanziamento iniziale di circa 7.743 milioni, ai quali in corso di esercizio sono state aggiunte ulteriori risorse, attraverso l'assegnazione del FUG per circa 60 milioni. Ed ancora nel mese di dicembre 2016 l'Amministrazione, ha avuto accesso a risorse aggiuntive per oltre 119 milioni, a seguito della stipula con l'Agenzia per la coesione territoriale della convenzione avente ad oggetto la delega al Ministero delle funzioni di Organismo intermedio di gestione, nell'ambito del PON *Governance* e capacità istituzionale 2014-2020. Lo stanziamento definitivo è pari a 8.069,7 milioni quasi interamente assegnato alla missione "Giustizia". Le missioni di minor rilievo, trasversali agli 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 29,8 milioni (+2,5 milioni rispetto al 2015) e la seconda 42 milioni in lieve diminuzione rispetto al 2015. La prospettazione per il triennio 2016-2018 pone in evidenza una sostanziale stabilità delle risorse. La tavola seguente illustra le risorse nel triennio 2014-2016, evidenziandone l'andamento descritto.

TAVOLA 1

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONI

(in milioni)

Missione	Iniziali			Definitivi			Δ% definitivo 2016-2015
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	
006. Giustizia	7.476,1	7.609,6	7.595,2	7.828,1	8.106,2	7.997,9	-1,35
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	28,0	26,3	28,2	29,1	27,3	29,8	8,35
033. Fondi da ripartire	49,2	130,4	119,6	32,6	43,7	42,0	-4,00
Totale	**7.553,2**	**7.766,3**	**7.743,0**	**7.889,7**	**8.177,1**	**8.069,7**	**-1,33**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella direttiva generale

La direttiva generale per il 2016, emanata il 10 maggio, destina circa il 5,7 per cento (466,6 milioni) dello stanziamento 2016 del Ministero, agli obiettivi strategici e il 94,3 per cento agli obiettivi strutturali (7.708,6 milioni) e ripartisce le risorse tra i cinque Centri di responsabilità amministrativa (C.d.R.). Perciò, gli obiettivi strutturali assorbono la quota più rilevante dello stanziamento 2016. La prospettazione per il triennio successivo 2016-2018 pone in evidenza una

sostanziale stabilità delle risorse assegnate ai Centri di responsabilità per le priorità strategiche. Nella direttiva, gli obiettivi strategici assegnati sono rappresentati unitamente agli obiettivi strutturali, che riguardano l'attività istituzionale ed ordinaria dell'Amministrazione e, per ciò stesso, non rientrano nella programmazione strategica strettamente intesa.

Il grafico sintetizza la prospettazione triennale fra obiettivi strutturali e strategici, ponendo in luce una simmetria finanziaria costante, con la netta prevalenza delle risorse per obiettivi strutturali.

GRAFICO 1

RISORSE ASSEGNATE AGLI OBIETTIVI STRUTTURALI E STRATEGICI

(in milioni)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della giustizia

1.3. Riparto delle risorse assegnate agli obiettivi

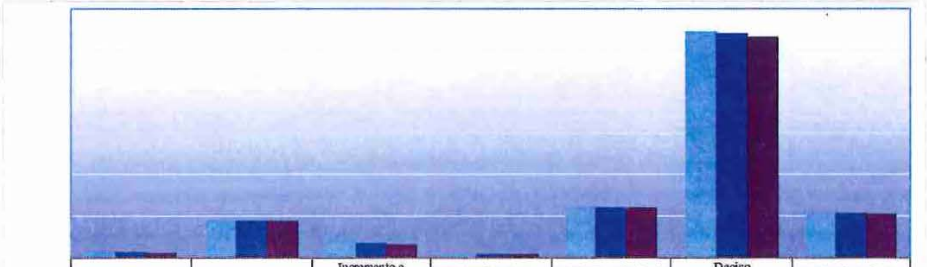
Le priorità politiche per l'anno 2016 sono definite nel solco delle scelte di indirizzo effettuate nell'anno precedente, evidenziando la continuità delle azioni già intraprese ed i profili di innovazione da implementare, orientate all'innalzamento dei livelli di efficienza, economicità e qualificazione della *governance* del sistema giudiziario ed amministrativo.

Il grafico illustra le suddivisione delle risorse fra le priorità politiche declinate nella direttiva annuale, per il triennio 2016-2018.

GRAFICO 2

PRIORITÀ POLITICHE E RISORSE DESTINATE AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA PER IL TRIENNIO 2016-2018

(in euro)



	Rafforzamento della cooperazione giudiziaria internazionale	Politiche per l'efficienza gestionale	Incremento e diffusione dei progetti innovazione tecnologica nei procedimenti giudiziari, civili e penali	Razionalizzazione e innalzamento dei livelli di efficienza dei servizi e dell'organizzazione del Ministero	Miglioramento livelli di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa	Deciso miglioramento condizioni detenzione ed efficientamento dell'esecuzione penale esterna	Razionalizzazione e revisione delle infrastrutture e dell'edilizia degli istituti penitenziari e minorili
2016	6.874.581,00	44.926.255,00	22.502.422,00	4.851.211,00	60.979.856,00	272.121.226,00	54.357.593,00
2017	6.811.759,00	44.926.198,00	17.802.422,00	4.793.335,00	60.950.372,00	270.197.821,00	54.125.318,00
2018	6.373.492,00	44.868.072,00	16.441.793,00	4.683.434,00	60.916.116,00	265.824.537,00	53.565.672,00

Fonte: dati Ministero della giustizia

Per l'esercizio 2016, la maggior parte dello stanziamento destinato agli obiettivi strategici viene rivolto al "deciso miglioramento delle condizioni di detenzione ed efficientamento dell'esecuzione penale esterna" (272,1 milioni), che rappresenta il 58,3 per cento del totale. Altro obiettivo strategico è quello della "Razionalizzazione e revisione delle infrastrutture e dell'edilizia degli istituti penitenziari e minorili", al quale la direttiva destina circa 54,4 milioni nel 2016, pari all'11,6 per cento del totale. Ulteriori obiettivi trasversali, declinati nella direttiva sono: il "Miglioramento dei livelli di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa" (a cui la direttiva riserva nel 2016 circa 70 milioni pari a 13,1 per cento), le "Politiche per l'efficienza gestionale" (circa 44,9 milioni, pari al 9,6 per cento) e la "Razionalizzazione e innalzamento dei livelli di efficienza dei sevizi e dell'organizzazione del Ministero" (con 4,9 milioni, pari a circa 1 per cento). I tre obiettivi connessi tra loro sono coerenti con il nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero (dPCM n. 15 giugno 2015) ed in continuità con le azioni intraprese nel biennio precedente e quindi con l'adozione di nuovi modelli organizzativi e di funzionamento degli uffici centrali e periferici, attraverso l'integrazione operativa tra le varie articolazioni, nell'ottica della *spending review*. Anche per il 2016 permane l'obbiettivo dell'"Incremento e diffusione dei progetti di innovazione tecnologica nei procedimenti giudiziari, civili e penali", con 22,5 milioni di risorse assegnate (pari a 4,8 per cento dello strategico). Ultimo obiettivo strategico che comunque riveste notevole rilievo oggettivo è il "Rafforzamento della cooperazione giudiziaria internazionale", con risorse per 6,9 milioni (1,5 per cento del totale).

Le risorse complessive assegnate ai Centri di responsabilità, nel 2016 per gli obiettivi strategici, sono in maggior misura per l'Amministrazione penitenziaria. Gli Archivi notarili seguono, per grandezza finanziaria: le risultanze della gestione delle risorse sono rappresentate, ancora per il 2016, in un allegato al Rendiconto generale dello Stato. Ai due C.d.R. deputati alla giustizia civile e penale ed all'organizzazione è assegnato per gli obiettivi strategici rispettivamente il 23,5 e il 6,8 per cento delle risorse; il 25 per cento infine è per il Dipartimento giustizia minorile e di comunità.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

La legge n. 209 del 28 dicembre 2015[1], reca, per lo stato di previsione del Ministero della giustizia, uno stanziamento iniziale di competenza di 7.743 milioni (-23,3 milioni rispetto al dato 2015); nel corso dell'esercizio, con decreti di variazione, lo stanziamento definitivo è risultato maggiore, pari a 8.069,7 milioni, ma in riduzione rispetto al 2015 (8.177,1 milioni nel 2015). La tavola seguente indica le variazioni delle risorse nel triennio.

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo			Variazione anno precedente		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Spese per il personale	5.843,4	5.798,1	5.781,1	-60,1	-45,3	-17,0
di cui: imposte pagate sulla produzione	*347,4*	*348,7*	*341,5*	*6,1*	*1,3*	*-7,2*
Cosumi intermedi	1.449,5	1.589,9	1.587,0	-4,9	140,4	-2,9
Trasferimenti di parte corrente	304,5	316,3	271,9	-1,9	11,8	-44,4
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	*111,2*	*132,9*	*88,4*	*33,8*	*21,7*	*-44,5*
Altre uscite correnti	124,4	205,7	194,3	56,3	81,3	-11,4
di cui: interessi passivi	*1,6*	*1,3*	*1,9*	*-2,8*	*-0,3*	*0,6*
SPESE CORRENTI	**7.721,7**	**7.909,9**	**7.834,2**	**-10,7**	**188,2**	**-75,7**
Investimenti fissi lordi	168,0	267,2	235,5	-111,4	99,2	-31,7
SPESE IN CONTO CAPITALE	**168,0**	**267,2**	**235,5**	-111,4	99,2	-31,7
SPESE FINALI	**7.889,7**	**8.177,1**	**8.069,7**	-122,1	287,4	-107,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[1] "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2016 e bilancio pluriennale per il triennio 2016-2018".

Distinguendo le spese correnti da quelle in conto capitale, si osserva che le prime sono di gran lunga prevalenti (7.834,2 milioni, in diminuzione dello 0,96 per cento rispetto al dato 2015), mentre lo stanziamento di quelle in conto capitale si attesta a 235,5 milioni (con una variazione negativa dell'11,9 per cento rispetto all'anno precedente, ma un aumento del 40,2 per cento rispetto al 2014). Nell'analisi delle categorie, nel corso del triennio i redditi da lavoro, che si attestano a 5.781 milioni, sono in lieve flessione (5.798 milioni nel 2015), e ciò è dovuto in gran parte al mancato *turn over* del personale, alla riduzione di quello in servizio ed ai primi effetti della nuova organizzazione del Ministero, intervenuta nel 2015[2]. La diminuzione di stanziamento è riconducibile in prevalenza al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (-70,7 milioni in meno rispetto al 2015) ed al Gabinetto e uffici di diretta collaborazione (-9,8 milioni); in controtendenza, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria beneficia di un aumento delle risorse per redditi di circa +50,3 milioni, aumento imputabile esclusivamente al personale del corpo della Polizia penitenziaria. In diminuzione è la categoria dei consumi intermedi (1.587 milioni, -2,9 milioni sul 2015)[3]. Si riducono infine i trasferimenti, in special modo quelli alle Amministrazioni pubbliche[4] e gli investimenti fissi lordi (235,5 milioni di stanziamenti definitivi, in diminuzione rispetto al 2015 di -31,7 milioni), ma si conferma lo stanziamento, pur in lieve flessione, per lo sviluppo del sistema informativo (circa 72,7 milioni), che vede quasi triplicate le risorse rispetto 2014.

2.2. Analisi della gestione delle spese

Le dotazioni finanziarie assegnate al Ministero della giustizia per il 2016 sono ripartite tra le tre missioni di spesa, ma la quasi totalità delle stesse (oltre il 98 per cento) è assegnata alla missione "Giustizia", la principale missione di spesa, 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 i costi di rappresentanza e per il rapporto con organismi internazionali, in tema di prevenzione e l'analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico.

Per il 2016, a fronte di stanziamenti definitivi per di 8.069,7 milioni, si registra una diminuzione sia negli impegni (-3,7 per cento) che nei pagamenti (-1 per cento circa), ed un forte aumento delle economie rispetto all'anno precedente (146,1 milioni nell'anno, contro i 50,4 milioni nel 2015). Si riduce sia pur di poco la capacità di impegno, pari a 96 per cento, mentre sale la capacità di pagamento pari al 93 per cento.

Non migliora lo stato dei residui finali che, già in crescita nel 2015, rimangono pressoché costanti nell'esercizio in esame (1.047 milioni, mentre erano 709,4 milioni nel 2014); i residui dell'anno sono pari a 714,3 milioni, di cui 165,6 milioni per residui di stanziamento. In aumento invece le economie, che si attestano a 146,1 milioni (50,4 milioni nel 2015), da imputare in gran parte al solo capitolo 1601 (competenze fisse per gli appartenenti al corpo della Polizia penitenziaria che riporta economie per 49,8 milioni raddoppiate rispetto allo scorso esercizio. Le criticità nella gestione, con elevati residui finali, hanno riguardato in particolare alcuni ambiti,

---

[2] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 giugno 2015, n. 84, recante "Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e riduzioni degli uffici dirigenziali e dotazioni organiche".

[3] La riduzione è determinata da minori risorse per le spese di giustizia (cap. 1360, -11,6 milioni rispetto al 2015), le spese per le intercettazioni (cap. 1363,-69,3 milioni) ed anche la spesa per il pagamento dei canoni e delle utenze (cap. capitolo 1762, -40,3 milioni). In flessione sono le risorse stanziate per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi proposti dagli aventi diritto ai fini dell'equa riparazione (con stanziamenti per 100,1 milioni nel 2014, 180 milioni nel 2015 e 177,7 milioni nel 2016): nel capitolo dedicato, peraltro, si riscontrano nuove situazioni debitorie fuori bilancio (i nuovi debiti accertati per il 2016 sono pari a 82,9 milioni. Minori risorse inoltre sono stanziate per i rimborsi a seguito dei ricorsi proposti dai detenuti e dagli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (-4,6 milioni rispetto al 2015). Di contro, sono in aumento le spese relative al funzionamento degli uffici giudiziari (cap. 1550), passate in capo al Ministero della giustizia (con una variazione di +99,2 milioni rispetto al 2015).

[4] Spese per i contributi che il Ministero trasferisce ai Comuni per il funzionamento degli uffici giudiziari (-44,5 milioni rispetto al 2015).

quali le spese derivanti dai ricorsi per l'equa riparazione, le spese relative ai tirocini formativi presso gli uffici giudiziari[5], le spese relative al funzionamento degli uffici giudiziari e le spese di giustizia. Residui elevati si sono riscontrati anche negli investimenti[6].

TAVOLA 3

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI E PROGRAMMI - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Missione	Programma	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui Nuova formazione		di cui stanziamento		Economie/ Maggiori spese		Residui Finali	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	201
	Amministrazione penitenziaria	2.730,6	2.760,3	2.856,6	2.857,5	2.786,9	2.724,6	2.741,5	2.671,4	79,0	89,0	17,9	35,6	36,1	97,0	120,5	124
5. Giustizia	Giustizia civile e penale	4.735,9	4.689,7	5.085,8	4.981,2	5.016,5	4.826,4	4.333,6	4.375,6	753,2	567,6	32,7	82,9	-1,1	38,0	910,0	861
	Giustizia minorile e di comunità	143,1	145,3	163,8	159,3	145,0	143,9	136,1	135,3	14,6	14,8	4,8	5,3	13,1	9,2	16,5	17
2. Servizi tuzionali e ierali delle ministrazioni ɔbliche	Indirizzo politico	26,3	28,2	27,3	29,8	26,3	27,6	26,1	27,0	0,8	1,0	0,0	0,0	0,3	1,8		1
3. Fondi da ırtire	Fondi da assegnare	130,4	119,6	43,7	42,0	41,8	0,0	41,8	0,0	0,0	41,8	0,0	41,8	1,9	0,2	1,0	41
Totale		**7.766,3**	**7.743,0**	**8.177,1**	**8.069,7**	**8.016,6**	**7.722,6**	**7.279,2**	**7.209,2**	**847,6**	**714,3**	**55,4**	**165,6**	**50,4**	**146,1**	**1.047,9**	**1.047**

ıte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3. Missioni e programmi: la missione "Giustizia"

La missione "Giustizia" con uno stanziamento definitivo di 7.997,9 milioni, rappresenta il nucleo delle funzioni attribuite al Ministero: i tre programmi di competenza del Ministero della giustizia sono "Giustizia civile e penale"; "Amministrazione penitenziaria"; "Giustizia minorile e di comunità", ad eccezione del programma relativo "Giustizia tributaria", intestato al MEF.

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 recano la prima stanziamenti definitivi per 29,8 milioni (+2,5 milioni rispetto al 2015), impegni per 27,6 milioni e pagamenti che si attestano a 27 milioni, e la seconda stanziamenti definitivi pari a 42 milioni, dovuti quasi esclusivamente al Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali (41,8 milioni).

Nella finalità del perseguimento degli obiettivi di una migliore organizzazione del sistema giustizia, si è fatto ricorso alle risorse dei fondi strutturali e nell'anno 2016 è divenuto definitivamente operativo l'accreditamento del Ministero come Organismo intermedio (OIG) di gestione del PON *Governance*. La dotazione finanziaria del Programma comunitario è pari a complessivi 827 milioni, di cui oltre 119 milioni a disposizione dei progetti del Ministero della giustizia, e comprende risorse comunitarie - provenienti dal Fondo sociale europeo e dal Fondo europeo di sviluppo regionale - oltre a risorse pubbliche nazionali. In tale contesto, il Ministero

[5] Ai sensi dell'articolo 2l-*ter* del decreto-legge n. 83 del 2015, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 13. Nel 2016, lo stanziamento iniziale è di 5,2 milioni, aumentato nel corso del 2016 di 8 milioni dal Fondo per il recupero dell'efficienza giudiziaria, quasi tutti impegnati, ma pagati per soli 3,9 milioni, generando residui di nuova formazione per 9,3 milioni e residui finali per 11,2 milioni. L'Amministrazione ha spiegato che la formazione dei residui si è determinata, perché quasi tutte le risorse finanziarie (8 milioni) sono pervenute in prossimità della fine dell'esercizio 2016 (il DMT n. 93793 ha variato la competenza il e DMT n. 25374 la cassa).

[6] Spese per l'acquisto, l'installazione, manutenzione straordinaria immobili per gli uffici centrali e periferici (capitolo 7200) e spese per lo sviluppo del sistema informativo e il finanziamento del progetto "rete unitaria della P.A." (capitolo 7203). In tale capitolo l'incremento dei residui è dovuto in parte all'assegnazione di risorse per 51 milioni, in prossimità della fine dell'esercizio 2016 (DMT nn. 81373, 90545 e 93793).

ha pertanto il coordinamento delle azioni del PON con la programmazione regionale (POR) in tema di *governance*, tramite la comunicazione diretta con gli uffici giudiziari ed un rapporto sinergico di collaborazione con le Regioni. Al riguardo occorre sottolineare che le risorse stanziate non risultano impegnate nell'esercizio[7].

Il Rafforzamento della cooperazione giudiziaria internazionale è obiettivo strategico perseguito in particolare sul versante della cooperazione e della condivisione delle informazioni per il contrasto della criminalità internazionale, per la necessità di adeguarne gli strumenti. È stata data attuazione con tre decreti legislativi (nn. 73, 74 e 75 del 12 maggio 2016) alle decisioni quadro 2008/675/GAI e 2009/315/GAI, nonché alla decisione 2009/316/GAI, del Consiglio dell'Unione europea[8]. Ed ancora, nell'anno 2016 sono stati colmati i ritardi nell'implementazione nazionale degli strumenti di cooperazione giudiziaria introdotti dall'Unione Europa[9].

Intensa è stata nel corso del 2016 l'attività[10] in materia di cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale (estradizioni[11], mandati di arresto europeo, trasferimento detenuti e assistenza giudiziaria[12]), e sul piano dell'attività internazionale bilaterale con Stati non appartenenti all'Unione europea, è stata svolta un'intensa attività negoziale, tesa a concludere accordi per l'utilizzo di tali strumenti di cooperazione.

3.1. Programma "Giustizia civile e penale"

Lo stanziamento definitivo del programma nel 2016 è pari a 4.981,2 milioni, gli impegni sono stati 4.826,4 milioni ed i pagamenti 4.375,6 milioni. Si osserva che la spesa per i redditi da lavoro dipendente pari a 3,19 miliardi, pur essendo diminuita rispetto al 2015, è la voce di maggior peso sullo stanziamento definitivo dell'intero programma (64,1 per cento). Crescono in questo programma, in controtendenza rispetto alla totalità del Ministero, i consumi intermedi, la seconda voce di spesa (27,4 per cento del totale), il cui stanziamento definitivo si attesta a 1,36 miliardi (1,32 nel 2015), di cui 1,33 impegnati, e pagati per 1 miliardo. La tavola, prospettata per categorie, illustra la gestione dell'esercizio.

---

[7] A seguito dell'esito positivo del controllo preventivo dall'Agenzia per la Coesione Territoriale quale Autorità di Gestione del PON *Governance* in data 16 dicembre 2016, è stata sottoscritta apposita Convenzione, in data 21 dicembre 2016, per la delega, al Ministero della giustizia - Direzione generale per il coordinamento delle politiche di coesione, delle funzioni di Organismo intermedio nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "*Governance* e Capacità Istituzionale" 2014-200 a cui ha fatto seguito specifico decreto del Ministro della giustizia di approvazione della Convenzione del 13 gennaio 2017.

[8] Sono relative rispettivamente alla considerazione delle decisioni di condanna tra Stati membri in occasione di un nuovo procedimento penale, all'organizzazione e al contenuto degli scambi tra gli Stati membri di informazioni estratte dai casellari giudiziali e all'istituzione del sistema europeo di informazione sui casellari giudiziali (ECRIS).

[9] Decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 36, recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio del 23 ottobre 2009, sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione Europea del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare; decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 37, recante disposizioni per conformare diritto interno alla decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio del 24 febbraio 2005 sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie; decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 38, recante disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2008/947/GAI del Consiglio relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive.

[10] L'Amministrazione ha partecipato ai negoziati sugli strumenti normativi in materia penale, nell'ambito dei gruppi di lavoro organizzati presso il Consiglio dell'Unione europea (Procura Europea, lotta alla frode e alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea attraverso il diritto penale (P.I.F.), norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti), negoziati sulla proposta di direttiva che modifica la Decisione-quadro 2004/757/GAI, del 25 ottobre 2004.

[11] In materia di estradizione va segnalato il crescente ricorso a queste procedure, sia in attivo che in passivo, con l'apertura di oltre 700 procedure estradizionali nel 2016.

[12] Nel 2016 sono state iscritte e trattate oltre 2.000 nuove procedure di mandato di arresto europeo; e sono state trattate oltre 1.000 nuove procedure di trasferimento detenuti, basate sia sulla Convenzione di Strasburgo del 1983, sia sulla Decisione-quadro 2008/909/GAI; infine si segnale l'apertura di oltre 3.000 nuove procedure di assistenza giudiziaria.

TAVOLA 4

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER LE CATEGORIE ECONOMICHE - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui Nuova formazione		di cui stanziamento		Economie/ Maggiori spese		Residui Finali	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale (Cat. I+III)	3.166,5	3.080,4	3.263,4	3.192,2	3.241,2	3.150,0	3.255,6	3.165,7	23,2	18,3	0,0	0,0	-15,5	8,2	33,1	34,2
Consumi intermedi	1.204,1	1.299,5	1.320,1	1.362,8	1.307,6	1.336,6	901,6	1.059,4	406,0	277,2	0,0	0,0	12,5	26,2	497,2	422,0
Trasferimenti correnti	132,7	88,5	132,9	88,6	132,9	88,6	0,2	0,5	132,7	88,2	0,0	0,0	0,0	0,0	164,6	93,3
-di cui:alle Amministrazioni pubbliche	*132,7*	*88,3*	*132,9*	*88,4*	*132,9*	*88,4*	*0,2*	*0,5*	*132,7*	*87,9*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*164,6*	*93,0*
Altre uscite correnti	182,2	180,0	185,8	182,8	184,2	179,4	148,1	123,9	36,0	55,5	0,0	0,0	1,7	3,4	36,5	72,8
-di cui: interessi passivi	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*1,0*	*0,0*	*1,0*	*0,0*	*0,3*	*0,0*	*0,7*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,7*
Spese correnti	**4.685,5**	**4.648,4**	**4.902,2**	**4.826,4**	**4.865,9**	**4.754,7**	**4.305,5**	**4.349,4**	**598,0**	**439,2**	**0,0**	**0,0**	**-1,3**	**37,8**	**731,4**	**622,3**
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	50,4	41,2	183,6	154,8	150,6	71,8	28,2	26,2	155,2	128,4	32,7	82,9	0,2	0,2	178,6	239,5
Spese in conto capitale	**50,4**	**41,2**	**183,6**	**154,8**	**150,6**	**71,8**	**28,2**	**26,2**	**155,2**	**128,4**	**32,7**	**82,9**	**0,2**	**0,2**	**178,6**	**239,5**
Spesa finale	***4.735,9***	***4.689,7***	***5.085,8***	***4.981,2***	***5.016,5***	***4.826,4***	***4.333,6***	***4.375,6***	***753,2***	***567,6***	***32,7***	***82,9***	***-1,1***	***38,0***	***910,0***	***861,8***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'esame dell'attività svolta nel 2016 ha posto in luce alcuni profili particolari.

Nell'alveo delle priorità politiche individuate, il 2016 ha rappresentato una fase di ulteriore assestamento del processo di riorganizzazione, teso ad una configurazione del sistema giustizia più funzionale e razionale, soprattutto in termini di efficienza, sia con riguardo alla geografia giudiziaria che ai profili organizzativi e strumentali.

La configurazione territoriale degli uffici giudiziari è stata definita, ad eccezione degli uffici del giudice di pace, che continuano ad essere interessati da assestamenti, e non ha subito modifiche ulteriori, essendo ormai scaduto il 13 settembre 2014 il termine biennale assegnato dalla legge delega per adottare eventuali ulteriori disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle determinazioni già assunte con i decreti legislativi nn. 155 e 156 del 2012 e n. 14 del 2014. Non risulta ancora completata la definizione dell'assetto sul territorio[13] degli uffici del giudice di pace, le cui sedi sono più che dimezzate dal 2013 ad oggi. Se il numero degli uffici a carico del Ministero è stabile (182 pari al 52 per cento degli uffici al 2016), è in continuo assestamento quello con oneri a carico dei Comuni, relativi alle spese di funzionamento, incluso il fabbisogno di personale amministrativo. Difatti, sono stati ripristinati n. 51 uffici del giudice di pace soppressi[14], in Comuni legittimati alla richiesta in conformità delle previsioni normative[15].

La tavola illustra l'attuale distribuzione degli uffici del giudice di pace, distinti fra quelli a carico del Ministero e quelli, in aumento, le cui spese sono finanziate dagli Enti locali, che ne hanno richiesto il mantenimento. Nel quadro complessivo di finanza pubblica, gli oneri totali sono comunque in aumento.

TAVOLA 5

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	169
Uffici totali	**846**	**381**	**365**	**351**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione

[13] Previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156.

[14] Con decreto 27 maggio 2016, in virtù dell'articolo 2, comma 1-*bis*, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11.

[15] Al 2016, solo alcuni uffici, che avevano presentato la richiesta, sono stati ricostituiti (n. 24), due sono stati esclusi per mutate decisioni, mentre per altri (n. 25) è intervenuto il differimento al 1° aprile 2017 (d.m. 20 dicembre 2016); sino al maggio 2017 con decreti ministeriali, sono stati ripristinati 44 giudici di pace con oneri a carico degli enti locali.

In tale contesto si inserisce la riforma della magistratura onoraria, introdotta con la legge di delega 28 aprile 2016, n. 57[16]. 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; l'accesso per la nomina; il requisito dell'età; la durata dell'incarico e l'ambito di competenza. I magistrati requirenti onorari, invece, confluiranno nelle procure, in una specifica articolazione. Attualmente in servizio sono circa n. 5.000 giudici di pace.

Ed ancora, con riguardo all'organizzazione, l'assunzione in capo al Ministero delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, a decorrere dal 1° settembre 2015 in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 526, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), avrebbe comportato risparmi di spesa, secondo quanto riferito dall'Amministrazione. Ci sono stati interventi per l'organizzazione degli uffici centrali deputati alla gestione di tale processo, per l'individuazione degli strumenti per il supporto agli uffici giudiziari coinvolti, attraverso processi di acquisizione di beni e servizi e per la ricognizione dei contratti in corso e dei rapporti in essere con i Comuni. In particolare, l'Amministrazione ha proceduto attraverso una prima determinazione approssimativa dei costi standard delle tipologie di spesa, prima rimborsata ai Comuni, e proprio in relazione a ciò, ha quantificato il risparmio di spesa, rispetto alla precedente modalità gestoria, nella misura dell'avvenuto ribasso d'asta del 40 per cento dei precedenti contratti, nei quali è subentrato il Ministero *ex lege,* andati a scadenza[17]. Il capitolo dedicato presenta uno stanziamento di 222,5 milioni. L'effettivo risparmio potrà essere verificato dopo la scadenza dei contratti in atto, nei quali il Ministero è subentrato e le nuove aggiudicazioni.

Particolare attenzione continua ad essere rivolta all'ammodernamento tecnologico. Il Piano triennale per l'Informatica 2016-2018 recepisce i principi dell'articolo 1, commi 510 e ss. della legge di stabilità 2016, nel perseguimento degli obiettivi generali indicati nell'Atto d'indirizzo e nella Direttiva generale del Ministro, e indica le azioni programmate nel triennio e gli obiettivi operativi e tecnologici. L'evoluzione dei sistemi informativi, secondo il Piano, deve contemplare un parallelo sviluppo del sistema in essere di *datawarehouse* per il civile, anche per il sistema penale ora allo stato progettuale. Nello specifico, nel 2016, il processo telematico è stato ulteriormente implementato, con il consolidamento dei risultati ottenuti dal processo civile telematico[18]. Il sistema delle comunicazioni telematiche, in ambito civile, è ormai a pieno regime, con risparmi stimati dall'Amministrazione nel periodo 2013-2016, di circa 207 milioni[19]. Di contro, nel settore penale, che è in evidente disallineamento[20] rispetto all'area civile, dovuto alla complessità dei profili di sicurezza e segretezza, nel 2016 si sono avuti comunque sviluppi, che hanno riguardato il settore notifiche (sistema c.d. SNT), la diffusione su tutto il territorio nazionale del Sistema informativo unico penale (c.d. SICP), cioè un registro unico per gli uffici di primo e secondo grado, la messa a regime del sistema informativo telematico delle Misure di prevenzione

---

[16] Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace. Termine della delega entro il 14 maggio 2017 è stato rispettato (il Consiglio dei Ministri in data 5 maggio 2017, ha approvato lo schema) ora il decreto legislativo ha iniziato l'*iter* parlamentare.

[17] Per garantire la necessaria continuità nell'erogazione dei servizi per il corretto funzionamento degli uffici giudiziari, è stato necessario, gestire il subentro previsto dalla normativa nei contratti stipulati dagli Enti territoriali e, quindi, prorogare gli stessi, alle medesime condizioni contrattuali fino al 30 giugno 2016. Fra il 1° settembre 2015 ed il 30 giugno 2016, superata la fase emergenziale dovuta al cambio organizzativo indotto dalla riforma, è stata quindi valutata l'opportunità di emettere provvedimenti di determina a contrarre che prevedessero, per i contratti con scadenza al 30 giugno 2016, l'acquisizione dei servizi ad alto contenuto specialistico con le medesime modalità per l'intero distretto, e non più limitati al singolo ufficio circondariale.

[18] Avvio delle comunicazioni telematiche a valore legale da parte della Corte di cassazione; sviluppo tecnico del portale delle vendite pubbliche previsto dal DL n. 83 del 2015 e delle funzionalità per l'automazione delle iscrizioni agli albi dei professionisti, nonché delle funzioni per la gestione dei procedimenti collegiali.

[19] In termini di costi medi delle comunicazioni tradizionali con ufficiale giudiziario, moltiplicato per la metà delle comunicazioni elettroniche effettuate nel 2016.

[20] L'Amministrazione ha sottolineato di aver unificato 24 contratti informatici e sistemi presenti nel settore penale, ma permangono ancora problematiche tecniche relative all'integrazione delle attuali 26 sale *server*. Dal piano triennale 2016-2018 si evince che l'Amministrazione ha provveduto alla distrettualizzazione presso le Corti di appello (n. 26) delle sale *server* prima esistenti negli Uffici giudiziari (oltre 200).

(SIT.MP), la diffusione di un unico sistema penale e civile per gli uffici dei minori (SIGMA) e la diffusione ancora in corso di un unico gestore documentale su tutto il territorio nazionale.

A tutto il 2016, lo stanziamento per le attività dirette o indirette per la realizzazione del processo telematico ammonta a 685,1 milioni[21], impegnati per circa 596,2 milioni. I pagamenti totali sono di 592,2 milioni. In relazione alle fonti di finanziamento, la quota maggiore (circa 591,2 milioni) è rinvenibile nelle leggi di bilancio e nel riparto del Fondo unico di giustizia. Nel solo 2016 lo stanziamento è pari a 136,2 milioni, di cui impegnati per 113,8 milioni, pagati 29,7 milioni in competenza e pagati in conto residui 98,2 milioni[22].

La tavola illustra la dinamica gestionale per esercizio finanziario.

TAVOLA 6

PROCESSO TELEMATICO – DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Esercizio	Stanziamento	Impegni	Pagamenti	Pagamenti in c/residui	Totale Pagamenti
2011	124,2	89,3	56,0	49,3	105,3
2012	101,0	87,9	49,0	60,8	109,9
2013	87,0	89,5	41,8	35,3	77,1
2014	85,7	87,5	42,9	44,1	87,0
2015	151,0	128,7	39,2	46,2	85,3
2016	136,2	113,8	29,7	98,3	127,5
Totale	**685,1**	**596,8**	**258,7**	**334,0**	**592,2**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione

Oltre alla geografia giudiziaria, all'assetto tecnologico processuale e del sistema giustizia ed ai costi di funzionamento, l'Amministrazione ha prestato particolare attenzione alla revisione delle dotazioni organiche della magistratura; all'esito di una articolata analisi e verifica dei fabbisogni, per ora solo degli uffici giudiziari di primo grado, elaborata mediante l'impiego di parametri quantitativi diretti ovvero di strumenti di verifica e controllo dei risultati conseguiti, è stato revisionato l'assetto dimensionale delle piante organiche del personale di magistratura dei tribunali ed uffici di sorveglianza, nonché dei tribunali ordinari e delle relative procure della Repubblica[23]. Sono infine state determinate anche le piante organiche del personale di magistratura onoraria, addetto ai presidii ripristinati di cui si è già detto. Il progetto di revisione in atto è oggetto di monitoraggio da parte del Ministero, finalizzato ad eventuali interventi correttivi. Al 31 dicembre 2016 la funzione giudicante consta di 5.113 unità e quella requirente di 1.955 unità[24].

L'Amministrazione ha poi avviato l'analisi degli uffici di secondo grado, di quelli minorili, della Procura Generale della Corte di Cassazione: al completamento del quadro delle dotazioni organiche della magistratura sul territorio, in considerazione anche dei nuovi modelli organizzativi avviati - l'ufficio del processo e la figura del tirocinio formativo - sarà possibile procedere alla ripartizione sul territorio dei profili professionali necessari a supporto della magistratura stessa. In riferimento ai nuovi modelli organizzativi diffusi sul territorio, in particolare nel 2016, sono state attribuite ulteriori risorse per i tirocini formativi (capitolo 1543).

---

[21] Gli importi si riferiscono ai capitoli di bilancio 1501 e 7203 che hanno contribuito 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. Per il 2016 sono ricompresi 30 milioni stanziati dal Fondo efficienza, in base all'art. 22, comma 2, del decreto-legge n. 83 del 2015.

[22] Il Fondo destinato al completamento del processo telematico (cap. 1536) è stato incrementato rispetto al 2015 di 22,5 milioni, portando lo stanziamento definitivo nel 2016 a 72,6 milioni.

[23] Con i decreti ministeriali del 16 luglio un aumento della d.o. +11 magistrati di sorveglianza e del 1 dicembre 2016 un aumento di +176 unità, fra tribunale e procura.

[24] Dati desunti dalla Relazione sull'Amministrazione della giustizia 2017.

In questo contesto, si è completato il nuovo assetto organizzativo individuato dal regolamento (dPCM n. 84 del 2015), così come indicato nella direttiva del Ministro, con l'adozione di decreti attuativi per la semplificazione strutturale e la razionalizzazione della gestione; inoltre è stata indetta una procedura concorsuale per 800 assistenti giudiziari, una procedura di selezione di 1.502 tirocinanti[25], avviate le procedure selettive interne[26] per il passaggio di area ai profili del funzionario giudiziario e funzionario UNEP, ed infine proseguite le procedure di mobilità compartimentale ed extra-compartimentale pari a 145 unità, oltre ad assunzioni per la stabilizzazione e lo scorrimento di graduatorie per 169 unità.

L'efficienza della giustizia civile è stata definita come fattore decisivo per la crescita del Paese. In tale ottica si inquadrano gli interventi normativi, gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie e infine gli strumenti di carattere organizzativo. È quindi necessario che l'Amministrazione ne analizzi gli effetti prodotti, anche nel medio periodo in modo costante e puntuale.

In riferimento agli strumenti deflattivi, peraltro anche incentivati fiscalmente, e di degiurisdizionalizzazione, l'acquisizione degli elementi fattuali a supporto delle analisi dell'Amministrazione è diversificata. Per la negoziazione assistita, di cui al d.lgs. n. 132 del 2014, il Consiglio nazionale forense è deputato alla raccolta dei dati ed alla trasmissione degli accordi raggiunti, ma il censimento statistico delle negoziazioni è risultato parziale: tuttavia, è possibile evidenziare un incremento dell'utilizzo della negoziazione (4.132 accordi conclusi, mentre dal settembre 2014 al 31 dicembre 2015 risultano segnalati al Consiglio nazionale forense 3.835 accordi conclusi), soprattutto in materia coniugale e nelle materie nelle quali è prevista a pena di improcedibilità della domanda. Sono previsti a regime dal 2016[27] i meccanismi di incentivazione fiscale per favorire il ricorso allo strumento della negoziazione. Le informazioni relative invece alla mediazione civile, pur non complete, riguardanti solo 470 su 850 organismi mediatori accreditati presso il Ministero, evidenziano, nell'ultimo esercizio, la flessione del ricorso a tale strumento deflattivo (184 mila nel 2016 a fronte di 179 mila nel 2014 e 196 mila nel 2015); le controversie interessate in maggior misura riguardano la materia bancaria ed i diritti reali, le locazioni e il condominio. Anche i dati relativi all'arbitrato non appaiono incoraggianti (nel 2016 n. 10 *traslatio iudicii*).

Analizzando gli effetti delle soluzioni organizzative già da tempo assunte, quali le Sezioni specializzate in materia di imprese, i dati indicano un'inversione di tendenza, per cui si riscontra la crescita delle pendenze (più di 9.000 procedimenti) e la durata media si è attestata intorno ai 950 giorni. Fra le cause evidenziate dall'Amministrazione, vi è quella della insufficienza di procedimenti iscritti nelle sezioni specializzate, con la conseguenza organizzativa dell'attribuzione di altro tipo di contenzioso alle stesse sezioni, che non consente la specializzazione piena dei giudici assegnati all'ambito stabilito dalla legge.

Si registra una flessione complessiva dei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2016.

In materia civile il dato nazionale[28] - comprensivo di tutti gli uffici giudiziari - indica una flessione del 3,6 per cento rispetto al 2015 (n. 3,8 milioni di cause in tutti i gradi rispetto a 3,95 milioni del 2015) al netto dei dati relativi al giudice tutelare e all'accertamento tecnico preventivo in tema di previdenza[29]. Dal 2009, il dato nazionale decresce, ma nell'ultimo anno la riduzione dello *stock* finale è stata minore del 2015. Dai dati pubblicati sul sito istituzionale, si desume in particolare la durata del contenzioso di tribunale, espressa in giorni che appare in riduzione nel triennio (da 1.044 a 981 giorni).

Il grafico evidenzia il dato nazionale dei procedimenti civili pendenti, che dal 2009 presenta andamento decrescente, anche al netto dell'esecuzione e dei fallimenti.

---

[25] In attuazione del disposto dell'articolo 21-*ter* del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015 n. 132.

[26] In attuazione dell'art. 21 quater del citato decreto-legge n. 83 del 2015.

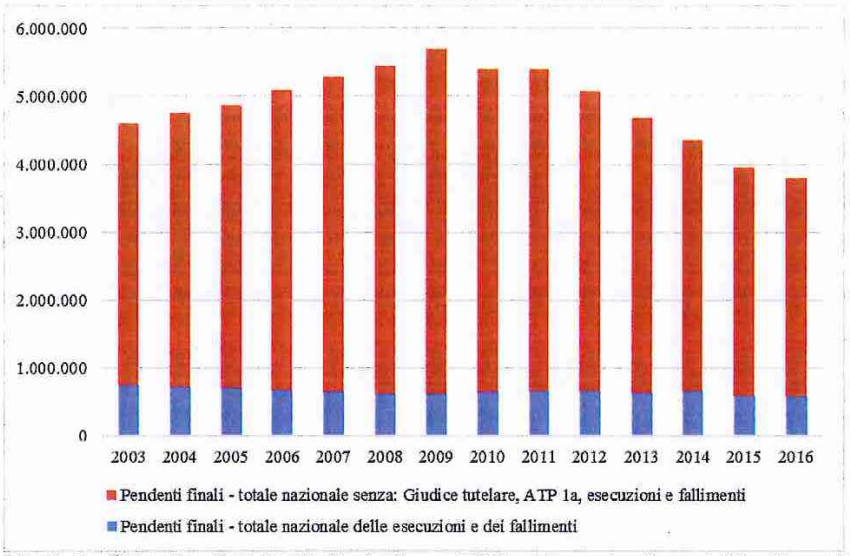
[27] Legge di stabilità 2016.

[28] Dati desunti dal *datawarehouse* della giustizia civile.

[29] La prima perché correlata alla durata di tutta la vita del soggetto tutelato e il secondo perché considerata un'attività di filtro preventivo che il giudice delega a specifiche commissioni tecniche.

GRAFICO 3

DATO NAZIONALE DEI PROCEDIMENTI CIVILI E PENALI*



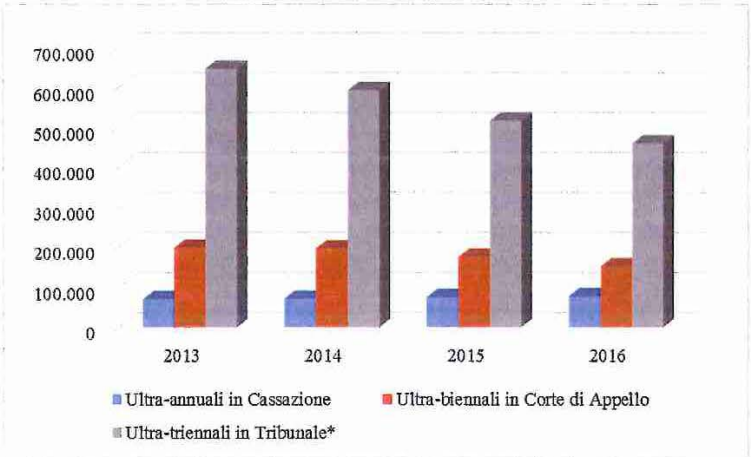
* Tutti gli uffici esclusa l'attività Giudice tutelare e ATP Previdenza ed evidenza dell'incidenza di esecuzione e fallimenti

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *datawarehouse* della giustizia civile

Di rilievo, occorre sottolineare che risultano in riduzione, anche nel 2016, i procedimenti a rischio "Pinto", quelli cioè non conclusi entro i termini previsti dalla legge e per i quali i soggetti interessati potrebbero richiedere allo Stato un risarcimento per irragionevole durata del processo. Cumulativamente nei tre gradi di giudizio (Tribunale, Corte d'appello e cassazione, in seno alla quale però il dato, peraltro in crescita, è al lordo della materia tributaria) [30] i procedimenti a rischio si riducono del 20 per cento e si passa da circa 860 mila nel 2013 a circa 690 mila nel 2016. Il successivo grafico fotografa la sussistenza di procedimenti a rischio Pinto, distinti per grado di giudizio.

GRAFICO 4

PROCEDIMENTO A RISCHIO "PINTO"



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *datawarehouse* della giustizia civile

[30] In linea con la metodologia Cepej, è riportato il dato sull'arretrato civile "patologico", che esclude l'attività del giudice tutelare, dell'ATP, delle esecuzioni e dei fallimenti.

In ambito penale, il dato nazionale riguardante le pendenze al 31/12, estrapolato dal sito istituzionale e comprensivo di tutti gli uffici giudicanti[31], mostra una contrazione del 6,2 per cento, con n. 1,55 milioni di procedimenti pendenti al 31 dicembre 2016, a fronte di 1,65 milioni del 2015. Nello specifico, si riduce il carico pendente dei diversi uffici giudicanti, ad eccezione della Corte d'appello, che presenta un lieve innalzamento del dato e che ha i suoi riflessi negativi anche sul numero dei processi a rischio Pinto (sono il 45 per cento di quelli in tale fase giudiziale).

Spese di giustizia

Particolare attenzione è stata rivolta a tutti gli aspetti relativi alle spese di giustizia, ma soprattutto alla tematica delle intercettazioni di comunicazioni e conversazioni ed alle spese per la magistratura onoraria. Ciò, in considerazione delle criticità emerse nelle analisi di questa Corte[32], della necessità di monitorare la spesa, al fine di rilevare eventuali scostamenti rispetto alle risorse stanziate annualmente in bilancio, ma anche per la razionalizzazione e tempestiva utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili per ridurre il debito.

Lo stanziamento definitivo[33] del 2016 (pari a 818,7 milioni) dei tre capitoli, che attengono alle spese di giustizia in generale, risulta in flessione del 9 per cento rispetto al 2015 (897 milioni nel 2015), soprattutto per la rilevante contrazione del capitolo dedicato alle spese per intercettazione (-25 per cento). Permangono elevati anche i residui totali, pur se in riduzione (-33 per cento). Nello specifico, lo stanziamento definitivo del capitolo 1360 (spese di giustizia), che ricomprende quelle per gratuito patrocinio, giudici popolari, periti, testimoni, custodi e quelle inerenti alla estradizione di imputato, traduzione di atti giudiziari, è pari ad euro 476,6 milioni, di poco inferiore al 2015 (478,2 milioni nel 2015), tutti impegnati, ma pagati solo in parte (405,3 milioni), creando così residui di nuova formazione per 71,3 milioni (106,3 milioni nel 2015), che sono andati ad incrementare i residui finali pari a 101,5 milioni (171,5 milioni, nel 2015)[34]. Tuttavia occorre rilevare che, anche nel 2016, è stata sostenuta una spesa superiore allo stanziamento di bilancio, con formazione di debiti fuori bilancio per 40 milioni. Difatti, sulla base dei dati comunicati a consuntivo dai funzionari delegati degli uffici giudiziari, l'Amministrazione ha rilevato un sensibile aumento della spesa per difensori, da circa 215 milioni del 2015 a circa 271 milioni dell'anno 2016. Considerando che le spese in esame hanno natura obbligatoria e, per i compensi spettanti ai difensori dei soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato, i parametri di liquidazione sono regolati da norme di legge, il Ministero ha enucleato le principali ragioni dell'incremento di spesa, in parte riconducibili a tre ordini di fattori. Il primo è connesso all'aumento del limite di reddito al di sotto del quale si può ottenere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato[35]. Il secondo è correlato all'applicazione l'obbligo di fatturazione elettronica delle prestazioni rese in favore delle Pubbliche amministrazioni[36], che potrebbe aver comportato una accelerazione dei processi di liquidazione e pagamento delle fatture stesse. L'ultimo consegue alla nuova convenzione tra Poste Italiane S.p.A. e il Ministero della giustizia, per lo svolgimento

---

[31] Dati al netto del giudice di pace.

[32] Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2015 e Deliberazione 7 marzo 2017, n. 3/2017/G in ordine ai profili di recupero delle spese di giustizia.

[33] Lo stanziamento è quantificato monitorando i dati relativi alla spesa sostenuta dagli uffici giudiziari nel primo quadrimestre dell'anno: la spesa è connessa al numero di processi, alla celerità con cui vengono effettuate le liquidazioni giudiziarie ed agli aggiornamenti biennali dei parametri reddituali per il patrocinio a spese dello Stato.

[34] Nel capitolo 1360 si sono presentate particolari perenzioni per 48,6 milioni. Del suddetto importo, circa 25 milioni di perenzioni scaturiscono dalla mancanza del titolo giuridico legittimante per il pagamento dei compensi spettanti a Poste Italiane S.p.A. per il servizio reso in materia di notificazione di atti giudiziari. Difatti, la Convenzione per il servizio di notificazione degli atti giudiziari è stata sottoscritta da parte del Direzione dell'organizzazione giudiziaria a fine anno 2016. L'Amministrazione ha fatto presente che nel corso del 2017 procederà, alla reiscrizione delle somme necessarie per il pagamento del servizio reso negli anni pregressi, previa formalizzazione, del titolo giuridico legittimante il relativo pagamento.

[35] Con decreto interdipartimentale del maggio 2015, è stato aumentato per adeguamento biennale agli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati obbligatorio ai sensi dell'art. 67 del d.P.R. n. 115 del 2002.

[36] Ex legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 1, commi da 209 a 214, e successive modificazioni e integrazioni, nonché al d.m. 3 aprile 2013, n. 55, art. 6.

del servizio amministrativo per la gestione integrata degli esiti delle notificazioni a mezzo posta degli atti giudiziari in materia penale e civile[37].

Il settore è stato anche interessato da profili fiscali, essendo consentita, a decorrere dall'anno 2016, la compensazione dei crediti per gratuito patrocinio con quanto dagli avvocati dovuto per ogni imposta e tassa, compresa l'imposta sul valore aggiunto (IVA), nonché per il pagamento dei contributi previdenziali per i dipendenti mediante cessione, anche parziale, dei crediti stessi. L'art. 1, commi 778-780, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ha autorizzato una spesa di 10 milioni annui. Peraltro l'Amministrazione non è ancora a conoscenza degli importi effettivamente ammessi a compensazione per l'anno 2016.

In ordine ai profili connessi con il recupero dei crediti in conseguenza di sentenze passate in giudicato e delle altre spese di giustizia, questa Corte recentemente ha concluso una specifica indagine sulla gestione, alla quale si fa ampio rinvio[38].

Le spese per le indennità alla magistratura onoraria (capitolo 1362), invece, sono risultate più elevate (+2 per cento) in termini di stanziamento (136,3 milioni), ma presentano minori impegni (124,7 milioni) e minori pagamenti (120,5 milioni), rispetto al 2015. Tuttavia, le economie di gestione (pari a 11,6 milioni) hanno riguardato gli emolumenti stipendiali spettanti ai giudici onorari (circa 80 milioni), su ruoli di spesa fissa. In generale, la spesa relativa alla magistratura onoraria ha comunque mostrato, negli ultimi sette anni, un *trend* in diminuzione, sin dal 2010 (150 milioni). Tale riduzione, ad eccezione del lieve incremento dell'esercizio in esame, può essere connessa ad alcune disposizioni di legge che hanno avuto effetto indiretto sul trattamento economico dei magistrati onorari[39]. Ulteriore intervento in materia è stato effettuato dalla citata legge n. 57 del 2016, che con l'art. 5 "Coordinamento dell'ufficio del giudice di pace", attribuendo le funzioni di coordinamento al presidente del tribunale (il quale oggi "provvede a tutti i compiti di gestione del personale di magistratura ed amministrativo"), ha comportato la cessazione, a partire del 14 maggio 2016, dei presupposti per la corresponsione dell'indennità riconosciuta al giudice di pace coordinatore, ai sensi dell'art. 15 comma *2-bis,* della legge 21 novembre 1991, n. 374.

Infine, le spese sostenute relative alle intercettazioni di conversazioni e comunicazioni[40], gravanti sul capitolo 1363, sostenute nel 2016, sono in linea con lo stanziamento definitivo di bilancio[41] pari a 205,7 milioni, minore del 2015 (275 milioni), con conseguente insussistenza di

---

[37] Con decorrenza dal 1 gennaio 2017 al 31 dicembre 2018 la Convenzione ha anche previsto che la società avrebbe immediatamente richiesto il pagamento delle prestazioni rese nel periodo intercorrente tra la data di scadenza della precedente convenzione e l'entrata in vigore della nuova (ovverosia da ottobre 2013 a dicembre 2016), per un ammontare complessivo di circa 70 milioni, di cui circa 20 milioni riferiti alle attività di notificazioni dell'anno finanziario 2016; previo riconoscimento del debito pregresso, dunque, i compensi maturati nell'anno 2016 verranno liquidati con i fondi di competenza dell'esercizio finanziario 2017.

[38] La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello stato, con deliberazione 7 marzo 2017, n. 3/2017/G ha analizzato l'attività posta in essere dagli uffici del Ministero della giustizia e da Equitalia giustizia S.p.A. per il recupero dei crediti in conseguenza di sentenze passate in giudicato e delle altre spese di giustizia, nonché i rapporti convenzionali tra il ministero e la predetta società.

[39] LF 2005 limite alle indennità spettanti ai giudici di pace (art.1, comma 310, della legge n. 311 del 2004); LF 2010 che ha introdotto il contributo unificato per i ricorsi avverso le opposizioni a sanzioni amministrative *ex* art. 23 della legge n. 689 del 1981 (comminate per violazione del codice della strada), determinando, a regime, una consistente riduzione dei ricorsi presentati al giudice di pace e quindi dei provvedimenti decisori per i quali spettano le indennità ex legge n. 374 del 1991.

[40] I costi connessi alle operazioni di intercettazione derivano da tre distinte voci:
-remunerazione degli operatori delle comunicazioni. A differenza degli altri Paesi europei, infatti, in Italia gli operatori telefonici, sebbene obbligati a collaborare con l'autorità giudiziaria (ai sensi del d.lgs. n. 259 del 2003, Codice delle comunicazioni elettroniche), hanno il diritto ad ottenere una controprestazione economica per le attività di intercettazione;
- acquisizione dei tabulati telefonici;
- noleggio dei macchinari.
I costi sostenuti dagli operatori e le modalità di pagamento sono stabiliti con decreto del Ministro della giustizia di concerto con quello dell'economia e delle comunicazioni, in forma di canone annuo determinato anche in considerazione del numero e della tipologia delle prestazioni effettuate nell'anno precedente.

[41] Lo stanziamento è in riduzione: dai circa 423,8 milioni nel 2010 a 205 milioni nell'anno 2016.

nuove situazioni debitorie. Le risorse sono tutte impegnate, pagate per 164 milioni, con residui di nuova formazione di 41,8 milioni (i residui finali sono 70,8 milioni, in diminuzione rispetto al 2015). I debiti fuori bilancio pregressi sono stati pagati nell'esercizio in esame, con fondi residui dell'anno 2015[42]. L'esigenza di razionalizzazione delle spese per intercettazioni, che è stata al centro di numerosi interventi normativi[43], muove in realtà dalla previsione di realizzazione del sistema unico nazionale di cui all'articolo 2, comma 82, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Quest'ultimo non si è ancora realizzato, ma l'Amministrazione ha posto in essere un monitoraggio degli importi, corrisposti per il cd. noleggio-apparati presso le Procure distrettuali (nell'ambito delle quali si concentra la gran parte delle spese per intercettazioni), disponendo ora di una base dati completa e aggiornata, da utilizzare quale supporto conoscitivo per conseguire maggiori risparmi[44].

Spesa per l'equa riparazione ex legge Pinto

La durata eccessiva dei processi ha comportato una notevole dimensione finanziaria della spesa dovuta per l'equa riparazione, per la violazione del termine ragionevole del processo, prevista della legge 24 marzo 2001, n. 89. Il capitolo 1264 dedicato, dal 2013 capitolo di spese obbligatorie, ha uno stanziamento di 177,7 milioni, impegnati per 174,4 milioni e pagati per 119,6 milioni. Si evidenzia un incremento del fenomeno dei residui propri dell'anno, che, secondo l'Amministrazione, è dovuto al fatto che ancora non è a regime il nuovo metodo gestionale. Se la capacità di pagamento per le sentenze sopravvenienti è in peggioramento sul pg. 1 del capitolo di bilancio, settore accentrato al Dipartimento e supportato da Banca d'Italia (45 per cento rispetto al 93 per cento nel 2015), per il pg. 2, che prevede le risorse per lo smaltimento dell'arretrato, l'indicatore è migliorato nettamente (98 per cento a fronte di 63 per cento del 2015); l'indice di smaltimento dei residui per il suddetto pg. 1 è in netto miglioramento (27,85 per cento, rispetto al 3,85 per cento nel 2015) e per l'intero capitolo è del 51 per cento.

Al riguardo, dal 2015, in considerazione sia della notevole dimensione finanziaria della spesa ordinaria ex legge Pinto, sia per l'ingente esposizione debitoria (circa 400 milioni al 2015), è stato adottato un Piano straordinario di rientro dal debito, sulla base del quale le Corti di appello si adoperano per l'eliminazione dei debiti pregressi, effettuando il pagamento dei provvedimenti di condanna già emessi nei confronti dell'Amministrazione della giustizia, mentre la Direzione generale degli affari giuridici e legali procede al pagamento tempestivo dei provvedimenti di condanna sopravvenienti, anche al fine di evitare le condanne da ritardo sull'esecuzione delle sentenze di equa riparazione, avvalendosi a tal fine della Banca d'Italia, sulla base di un accordo sottoscritto in data 18 maggio 2015[45]. Dopo una prima fase di sperimentazione, che ha riguardato principalmente la Corte di appello di Roma, a partire dal mese di dicembre 2015, il Piano è stato

---

[42] Sono state poste in essere iniziative volte alla velocizzazione dei pagamenti e si è proceduto, anche con accordi transattivi e mediante l'utilizzo di risorse resesi disponibili in conto residui, al ripianamento delle pregresse posizioni debitorie, per circa 22 milioni estinguendo i debiti rimasti.

[43] L'art. 1, comma 26, del DL n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha richiesto misure al fine di assicurare risparmi di spesa non inferiori 40 milioni a decorrere dall'anno 2013; l'art. 1, comma 22, della legge n. 228 del 2012, ha previsto ulteriori risparmi di spesa per 10 milioni da conseguire stabilendo un canone annuo forfettario per il ristoro dei costi sostenuti dagli operatori telefonici; l'articolo 7, comma 3, del decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 124, in attesa della realizzazione del sistema unico, aveva delegato il Governo, per la ristrutturazione e la razionalizzazione delle spese di intercettazione. L'adozione dei provvedimenti di cui alla legge delega avrebbe dovuto portare ad un risparmio di spesa del 50 per cento delle voci di listino delle spese e all'adozione di un tariffario nazionale per le prestazioni funzionali alle operazioni di intercettazione, e velocizzare le operazioni di liquidazione dei compensi intervenendo sul TU delle spese di giustizia. Non risulta attuata la delega.

[44] Le difficoltà nell'approntare una gara unica e poi di gestire un unico fornitore, stanno indirizzando l'Amministrazione verso una diversa soluzione.

[45] La Banca collabora nelle attività preparatorie alla liquidazione dei crediti (istruttoria, verifica della documentazione, predisposizione delle minute di pagamento). Detta collaborazione ha comportato, dal giugno 2015 al dicembre 2016, la lavorazione di circa 17.000 pratiche, delle quali oltre 7.000 già liquidate per un ammontare complessivo di quasi 30 milioni.

esteso alle Corti di appello maggiormente gravate dal debito arretrato[46]. La Banca d'Italia ha iniziato a prestare assistenza anche per lo smaltimento dell'arretrato. Per quanto concerne il debito arretrato, ci sono ancora dieci Corti di appello, che devono effettuare pagamenti per importi complessivi superiori ai 10 milioni e che hanno notevoli difficoltà a smaltirli, secondo l'Amministrazione a causa della carenza di personale.

Le iniziative attuate dal Ministero per la riduzione del debito arretrato hanno consentito lo smaltimento del debito pregresso e per l'attività ordinaria la diminuzione di quasi il 40 per cento dei ricorsi per ottemperanza[47]. Tuttavia sono stati rilevati nuovi debiti fuori bilancio, e la consistenza del debito sopravveniente, relativo a decreti di condanna emessi dalle Corti di appello, risulta costante negli ultimi anni (circa 83 milioni nel 2016).

La tavola illustra l'andamento dello *stock* di debito annuale, che nel 2016 si attesta a 336,4 milioni, evidenziando un'inversione di tendenza ed una riduzione a partire dal 2015.

TAVOLA 7

STANZIAMENTI DI BILANCIO ED ENTITÀ DEGLI OBBLIGHI RISARCITORI
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	-63,5
2017	336,4	172,4	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero

Fondo Unico Giustizia-FUG

Il Fondo Unico Giustizia-FUG[48], la cui gestione è stata attribuita a Equitalia giustizia[49] 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), ponendo a reddito denaro e titoli. Nel 2016, risulta che Equitalia giustizia, nell'attività di gestione del FUG, ha effettuato versamenti allo Stato per complessivi 221,3 milioni. Dal 2009 al 2016 quindi, i versamenti sono pari a 1.386 milioni. L'Aggio complessivo erogato ad Equitalia giustizia dal 2009 al 2016 è stato di 3,5 milioni (0,6 milioni nel 2016).

[46] Caltanissetta, Catanzaro, Genova, Lecce, Perugia, Potenza, Roma e Salerno.

[47] Nel 2016, 3.424 ricorsi a fronte dei 5.505 proposti nell'anno 2015.

[48] 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.

[49] Ai sensi dell'art. 2 del DL n. 143 del 2008. Società del Gruppo Equitalia, interamente posseduta da Equitalia S.p.A.

TAVOLA 8

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	18,9	224,7
2016	134,9	67,5	16,3	221,3
Totale	**608,6**	**667,5**	**105,1**	**1.386,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia Giustizia

Nel 2016, l'utile "lordo" della gestione finanziaria del FUG è stato di 16,3 milioni; la consistenza patrimoniale è di 3,86 miliardi, in aumento rispetto al dato del 2015 (3,77 miliardi) ed è composta da somme liquide per complessivi 1,63 miliardi e da somme non liquide per complessivi 2,19 miliardi[50].

TAVOLA 9

DATI PATRIMONIALI DEL FUG AL 31 DICEMBRE

(in milioni)

Natura delle risorse	2015	2016
Liquide	1.612,6	1.633,5
di cui: già "anticipate"	*600,0*	*667,6*
Non liquide	2.124,5	2.194,9
di cui: "rapporto fiduciario ex legge	*1.160,8*	*1.154,3*
Altre risorse liquide	32,2	31,8
Avanzo di gestione	18,9	16,3
Totale FUG	**3.788,3**	**3.876,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Equitalia giustizia

3.2. Programma "Amministrazione penitenziaria"

Il 35,7 per cento dello stanziamento della missione "Giustizia" è intestato al programma "Amministrazione penitenziaria", di competenza del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria-DAP. Le funzioni riconducibili al programma riguardano il trattamento penitenziario dei detenuti, il funzionamento e la sicurezza degli istituti penitenziari ed infine il coordinamento tecnico operativo del corpo di Polizia penitenziaria, nonché dei collaboratori esterni.

Gli stanziamenti definitivi, pari a 2,86 miliardi, sono di poco superiori al 2015 (2,85 miliardi), anche se comunque in riduzione dal 2012[51]. Si registrano impegni di competenza per 2,7 miliardi, pagati per 2,67 miliardi. I residui finali sono 124,4 milioni (di cui 89 milioni di nuova formazione). In forte aumento le economie, che raggiungono 97 milioni (36 milioni nel 2015), in

[50] Sulla base di quanto riferito da Equitalia giustizia, risultano n. 146 risorse intestate al FUG, per le quali non è indicato l'ufficio giudiziario di riferimento rendendo complesse le connesse verifiche, volte anche alla devoluzione o alla restituzione agli aventi diritto.

[51] Gli stanziamenti definitivi in riduzione dal 2012, anno in cui erano stanziati 3,1 miliardi, nel 2013 3 miliardi, nel 2014 2,9 miliardi e nel 2015 2,85 miliardi.

massima parte nella categoria "Redditi di lavoro". Si sono registrate economie superiori al milione sul capitolo 1614 "gestione delle mense obbligatorie di servizio"; sul capitolo 1671 per "fitto locali"; sul capitolo 1761 per "assistenza e attività di servizio sociale"; sul capitolo 1764 per "trasporto detenuti ed internati e del relativo personale di scorta".

La tavola, prospettata per categorie, illustra la gestione dell'esercizio.

TAVOLA 10

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER LE CATEGORIE ECONOMICHE - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui Nuova formazione		di cui stanziamento		Economie/ Maggiori spese		Residui Finali	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese di personale (Cat. I+III)	**2.298,6**	**2.335,1**	**2.363,0**	**2.413,3**	**2.320,6**	**2.321,2**	**2.330,1**	**2.310,1**	**6,2**	**19,2**	**0,0**	**7,9**	**26,7**	**84,0**	**17,3**	**22,5**
Consumi intermedi	169,2	174,6	220,7	180,2	215,8	174,4	205,9	158,9	9,9	15,5	0,0	0,0	4,9	5,8	15,5	16,6
Trasferimenti correnti	179,1	179,9	182,6	182,8	179,2	177,2	167,8	168,3	11,4	8,8	0,0	0,0	3,4	5,6	14,8	9,6
Altre uscite correnti	12,3	7,7	17,9	11,2	17,3	10,5	4,5	4,4	12,9	6,2	0,0	0,0	0,6	0,7	17,7	16,2
- di cui interessi passivi	*0,9*	*0,9*	*1,3*	*0,9*	*0,8*	*0,3*	*0,6*	*0,3*	*0,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,6*	*0,7*	*0,2*	*0,0*
Spese correnti	**2.659,2**	**2.697,3**	**2.784,3**	**2.787,6**	**2.733,0**	**2.683,4**	**2.708,3**	**2.641,7**	**40,4**	**49,7**	**0,0**	**7,9**	**35,6**	**96,1**	**65,4**	**64,9**
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	71,4	63,0	72,3	69,9	53,9	41,3	33,2	29,7	38,7	39,3	17,9	27,7	0,5	0,9	55,1	59,5
Spese in conto capitale	**71,4**	**63,0**	**72,3**	**69,9**	**53,9**	**41,3**	**33,2**	**29,7**	**38,7**	**39,3**	**17,9**	**27,7**	**0,5**	**0,9**	**55,1**	**59,5**
Spese finali	***2.730,6***	***2.760,3***	***2.856,6***	***2.857,5***	***2.786,9***	***2.724,6***	***2.741,5***	***2.671,4***	***79,0***	***89,0***	***17,9***	***35,6***	***36,1***	***97,0***	***120,5***	***124,4***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dall'analisi contabile si rileva che gran parte dello stanziamento, a disposizione dell'Amministrazione penitenziaria, risulta assorbito dalle spese di funzionamento (2.583,7 milioni) e che, in particolare, 2.413,3 milioni sono destinati ai redditi da lavoro dipendente. L'aumento dei redditi da lavoro è dato essenzialmente dalle competenze fisse per il personale della Polizia penitenziaria[52]. Per i consumi intermedi, si è registrata una riduzione degli stanziamenti, ai sensi di quanto previsto dalla legge di stabilità 2015[53], per le spese per il pagamento di canoni e utenze[54]. Per quanto riguarda la situazione debitoria, già nel 2015 si erano formati debiti fuori bilancio per 14,5 milioni e nel corso dell'esercizio in esame si sono smaltiti solo 12 milioni. Sono stati riscontrati tuttavia nuovi debiti per 27,3 milioni che sommati ai pregressi portano ad un totale di 29,8 milioni di debiti rimasti da smaltire al 31 dicembre 2016.

Il DAP ha, peraltro, avviato un piano per l'efficientamento energetico ed idrico delle strutture penitenziarie, sia nel settore delle energie alternative (cogenerazione, fotovoltaico ecc., anche aderendo a progetti finanziati dal Ministero dello sviluppo economico), sia nel settore della razionalizzazione degli impianti e delle strutture per la riduzione dei consumi, ponendo un obiettivo di riduzione della spesa energetica del 30 per cento, rispetto all'andamento registrato negli ultimi anni. In attesa di un eventuale piano pluriennale di opere e di lavori, sono state diramate puntuali direttive per la riduzione degli sprechi e delle dispersioni d'acqua, nonché per la revisione e la rinegoziazione delle tariffe per i contratti di somministrazione di energia elettrica e per le utenze idriche e termiche degli istituti penitenziari.

Nell'ottica di contenimento delle spese, oltre che per implementare la sicurezza, ulteriore progetto già avviato, e che nel 2016 è stato ulteriormente sviluppato, è quello relativo alla

---

[52] Gli stanziamenti si attestano a 1.936,3 milioni (+47,8 milioni rispetto al 2015), gli impegni sono di 1.877,4 (quasi tutti pagati), si sono avute economie per 58,8 milioni.

[53] La legge di stabilità 2015 (art. 1, comma 287) riduce lo stanziamento di 20 milioni, per il triennio 2015-2017. Ulteriore riduzione di stanziamento (circa un milione) è intervenuta, nel corso dell'esercizio, per effetto di quanto previsto dal decreto legislativo 177 del 2016 in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia.

[54] Le spese per il pagamento di canoni e utenze, spese di pulizia, manutenzione e riparazione di mobili ed arredi, nonché organizzazione e funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico e assistenza e mantenimento di detenuti tossicodipendenti presso comunità terapeutiche (capitolo 1762 con 131,7 milioni, con impegni per 128,1 milioni e pagamenti per 124,6 milioni, a fronte di 172,1 milioni nel 2015).

possibilità di estendere le modalità di partecipazione dei detenuti, assegnati al circuito di alta sicurezza, agli impegni di giustizia attraverso il sistema della videoconferenza, con l'obiettivo di ridurre le relative traduzioni, anche in considerazione dei vantaggi che ne derivano sotto il profilo della sicurezza e del risparmio delle risorse umane e finanziarie[55].

I profili di maggior interesse, connessi al programma di spesa, riguardano l'Edilizia penitenziaria e le Condizioni di detenzione.

L'Edilizia penitenziaria, già dallo scorso esercizio, è stata interessata da modifiche organizzative e gestionali. Difatti, a seguito della conclusione anticipata della vicenda relativa al Piano carceri ed alla gestione commissariale[56], la programmazione degli interventi è stata ricondotta sotto l'egida ministeriale. L'attuazione degli stessi è stata suddivisa fra il Ministero della giustizia ed il Ministero infrastrutture e trasporti. Le ingenti somme residue della gestione commissariale non spese sono state riversate dalla contabilità speciale al bilancio dello Stato, per più di 410 milioni, che sono andati a finanziare gli interventi passati alla competenza del Ministero delle infrastrutture.

Il Programma annuale per il 2016 complessivamente è finanziato con fondi di bilancio, per 27,5 milioni sui capitoli 7300 e 7301 del Ministero. La capacità di impegno risulta del 52 per cento e quella di pagamento del 64 per cento.

TAVOLA 11

ASSEGNAZIONE FONDI PER L'EDILIZIA PENITENZIARIA - PROGRAMMA ANNUALE 2016

(in milioni)

Cap.	PG.	Tipologia intervento	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Impegni	Pagamenti	Residui nuova formazione	di cui stanziamento	Residui finali
7300	1	Fondo Opere - Acquisto e Installazione di Strutture e Impianti	1,1	1,1	1,0	0,5	0,6	0,1	0,9
	5	Fondo Opere - Acquisto e Installazione di Opere Prefabbricate	11,7	8,5	0,8	0,3	8,2	7,6	20,9
	7	Fondo Progetti - Acquisto e Installazione di Strutture e Impianti	0,3	0,3	0,1	0,0	0,2	0,2	0,3
	8	Fondo Progetti - Acquisto e Installazione di Opere Prefabbricate	0,9	0,9	0,2	0,2	0,5	0,5	0,8
		Totale	**13,8**	**10,7**	**2,1**	**1,0**	**9,5**	**8,4**	**22,9**
7301	1	Fondo Opere - Manutenzione Straordinaria degli Immobili	15,8	16,8	11,9	8,0	8,8	4,9	11,8
		Totale	**15,8**	**16,8**	**11,9**	**8,0**	**8,8**	**4,9**	**11,8**
Totale complessivo capp. 7300 e 7301			**29,7**	**27,5**	**14,0**	**9,0**	**18,3**	**13,3**	**34,7**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati DAP e RGS

Il complesso delle iniziative strutturali intraprese ha determinato per il 2016 un aumento dei posti regolamentari da 49.570 del 2015 a 50.228 posti, a fronte però di 54.653 detenuti presenti al 31 dicembre 2016, nei 191 istituti penitenziari. Quindi, risulta in lieve aumento l'indice di sovraffollamento, che passa dal 105 per cento al 109 per cento. Fra i detenuti presenti al 31 dicembre, 18.621 sono stranieri e 787 in semilibertà.

Le misure adottate sulle realtà penitenziarie caratterizzate da sovraffollamento attengono, oltre al costante monitoraggio delle situazioni critiche, ad una periodica proposta di più equa distribuzione dei detenuti sul territorio, anche su base volontaria.

Infine, il DAP continua ad essere impegnato sull'aspetto trattamentale del detenuto, non solo in termini di adeguatezza della struttura, ma anche in relazione al potenziamento dell'offerta trattamentale, nell'ambito dell'esecuzione della pena. In relazione alle attività istruttive, ha sottoscritto nel 2016 un protocollo d'intesa con il Ministro dell'istruzione ed è in fase di

[55] Disegno di legge A.C. n. 4368.

[56] 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.

costituzione il nuovo Comitato Paritetico Nazionale, che svolgerà un'azione di stimolo ed impulso per lo sviluppo delle attività previste; con riguardo alle attività culturali ricreative e sportive è proseguito il percorso di promozione e valorizzazione delle attività espressive del detenuto, così come per il lavoro e la formazione professionale, sia attraverso risorse ordinarie che con i fondi della Cassa ammende. Infine, è stata oggetto di attenzione la detenzione femminile, in considerazione della delicatezza delle tematiche di genere e di genitorialità.

Sul versante interistituzionale, in sinergia con il Ministero dell'interno, in materia di identificazione degli stranieri in stato di detenzione, l'Amministrazione si è adoperata al fine di addivenire ad una veloce identificazione degli stranieri detenuti, in modo da evitare il trattenimento nei CIE, o quantomeno di ridurne i tempi, di soggetti non compiutamente identificati.

Sempre nell'alveo dell'impegno in materia di trattamento del detenuto, come noto, il legislatore, a seguito della sentenza Torreggiani della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ha introdotto rimedi risarcitori, misure tali da limitare i ricorsi alla Corte di Strasburgo. Nello specifico ha previsto, con DL n. 146 del 2013, il nuovo reclamo giurisdizionale ex art. 35 bis dell'Ordinamento Penitenziario, un rimedio preventivo volto a far cessare le condizioni di violazione dei diritti dei detenuti e degli internati, e con il DL n. 92 del 2014 rimedi risarcitori (art. 35-*ter* O.P.) conseguenti alla violazione dell'articolo 3 della CEDU. Il Servizio reclami, istituito dall'Amministrazione penitenziaria ha provveduto, recependo le indicazioni fornite dalla giurisprudenza, nazionale e sovranazionale, con particolare riferimento ai criteri di calcolo degli spazi detentivi, ad adeguare costantemente e progressivamente le difese dell'Amministrazione, anche a livello periferico, alle più recenti evoluzioni della giurisprudenza interna e della Corte EDU. Occorre tener presente, comunque, l'oramai consolidata giurisprudenza secondo cui, in relazione alla tutela prevista dall'art. 35-*ter* citato, dinanzi al Magistrato di sorveglianza, la contestualità temporale tra lesione e richiesta risarcitoria non costituisce una condizione necessaria[57]. Permangono in sede giudiziaria, tuttavia, incertezze di tipo ermeneutico, concernenti tanto profili sostanziali quanto aspetti procedurali (ad es. i criteri in base ai quali va calcolata la superficie detentiva o i termini di prescrizione del diritto - quinquennale, decennale o imprescrittibile -).

Dalla data di entrata in vigore dei citati articoli di legge, i provvedimenti emanati ai sensi dell'art. 35-*bis* O.P. ed accolti dai magistrati di sorveglianza ammontano a 1.509. Quelli emanati ai sensi dell'art. 35-*ter* O.P. ed accolti dai magistrati di sorveglianza ammontano a 3.047, per un totale complessivo di giorni di liberazione anticipata concessi a titolo di riduzione di pena detentiva di 149.586 giorni. L'art. 9 del DL n. 92 del 2014 indicato quantifica gli oneri risarcitori in complessivi 20,37 milioni per il triennio 2014-2016. A tutto il 2016 per le spese per far fronte ai ricorsi proposti dai detenuti per violazione dell'art. 3 CEDU (cap. 1769)[58], sono stati liquidati dal Servizio Reclami un totale di euro 566.689,67 (per l'anno 2016 euro 424.448,60 a fronte di un'autorizzazione di spesa di 5,37 milioni, impegnata totalmente). Non risulta chiaro il motivo che giustifichi tale andamento contabile, se sia dovuto ad erronea quantificazione o ad elementi esogeni.

L'Amministrazione ha proseguito a livello organizzativo, nel perfezionamento dell'Applicativo Spazi Detentivi (ASD) e del *data-base* "Monitoraggio condizioni detentive",

---

[57] La Suprema Corte di cassazione (sentenza n. 3117 del 10 gennaio 2017) si è nuovamente espressa sul peculiare istituto di cui all'articolo 35-*ter*, escludendone l'assimilabilità al risarcimento per fatto illecito *ex* articolo 2043 del codice civile e negando, di conseguenza, l'applicabilità del termine di prescrizione quinquennale. La fonte del risarcimento non deve essere ricercata nella sola normativa nazionale ma anche in quella sovranazionale, per cui il diritto al ristoro sussiste, nel caso di detenzione inumana, sin dalla data di ratifica della CEDU (4 agosto 1955), essendo entrambi i fenomeni espressamente vietati dalla stessa Convenzione.

[58] Istituito dal 2014 in attuazione dell'art. 9 del DL n. 92 del 2014, nel quale gli stanziamenti nel triennio sono previsti in riduzione.

entrambi in continua evoluzione e potenziamento, ormai strumenti ordinari di lavoro e di ausilio nella gestione[59].

In ordine, infine, alla tutela della salute all'interno degli istituti di pena, il modello innovativo di gestione opera anche attraverso il ricorso alle nuove tecnologie e alla telemedicina, sulla base dell'Accordo approvato dalla Conferenza Unificata, nella seduta del 22 gennaio 2015. Tale modello tende a assicurare la tempestività delle cure, evitando le traduzioni in luoghi di cura ove non indispensabili. Il finanziamento assegnato al Ministero dalla legge di stabilità 2016 (legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 544) di 400.000 euro annui (a decorrere del 2016), è dedicato proprio alla realizzazione di un sistema di gestione dei servizi di telemedicina in ambito penitenziario, sia per adulti che per minori, in collaborazione con Federsanità ANCI, con un progetto per l'implementazione della informatizzazione del circuito di detenzione italiano da prospettare alle Regioni, come supporto ed integrazione ai relativi Fascicoli Sanitari Elettronici. L'accordo, nell'ambito dei lavori degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale, è stato sottoscritto con Federsanità ANCI, in data 4 agosto 2016, seguito dalla costituzione di un gruppo di lavoro che non ha ancora concluso le proprie attività.

REMS ed Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG)

Ad oggi è definitiva ed effettiva la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG), stabilita dal decreto legge n. 52 del 31 marzo 2014, convertito nella legge n. 81 del 30 maggio 2014, che ha previsto l'accoglienza e cura dei soggetti dichiarati non dimissibili, in strutture residenziali (REMS)[60], da istituire presso le Regioni ed a carico del SSN. La Conferenza unificata, in data 26 febbraio 2015, aveva approvato il regolamento per l'entrata in funzione delle REMS. Pur con la nomina del Commissario unico per il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (dPCM 16 febbraio 2015), e nonostante l'individuazione di soluzioni transitorie[61], ad oggi però le REMS non sono funzionanti in tutte le Regioni ed alcune sono provvisorie.

Si è rivelata complessa la realizzazione delle strutture residenziali sanitarie[62], ed il processo di superamento degli stessi non è completato, non tanto in relazione alla chiusura definitiva degli OPG, già avvenuta[63], per alcuni dei quali è programmata una riconversione in istituti penitenziari ordinari o la restituzione al Demanio[64], quanto per l'insufficiente capienza recettiva delle REMS attivate e per la mancanza di attivazione delle strutture presso alcune Regioni. Il dato degli aventi

---

[59] L'applicativo ASD consente non soltanto di conoscere il numero dei detenuti presenti nei singoli Istituti, ma anche la loro corretta collocazione all'interno di ogni Istituto (camere detentive, e lo spazio disponibile per ciascun individuo. La consultazione dell'ASD, inoltre, permette di controllare in tempo reale i parametri CEDU e le eventuali violazioni con conseguente ripristino di condizioni detentive adeguate.

[60] Le REMS hanno la funzione di detenere e curare i pazienti, destinatari di una misura di sicurezza all'esito dell'accertamento di una patologia psichiatrica, che vi risiedono, fornendo loro trattamenti terapeutici individuali e garantendogli il pieno rispetto della propria dignità.

[61] Il processo è stato accompagnato dalla realizzazione, in ambito regionale, di sezioni dedicate alla tutela della salute mentale, sono state istituite apposite sezioni, denominate "Articolazioni per la tutela della salute mentale", presenti in 28 istituti per consentire al Servizio Sanitario Regionale di prestare assistenza sanitaria alle persone detenute per l'accertamento delle infermità psichiche, alle persone condannate con infermità psichica sopravvenuta nel corso delle misura detentiva ed alle persone condannate a pena diminuita per vizio parziale di mente.

[62] Le Regioni inadempienti sono state, dapprima, diffidate dalla PCM a garantire la presa in carico dei propri residenti internati negli ex ospedali psichiatrici giudiziari e di quelli raggiunti da misure di sicurezza provvisoria, entro un termine stabilito per ciascuna di esse. Poi, con dPCM del 19 febbraio 2016, il Consiglio dei Ministri ha poi provveduto alla nomina del Commissario unico per il superamento degli OPG, attribuendo al medesimo la facoltà di provvedere in via sostitutiva, in luogo delle regioni Calabria, Abruzzo, Piemonte, Toscana, Puglia e Veneto, alla realizzazione dei programmi di cui all'art. 3-*ter*, comma 6, del DL 22 dicembre 2011, n. 211 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9.

[63] Infatti il DAP non ha potuto procedere alla dismissione di tutte le strutture per il completamento del processo di superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari entro la fine dell'anno 2016, e l'ultimo è stato chiuso nel mese di maggio 2017.

[64] Il Dipartimento ha effettuato una programmazione per la dismissione e per la riconversione delle strutture già sede di OPG.

titolo appare in aumento: risultano ricoverate presso le residenze n. 626 persone e n. 290 sono in lista d'attesa[65].

Considerando che la presa in carico e gli interventi riabilitativi sanitari compete al SSN, ed in particolare ai servizi territoriali dei dipartimenti di salute mentale, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria non è competente ad ovviare alle criticità evidenziate ancora sussistenti, con conseguente mancata esecuzione dei provvedimenti giudiziari. L'attività ordinaria del DAP consiste unicamente nello svolgere un raccordo con le Autorità Giudiziarie[66]. Sono attivi in 28 istituti penitenziari strutture di osservazione di salute mentale.

Attuale ed urgente si ritiene debba essere la soluzione alla problematica indicata, anche alla luce di un recente monitoraggio del Consiglio superiore della magistratura sugli effetti della riforma, che ha fatto emergere un quadro definito "preoccupante", per l'esiguo numero di posti disponibili nelle strutture che hanno preso il posto degli OPG, in considerazione del fatto che i soggetti sono sovente malati psichiatrici gravi, violenti e socialmente pericolosi.

È indispensabile sempre maggiore sinergia tra il Dipartimento ed i presidii sanitari degli Enti locali, ma anche l'impegno ad istituire necessarie ed adeguate sezioni presso Istituti penitenziari, destinate al trattamento dei soggetti per i quali l'infermità di mente sia sopravvenuta durante la esecuzione della pena o di misure di sicurezza provvisorie. Oltre a ciò, va considerato con particolare attenzione il problema della adeguatezza della sorveglianza interna e esterna alle REMS.

Infine, si fa presente che con disegno di legge[67] si prevede una rimodulazione dell'assetto giuridico delle REMS. Peraltro la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella riunione del 30 marzo u.s., ha espresso grande preoccupazione sulle disposizioni citate, in quanto comporterebbero in breve tempo la saturazione delle REMS, con conseguente impossibilità di svolgere le funzioni che sono state loro attribuite dal legislatore e di fatto verrebbero ripristinati i vecchi ospedali psichiatrici giudiziari.

3.3. Programma "Giustizia minorile e di comunità"

Solo il 2 per cento dello stanziamento della missione "Giustizia" è intestato al programma Giustizia minorile e di comunità, istituito nel 2015[68], il quale è deputato ad assicurare la giustizia minorile e le nuove funzioni dell'ambito dell'esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti.

Nel 2016, lo stanziamento definitivo è pari a 159,3 milioni (163,8 milioni nel 2015), di cui 137,8 milioni per spese correnti e 7,5 milioni per spese in conto capitale. L'aumento, rispetto alle risorse iniziali, è da correlare anche alle nuove funzioni attribuite, ma rispetto alle risorse del 2015 il Dipartimento ha visto aumentare le sue funzioni, con minori risorse (-4,5 milioni).

---

[65] Il dato è stato fornito dal DAP, aggiornato al mese di febbraio 2017; alla data del 31 marzo 2015 il numero era di n. 689 internati. Peraltro, nel Relazione conclusiva del Commissario unico per il superamento degli OPG, presentata alle Camere il 28 febbraio 2017, si riferisce di 30 Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza istituite, alcune in via provvisoria, "nelle quali sono presenti 569 pazienti" a fronte di una capienza complessiva di 604 posti. Tale prospettazione, riferita alla stessa data, non risulta in linea con i dati forniti dal DAP.

[66] Il DAP fornisce alle AG, sulla base della comunicazione ricevuta dal Ministero della salute, la sola indicazione della REMS attiva, competente per il ricovero del paziente in ragione del luogo di residenza dello stesso, mentre i Responsabili delle REMS e, dunque, le Amministrazioni Sanitarie Regionali, debbono dare esecuzione ai provvedimenti emessi dall' Autorità Giudiziaria.

[67] L'articolo 1 comma 16 lettera d) del disegno di legge n. 2067 Giustizia, approvato al Senato e ora in discussione alla Camera, assegnato alla Commissione Giustizia AC 4368.

[68] Il dPCM 15 giugno 2015, n. 84, ha previsto l'emanazione di successivi decreti ministeriali per regolamentare: - le funzioni e le modalità di cooperazione in materia di contenzioso; - le funzioni e le modalità di cooperazione dei centri di spesa unificati in materia di gestione delle risorse materiali, dei beni e dei servizi; - l'articolazione del decentramento e degli uffici e servizi presenti sul territorio per la Giustizia minorile e di comunità; - le funzioni inerenti la formazione del personale; - l'impiego del personale. Durante il 2016 si è proceduto al trasferimento delle competenze amministrativo-contabili dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria al nuovo Dipartimento giustizia minorile e di comunità, come previsto nella stessa legge di bilancio 2016.

TAVOLA 12

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER LE CATEGORIE ECONOMICHE
DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione		di cui stanziamento		Economie/MSP		Residui finali	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
ese per il personale Cat. I+III)	101,0	101,1	105,4	107,6	98,7	99,6	99,4	100,4	0,1	0,1	0,0	0,0	5,9	7,0	0,2	0,1
onsumi intermedi	33,7	36,3	46,3	40,3	40,3	38,3	33,7	30,4	6,6	7,9	0,0	0,0	6,0	2,0	7,8	8,4
rasferimenti correnti	0,4	0,4	0,8	0,4	0,2	0,4	0,2	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,6	0,0	0,1	0,2
ltre uscite correnti	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
di cui interessi passivi	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
ese correnti	**135,2**	**137,8**	**152,5**	**148,4**	**139,2**	**138,3**	**133,3**	**131,1**	**6,8**	**8,3**	**0,0**	**0,0**	**12,4**	**9,1**	**8,0**	**8,8**
vestimenti fissi lordi e quisti di terreni	7,9	7,5	11,3	10,9	5,8	5,5	2,8	4,2	7,8	6,6	4,8	5,3	0,7	0,1	8,4	9,0
ese in conto capitale	**7,9**	**7,5**	**11,3**	**10,9**	**5,8**	**5,5**	**2,8**	**4,2**	**7,8**	**6,6**	**4,8**	**5,3**	**0,7**	**0,1**	**8,4**	**9,0**
ese finali	***143,1***	***145,3***	***163,8***	***159,3***	***145,0***	***143,9***	***136,1***	***135,3***	***14,6***	***14,8***	***4,8***	***5,3***	***13,1***	***9,2***	***16,5***	***17,8***

onte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'osservazione dei dati di gestione mostra in primo luogo la crescita della spesa per redditi di lavoro. Di contro, sono in riduzione i consumi intermedi, soprattutto in ragione delle spese per l'acquisto di beni e servizi e spese per l'attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'autorità giudiziaria minorile[69]. Con riguardo alla spesa in conto capitale, complessivamente in flessione, si osserva però in contro tendenza 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[70].

Il programma vede ascritte tutte le aree funzionali inerenti l'esecuzione penale esterna e la messa alla prova, con l'intento di realizzare l'unificazione di due sistemi, quello minorile e quello della esecuzione penale esterna e messa alla prova. La *ratio* della riforma organizzativa, con i connessi riflessi contabili, mira all'estensione del complessivo sistema dell'esecuzione penale esterna, articolando il nuovo modello penitenziario nel rispetto dei principi della Costituzione, dell'Ordinamento penitenziario e delle regole europee e indirizzandolo ancor di più verso la rieducazione dei soggetti. L'esigenza ispiratrice è individuabile nella necessità di una regia unitaria delle politiche trattamentali e di esecuzione della pena, in linea con il *probation system* europeo ed in considerazione della valenza positiva delle misure alternative alla detenzione. Il dato nazionale indica un incremento delle misure alternative alla detenzione (nel 2016 n. 50.288 misure alternative), delle sanzioni sostitutive e della sospensione del procedimento con messa alla prova (al dicembre 2016 i soggetti sottoposti a sanzioni e misure di comunità risultano essere 42.917, in aumento rispetto al dato 2015, 38.670).

Il nuovo programma di spesa è attribuito al Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità (DGMC), previsto dal regolamento di organizzazione, e nello specifico comprende l'esecuzione delle pene non detentive nel contesto sociale di appartenenza, oltre alla tutela e protezione giuridica dei minori ed il trattamento dei giovani adulti - in ragione dell'ampliamento

[69] Capitolo 2061 spese per acquisto di beni e servizi, con stanziamenti per 11,5 milioni (-3 milioni sul 2015) assorbiti quasi completamente dalle spese per i fitti passivi (circa 1,8 milioni), impegni per 10,5 milioni e pagamenti per 8,5 milioni; capitolo 2134 Spese per l'attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'autorità giudiziaria minorile, con stanziamenti per 28 milioni (-2 milioni sul 2015) impegni per 27 milioni e pagamenti per 21 milioni.

[70] Il capitolo reca uno stanziamento definitivo di 9 milioni (in aumento rispetto al 2015 di 1,7 milioni). Risultano impegnati solo per il 52,6 per cento pari a 4,7 milioni e pagati 4 milioni, con creazione di residui finali pari a 6,1 milioni (di cui 5 milioni di nuova formazione).

delle competenze attribuite ai Servizi Minorili -, nonché numerose altre finalità[71]. Al fine di assicurare un servizio di prossimità, ma al contempo garantire il coordinamento dei diversi livelli gestionali, sono state ridefinite le articolazioni territoriali anche dirigenziali, che sono i 18 Uffici distrettuali[72], gli 11 Uffici interdistrettuali, di esecuzione della pena[73], gli Uffici locali e le sezioni distaccate ed infine i Centri per la giustizia minorile. Nel nuovo contesto logistico, al fine di razionalizzare le risorse umane, finanziarie e strutturali, con il decreto attuativo (d.m. 17 novembre 2015), sono stati soppressi alcuni Centri per la Giustizia minorile e soppressi o sospesi alcuni Servizi.

Anche la DGMC ha aderito all'accordo, di cui si è fatto cenno, con Federsanità/Anci per la tutela della salute in ambito penitenziario.

Il percorso riformatore, volto all'ampliamento dell'area penale esterna, deve essere associato al rafforzamento della capacità istituzionale degli uffici preposti alla gestione dei livelli di rischio, al potenziamento delle professionalità coinvolte, al miglioramento sia del servizio, valorizzando sempre più la cornice di legalità, sia del livello qualitativo delle comunità, per il rafforzamento dei percorsi riabilitativi. Indispensabile è la sinergia ed il raccordo con l'Autorità giudiziaria, ma occorre dar rilievo alla rilevanza dei rapporti con gli Enti locali e con le organizzazioni di volontariato, da selezionare comunque con i canoni della trasparenza e legalità, e da sottoporre a controlli, perché sempre più si fa ricorso al privato sociale, per l'attività trattamentale e per la stipula di convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova, nonché per la individuazione delle strutture di accoglienza[74], utilizzate per i collocamenti in comunità.

---

[71] Sono ricondotte al programma anche le seguenti altre attività: 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 UE e ONU e altri organismi internazionali in tema di prevenzione in materia minorile; studi, analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico minorile; nomina e revoca dei giudici esperti dei tribunali minorili.

[72] D.m. 17 novembre 2015, art. 9 "...Gli Uffici distrettuali sono organi periferici dirigenziali non generali dell'esecuzione penale esterna e provvedono all'attuazione, negli uffici locali e nelle sezioni distaccate presenti nel distretto di competenza, delle direttive e degli indirizzi operativi emanati dal Capo del Dipartimento e dalle Direzioni generali; individuano i fabbisogni e propongono all'Amministrazione i documenti programmatici per le politiche di esecuzione penale esterna, il piano di programmazione e ripartizione delle risorse umane e finanziarie e la progettazione riguardante la formazione e l'informazione. Assorbono le strutture ed il personale degli Uffici locali di esecuzione penale esterna con sede nelle medesime città, che sono soppressi; esercitano, nella circoscrizione territoriale assegnata ai medesimi uffici, i compiti ad essi attribuiti dall'articolo 72 della legge 26 luglio 1975, n. 354, dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, dalla legge 28 aprile 2014, n. 67 e da altre disposizioni di legge. Sono dotati di autonomia contabile.

[73] Gli Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna sono organi periferici di livello dirigenziale non generale del Ministero disciplinati dall'articolo 10 del d.m. 17 novembre 2015 in attuazione al dPCM n. 84 del 2015 con le seguenti funzioni: provvedono all'attuazione, negli uffici locali e nelle sezioni distaccate presenti nel distretto di competenza, delle direttive e degli indirizzi operativi emanati dal Capo del Dipartimento e dalle Direzioni generali; individuano i fabbisogni e propongono all'Amministrazione i documenti programmatici per le politiche di esecuzione penale esterna, il piano di programmazione e ripartizione delle risorse umane e finanziarie e la progettazione riguardante la formazione e l'informazione; svolgono, nell'ambito della medesima circoscrizione territoriale dei Centri della giustizia minorile, funzioni di indirizzo, coordinamento, verifica dell'attività degli uffici distrettuali e locali, promozione di iniziative progettuali, raccordo nei rapporti con gli enti territoriali, gli enti pubblici e privati, il terzo settore ed il volontariato; esercitano, nella circoscrizione territoriale assegnata ai medesimi uffici, i compiti ad essi attribuiti dall'articolo 72 della legge n. 354 del 1975, dal d.P.R. n. 230 del 2000, dalla legge n. 67 del 2014 e da altre disposizioni di legge.

[74] L'Amministrazione monitora gli inserimenti nelle comunità e promuove accordi con le Autorità Giudiziarie sul territorio, volte a definire modalità di valutazione dell'idoneità delle Comunità del privato sociale che ospitano minori del circuito penale, modalità di applicazione e di esecuzione dei provvedimenti di collocamento al fine di ottimizzare l'efficacia della misura, modalità operative per i minori di difficile gestione, nonché per l'individuazione di strutture comunitarie adeguate a contenere detti minori.

4. Conti Consuntivi allegati al Rendiconto generale dello Stato

Archivi Notarili

Gli Archivi notarili, disciplinati dalla legge n. 89, del 16 febbraio 1913 "Sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili" e dalla legge 17 maggio 1952, n. 629 "Riordinamento degli archivi notarili", attualmente sono suddivisi in ufficio centrale, ispettorati circoscrizionali[75] ed uffici distrettuali. Le funzioni sono principalmente: il controllo sull'esercizio dell'attività notarile, la conservazione del materiale documentario dei notai cessati, il rilascio delle copie degli atti conservati, lo svolgimento di funzioni notarili, relativamente agli atti depositati, e la gestione del Registro generale dei testamenti (ai sensi della legge n. 307, del 25 maggio 1981). Gli Archivi notarili costituiscono autonomo Centro di responsabilità amministrativa con ordinamento e gestione finanziaria autonoma, e quale centro autonomo redige annualmente un bilancio di cassa[76], allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero. Ai sensi dell'articolo 4, comma 3, lettera c) e comma 4, del Regolamento di riorganizzazione del Ministero (dPCM n. 84 del 2015), il Capo del Dipartimento per gli affari di giustizia svolge la funzione di vigilanza sull'amministrazione degli Archivi notarili.

In ordine ai profili organizzativi e gestionali, si rappresenta che nel 2016 si è assistito ad una contenuta razionalizzazione delle sedi degli archivi distrettuali[77], che attualmente sono 91 e si è ridotto il canone annuo degli immobili o l'indennità di occupazione (spesa per 885 mila euro). Al riguardo sono state avviate iniziative volte alla riduzione delle locazioni passive, mediante l'acquisizione di immobili da destinare a sede degli Uffici che occupano immobili o porzioni immobiliari locate; quanto alle occupazioni, l'Amministrazione ha richiesto, senza esito, ai proprietari degli immobili occupati di produrre la necessaria documentazione, ai fini della rideterminazione del canone locativo.

Inoltre, allo scopo di migliorare la qualità dei servizi e della funzionalità degli uffici e di conseguire risparmi di spesa, gli Archivi notarili hanno iniziato a provvedere alla dematerializzazione di atti e documenti, alla registrazione telematica e protocollo informatico[78] e ad avviare una procedura "sperimentale", per consentire all'Agenzia delle entrate lo scarto delle copie degli atti pubblici e delle scritture private autenticate conservate dai notai, relativamente alle schede dei notai cessati depositate presso gli Archivi notarili.

In ordine ai profili contabili, l'Amministrazione degli archivi notarili, ha riferito che per sopperire alle sopravvenute maggiori esigenze di spesa, necessarie per attività improcrastinabili, ha esercitato la flessibilità amministrativa ricorrendo ad apposita procedura di variazione compensativa di integrazione della dotazione di alcuni capitoli (articoli) divenuta insufficiente.

---

[75] Gli Ispettorati circoscrizionali, che esercitano il controllo ispettivo sugli archivi notarili distrettuali e sussidiari e sull'attività notarile dei presidenti dei consigli notarili.

[76] In quanto redatto in termini di cassa (ed ai sensi dell'art. 15, terzo comma, del regolamento dei servizi contabili degli archivi notarili, approvato con regio decreto 6 maggio 1929, n. 970) si rammenta che, ove non sia possibile procedere al pagamento di una spesa nel corso del medesimo anno in cui la stessa venne impegnata, per tardiva presentazione della documentazione giustificativa o, comunque, per motivi indipendenti dalla volontà dell'Amministrazione, si rende necessario rinnovare l'impegno a carico dell'esercizio nel quale viene effettivamente disposto il pagamento.

[77] Sono state emanate disposizioni di attuazione del dPCM n. 84 del 2015, con il d.m. 17 giugno 2016 che ha ridefinito i compiti dei Servizi dell'Ufficio centrale (ridotti a quattro) e individuati gli Archivi notarili distrettuali dirigenziali. Nello stesso decreto ministeriale sono contemplate misure necessarie al coordinamento informativo ed operativo tra l'Ufficio centrale degli archivi notarili del Dipartimento per gli affari di giustizia e altre articolazioni del Ministero della giustizia. Con altri decreti ministeriali, si è operato sugli uffici distrettuali.

[78] Gli Archivi notarili hanno proposto un progetto relativo all'acquisizione con modalità informatiche delle copie repertoriali che i notai trasmettono mensilmente agli Archivi notarili, e all'esecuzione in via telematica dei versamenti periodici dei notai, collegati ad adempimenti tributari e contributivi, gestita da un sistema informatico centralizzato.

Nel 2016, l'UCB ha svolto i controlli prescritti[79]. Ha sottolineato l'anomalia del fatto che le procedure contabili non sono inserite nel sistema SICOGE[80], con ciò rendendo più difficile l'attività di controllo, non soltanto in termini di tempi ma anche di riscontri.

Ancora per il 2016, il consuntivo è stato allegato al Rendiconto generale dello Stato a fini di parifica. A decorrere dal 2017, in seguito alla riforma introdotta dall'art. 3 del d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90, il conto consuntivo, non sarà più allegato al Rendiconto ma, redatto secondo i principi contenuti nella legge 31 dicembre 2009, n. 196, così come il bilancio di previsione, e approvato dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, verrà trasmesso dal Ministro alle Commissioni parlamentari competenti per materia ed anche alla Corte dei conti.

Cassa Ammende

La Cassa ammende, istituita dalla legge del 9 maggio 1932, n. 547 "Disposizioni sulla riforma penitenziaria", è ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposto alla vigilanza del DAP e provvede ad attuare le finalità previste dal d.P.R. n. 230 del 2000[81]. In particolare, si tratta di interventi di assistenza economica in favore delle famiglie dei detenuti e degli internati, per la realizzazione di programmi che tendono a favorire il reinserimento sociale dei detenuti e degli internati , anche nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione e nel finanziamento di progetti dell'Amministrazione penitenziaria, che utilizzano le disponibilità finanziarie dei fondi strutturali europei, nonché progetti che utilizzano finanziamenti previsti dalla normativa comunitaria, da quella nazionale e da quella regionale. Le spese sono effettuate con mandati di pagamento, emessi dal presidente della Cassa stessa e trasmessi alla Cassa depositi e prestiti, che ne cura l'accreditamento ai responsabili dei programmi, ovvero agli aventi diritto.

Nella vigente normativa[82] è previsto un Comitato di controllo per la verifica i rendiconti presentati dai delegati dei progetti, ma non un organo di controllo in correlazione all'autonomia contabile esercitata[83]. Ciò posto, in assenza di tale organo si ritiene che il controllo sul conto consuntivo sia demandato all'UCB, che deve esplicare la propria attività prima dell'approvazione del conto consuntivo da parte del Ministro della giustizia, di concerto con il MEF.

Il nuovo statuto della Cassa ammende, recentemente approvato, è stato sottoposto al controllo di legittimità di questa Corte. Fra le novità di rilievo, vi è la previsione di un collegio dei revisori dei conti.

Dal punto di vista contabile, ai sensi del citato d.P.R. n. 230 del 2000, la dotazione finanziaria della Cassa delle ammende è costituita dal conto depositi e dal conto patrimoniale. Al conto depositi affluiscono tutti i versamenti effettuati a titolo provvisorio o cauzionale. Sul conto patrimoniale sono versate tutte le altre somme, in particolare quelle devolute per disposizione di legge o per disposizione dell'autorità giudiziaria[84]. In ordine alle entrate, la Cassa ha rappresentato di non avere contezza del dovuto perché registra solo i versamenti, pari nel 2016 ad euro 10,4 milioni (di cui 7 milioni da multe per rigetto ricorsi in Cassazione e 2 milioni per indistinte entrate eventuali e diverse). In ordine ai beni di proprietà della Cassa si fa presente che sono esclusivamente quelli acquistati, perché funzionali all'esecuzione dei progetti, che vengono ceduti

---

[79] Presso l'Ufficio centrale degli Archivi notarili è stata istituita un'apposita sezione dell'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della giustizia, per il riscontro amministrativo e contabile degli atti. Ha formalizzati circa 70 rilievi, che hanno per lo più richiesto la trasmissione di integrazioni documentali inerenti le fasi procedimentali o il possesso dei requisiti di legge da parte dell'aggiudicatario della gara. L'attività contrattuale sottoposta a riscontro ha riguardato affidamenti per importi relativamente modesti, per lo più inferiori alla soglia di 40 mila euro.

[80] Peraltro non sono ancora neppure nella piattaforma Noi PA.

[81] Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà.

[82] Provvedimento 26 aprile 2007 - Regolamento della Cassa delle ammende.

[83] Già in una non recente deliberazione di questa Corte del 2008, era stata evidenziata una "ambivalenza in ordine alla effettiva applicazione delle regole che presiedono agli organismi dotati di autonomia contabile", in quanto non risultava previsto un organo di controllo assimilabile al Collegio dei revisori. Delibera n. 14/2008/G della Sezione del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

[84] Sul capitolo 1774 del Ministero sono stanziate le somme che, entrate derivanti dalle manifatture carcerarie sul capitolo 2413, vengono riassegnate al capitolo di spesa, per poi essere trasferite alla Cassa.

al soggetto che continuerà ad utilizzarli a conclusione del progetto. Anche eventuali avanzi per economie di gestione rientrano nel patrimonio. Le disponibilità finanziarie sono depositate presso Cassa depositi e prestiti. La consistenza generale al 31 dicembre 2016 è di 69,34 milioni, di cui 33 milioni del conto patrimonio e di 36,3 milioni del conto depositi. Le spese effettuate ammontano a circa 6 milioni, mentre le entrate correnti sono circa 22 milioni e 53,3 milioni quelle in conto capitale derivanti da avanzi patrimoniali e avanzi in conto depositi.

Nella relazione sullo scorso esercizio, era stato ritenuto non procrastinabile un attento monitoraggio da parte del Ministero delle esigenze da finanziare attraverso la Cassa ed una valutazione complessiva dei progetti sia a livello programmatorio che gestionale, superando la gestione parcellizzata per singoli progetti, impostazione in grado di orientare in modo unitario l'attività di finanziamento. Anche nel 2016, però, la gestione della Cassa è stata poco efficace e si rileva cospicua presenza nel bilancio dell'ente di somme non utilizzate.

Gli interventi finanziati nel 2016 sono stati per Progetti di edilizia penitenziaria per il miglioramento delle condizioni di detenzione (n. 65 per un totale di 2,5 milioni) e per reinserimento socio-professionale detenuti (n. 5 per 75 mila euro). Peraltro, sono ancora in corso di attuazione alcuni progetti della Cassa delle ammende approvati negli anni precedenti (Progetti di edilizia penitenziaria per il miglioramento delle condizioni di detenzione 274 del 2015 per 6 milioni e 33 relativi agli anni 2011-2015 per 4,6 milioni per reinserimento socio-professionale detenuti).

Ancora per il 2016 il conto consuntivo della Cassa ammende del 2016 è allegato al Rendiconto dello Stato ai fini di parifica. A decorrere dall'esercizio 2017, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90, il bilancio di previsione ed il conto consuntivo sono redatti secondo i princìpi contenuti nella legge 31 dicembre 2009, n. 196, ed approvati dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Gli stessi sono trasmessi dal Ministro della giustizia alle Commissioni parlamentari competenti per materia, rispettivamente entro il termine di presentazione del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge del rendiconto. Il conto consuntivo è trasmesso anche alla Corte dei conti.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Considerazioni di sintesi

1. Programmazione strategica e finanziaria: *1.1. Quadro di insieme delle missioni; 1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale; 1.3. Riparto delle risorse assegnate agli obiettivi*

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 del sistema Paese"; 3.4. 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 (MAECI) svolge il suo ruolo al servizio del Paese assolvendo alle funzioni ed ai compiti spettanti allo Stato in materia di rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero.

Nell'ambito delle relazioni internazionali le linee strategiche sono state finalizzate alla promozione e tutela del controllo dei flussi migratori, alla sicurezza degli approvvigionamenti energetici ed alla libertà degli scambi, in linea con gli obiettivi indicati dal Ministro nella direttiva per l'azione amministrativa. Nella consapevolezza del ruolo prioritario che per l'Italia ha l'area del Mediterraneo, il Ministero degli esteri ha avviato iniziative con la Libia e promosso numerosi incontri bilaterali, rilanciando il partenariato con i Paesi del continente africano. Sul piano multilaterale si registra l'elezione a membro non permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per il 2017 e alla Presidenza dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) per il 2018. I risultati conseguiti vanno letti alla luce del contesto internazionale di straordinaria difficoltà, che ha visto lo scorso anno, tra gli altri, l'acuirsi della crisi in Siria, il diffondersi del terrorismo ad opera del DAESH, l'irrisolta crisi libica ed il tentato colpo di stato in Turchia.

Altra attività che impegna il MAECI è la promozione del "Sistema Paese" all'estero. Il sostegno della cultura e della lingua italiana nel mondo è ritenuto una componente strategica della politica estera del nostro Paese, che riflette un interesse nazionale e investe obiettivi di natura politica ed economica, conseguibili, innanzi tutto, attraverso l'attività di promozione linguistica. Il sistema di promozione linguistica si basa su varie linee di intervento, tra cui l'invio presso le università straniere di laureati specializzati nell'insegnamento dell'italiano a stranieri nell'ambito del progetto "Laureati per l'Italiano" e l'erogazione di contributi per la creazione ed il sostegno delle cattedre di italiano presso le università straniere in 73 paesi. Inoltre, l'attività di promozione della lingua e cultura italiana viene effettuata anche attraverso le istituzioni scolastiche ed educative all'estero, in virtù delle previsioni del Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione del 1994 (d.lgs. n. 297 del 1994). Con il decreto legislativo n. 64 del 2017, emanato in attuazione della delega prevista dall'articolo 1, commi

180 e 181, della legge n. 107 del 2013, è stato operato il riordino e l'adeguamento della normativa in materia di istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero, con l'obiettivo di un maggiore coordinamento tra il MAECI e il MIUR nella gestione della rete scolastica, in connessione con la realtà socio-economica dei Paesi in cui si opera. Anche il sostegno all'internazionalizzazione delle nostre imprese è un asse portante dell'azione del MAECI, che si accompagna alla promozione della scienza, della cultura e della lingua. In materia di assistenza alle imprese e alle loro organizzazioni, nel 2016 - nell'ambito del costante raccordo con associazioni di categoria, gruppi industriali e finanziari nazionali, piccole e medie imprese che intendono espandere la propria attività all'estero – si sono svolti incontri di vertice e riunioni per l'approfondimento delle tematiche settoriali e geografiche, per la definizione delle strategie di penetrazione nei mercati esteri, nonché per gestirne le eventuali criticità e problematiche. Quali strumenti operativi a disposizione degli imprenditori italiani nel 2016 il Ministero ha realizzato la piattaforma *infoMercatiEsteri*, che rende disponibili notizie e inquadramenti su 125 Paesi e su 11 macro settori e lo sviluppo della piattaforma *ExTender*, sistema informativo su gare d'appalto internazionali e grandi progetti, anch'esso alimentato da MAECI, Agenzia ICE e Camere di Commercio italiane.

Il 2016 ha visto, nel mese di gennaio, l'inizio dell'attività dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS), dando così concreta attuazione alle innovazioni nella *governance* della cooperazione italiana di cui alla legge n. 125 del 2014. Nella nuova organizzazione resta al MAECI la responsabilità politica della cooperazione allo sviluppo e l'attività di monitoraggio, controllo e vigilanza sull'Agenzia, mentre l'AICS, cui sono state trasferite anche le funzioni e le risorse umane, finanziarie e strumentali del soppresso Istituto Agronomico d'Oltremare (IAO), rappresenta l'ente strumentale deputato all'attuazione tecnico-operativa dell'indirizzo strategico e politico indicato dal Ministero. Tuttavia, la riforma ha solo parzialmente separato l'attività di indirizzo dalla fase dell'attuazione, con il rischio di potenziali conflitti o duplicazione di competenze tra il personale del Ministero e quello dell'Agenzia. Inoltre, nonostante parte delle competenze siano state trasferite all'AICS, nessun dipendente di ruolo del Ministero ha esercitato l'opzione per il passaggio all'Agenzia a causa della mancata definizione dei profili professionali di quest'ultima, con la conseguenza che la pianta organica del MAECI risulta tuttora immutata. Data la portata delle innovazioni introdotte dalla legge n. 125 del 2014, può considerarsi fisiologica una iniziale fase di rodaggio, che, tuttavia è opportuno completare al più presto per una piena realizzazione delle finalità sottese alla riforma.

In coerenza con la riorganizzazione istituzionale operata dalla legge n. 125 del 2014, la direttiva generale per l'azione amministrativa del 2016 presenta variazioni in linea con il rinnovato assetto istituzionale del Ministero. È stato, pertanto, aggiornato l'intero impianto degli obiettivi strategici e strutturali, individuando nuovi indicatori e *target* maggiormente significativi, sia in termini qualitativi che di trasparenza. Pur nella consapevolezza della peculiare attività politico diplomatica svolta dal Dicastero, deve rilevarsi come non tutti gli obiettivi strategici siano articolati in obiettivi operativi, il che non consente di valutare con adeguatezza le azioni da porre in essere, le responsabilità organizzative ed i target attesi.

Merita di essere segnalata, in ultimo, la nuova disciplina delle missioni internazionali di cui alla legge n. 145 del 2016, recante "Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali". La norma prevede che si definisca nella legge di bilancio (ovvero in appositi provvedimenti legislativi) l'entità di un fondo destinato a finanziare tali missioni, gestito con dPCM, previo parere delle Commissioni parlamentari, secondo uno schema simile a quello della delega. Dal momento che tutti gli aspetti della gestione delle missioni internazionali saranno finanziati a carico del predetto fondo, a fini di trasparenza si richiama in questa sede quanto già evidenziato dalla Corte nella relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa 2016, affinché la documentazione fornita dal Governo consenta di ricostruire nel dettaglio le operazioni contabili operate sul fondo medesimo.

Venendo all'analisi dei dati contabili, l'esame complessivo delle risorse assegnate al Ministero evidenzia nell'ultimo triennio un *trend* crescente degli stanziamenti definitivi,

facendo registrare un incremento pari, in termini assoluti, a circa 650 milioni. La dotazione delle risorse finanziarie va ad alimentare per la quasi totalità le spese correnti (circa il 97,8 per cento), mentre poco meno del 2,2 per cento è destinato alle spese in conto capitale. Il fenomeno è sostanzialmente in linea con la tendenza registratasi negli anni precedenti, anche se deve evidenziarsi nel triennio un leggero aumento delle spese in conto capitale in relazione a quelle di parte corrente (nel 2014 si attestavano all'1,6 per cento, nel 2015 all'1,9 per cento e nel 2016 hanno raggiunto il 2,2 per cento). L'esame delle voci di spesa per singola missione evidenzia che le somme stanziate sono state quasi completamente impegnate e pagate, con una capacità di impegno pari al 93,7 per cento e capacità di pagamento al 91,3 per cento. Rispetto all'esercizio precedente si segnala una sensibile riduzione dei residui di nuova formazione, che passano da 208,2 a 98,6 milioni, fenomeno riconducibile all'istituzione dell'Agenzia. Significativa anche l'assenza di debiti fuori bilancio e di anticipazioni di Tesoreria per il pagamento di debiti, anche derivanti da pronunce giurisdizionali, da correlarsi alla compiuta attività di ricognizione delle situazioni debitorie.

1. Programmazione strategica e finanziaria

1.1. Quadro di insieme delle missioni

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) svolge la funzione di rappresentanza dello Stato nei rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero ed assicura l'uniformità di indirizzo delle attività delle singole Amministrazioni dello Stato con gli obiettivi di politica internazionale attraverso una intensa attività di coordinamento con altri interlocutori ministeriali. L'assolvimento della funzione istituzionale del Ministero si espleta con la missione 4, "l'Italia in Europa e nel Mondo", articolata in 14 programmi, 11 dei quali intestati al MAECI, che risultano coerenti con le priorità politiche dettate per il 2016[1]. Otto degli undici programmi riferiti al Ministero sono suddivisi tra i centri di responsabilità delle direzioni generali, mentre: il programma Coordinamento dell'amministrazione in ambito internazionale è assegnato alla Segreteria generale, il programma Comunicazione in ambito internazionale è attribuito al Servizio per la stampa e la comunicazione istituzionale e il programma Protocollo internazionale è attribuito al Cerimoniale diplomatico della Repubblica. Si tratta di programmi "minori", che potrebbero essere raggruppati in un unico programma coordinato dalla Segreteria generale.

1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale

La direttiva generale per l'azione amministrativa del 2016, rispetto all'anno precedente, presenta variazioni in linea con il rinnovato assetto istituzionale del Ministero e con il modificato contesto internazionale. Infatti, a seguito della riorganizzazione e al fine di offrire una rappresentazione più coerente con quelle che sono le attività del MAECI, è stato aggiornato l'intero impianto degli obiettivi strategici e strutturali, individuando, nella Nota preliminare al bilancio, nuovi indicatori e *target* maggiormente significativi, sia in termini qualitativi che di trasparenza, così da poter monitorare in maniera più efficace le attività svolte.

La priorità politica n. 1 si incentra sulla riforma dell'azione amministrativa in un'ottica di razionalizzazione della spesa e riorganizzazione dell'attività istituzionale, quale conseguenza della legge n. 125 del 2014 sulla riforma della cooperazione. La principale novità dell'assetto organizzativo nel 2016 consiste, infatti, nell'entrata in funzione dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo sviluppo, ente strumentale all'attuazione tecnico-operativa dell'indirizzo strategico e politico indicato dal Ministero, e nella successiva stipula della Convenzione tra il MAECI e l'Agenzia.

---

[1] A partire dal 2017 restano titolari della missione 4 solo il MEF e il MAECI poiché il programma 16 di competenza del MIT "Cooperazione economica finanziaria e infrastrutture" non è più presente.

Nell'ambito dell'implemento dell'attività di razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, alla luce del modificato contesto di sicurezza, viene evidenziata la necessità di una maggiore attenzione alla tutela, attiva e passiva, degli uffici e del personale in servizio all'estero. Viene confermata, inoltre, la crescente attenzione alle riforme amministrative, al principio della responsabilità manageriale, al decentramento decisionale e all'innovazione tecnologica, per garantire - tramite l'ottimizzazione delle risorse disponibili - un'adeguata risposta agli obiettivi del Paese sulla scena internazionale e alle aspettative della società civile, indicando la trasparenza e la prevenzione della corruzione come uno strumento principale per raggiungere lo scopo.

Infine, viene individuato come obiettivo strategico l'aumento della presenza femminile negli incarichi di responsabilità, nonché l'intensificazione delle attività di formazione ed aggiornamento, per far fronte alla progressiva riduzione del personale in servizio. Tra gli interventi in materia di risorse e strumenti per la politica estera, si segnala la norma che, in deroga alle vigenti disposizioni sul blocco delle assunzioni nel pubblico impiego, autorizza per il triennio 2016-2018 lo svolgimento del concorso di accesso alla carriera diplomatica e l'assunzione di un contingente annuo non superiore a 35 segretari di legazione (articolo 1, comma 131, legge n. 208 del 2015).

PRIORITA' POLITICA	MISSIONE	PROGRAMMA	OBIETTIVI STRATECICI
N. 1 RIFORMA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA	04 Italia in Europa e nel mondo	002 Cooperazione allo sviluppo	170 - Rafforzare il ruolo della Cooperazione italiana nel contesto della Cooperazione internazionale
		012 Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	28 - Aumentare l'efficienza delle gestione contabile e patrimoniale della rete diplomatico - consolare
		014 Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	127 - Ampliare la trasparenza sulle attività del Ministero degli affari esteri e delle Cooperazione internazionale per avvicinare cittadini e istituzioni alle azioni di politica estera
	032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	003 Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	39 - Promozione delle pari opportunità
			124 - Migliorare servizi ed efficienza della rete diplomatico - consolare tramite l'informatizzazione delle procedure

La priorità politica n. 2 riguarda l'attività da svolgere nel Mediterraneo, considerato politicamente area di importanza vitale per la sicurezza del Paese e, come tale, oggetto di attenzione prioritaria. Alla luce del panorama internazionale sempre più complesso, sia sul piano economico che sotto il profilo della sicurezza e dei diritti umani (crisi in Medio Oriente, Nord Africa ed Est Europa, minacce terroristiche, emergenza dei flussi migratori) viene evidenziata la necessità di svolgere un'attività prevalentemente diplomatica volta alla lotta e alla prevenzione del terrorismo e dell'estremismo. In tale ambito, al fine di monitorare l'emergenza creata dal fenomeno incontrollato delle migrazioni di massa, la direttiva considera come una delle priorità dell'Italia la soluzione diplomatica della crisi in Libia.

Gli interessi strategici italiani da tutelare vengono individuati nel contrasto al terrorismo e all'estremismo e nella gestione dei flussi migratori. Emerge, rispetto all'esercizio precedente, la prevalenza che assume l'allarme per la minaccia terroristica, da cui discende l'esigenza di operare diplomaticamente a più livelli in cerca di alleanze (modulando opportunamente i rapporti bilaterali con i Paesi della sponda sud dal Maghreb al Golfo) e a sostegno della coalizione anti terrorismo (coalizione anti-DAESH).

PRIORITA' POLITICA	MISSIONE	PROGRAMMA	OBIETTIVI STRATEGICI
N. 2 MEDITERRANEO	04 Italia in Europa e nel mondo	006 Promozione della pace e sicurezza internazionale	128 - Assicurare il sostegno ai processi di stabilizzazione dei teatri di crisi e di transizione democratica, nel Mediterraneo e in Medio Oriente, in particolare in Libia, e alle iniziative internazionali in contrasto al terrorismo e all'estremismo violento
		007 Integrazione europea	132 - Accrescere l'attenzione della UE e degli Stati Membri nei confronti dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo promuovendo parimenti ogni utile iniziativa volta a disciplinare i flussi migratori provenienti dalla Regione

Nel 2016 il MAECI ha prospettato, nell'ambito della priorità politica in tema di sicurezza e diritti, l'obiettivo strategico di conseguire un seggio non permanente nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per il biennio 2017-2018. A tal fine è stata programmata l'intensificazione dell'azione di organismi e dei processi multilaterali e l'impegno per una difesa integrata con l'Alleanza Atlantica rinnovata. Un ulteriore obiettivo perseguito è costituito dalla prosecuzione dell'impegno sui dossier internazionali di maggiore interesse strategico (tra cui il Processo di Pace in Medio Oriente e l'attuazione dell'intesa sul nucleare iraniano) e sui dossier prioritari (quali quelli contro la pena di morte, le mutilazioni genitali femminili, a favore dei diritti dei bambini e delle donne, la libertà di religione, la tutela delle minoranze religiose).

PRIORITA' POLITICA	MISSIONE	PROGRAMMA	OBIETTIVI STRATEGICI
N. 3 SICUREZZA E DIRITTI	04 Italia in Europa e nel mondo	002 Cooperazione allo sviluppo	169 - Dare attuazione all'Agenda per lo sviluppo sostenibile adottata al Vertice ONU del settembre 2015
		006 Promozione della pace e sicurezza internazionale	72 - Conseguimento di un seggio in Consiglio di Sicurezza ONU nel biennio 2017-2018
			129 - Rafforzare la tutela e la promozione dei diritti umani, in particolare su dossier quali pena di morte, mutilazioni genitali femminili, diritti dei bambini e delle donne, libertà di religione e di credo

Altro punto importante per la promozione dell'immagine dell'Italia, indicato come priorità politica "Diplomazia per la crescita", è rappresentato dalla rete degli uffici all'estero e dal legame con le comunità italiane nel mondo. Diviene prioritario per il MAECI fornire servizi consolari sempre più efficienti ai cittadini, alle imprese e agli stranieri, anche intensificando i processi di digitalizzazione dell'Amministrazione.

Viene indicata come finalità anche quella di valorizzare le eccellenze scientifiche italiane e il patrimonio culturale, nonché quella di promuovere la lingua italiana, per attrarre investimenti e per favorire le esportazioni e l'internazionalizzazione. Per quanto attiene alle politiche a favore delle collettività italiane all'estero sono stati disposti per il 2016 (art. 1, comma 207, legge n. 208 del 2015) alcuni stanziamenti finalizzati, in particolare, al funzionamento del Consiglio generale degli italiani all'estero e dei *Comites*, alla promozione della lingua e della cultura italiana all'estero, all'incremento della dotazione finanziaria degli istituti italiani di cultura, a favore della stampa italiana all'estero e delle agenzie specializzate nel medesimo settore, nonché per promuovere la capacità attrattiva delle università italiane mediante la diffusione di corsi di lingua italiana *online*.

PRIORITA' POLITICA	MISSIONE	PROGRAMMA	OBIETTIVI STRATEGICI
N. 4 DIPLOMAZIA PER LA CRESCITA	04 Italia in Europa e nel mondo	008 Italiani nel mondo e politiche migratorie	175 - Aumentare l'efficienza dei servizi consolari
		009 Promozione del sistema Paese	146 - Expo 2015 - Coordinamento e sostegno dei seguiti di iniziative di internazionalizzazione del sistema produttivo italiano nel quadro dell'Esposizione Universale di Milano per promuovere, in particolare, la sua proiezione nelle principali aree emergenti
			147 - Anno dell'Italia nell'America Latina - AIAL - Organizzazione di eventi (culturali, scientifici ed economici) in Ameria Latina nei sei mesi estivi dell'emisfero australe a chiusura dell'AIAL

La priorità politica n. 5 consiste nel rilancio del progetto europeo, da perseguire incentivando iniziative di integrazione, solidarietà e crescita, particolarmente nei confronti dei paesi della sponda sud del Mediterraneo e della Russia. Lo strumento indicato per assicurare un ruolo attivo all'Italia nella definizione della politica estera e di sicurezza è la promozione di una più ampia collaborazione con il servizio diplomatico dell'Unione europea (SEAE), istituito nel 2011 per rendere la politica estera dell'UE più coerente ed efficace e rafforzare in tal modo l'influenza globale dell'Europa.

PRIORITA' POLITICA	MISSIONE	PROGRAMMA	OBIETTIVI STRATEGICI
N. 5 EUROPA	04 Italia in Europa e nel mondo	007 Integrazione europea	133 - Sostenere il processo di allargamento dell'Unione europea ai Paesi candidati e potenziali candidati all'adesione, anche attraverso il rafforzamento dei rapporti bilaterali e della cooperazione regionale
			168 - Costruire e mantenere consenso tra gli Stati Membri su una strategia europea volta a sostenere la crescita, le iniziative per combattere la disoccupazione ed un rapporto positivo tra l'Unione e i suoi cittadini

Ultima priorità politica è quella dedicata alle "sfide globali", finalizzata a porre in essere azioni che mirino ad ottenere una *governance* mondiale sui temi caldi del 2016, tra i quali emerge la necessità di dare seguito all'impegno preso dall'Italia durante la Conferenza di Parigi del 2015, dedicata alla riduzione delle emissioni inquinanti con lo scopo di contrastare il fenomeno del riscaldamento globale. Perché l'accordo approvato il 12 dicembre 2015 possa entrare in vigore occorre, infatti, che venga ratificato, accettato e approvato da almeno 55 paesi (che rappresentino il 55 per cento delle emissioni mondiali di gas serra).

Viene altresì in evidenza la necessità di operare negli organismi multilaterali in favore della libertà degli scambi e della tutela degli investimenti e l'attività propedeutica alla preparazione della Presidenza italiana del G7 nel 2017.

PRIORITA' POLITICA	MISSIONE	PROGRAMMA	OBIETTIVI STRATEGICI
N. 6 SFIDE GLOBALI	04 Italia in Europa e nel mondo	004 Cooperazione economica e relazioni internazionali	157 - Contribuire alla preparazione, alla gestione e ai seguiti della presidenza italiana del G7 (2017) e valorizzare il contributo italiano del G20

Complessivamente sono assegnati ai 13 Centri di responsabilità 79 obiettivi, di questi 16 sono strategici, 40 strutturali e 23 operativi. Gli obiettivi strategici si riferiscono soprattutto alla missione 4, ma è da rilevarsi che nella maggior parte dei casi a tali obiettivi non si riconducono quelli operativi, come evidenziato nella tavola seguente.

TAVOLA 1

GLI OBIETTIVI DELLA DIRETTIVA 2016

Missione		Programma	C.d.R.	Totale complessivo	Strategici	Strutturali	Operativi
4. L'Italia in Europa e nel mondo	1	Protocollo internazionale	CERI	2		2	
	2	Cooperazione allo sviluppo	DGCS	9	2	3	4
	4	Cooperazione economica e relazioni internazionali	DGMO	7	1	6	
	6	Promozione della pace e sicurezza internazionale	DGAP	10	3	4	3
	7	Integrazione europea	DGUE	15	3	2	10
	8	Italiani nel mondo e politiche migratorie	DGIT	3	1	2	
	9	Promozione del sistema Paese	DGSP	6	2	4	
	12	Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	DGAI	2	1	1	
	13	Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	DGRI	1		1	
	14	Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	SEGR	7	1	3	3
	15	Comunicazione in ambito internazionale	STAM	5		2	3
32. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	GABI	2		2	
	3	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	ISPE	2		2	
			DGRI	5	1	4	
			DGAI	2	1	1	
33. Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	DGRI	1		1	
			TOTALE	**79**	**16**	**40**	**23**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Direttiva 2016

Pur nella consapevolezza che la peculiare attività politico-diplomatica svolta dal MAECI, rende di più difficile traduzione la declinazione degli obiettivi strategici/strutturali (istituzionali), riferiti alla Direzione generale competente, in obiettivi operativi, deve rilevarsi come il numero estremamente ridotto di questi ultimi non consente di valutare con adeguatezza le azioni da porre in essere, le responsabilità organizzative ed i *target* attesi. Il riferimento è, in particolare, ai programmi "Promozione del sistema Paese e Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini ed alle imprese" e "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico consolari".

1.3. Riparto delle risorse assegnate agli obiettivi

Alla missione 4 "L'Italia in Europa e nel Mondo" sono collegate le priorità politiche di maggior impatto e sulle quali sono state assegnate in bilancio le risorse più consistenti secondo le specifiche aree di intervento. Nella tavola che segue vengono riportati gli stanziamenti iniziali e definitivi di ciascun programma ai quali sono assegnati i diversi obiettivi[2].

[2] I programmi 1, 13 e 15 non hanno obiettivi strategici assegnati.

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER MISSIONI E PROGRAMMI

(in milioni)

Missione		Programma	Iniziale	Variazione	Definitivo
4. L'Italia in Europa e nel mondo	1	Protocollo internazionale	7,20	0,72	7,93
	2	Cooperazione allo sviluppo	831,62	164,80	996,42
	4	Cooperazione economica e relazioni internazionali	41,09	2,55	43,65
	6	Promozione della pace e sicurezza internazionale	467,33	134,01	601,34
	7	Integrazione europea	20,13	3,79	23,92
	8	Italiani nel mondo e politiche migratorie	40,83	7,65	48,48
	9	Promozione del sistema Paese	144,96	3,29	148,24
	12	Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	96,92	64,69	161,61
	13	Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	529,49	6,30	535,79
	14	Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	14,99	6,32	21,31
	15	Comunicazione in ambito internazionale	3,32	0,93	4,25
		Totale	**2.197,89**	**395,05**	**2.592,93**
32. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	10,96	0,27	11,23
	3	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	69,04	20,92	89,96
		Totale	**79,99**	**21,20**	**101,19**
33. Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	11,00	-1,94	9,06
		Totale	**11,00**	**-1,94**	**9,06**
		Totale	**2.288,88**	**414,30**	**2.703,18**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il 25,4 per cento (581,5 milioni) degli stanziamenti iniziali (2.288,9 milioni) è stato assegnato a obiettivi strategici, mentre il restante 74,6 per cento (1.707,3 milioni) ad obiettivi strutturali e operativi. Sotto il profilo finanziario una quota rilevante degli stanziamenti assegnati è attribuita alla priorità politica "Riforma dell'azione amministrativa". Si tratta, per la maggior parte, di risorse destinate al programma "Cooperazione allo sviluppo" - obiettivo strategico n. 170, "rafforzare il ruolo della Cooperazione italiana nel contesto della Cooperazione internazionale", per risorse pari a circa 249,4 milioni.

Si evidenzia complessivamente uno scostamento in aumento tra stanziamenti iniziali e definitivi del 18,1 per cento, per un importo pari a 414,3 milioni. Lo scostamento percentuale risulta maggiore per la missione 32 (26,5 per cento), ma in termini assoluti i programmi sui quali si riscontrano le maggiori variazioni sono i programmi 2 "Cooperazione allo sviluppo" (164,8 milioni), 6 "Promozione della pace e sicurezza internazionale" (134 milioni) e 12 "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari" (64,7 milioni).

Nella tavola successiva, invece, si prende in esame la distribuzione iniziale delle risorse, ripartita per Programma, nell'ultimo biennio, così da evidenziare la ripartizione delle risorse in base al perseguimento degli obiettivi strategici e strutturali del Ministero. La tendenza del 2015 viene confermata anche per il 2016, ma c'è da registrare, nel 2016, un leggero aumento degli stanziamenti a favore degli obiettivi strategici (l'incidenza gli obiettivi strategici passa, infatti, dal 17 per cento del 2015 al 25 per cento del 2016).

TAVOLA 3

MISSIONI E PROGRAMMI - GLI OBIETTIVI DEL MINISTERO - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Missione	Programma	Stanziamenti iniziali						% su Totale ministero			
		2015			2016			2015		2016	
		Totale	Strategici	Strutturali	Totale	Strategici	Strutturali	Strategici	Strutturali	Strategici	Strutturali
4. L'Italia in Europa e nel mondo	1 Protocollo internazionale	6,89	0,00	6,89	7,20	0,00	7,20	0,00	0,32	0,00	0,31
	2 Cooperazione allo sviluppo	713,62	356,81	356,81	831,62	457,39	374,23	16,43	16,43	19,98	16,35
	4 Cooperazione economica e relazioni internazionali	40,11	3,46	36,65	41,09	1,24	39,85	0,16	1,69	0,05	1,74
	6 Promozione della pace e sicurezza internazionale	487,97	4,12	483,85	467,33	6,06	461,28	0,19	22,28	0,26	20,15
	7 Integrazione europea	24,58	0,00	24,58	20,13	5,27	14,86	0,00	1,13	0,23	0,65
	8 Italiani nel mondo e politiche migratorie	42,89	0,90	41,99	40,83	1,11	39,73	0,04	1,93	0,05	1,74
	9 Promozione del sistema Paese	147,89	1,08	146,81	144,96	0,68	144,27	0,05	6,76	0,03	6,30
	12 Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico consolari	74,51	1,39	73,13	96,92	95,70	1,22	0,06	3,37	4,18	0,05
	13 Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	529,66	0,00	529,66	529,49	0,00	529,49	0,00	24,39	0,00	23,13
	14 Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	12,67	3,72	8,95	14,99	2,28	12,71	0,17	0,41	0,10	0,56
	15 Comunicazione in ambito internazionale	4,09	0,00	4,09	3,32	0,00	3,32	0,00	0,19	0,00	0,15
	Totale	**2.084,88**	**371,47**	**1.713,41**	**2.197,89**	**569,72**	**1.628,17**	**17,11**	**78,91**	**24,89**	**71,13**
32. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	2 Indirizzo politico	12,59	0,00	12,59	10,96	0,00	10,96	0,00	0,58	0,00	0,48
	3 Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	64,09	0,00	64,09	69,04	11,86	57,18	0,00	2,95	0,52	2,50
	Totale	**76,68**	**0,00**	**76,68**	**79,99**	**11,86**	**68,13**	**0,00**	**3,53**	**0,52**	**2,98**
33. Fondi da ripartire	1 Fondi da assegnare	9,82	0,00	9,82	11,00		11,00	0,00	0,45	0,00	0,48
	Totale	**9,82**	**0,00**	**9,82**	**11,00**	**0,00**	**11,00**	**0,00**	**0,45**	**0,00**	**0,48**
TOTALE		**2.171,39**	**371,47**	**1.799,91**	**2.288,88**	**581,58**	**1.707,30**	**17,11**	**82,89**	**25,41**	**74,59**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su Note integrative al bilancio di previsione

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Nell'esercizio finanziario 2016 lo stanziamento definitivo di competenza risulta pari a 2,7 miliardi, registrando un incremento rispetto all'anno precedente di 86,9 milioni (3,2 per cento).

L'incremento della dotazione finanziaria del Ministero è un fenomeno recente (iniziato nel 2015)[3] e che assume particolare rilievo, soprattutto con riguardo al settore dei trasferimenti di parte corrente su cui si sono determinati gli aumenti. Tale aumento, che insiste sostanzialmente sulla spesa corrente, è da ricondurre ai maggiori trasferimenti effettuati verso l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, operativa dal I° gennaio 2016, e va a incidere, oltre che sulle spese di funzionamento della struttura, soprattutto sulle iniziative di cooperazione internazionale che mirano al rafforzamento del ruolo internazionale dell'Italia all'estero, così come previsto dalla Direttiva per l'azione amministrativa del 2016.

[3] Il Ministero aveva nel corso degli ultimi anni notevolmente ridotto la sua dotazione finanziaria tanto che non raggiungeva tali stanziamenti dal 2008.

L'esame complessivo delle risorse assegnate al Ministero evidenzia, nell'ultimo triennio, un aumento degli stanziamenti definitivi, pari, in termini assoluti, a circa 650 milioni, correlato anche ai trasferimenti all'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (455,3 milioni) e a quelli destinati al Fondo europeo di sviluppo (470 milioni)[4]. Al netto di tali trasferimenti, gli stanziamenti definitivi del Ministero per l'esercizio finanziario 2016 risultano sostanzialmente invariati rispetto al biennio precedente.

TAVOLA 4

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER TITOLO DI SPESA

(in milioni)

Titolo	Esercizio	Iniziali	Variazioni	*di cui reiscrizioni*	Definitivi	Variazioni su anno precedente (definitivi)	Composizione % definitivi
Titolo I - Spese correnti	2014	1.799,88	220,14	*32,96*	2.020,02	-45,00	98,37
	2015	2.128,07	436,61	*42,68*	2.564,67	544,65	98,03
	2016	2.263,59	380,70	*7,79*	2.644,29	79,26	97,82
Titolo II - Spese in conto capitale	2014	15,17	18,37	*0,20*	33,54	6,25	1,63
	2015	43,32	8,29	*1,07*	51,61	18,07	1,97
	2016	25,29	33,60	*1,17*	58,89	7,28	2,18
Spese complessive	**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**
	2016	**2.288,88**	**414,30**	***8,97***	**2.703,18**	**86,89**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La dotazione delle risorse finanziarie va ad alimentare quasi la totalità delle spese correnti per circa il 97,8 per cento, mentre il restante 2,2 per cento è destinato alle spese in conto capitale. Il fenomeno è sostanzialmente in linea con la tendenza registratasi negli anni precedenti, anche se deve evidenziarsi negli ultimi anni, un leggero aumento delle spese in conto capitale in relazione a quelle di parte corrente (nel 2014 si attestavano all'1,6 per cento, nel 2015 all'1,9 per cento e nel 2016 hanno raggiunto il 2,2 per cento)[5].

Per le spese correnti, si registra una diminuzione delle variazioni rispetto all'esercizio precedente, fenomeno sostanzialmente dovuto dalla minore incidenza delle reiscrizioni dei residui passivi perenti. Diversa tendenza si manifesta per le spese in conto capitale, dove le reiscrizioni dei residui passivi perenti incidono maggiormente rispetto all'esercizio precedente. In particolare, sul totale del Ministero, si registra una netta diminuzione delle variazioni dovute a reiscrizioni rispetto al 2015, che passano dai 43,7 milioni del 2015 ai 9 milioni del 2016. L'esame dei dati contabili ha, inoltre, evidenziato l'assenza di debiti fuori bilancio e di anticipazioni di Tesoreria per il pagamento di debiti, anche derivanti da pronunce giurisdizionali[6]. In termini percentuali dalla seguente tavola, ripartita per categorie di spesa, si rileva che i trasferimenti costituiscono il 64,3 per cento dell'intero bilancio del MAECI e di questi il 17,4 per cento è costituito da trasferimenti nei confronti di Amministrazioni pubbliche. Altrettanto rilevanti, per la loro incidenza percentuale sul totale, sono i redditi da lavoro dipendente pari al 26,9 per cento.

---

[4] Nel 2015 le risorse del Fondo europeo di sviluppo allocate nel bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze sono state trasferite nello stato di previsione del MAECI.

[5] Il fenomeno dell'incremento nell'esercizio 2016 è da rinvenirsi nell'esigenza dell'Amministrazione di intervenire sul proprio patrimonio immobiliare e sul sistema informatico per adeguarlo alle nuove esigenze di maggior sicurezza. Tale compito è attribuito alla Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni che svolge la sua funzione sia nella Sede centrale (missione 32 programma: 3 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza) che presso le sedi diplomatiche (missione 4, programma 12: Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari), in attuazione della priorità politica posta dal Ministro di riforma dell'azione amministrativa che indica l'obiettivo strategico di "Migliorare servizi ed efficienza della rete diplomatico - consolare tramite l'informatizzazione delle procedure".

[6] Tale situazione è il risultato dell'attività di ricognizione ed eliminazione delle situazioni debitorie avviata ormai da diversi anni.

TAVOLA 5

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIE

(in milioni)

lassificazione economica	Iniziale			Definitivo			Variazione % Iniziale - Definitivo			DEFINITIVO Variazione % anno precedente			DEFINITIVO composizione %		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
e per il nale	782,17	729,39	718,89	792,38	740,66	727,43	1,31	1,54	1,19	-4,04	-6,53	-1,79	38,59	28,31	26,91
i imposte pagate sulla produzione	13,72	13,44	13,04	14,41	14,15	11,72	5,05	5,31	-10,16	-7,47	-1,83	-17,20	0,70	0,54	0,43
umi intermedi	122,39	117,89	121,30	170,13	180,01	174,99	39,01	52,69	44,27	-19,41	5,81	-2,79	8,28	6,88	6,47
ferimenti di parte nte	893,29	1.278,59	1.421,21	1.055,02	1.640,48	1.739,27	18,10	28,30	22,38	2,86	55,49	6,02	51,37	62,70	64,34
di cui alle Amministrazioni pubbliche	17,87	17,04	307,43	17,30	18,09	470,37	-3,22	6,16	53,00	-3,00	4,56	2.500,69	0,84	0,69	17,40
uscite correnti	2,02	2,19	2,19	2,49	3,52	2,60	23,21	61,00	18,72	2,58	41,45	-26,22	0,12	0,13	0,10
di cui interessi passivi	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,12	-	-	-	-16,08	50,77	442,05	0,00	0,00	0,00
SE CORRENTI	**1.799,88**	**2.128,07**	**2.263,59**	**2.020,02**	**2.564,67**	**2.644,29**	**12,23**	**20,52**	**16,82**	**-2,18**	**26,96**	**3,10**	**98,37**	**98,03**	**97,82**
timenti fissi	15,17	8,66	25,29	21,73	16,95	58,89	43,23	95,80	132,88	45,14	-22,00	247,47	1,06	0,65	2,18
ferimenti in itale	0,00	34,67	0,00	11,82	34,67	0,00	-	0,00	-	-4,12	193,34	-100,00	0,58	1,32	0,00
di cui alle Amministrazione pubbliche	0,00	0,00	0,00	0,17	0,00	0,00	-	-	-	-66,43	-100,00	-	0,01	0,00	0,00
SE IN APITALE	**15,17**	**43,32**	**25,29**	**33,54**	**51,61**	**58,89**	**121,13**	**19,14**	**132,88**	**22,90**	**53,87**	**14,10**	**1,63**	**1,97**	**2,18**
SE FINALI	**1.815,05**	**2.171,39**	**2.288,88**	**2.053,57**	**2.616,29**	**2.703,18**	**13,14**	**20,49**	**18,10**	**-1,85**	**27,40**	**3,32**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
SE IPLESSIVE	**1.815,05**	**2.171,39**	**2.288,88**	**2.053,57**	**2.616,29**	**2.703,18**	**13,14**	**20,49**	**18,10**	**-1,85**	**27,40**	**3,32**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

e: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Pertanto, l'ammontare dei trasferimenti pari circa a 1,7 miliardi, di cui 982,8 milioni per la cooperazione, rappresenta la categoria più consistente del bilancio del Ministero ed è costituita da contributi obbligatori e volontari ad organismi internazionali, accordi di cooperazione, iniziative di cooperazione (Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo).

Al contempo, risulta confermato il *trend* di riduzione sia dei redditi da lavoro dipendente, (dovuti, in parte, dalla neo costituita Agenzia, in quanto la spesa di personale di quest'ultima è rappresentata, nello stato di previsione del MAECI, nella categoria economica "trasferimenti"), che dei "consumi intermedi".

2.2. Analisi della gestione delle spese

La missione "L'Italia in Europa e nel mondo", l'unica istituzionale del Ministero, presenta uno stanziamento definitivo di 2,6 miliardi che assorbe la quasi totalità delle risorse assegnate allo stato di previsione. Lo stanziamento definitivo dell'intera missione 4, condivisa con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è pari a 26,8 miliardi - di cui 24,2 miliardi intestati al MEF per la partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE, 2,6 miliardi assegnati al MAECI e 2,5 milioni intestati al MIT per la realizzazione di alloggi e progetti infrastrutturali all'estero. La missione si articola in 14 programmi, 11 dei quali intestati al MAECI; tra questi, quelli che risultano di maggior impatto finanziario sono il programma 2, "Cooperazione allo sviluppo", che assorbe il 3,7 per cento dell'intera missione e il 38,4 per cento della parte di competenza del Ministero (+1,4 per cento rispetto al 2015), il programma 6 "Promozione della pace e sicurezza internazionale" (2,2 per cento e 23,2 per cento), il programma 13, "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese" (2 per cento e 20,6 per cento), il programma 12, "Presenza dello Stato all'estero

tramite le strutture diplomatico-consolari" (0,6 per cento e 6,2 per cento) e il programma 9, "Promozione del sistema Paese" (0,5 per cento e 5,7 per cento).

TAVOLA 6

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Missione	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totale		*di cui di stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
004. L'Italia in Europa e nel mondo	2.513,34	2.592,93	2.365,42	2.443,27	2.245,01	2.383,75	194,99	77,77	*71,62*	*16,29*	73,34	131,41
032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	93,88	101,19	81,80	80,96	74,87	74,44	13,22	20,86	*5,70*	*12,98*	5,80	5,89
033. Fondi da ripartire	9,06	9,06	9,06	9,06	9,06	9,06	0,00	0,00	*0,00*	*0,00*	0,00	0,00
Totale	**2.616,29**	**2.703,18**	**2.456,27**	**2.533,30**	**2.328,94**	**2.467,25**	**208,20**	**98,63**	*77,32*	*29,27*	**79,14**	**137,30**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In merito deve evidenziarsi che la spesa per redditi da lavoro dipendente, che nel 2015 era diminuita del 6,5 per cento, diminuisce anche nel 2016 con un decremento, rispetto all'esercizio precedente, dell'1,8 per cento (anche se il 17,2 per cento è da riferirsi al calo delle imposte pagate sulla produzione). Sono in calo anche i consumi intermedi (-2,8) e le spese raggruppate nella voce "altre uscite correnti" (-26,2 per cento).

L'esame contabile delle voci di spesa per singola missione evidenzia che le somme stanziate sono state quasi completamente impegnate e pagate. Infatti, la capacità di impegno del Ministero, quale rapporto percentuale fra impegni e stanziamenti definitivi di competenza, risulta pari al 93,7 per cento, mentre la capacità di pagamento, quale rapporto percentuale tra pagamenti e impegni di competenza si attesta sul 91,3 per cento. Rispetto all'esercizio precedente si segnala una sensibile riduzione dei residui di nuova formazione che passano da 208,2 a 98,6 milioni. Anche questo dato risente del trasferimento delle risorse dal bilancio del Ministero a quello dell'Agenzia (spesso si erano rilevate formazioni di cospicui residui sui capitoli gestiti alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo[7]).

3. Missioni e programmi: missione 4 - "L'Italia in Europa e nel mondo"

La missione 4, "L'Italia in Europa e nel mondo", si articola in 14 programmi, 11 dei quali intestati al Ministero. Le altre missioni sempre intestate al Ministero sono quelle di carattere

[7] Si veda in proposito la Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2013, pagg. 188 e 204: "La gestione complessiva dei residui del Ministero investe per la gran parte l'attività della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, che, amministrando interventi e progetti di medio e lungo periodo, sia per le spese di parte corrente sia per quelle in conto capitale, presenta modalità gestionali che per loro natura (progetti di lunga durata soggetti a pagamenti in base allo stato di avanzamento) comportano una lunga permanenza dei residui in bilancio, che spesso determina la perenzione delle somme". Nel dettaglio si è rilevato che i capitoli che nel 2015 risultavano ancora in gestione alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (2180 "contributi volontari e finalizzati alle organizzazioni internazionali, banche e fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo, compresa l'Unione europea"; 2181 "contributi alle organizzazioni non governative riconosciute idonee per la realizzazione di attività di cooperazione da loro promosse"; 2182 "finanziamenti a titolo gratuito attinenti l'elaborazione di studi, la progettazione, interventi in materia di ricerca scientifica e tecnologica, la fornitura e costruzione di impianti, infrastrutture, attrezzature e servizi, la realizzazione di progetti di sviluppo integrati anche per ostacolare la produzione della droga, sostegni a programmi di informazione ed iniziative anche di carattere finanziario"; 2183 "finanziamenti a titolo gratuito per l'attuazione di singoli programmi ed interventi destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico sanitarie incluse le spese di missione in relazione ai programmi" e 2184 "finanziamenti per la realizzazione di programmi di formazione a distanza e di programmi di formazione professionale in Italia, per la concessione di borse di studio in Italia e all'estero e per la formazione di personale italiano destinato a svolgere attività di cooperazione allo sviluppo"), avevano residui di nuova formazione per 117,2 milioni, mentre non se ne rilevano nel 2016.

trasversale e precisamente la 32, "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche" che si articola in due programmi e la 33, "Fondi da ripartire", che ha un solo programma[8].

Tra i programmi della missione 4, quello che presenta le maggiori risorse è il programma 2, "Cooperazione allo sviluppo", che assorbe il 38,4 per cento degli stanziamenti definitivi, il 23,2 per cento è, invece, destinato alla "Promozione della pace e sicurezza internazionale" ed il 20,6 per cento è assegnato alla "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese". Da soli questi tre programmi coprono l'82,2 per cento della dotazione del Ministero, tra i restanti otto programmi è ripartito il rimanente 17,8 per cento delle risorse.

TAVOLA 7

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER PROGRAMMI MISSIONE 4 – COMPETENZA

(in milioni)

Programma	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totale		*di cui di stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Protocollo internazionale	7,57	7,93	6,08	5,79	5,15	5,31	0,93	0,49	0,00	0,00	1,49	2,13
Cooperazione allo sviluppo	930,73	996,42	855,16	984,30	773,53	982,58	124,00	1,73	42,38	0,01	33,19	12,11
Cooperazione economica e azioni internazionali	44,17	43,65	39,79	39,57	20,70	17,53	21,77	22,04	2,69	0,01	1,69	4,07
Promozione della pace e urezza internazionale	626,21	601,34	611,12	523,27	607,24	520,27	5,65	3,01	1,77	0,01	13,32	78,06
Integrazione europea	27,14	23,92	23,84	21,35	20,52	16,76	3,82	4,60	0,50	0,01	2,80	2,56
Italiani nel mondo e itiche migratorie	45,37	48,48	44,28	45,95	43,78	45,65	0,51	0,31	0,00	0,01	1,09	2,53
Promozione del sistema ese	151,62	148,24	141,06	136,94	134,07	127,37	8,10	10,77	1,11	1,19	9,45	10,10
- Presenza dello Stato estero tramite le strutture lomatico-consolari	111,01	161,61	108,75	149,25	108,33	135,08	2,36	26,32	1,94	12,15	0,32	0,21
- Rappresentanza all'estero ervizi ai cittadini e alle prese	542,17	535,79	516,37	515,87	513,92	513,09	18,31	7,63	13,28	2,89	9,94	15,07
- Coordinamento l'Amministrazione in bito internazionale	22,71	21,31	14,64	17,07	13,66	16,38	9,32	0,70	7,96	0,01	-0,28	4,23
- Comunicazione in ambito ernazionale	4,64	4,25	4,33	3,91	4,12	3,74	0,21	0,17	0,00	0,00	0,32	0,34
Totale	**2.513,34**	**2.592,93**	**2.365,42**	**2.443,27**	**2.245,01**	**2.383,75**	**194,99**	**77,77**	**71,62**	**16,29**	**73,34**	**131,41**

onte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Di seguito saranno svolte analisi di maggior dettaglio sui programmi 2, 6, 9, 12 e 13, che presentano i maggiori stanziamenti e che risultano strettamente connessi alle priorità politiche poste nella Direttiva ministeriale per l'azione amministrativa.

3.1. Programma "Cooperazione allo sviluppo"

La legge n. 125 del 2014 ha determinato il riassetto complessivo della cooperazione internazionale e delle strutture dedicate alle diverse attività, introducendo un sistema di *governance* che rafforza il ruolo politico della cooperazione allo sviluppo in capo al Ministro, che conferisce la delega in materia a un viceministro[9], distinto dalla fase operativa affidata alla Agenzia Italiana per Cooperazione (AICS), cui dal 1° gennaio sono state trasferite anche le funzioni e le risorse umane, finanziarie e strumentali del soppresso Istituto Agronomico d'Oltremare (IAO).

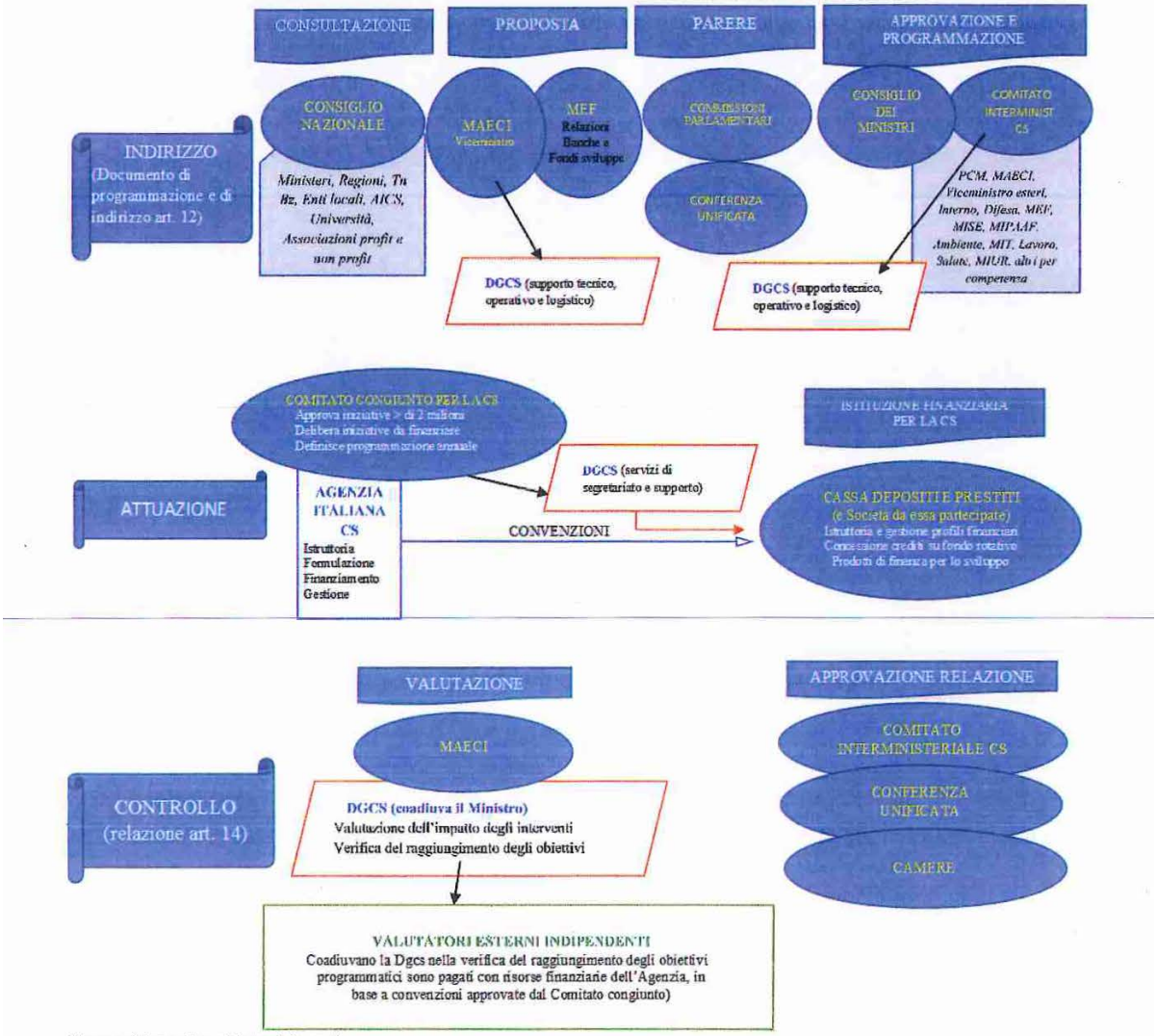
[8] A partire dall'esercizio finanziario 2017 la missione 33 non è più intestata al Ministero.

[9] Viene istituzionalizzato dal legislatore il ruolo del Vice Ministro per gli affari esteri con delega alla Cooperazione allo sviluppo, allo scopo di assicurare la tutela della missione, obiettivi e principi della cooperazione allo sviluppo nel quadro delle scelte di governo e, in particolare, nel contesto della definizione della cooperazione quale "parte qualificante della politica estera".

Viene, altresì, creato un sistema di coordinamento istituzionale per un coinvolgimento di tutti i soggetti, pubblici e non, che interagiscono nella cooperazione pubblica allo sviluppo, con ruoli ben definiti.

GRAFICO 1

ATTIVITÀ DI COOPERAZIONE PUBBLICA ALLO SVILUPPO - LEGGE N. 125 DEL 2014



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS)[10] assicura la programmazione e il coordinamento di tutte le attività articolate negli ambiti di applicazione della cooperazione (art. 4). Interviene nell'approvazione del Documento triennale di programmazione e di indirizzo (art. 12), predisposto su proposta del Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, prima della trasmissione al Consiglio

[10] Rilevante appare l'istituzione del Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo (CICS), con il compito di assicurare "la coerenza" delle politiche nazionali con i fini della cooperazione allo sviluppo", indicati all'interno del Documento triennale di programmazione e di indirizzo.

dei ministri ai fini dell'approvazione, previa acquisizione dei pareri delle commissioni parlamentari, della conferenza unificata e del Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo (CNCS)[11]. In sede di formazione della legge di bilancio, il Comitato rappresenta le esigenze finanziarie necessarie per l'attuazione delle politiche di cooperazione, con la ripartizione degli stanziamenti per ciascun ministero, poi esposti in apposito allegato allo stato di previsione della spesa del MAECI. Si evidenzia che la legge attribuisce alla DCGS un ruolo di supporto tecnico, operativo e logistico alle attività svolte dal CICS.

Il Consiglio nazionale per la cooperazione allo sviluppo, altra rilevante novità della riforma, è uno strumento permanente di consultazione partecipazione e proposta, composto dai principali soggetti pubblici e privati, *profit* e *no profit*, operanti nell'ambito della cooperazione internazionale. Il Consiglio esprime pareri sulle materie attinenti alla cooperazione nelle diverse fasi, dalla programmazione alla valutazione.

Il soggetto deputato alla gestione finanziaria è individuato dalla legge in Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.[12] (art. 22), che, sulla base di convenzioni stipulate con il MAECI, il MEF e l'Agenzia, svolge funzioni di istruttoria e di gestione dei profili finanziari delle iniziative di cooperazione, nonché di strutturazione di prodotti di finanza per lo sviluppo nell'ambito di accordi internazionali.

Nel rinnovato contesto istituzionale, al MAECI spetta la definizione delle linee strategiche della politica di cooperazione allo sviluppo e delle priorità degli interventi, sia di ordine geografico che settoriale, in ragione del potere di indirizzo e di controllo attribuito alla DGCS in materia di cooperazione, mentre ad AICS è delegata l'attuazione tecnico-operativa di tali indirizzi politici (artt. 17-20, legge n. 125 del 2014). Nel modello precedente, definito con la legge n. 49 del 1987, la cooperazione era gestita, attraverso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS), dallo stesso Ministero, che era quindi responsabile contestualmente della politica e della sua attuazione.

Tuttavia, la riforma ha solo parzialmente separato l'attività di indirizzo dalla fase dell'attuazione, giacché la decisione sul finanziamento di specifiche iniziative di ammontare superiore ai due milioni di euro viene intestata al Comitato Congiunto, presieduto dal Ministro e al quale partecipano il Direttore della DGCS, che coadiuva il Ministro nell'elaborazione degli indirizzi, e il Direttore dell'Agenzia, che ha compiti di attuazione (art. 21). Inoltre, la DGCS coadiuva il Ministro e il Vice-Ministro con delega alla cooperazione nell'elaborazione, non solo degli indirizzi, ma anche delle proposte relative ai contributi volontari alle organizzazioni internazionali, oltre a predisporre gli interventi di emergenza umanitaria e quelli da finanziare mediante crediti concessionali (art. 20). Trattasi di attività per la cui valutazione sono richieste professionalità esperte di cooperazione allo sviluppo, strutturalmente già presenti nell'Agenzia, il che richiede una forte sinergia e collaborazione tra le strutture[13].

I compiti della DGCS sono stati definiti dall'articolo 20 della legge n. 125 del 2014, che rinvia al regolamento organizzativo del MAECI per la riorganizzazione interna, da effettuarsi "in coerenza con l'istituzione dell'Agenzia, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di

---

[11] In linea con le indicazioni fornite dalla *peer review* dell'OCSE-DAC del 2014, sono previsti anche strumenti innovativi di consultazione e partecipazione della società civile e di *stakeholders* alla politica della cooperazione. In questa ottica si inquadra la possibilità di convocazione della "Conferenza pubblica nazionale" per favorire la partecipazione dei cittadini nella definizione delle politiche di cooperazione allo sviluppo o il Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo (CNCS), strumento permanente di partecipazione, consultazione e proposta, finalizzato a esprimere pareri sulle materie attinenti la cooperazione allo sviluppo ed in particolare sulla coerenza delle scelte politiche, sulle strategie, sulle linee di indirizzo, sulla programmazione, sulle forme di intervento, sulla loro efficacia, sulla valutazione.

[12] È previsto che CDP svolga i compiti di gestione in passato affidati ad Artigiancassa, oltre a nuovi compiti di assistenza finanziaria in qualità di banca di sviluppo. La convenzione e le attività previste non implicano obblighi per l'Amministrazione, essendo gli oneri a carico dell'AICS.

[13] Nonostante il ritardo iniziale nell'emanazione dello Statuto dell'Agenzia, tra il dicembre 2015 e il gennaio 2016 sono stati emanati i regolamenti interni di organizzazione e di contabilità ed è stata stipulata la convenzione con il MAECI, volta a regolare i rapporti con la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS) e a definire gli obiettivi fino alla fine del 2018.

competenze e responsabilità", riorganizzazione giunta a completamento solo nel 2017, a seguito dell'approvazione del d.P.R. n. 260 del 2016 e del successivo d.m. n. 233 del 2017[14].
Pertanto, per tutto il 2016, la DGCS, pur nell'ambito delle competenze attribuitele dalla legge n. 125 del 2014, ha operato con la precedente organizzazione funzionale (Uffici I-XII) [15] ed organica. L'attività svolta si è sostanzialmente incentrata sul processo di transizione di funzioni e competenze verso l'Agenzia e nella chiusura, in termini di rendicontazione contabile, delle pendenze derivanti dalle precedenti attività gestionali di cui alla legge n. 49 del 1987, oltre che nel progressivo svolgimento delle nuove mansioni di coordinamento e controllo[16].

Nella tavola che segue sono indicati i trasferimenti effettuati nel 2016 a favore di AICS, che comprendono, oltre ai trasferimenti derivanti da risorse ordinarie (stanziamenti previsti dalla legge di stabilità 2016), anche trasferimenti derivanti da leggi particolari quali la legge n. 131 del 2016, di conversione del DL n. 67 del 2016, recante "Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché misure urgenti per la sicurezza" e i trasferimenti di cui al d.m. n. 36415 del 2016 con il quale - in attuazione della legge n. 147 del 2013, art. 1, comma 249, come modificato dall'art. 1, comma 322, della legge n. 190 del 2014 – sono stati attribuiti gli stanziamenti 2016 a valere sulle disponibilità del "Fondo di Rotazione per l'Attuazione delle Politiche Europee" di cui alla legge n. 183 del 1987.

TAVOLA 8

TRASFERIMENTI 2016 IN FAVORE DI AICS

(in milioni)

Dettaglio voci	Quote trasferite
Cap. 2021 - personale	15,71
Cap. 2021 - integrazione personale	3,19
Cap. 2171 - funzionamento	3,27
Cap. 2185/pg. 01 - interventi	244,56
Cap. 2185 - impegni pluriennali	28,81
Residui di lettera c	94,08
Residui di lettera f	38,57
Stanziamenti ordinari - Totale	**428,19**
Fondi IGRUE	65,00
Decreto missioni internazionali	90,00
Totale trasferimenti 2016 ad AICS	**583,19**

Fonte: MAECI

L'attuale assetto della cooperazione (DGCS+AICS) sotto l'aspetto degli oneri finanziari fa registrare un aumento di costi di struttura rispetto alla precedente organizzazione (DGCS+IAO), aumento connesso all'incremento delle spese di personale dell'Agenzia ex art. 33, comma 2, della legge n. 125 del 2014, pari a 5,3 milioni, con corrispondente riduzione delle dotazioni relative ai capitoli di spesa per gli interventi di cooperazione allo sviluppo[17].

---

[14] D.m. entrato in vigore il 16 febbraio 2017.

[15] Dei precedenti Uffici, solo l'Unità Tecnica Centrale è stata soppressa a partire dal 1° gennaio 2016, tenuto conto che i suoi compiti derivavano dalla legge n. 49 del 1987, abrogata alla data del 31 dicembre 2015.

[16] Consistite in: esame dei documenti contabili inviati dall'AICS (in particolare budget economico 2016, budget assestato 2016, schema di bilancio economico 2017); *staff meeting* periodici con i vari uffici dell'Agenzia, in modo da coordinare, verificare e monitorare con regolarità le attività realizzate dall'Agenzia stessa; creazione di gruppi di lavoro congiunti *ad hoc* per la trattazione di specifici argomenti di particolare sensibilità (per esempio quelli relativi agli esperti in missione ed all'inquadramento degli esperti stessi); esame della documentazione presentata dall'Agenzia, effettuato da parte della Segreteria del Comitato Congiunto, in occasione delle riunioni in cui il Comitato stesso deliberi su programmi, progetti ed iniziative proposti dall'AICS.

[17] Da un raffronto dei costi di personale 2015/2016 (prima e dopo la data di operatività dell'Agenzia) si rileva anzitutto come nel 2015 il capitolo 2150 della DGCS prevedeva uno stanziamento di 8,5 milioni per coprire unicamente le spese relative al personale degli esperti di cooperazione *ex lege* n. 49 del 1987, nonché di quello

Di converso, nonostante la riforma abbia trasferito parte delle competenze all'AICS, non è stata ancora operata alcuna modifica nella pianta organica del MAECI e nessuna unità di personale di ruolo è transitata nei ruoli dell'AICS, in quanto non sono state ancora completate le operazioni volte a creare i profili professionali dell'Agenzia.

Dalla tavola che segue emerge un lieve decremento del personale delle aree funzionali in servizio presso la DGCS; nel contempo si rileva l'incremento del numero dei diplomatici, passati da 29 a 33, mentre risultano cessati i comandi e, quasi tutti gli esperti, sono transitati all'AICS[18].

TAVOLA 9

SITUAZIONE DEL PERSONALE: DGCS – AICS

Personale di ruolo	MAECI - DGCS		AICS
	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2016
Diplomatici	29	33	
Dirigenti Amministrativi	2	2	6
Aree funzionali	89	76	(*)24
Esperti[19]	44	5	38
Personale in comando[20]	97	-	89
Totale	**261**	**116**	**157**

(*) Personale appartenente all'ex IAO.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MAECI

Al riguardo si evidenzia la necessità che i profili professionali dell'Agenzia vengano definiti al più presto, al fine di assicurarne la piena operatività e consentire al personale del MAECI l'esercizio del diritto di opzione previsto dall'articolo 19, comma 2 della legge n. 125 del 2014, in quanto l'Agenzia si sta dotando di proprio personale[21].

Come previsto dal comma 7 dell'art. 19 della legge n. 125 del 2014, dalla creazione dell'AICS non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, fatta eccezione per gli oneri coperti ai sensi dell'art. 33, comma 2 (relativi al personale dell'Agenzia), aspetto questo che sarà monitorato dalla Corte. Inoltre, lo stesso art. 33 prevede, che il Ministro per gli Affari esteri monitori l'andamento della spesa in oggetto riferendo al Ministro dell'Economia e, nel caso in cui si verifichino, o siano in procinto di verificarsi, scostamenti rispetto alle previsioni (circa 5,3 milioni annui a partire dal 2016), è previsto che si provveda alla riduzione nella misura necessaria alla copertura del maggior onere emerso, delle dotazioni finanziarie di parte corrente iscritte nell'ambito delle spese rimodulabili del programma "Cooperazione allo Sviluppo". In merito l'Amministrazione ha comunicato che *"... è peraltro verosimile che il totale delle spese di funzionamento di AICS subisca nel tempo un incremento, in quanto taluni costi, previamente coperti dal MAECI (si pensi ad esempio a quelli relativi ai*

"comandato"; nel 2016 lo stanziamento del capitolo in questione è stato ridotto a 1,3 milioni, in quanto le risorse per esperti e "comandati" sono confluite sul capitolo 2021 di trasferimento all'Agenzia per "Spese di personale AICS".

[18] L'AICS, al momento della costituzione (1 gennaio 2016) oltre al Direttore, nominato in data 23 novembre 2015, ha assorbito il personale del soppresso IAO Istituto Agronomico per l'Oltremare e su 38 unità di esperti che, ex art. 32 comma 4 della legge n. 125 del 2014, sono transitati al servizio dell'AICS. Nel corso del 2016, poi, l'AICS ha potuto avvalersi di circa 90 unità di personale comandato da altre Amministrazioni in base a quanto previsto dall'articolo 19, comma 5 della legge n. 125 del 2014. Di questi 9 unità risultano comandati dal MAECI. Parallelamente, presso la DGCS, sono cessati tutti i comandi *ex lege* n. 48 del 1987 in essere al 31 dicembre 2015, ed è rimasto in servizio il personale di ruolo del MAECI, oltre che i 6 esperti che avevano esercitato l'opzione ex art. 32, comma 4 della legge n. 125 del 2014.

[19] *Ex lege* n. 49 del 1987.

[20] Ex *lege* n. 49 del 1987.

[21] Il personale presso l'Agenzia è in aumento: da dati forniti dal MAECI nel 2017 è salito a 182 unità, di cui 8 dirigenti amministrativi, 36 esperti e 114 in comando. La dotazione organica, come da dPCM del 2 novembre 2015, è pari complessivamente a 200 posti in organico e per gli esperti il contingente massimo è fissato in 50 unità. Per quanto riguarda le spese di funzionamento, AICS nel 2016 ha avuto a disposizione gli stanziamenti già destinati in legge di bilancio a capitoli di funzionamento in precedenza attribuiti alla DGCS, nonché i pertinenti residui e le risorse derivanti dalla gestione del soppresso IAO.

sistemi di comunicazione della sede centrale AICS con le sedi estere dell'Agenzia, ex UTL delle Ambasciate) gravano attualmente sul bilancio dell'Agenzia.".

Il programma 2, di competenza della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, si esplica nella attività di coordinamento dell'azione dei vari soggetti italiani della cooperazione, nella programmazione di interventi di emergenza umanitaria e nella erogazione di contributi alle organizzazioni internazionali, nella gestione dei rapporti multilaterali in materia di cooperazione allo sviluppo. Il programma assorbe circa un terzo dello stanziamento dell'intera missione 4 intestata al Ministero ed è costituito, per il 98,6 per cento da trasferimenti di parte corrente. L'esame contabile evidenzia rispetto all'esercizio precedente un incremento dello stanziamento definitivo rispetto al precedente esercizio di circa 65,7 milioni, ma mentre si registra una diminuzione di tutte le voci di spesa, tra cui quella del costo del personale per 10 milioni, al contempo si registra un aumento dei trasferimenti per 84 milioni[22].

Gli impegni di competenza rappresentano il 98,8 per cento dello stanziamento definitivo, mentre i pagamenti di competenza di sono il 99,8 per cento dell'impegnato.

TAVOLA 10

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE – DATI DI COMPETENZA
PROGRAMMA 2 "COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO"

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	21,57	11,58	15,94	9,39	14,26	9,21	4,77	0,17	*3,09*	*0,00*	2,54	2,19
di cui: imposte pagate sulla produzione	*0,78*	*0,72*	*0,56*	*0,44*	*0,56*	*0,44*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,22*	*0,29*
Consumi intermedi	9,45	1,39	6,53	1,26	5,80	1,20	1,57	0,06	*0,85*	*0,00*	2,08	0,13
Trasferimenti di parte corrente	898,74	982,78	832,16	973,59	752,98	972,10	117,32	1,49	*38,13*	*0,00*	28,44	9,19
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	*1,88*	*455,29*	*1,88*	*455,07*	*1,88*	*455,07*	*0,00*	*0,01*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,22*
Altre uscite correnti	0,62	0,62	0,38	0,02	0,38	0,02	0,24	0,00	*0,24*	*0,00*	0,00	0,60
Spese correnti	930,38	996,37	855,00	984,26	773,41	982,53	123,91	1,72	*42,32*	*0,00*	33,06	12,11
Investimenti fissi lordi	0,35	0,05	0,16	0,04	0,12	0,04	0,10	0,01	*0,06*	*0,01*	0,14	0,00
Spese in conto capitale	0,35	0,05	0,16	0,04	0,12	0,04	0,10	0,01	*0,06*	*0,01*	0,14	0,00
SPESE FINALI	**930,73**	**996,42**	**855,16**	**984,30**	**773,53**	**982,58**	**124,00**	**1,73**	***42,38***	***0,01***	**33,19**	**12,11**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Va precisato che nell'ultimo biennio risultano in aumento gli stanziamenti relativi alla cooperazione internazionale. Infatti, sia nel 2015 che nel 2016 sono stati incrementati i relativi fondi per un importo complessivo pari a 145,7 milioni (66,2 milioni nel 2015 e 79,5 milioni nel 2016).

Al programma sono state attribuite in corso di esercizio risorse da destinare agli aiuti per lo sviluppo secondo le necessità derivanti dalla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, la cui disciplina è stata profondamente innovata dalla legge n. 145 del 2016, recante "Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali"[23]. La norma prevede che si definisca nella legge di bilancio (ovvero in appositi provvedimenti legislativi) l'entità di un fondo destinato a finanziare tali missioni, gestito con dPCM, previo

[22] Deve registrarsi che nel corso del 2016 sono stati definanziati i capitoli 2201, 2180, 2181, 2182, 2183 e 2184 relativi agli aiuti ai paesi in via di sviluppo e istituiti nuovi capitoli 2021, 2171 e 2185 che si riferiscono a somme da assegnare alla Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo per l'attuazione di iniziative di cooperazione internazionale.

[23] La partecipazione deve essere deliberata dal Consiglio dei Ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica ed eventuale convocazione del Consiglio Supremo di Difesa, e successivamente trasmessa alle Camere per l'autorizzazione. La delibera deve contenere l'indicazione per ciascuna missione l'area geografica di intervento, gli obiettivi, la base giuridica di riferimento, la composizione degli assetti da inviare, la durata programmata e il fabbisogno finanziario per l'anno in corso. Entro il 31 dicembre di ogni anno, è previsto lo svolgimento di un'apposita sessione parlamentare riguardante l'andamento delle missioni in corso, anche al fine di decidere sulla loro eventuale proroga, e per le missioni già concluse vengono indicati anche i risultati conseguiti.

parere delle Commissioni parlamentari. Dal momento che tutti gli aspetti della gestione delle missioni internazionali saranno finanziati a carico del predetto fondo, a fini di trasparenza si segnala l'opportunità che la documentazione fornita dal Governo consenta di ricostruire nel dettaglio le operazioni contabili operate sul fondo medesimo. Inoltre, poiché sono previste deroghe in via permanente all'ordinamento contabile, è necessario garantire la pubblicità nell'uso delle risorse[24].

Nelle more di attuazione della nuova legge, la cui efficacia decorre dal 2017, per il 2016 è stato emanato il decreto-legge n. 67 del 2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 131 del 2016, riguardante la proroga delle missioni internazionali per il periodo 1° gennaio 2016-31 dicembre 2016[25].

Attraverso il decreto-legge missioni sono stati integrati anche gli stanziamenti dei contributi *ex lege* n. 180 del 1992, che autorizza il MAECI, oltre alla fornitura diretta di beni e servizi, all'erogazione di "contributi ad organizzazioni internazionali, a Stati esteri e ad enti pubblici e privati italiani e stranieri aventi finalità di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e di attuazione di iniziative umanitarie e di tutela dei diritti umani"[26].

Nello spirito della legge n. 180 del 1992, che mira a "consentire la partecipazione italiana ad iniziative di pace ed umanitarie in sede internazionale", i contributi sono stati negli anni indirizzati a settori differenti da quelli tradizionalmente coperti da attività di Cooperazione allo Sviluppo, dando priorità agli aspetti di sicurezza e mediazione politica nelle crisi, e rafforzando le capacità di Stati e di Organizzazioni regionali su tali fronti.

A seguito di suggerimenti di questa Corte, per il 2016 l'attribuzione dei contributi è avvenuta in base a criteri e procedure predefinite, adottate con appositi decreti direttoriali, consultabili sul sito del Ministero.

---

[24] Si veda in proposito la delibera n. 15/SSRRCO/RQ/16 delle Sezioni riunite in sede di controllo del 4 ottobre 2016 - Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - Leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2016 (articolo 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009).

[25] In particolare, il decreto-legge prevede un'autorizzazione di spesa complessiva pari a 1.290,8 milioni da ripartire tra missioni internazionali delle forze armate e di polizia (1.030,8 milioni), 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 (260 milioni). Nel dettaglio, per quanto riguarda specificamente le iniziative di cooperazione internazionale, nella seconda parte del decreto-legge vengono indicate le risorse da destinare a favore del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale:

- 120 milioni relativi a un contributo a sostegno delle forze afghane;
- 90 milioni per iniziative volte a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni di paesi asiatici e africani che si trovano in condizioni di grave crisi, per iniziative riguardanti migrazione e sviluppo, nonché per i programmi relativi alla prevenzione, protezione e contrasto della violenza sessuale sulle donne e la tutela dei loro diritti umani;
- 22 milioni da destinare al finanziamento di alloggi provvisori per il personale in servizio presso aree di crisi;
- 11,7 milioni per la partecipazione alle iniziative PESC/PEDC, dell'OSCE e altre organizzazioni internazionali, alla Fondazione Segretariato Permanente dell'Iniziativa Adriatico Ionica, *all'European Institute of peace*, nonché al fondo fiduciario InCE istituito presso la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo;
- 6 milioni per sostenere i processi di pace, stabilizzazione e rafforzamento della sicurezza, da dividersi equamente tra le aree dell'Africa settentrionale, Medio Oriente e Afghanistan da un lato, e Africa sub-sahariana, America latina e caraibica dall'altro;
- 5,5 milioni per interventi di emergenza e sicurezza rivolti alla tutela di cittadini italiani all'estero;
- 2,1 milioni per la partecipazione a fondi fiduciari nonché a programmi delle Nazioni Unite, della NATO, al Tribunale speciale per il Libano e all'Unione per il Mediterraneo;
- 1,7 milioni da destinare a programmi di sminamento umanitario;
- 1 milione per finanziare missioni o viaggi di servizio presso aree di crisi, nonché per la partecipazione alla gestione delle crisi e le spese di funzionamento e di reclutamento del personale locale a supporto del personale del Ministero.

Nel corso del 2016 per ripartire tra i vari capitoli di spesa del Ministero le risorse previste dal decreto-legge n. 67 del 2016 sono stati emanati i due decreti del Ministro dell'economia e delle finanze n. 40926 del giugno 2016 e n. 63020 dell'ottobre 2016.

[26] I soggetti eleggibili a ricevere i contributi sono indicati in un elenco approvato con decreto dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, previo parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari. L'elenco è stato da ultimo aggiornato con il d.m. n. 364 del 2010. Il Ministro può autorizzare contributi anche a soggetti non compresi nell'elenco, ma solo per singole iniziative e sempre previa comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti.

Tuttavia, si rileva che ai suddetti criteri non è stata assegnata alcuna "pesatura", non perseguendo pienamente l'obiettivo di una ripartizione dei contributi trasparente e oggettiva, finalità che è alla base dell'emanazione dei decreti medesimi.

3.2. Programma "Promozione della pace e sicurezza internazionale"

Il sistema di relazioni internazionali intessuto dall'Italia è improntato prioritariamente al controllo dei flussi migratori e ad assicurare la sicurezza degli approvvigionamenti energetici e la libertà degli scambi, in linea con gli obiettivi indicati dal Ministro nella direttiva per l'azione amministrativa e nel piano della *performance*. Particolare importanza assume la gestione dei flussi migratori, strettamente connessa con il controllo del territorio e delle frontiere da parte delle Autorità dei paesi della sponda sud, in particolare della linea costiera e delle frontiere meridionali, nonché alle condizioni di vita delle popolazioni residenti nelle aree di transito. Gli strumenti utilizzati consistono nell'azione esplicata nei fori multilaterali, nelle visite e negli incontri realizzati con i Paesi partner e nella realizzazione di iniziative e progetti finanziati principalmente con lo strumento della legge n. 180 del 1992 e del decreto missioni internazionali.

Con riguardo alla Libia il 2016 è stato un anno cruciale, che ha visto l'Italia promuovere intensa attività diplomatica a favore della stabilizzazione del Paese, fino a decidere la riattivazione dell'Ambasciata a Tripoli e l'arrivo in sede dell'Ambasciatore (gennaio 2017). Svariate iniziative sono state assunte nel corso dell'anno, tra le quali il "Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana", firmato nel febbraio del 2017.

Con la Tunisia è stato poi rafforzato il partenariato, con la partecipazione di circa 200 aziende italiane e grazie a numerose missioni di alto livello che si sono susseguite nel corso dell'anno, avviando attività di sostegno alle Regioni svantaggiate del sud per favorirne lo sviluppo economico in funzione di lotta al traffico e al transito di migranti. L'Italia ha, inoltre, confermato il proprio rapporto strategico con l'Africa, evidenziato tra l'altro dall'installazione della base militare a Gibuti, ed ha sostenuto azioni nella fascia di instabilità che va dalla Mauritania al Corno d'Africa, zona attraverso la quale passano i principali flussi migratori sia di richiedenti asilo che di migranti economici irregolari. Nell'ambito degli accordi presi alla Conferenza Tunisia 2020, l'Italia ha destinato nel piano quinquennale 360 milioni e stipulato un accordo di cancellazione del debito per 25 milioni di euro, che, su richiesta del Governo tunisino, sono state destinati allo sviluppo delle aree svantaggiate e a favore delle fasce più giovani della popolazione, maggiormente a rischio di emigrazione.

L'Italia ha assunto in sede di Unione europea l'iniziativa dei "*compact*" con i principali Paesi di origine e transito dei flussi migratori, promuovendo l'istituzione di un fondo nazionale, il Fondo per l'Africa.

Sul piano delle iniziative diplomatiche e umanitarie il MAECI ha contribuito agli sforzi internazionali per la stabilizzazione della crisi in Siria, con incontri e tavoli di lavoro per risolvere il grave quadro militare ed umanitario, precipitato nella seconda metà dell'anno, con l'offensiva del regime per conquistare Aleppo.

I risultati conseguiti vanno letti alla luce del contesto internazionale di straordinaria difficoltà, che ha visto lo scorso anno, tra gli altri, l'acuirsi della crisi in Siria, il diffondersi del terrorismo ad opera del DAESH, l'irrisolta crisi libica, il tentato colpo di stato in Turchia, accanto ad una percezione di debolezza delle capacità dell'Unione europea di incidere sui fenomeni in atto.

Varie visite a livello politico hanno contribuito al rafforzamento delle relazioni bilaterali con Israele e Palestina e Libano, rafforzando il partenariato politico ed economico con i paesi arabi (Emirati Arabi Uniti, Arabia Saudita, Kuwait e lo Yemen). Sul piano multilaterale si registra l'elezione a membro non permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per

il 2017 e alla Presidenza dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) per il 2018.

Il programma 6, Promozione della pace e sicurezza internazionale rappresenta il secondo programma per impatto finanziario della missione 4 ed è affidato alla Direzione generale per gli affari politici e di sicurezza. Gli stanziamenti definitivi che nel corso dell'ultimo biennio risultavano in aumento registrano, invece, per il 2016 una diminuzione pari a circa 25 milioni (601,3 milioni). Come per il programma 2, anche per il programma 6 le dotazioni maggiori riguardano i trasferimenti di parte corrente, rappresentanti il 98 per cento dello stanziamento definitivo (589,1 milioni). Di questi il 74,8 per cento (440,6 milioni) grava su di un unico capitolo, il 3393, relativo ai contributi obbligatori ad organismi internazionali. Da segnalare, la riduzione dei trasferimenti in conto capitale per effetto del definanziamento del capitolo 7247, relativo alle spese per la ristrutturazione del quartier generale del Consiglio Atlantico a Bruxelles. Gli impegni di competenza rappresentano l'87 per cento dello stanziamento definitivo, mentre i pagamenti di competenza sono il 99,4 per cento dell'impegnato.

TAVOLA 11

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE – DATI DI COMPETENZA
PROGRAMMA 6 "PROMOZIONE DELLA PACE E SICUREZZA INTERNAZIONALE"

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione		*di cui stanziamento*		Economie/Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	12,90	11,08	10,35	9,50	10,35	9,50	0,00	0,00	*0,00*	*0,00*	2,56	1,58
di cui: imposte pagate sulla produzione	*0,79*	*0,77*	*0,53*	*0,42*	*0,53*	*0,42*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,26*	*0,35*
Consumi intermedi	1,08	1,00	1,01	0,84	0,81	0,71	0,20	0,13	*0,00*	*0,00*	0,06	0,16
Trasferimenti di parte corrente	577,56	589,14	565,09	512,81	561,40	509,95	5,45	2,86	*1,77*	*0,00*	10,70	76,33
Altre uscite correnti		0,11		0,11		0,11		0,00		*0,00*		0,00
Spese correnti	**591,54**	**601,33**	**576,45**	**523,27**	**572,56**	**520,27**	**5,65**	**2,99**	***1,77***	***0,00***	**13,32**	**78,06**
Investimenti fissi lordi	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01	*0,00*	*0,01*	0,00	0,00
Trasferimenti di parte capitale	34,67	0,00	34,67	0,00	34,67	0,00	0,00	0,00	*0,00*	*0,00*	0,00	0,00
Spese in conto capitale	**34,68**	**0,01**	**34,68**	**0,00**	**34,68**	**0,00**	**0,00**	**0,01**	***0,00***	***0,01***	**0,00**	**0,00**
SPESE FINALI	**626,21**	**601,34**	**611,12**	**523,27**	**607,24**	**520,27**	**5,65**	**3,01**	***1,77***	***0,01***	**13,32**	**78,06**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.3. Programma "Promozione del sistema paese"

Promuovere la cultura e la lingua italiana nel mondo è una delle missioni principali del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Si tratta di una componente valutata come "strategica" nella politica estera, in quanto riflette un interesse nazionale e investe obiettivi di natura politica ed economica, conseguibili attraverso l'attività di promozione linguistica, basata su varie linee di intervento, i cui costi, comunque, richiedono un attento monitoraggio.

In primo luogo, il Ministero, per migliorare l'offerta didattica ed incrementare il numero degli studenti di lingua italiana, ha avviato diverse iniziative, tra cui l'invio presso le università straniere richiedenti di laureati specializzati nell'insegnamento dell'italiano a stranieri nell'ambito del progetto "Laureati per l'Italiano"; il lancio del portale della "Lingua Italiana nel mondo", che raccoglie tutte le informazioni utili per gli stranieri che decidono di intraprendere o approfondire lo studio della nostra lingua e della nostra cultura; l'ampliamento dell'Albo degli ex-studenti di italiano anche a coloro che hanno autonomamente appreso la nostra lingua.

Inoltre, l'azione di promozione della cultura italiana all'estero viene perseguita direttamente a livello di istruzione scolastica primaria e secondaria, tramite le scuole italiane all'estero e le sezioni di lingua presso gli istituti di istruzione stranieri, a livello universitario,

con i lettorati ed il supporto alle cattedre di italianistica ed a livello extracurricolare, tramite i corsi di lingua degli Istituti italiani di cultura.

Le principali iniziative hanno riguardato l'erogazione di contributi per la creazione e il sostegno delle cattedre di italiano presso le università straniere in 73 paesi, affinché queste possano assumere docenti *in loco*, preferibilmente se provenienti dall'Italia, 17 progetti di insegnamento a distanza a livello universitario ed il mantenimento di 110 lettori di ruolo presso dipartimenti e cattedre di italianistica.

L'attività di promozione della lingua e cultura italiana viene effettuata anche attraverso le istituzioni scolastiche ed educative all'estero, in virtù delle previsioni del Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione del 1994 (d.lgs. n. 297 del 1994), che assegna al MAECI compiti di gestione, vigilanza e monitoraggio della rete scolastica italiana nel mondo e delle sue articolazioni. Tali attività si esplicano necessariamente attraverso un raccordo con il MIUR e, a seconda delle materie, con il MEF; con i quali viene innanzitutto definito, attraverso decreto interministeriale a firma dei Ministri, il contingente del personale scolastico da destinare o mantenere all'estero[27], cui si aggiunge quello delle scuole europee[28], per il quale il MAECI non ha oneri finanziari. Per l'attività di insegnamento della lingua italiana il Ministero ha garantito un supporto attraverso l'erogazione di contributi[29] alle scuole, secondo criteri aggiornati o definiti con "decreti trasparenza". La recente emanazione del decreto legislativo n. 64 del 2017 in attuazione della delega prevista dall'articolo 1, commi 180 e 181, della legge n. 107 del 2013, sul riordino e sull'adeguamento della normativa in materia di istituzioni e iniziative scolastiche italiane all'estero ha l'obiettivo di realizzare un coordinamento tra il MAECI e il MIUR nella gestione della rete scolastica per adattarsi alla realtà socio-economica dei Paesi in cui si opera, integrandolo con i diversi interventi finalizzati per diffondere della cultura italiana all'estero.

La riforma, secondo quanto prevede il decreto legislativo, non dovrebbe comportare oneri aggiuntivi[30].

Nel 2016, inoltre, il Ministero ha offerto borse di studio[31], che mirano a favorire la cooperazione culturale internazionale e la diffusione della conoscenza della lingua, della cultura e della scienza italiana, concesse per studi o ricerche nell'ambito di lauree triennali/specialistiche, dottorati, master, perfezionamenti[32] in base a quanto stabilito dalla legge n. 288 del 1955 e successive modifiche e integrazioni e da Accordi culturali bilaterali e relativi programmi esecutivi, accordi multilaterali, intese intergovernative e convenzioni *ad hoc* per il sostegno di progetti speciali di internazionalizzazione con Università, Centri di ricerca e di alta formazione artistica in Italia[33].

---

[27] Il limite di 624 unità, definito dalla legge n. 135 del 2012 (c.d. "*spending review*") comprende 34 dirigenti scolastici presso Ambasciate e Consolati, 211 unità nelle scuole statali, comprensive di dirigenti scolastici, Direttori dei Servizi Generali e Amministrativi-DSGA e docenti, 28 docenti nelle paritarie, 81 docenti nelle istituzioni scolastiche straniere, 160 docenti e amministrativi sui corsi, 110 lettori. Il MAECI si è occupato della formazione a distanza per il personale di ruolo attraverso una apposita piattaforma *on-line* attivata da Indire (Istituto nazionale per la documentazione, innovazione e ricerca educativa), ente collegato al MIUR.

[28] 110 unità complessive nell'anno scolastico 2016/2017.

[29] Alle scuole paritarie è stata erogata una somma complessiva di 1,2 milioni di euro; alle scuole straniere, per il mantenimento o inserimento dell'insegnamento della lingua italiana, i contributi sono stati pari a 244.615 euro; per la formazione di docenti locali di italiano nelle scuole locali (paritarie o straniere) sono stati erogati 58.000 euro; alle scuole statali sono stati altresì erogati 32.843 euro, per l'integrazione di alunni disabili o con difficoltà di apprendimento.

[30] I capitoli del MAECI interessati dalla riforma, per i quali non si prevedono oneri aggiuntivi, sono: 2502, 2503, 2514, 2560 e 7248.

[31] In favore di 700 ricercatori e studenti provenienti da più di 100 Paesi.

[32] Dal 2012 l'iter di selezione e assegnazione è consultabile *on-line*.

[33] Le borse sono concesse ai cittadini stranieri e agli Italiani Residenti all'Estero (IRE). Oltre alle borse offerte nell'ambito del bando ordinario, il MAECI conferisce borse di studio a studenti stranieri impegnati in attività di studio previste dai cosiddetti "Progetti Speciali", avviati con prestigiose istituzioni di formazione accademica *post-lauream*. Al pari delle borse di studio, gli scambi giovanili, attraverso specifici progetti, favoriscono un arricchimento di esperienze e conoscenze in vari settori e la conoscenza delle reciproche tradizioni e culture.

Altro asse portante del programma è costituito dal sostegno all'internazionalizzazione delle imprese italiane. Si tratta di attività di coordinamento dell'attività di diplomazia economica svolta dalle sezioni economiche di Ambasciate e Consolati, che affiancano le aziende sui mercati esteri[34]. In materia di assistenza alle imprese e alle loro organizzazioni, nel 2016 il Ministero ha realizzato la piattaforma *infoMercatiEsteri*, alimentata con dati provenienti dalla rete diplomatico-consolare, dall'Agenzia ICE, dall'Ente Nazionale per il Turismo (ENIT) e dalle Camere di Commercio italiane all'estero, che rende disponibili notizie e inquadramenti su 125 Paesi (nel 2016 è stato aggiunto il Gabon, mentre non è più presente la Libia) e su 11 macro settori[35] e lo sviluppo della piattaforma *ExTender*, sistema informativo su gare d'appalto internazionali e grandi progetti, anch'esso alimentato da MAECI, Agenzia ICE e Camere di Commercio italiane[36].

Il programma 9 "Promozione del sistema Paese" è gestito dalla Direzione generale per la promozione del sistema Paese ed ha uno stanziamento definitivo di competenza pari a 161,6 milioni. La dotazione finanziaria risulta equamente ripartita tra redditi di lavoro dipendente (64 milioni) e trasferimenti di parte corrente (79,1 milioni). Rispetto all'esercizio precedente si osserva una riduzione dell'8,2 per cento della voce costo del personale e un incremento dei trasferimenti di parte corrente del 3,8 per cento.

Gli impegni di competenza rappresentano il 92,4 per cento dello stanziamento definitivo, mentre i pagamenti di competenza sono pari al 93 per cento dell'impegnato.

TAVOLA 12

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE – DATI DI COMPETENZA

PROGRAMMA 9 PROMOZIONE DEL SISTEMA PAESE

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	69,76	64,03	62,81	56,09	61,68	55,48	2,24	1,81	*1,11*	*1,19*	5,84	6,75
di cui: imposte pagate sulla produzione	0,98	0,85	0,61	0,48	0,61	0,48	0,00	0,00	*0,00*	*0,00*	0,36	0,37
Consumi intermedi	5,47	4,83	5,29	4,38	3,28	2,83	2,02	1,55	*0,00*	*0,00*	0,18	0,44
Trasferimenti di parte corrente	76,17	79,16	72,85	76,36	69,02	68,96	3,83	7,40	*0,00*	*0,00*	3,31	2,80
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	14,25	13,25	14,25	13,25	14,25	13,25	0,00	0,00	*0,00*	*0,00*	0,00	0,00
Altre uscite correnti	0,20	0,20	0,09	0,10	0,08	0,09	0,01	0,01	*0,00*	*0,00*	0,12	0,11
Spese correnti	151,60	148,22	141,04	136,93	134,05	127,35	8,10	10,76	*1,11*	*1,19*	9,45	10,10
Investimenti fissi lordi	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,00	0,00	*0,00*	*0,00*	0,00	0,00
Spese in conto capitale	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,00	0,00	*0,00*	*0,00*	0,00	0,00
SPESE FINALI	151,62	148,24	141,06	136,94	134,07	127,37	8,10	10,77	*1,11*	*1,19*	9,45	10,10
SPESE COMPLESSIVE	151,62	148,24	141,06	136,94	134,07	127,37	8,10	10,77	*1,11*	*1,19*	9,45	10,10

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[34] Il Ministero ha comunicato di aver commissionato per la prima volta una indagine a DOXA con l'intento di verificare il grado di conoscenza, utilizzo e la valutazione complessiva da parte delle P.M.I. (Piccole e Medie Imprese) della Diplomazia Economica ed uno studio alla società Prometeia, volto a quantificare il valore dell'attività della diplomazia a sostegno delle imprese sull'economia italiana. Secondo l'analisi di Prometeia, presentata a inizio 2017, l'impatto economico dell'attività, in termini di effetti diretti, indiretti e indotti sulla crescita dell'economia italiana nel suo complesso sarebbe pari a 16 miliardi di euro di valore aggiunto nel 2015, cioè a 1,1 per cento del Pil.

[35] Nel 2016 la piattaforma ha registrato 544.564 accessi, con 1.322.746 visualizzazioni di pagina.

[36] Nel 2016 la piattaforma ha registrato 2.205.945 accessi (con una media mensile di 183.829 accessi). Nel 2016 sono state validate 9.788 informazioni - di cui 8.995 gare e 793 anticipazioni di gare e grandi progetti (*Early Warning*) - delle 10.514 informazioni complessivamente transitate nella piattaforma. Tali informazioni sono state distribuite a 13.899 destinatari (di cui 2.404 iscritti nel 2016).

3.4. Programmi "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari" e "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese".

Al 31 dicembre 2016 il MAECI disponeva di una rete all'estero composta da 298 strutture[37]. Tale assetto si presenta come il risultato di due diverse fasi di riorganizzazione e ri-orientamento della rete diplomatica, consolare e culturale, operate negli ultimi anni, da cui l'Amministrazione si aspetta risparmi di spesa che verranno valutati dalla Corte.

L'applicazione del decreto-legge n. 95 del 2012 (c.d. "*Spending review*") ha comportato la soppressione di 35 strutture tra Rappresentanze diplomatiche, Uffici consolari ed Istituti di cultura[38]ed operato, conseguentemente, una attività di ri-orientamento della rete diplomatico-consolare al fine di assicurare il progressivo rafforzamento della presenza istituzionale italiana in Paesi di nuova priorità sul piano politico-strategico e della sicurezza o in aree economicamente emergenti, pur in un contesto caratterizzato da disponibilità finanziarie e di personale decrescenti. In tale ottica è stata incentivata la modalità di accesso a distanza quando possibile ("Consolato *on-line*") e rafforzato, ove ne sussistano le condizioni, la rete degli Uffici onorari.

Occorre precisare che il conferimento dell'incarico per l'esercizio delle funzioni consolari onorarie non costituisce rapporto di pubblico impiego né rapporto di lavoro subordinato, ma rapporto di servizio volontario per l'espletamento delle funzioni onorarie in favore dello Stato. L'incarico del funzionario consolare onorario è onorifico e gratuito (art. 72 del d.P.R. n. 18 del 1967), talché gli eventuali rimborsi e contributi corrisposti dallo Stato rappresentano un parziale rimborso per la gestione di Uffici le cui spese sono a carico del funzionario che ne ha la titolarità.

La presenza degli Uffici consolari onorari è concentrata prevalentemente in Paesi caratterizzati da comunità di italiani residenti particolarmente numerose o interessati da crescenti flussi turistici di connazionali[39]. La rete consolare onoraria italiana consta, al 31 dicembre 2016, di 543 Uffici (2 in più del 2015) di cui 401 attualmente "operativi", ossia con titolare nell'esercizio delle funzioni. La procedura di rendicontazione dei contributi, in risposta alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti in materia in sede di Rendiconto generale 2015, è in corso di revisione con la specifica finalità di garantire maggiore trasparenza nella rendicontazione dei contributi e incisività nei controlli sulle spese effettuate dai beneficiari.

La rappresentanza all'estero e le modalità di erogazione a favore dei cittadini e delle imprese di molteplici servizi, la cui domanda è in costante aumento, risulta una delle attività centrali del MAECI. Negli ultimi anni, peraltro, il blocco del *turn-over* e le misure di revisione della spesa pubblica hanno prodotto una netta riduzione del personale di ruolo destinato a prestare servizio sulla rete all'estero. In tale contesto, allocare sulla rete le risorse umane disponibili in modo efficace ed efficiente rappresenta un obiettivo prioritario per l'Amministrazione.

L'allocazione del personale ha privilegiato le sedi *extra* UE, al fine di assicurare una proiezione del sistema Paese nei mercati emergenti e nelle aree di crisi. Al 31 dicembre 2016 il personale in servizio in sedi ricomprese in tali aree corrispondeva a circa il 70 per cento del

---

[37] 124 Ambasciate, 8 Rappresentanze Permanenti presso le Organizzazioni Internazionali, 80 Uffici Consolari, 83 Istituti di Cultura, 1 Delegazione Diplomatica Speciale e 2 Sezioni Distaccate di Rappresentanze diplomatiche. Inoltre, anche per l'anno 2016 è proseguita l'azione di valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato all'estero, in attuazione delle disposizioni della legge n. 296 del 2006, per individuare gli edifici e gli spazi non più utilizzati per finalità istituzionali, tra quelli iscritti a patrimonio a seguito della ricognizione complessiva di tali proprietà avviata a partire dal 2007 dal Ministero con il supporto dell'Agenzia del Demanio. Nell'ambito del piano di razionalizzazione e valorizzazione degli immobili e nel più ampio quadro del rispetto degli obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica, l'Amministrazione ha comunicato di aver individuato ulteriori tipologie di immobili, divenuti alienabili attraverso la procedura di "passaggio al patrimonio disponibile".

[38] Il Ministero ha comunicato che complessivamente dal 2007 ad oggi sono stati chiusi 63 Uffici all'estero.

[39] Alcuni consolati onorari, operando in Paesi di secondario accreditamento (dove non sono presenti rappresentanze diplomatiche o uffici consolari di I categoria) costituiscono l'unica stabile presenza istituzionale italiana (es. Haiti, Togo e Burkina Faso, ecc.).

totale delle risorse umane in servizio all'estero.

L'allocazione delle risorse umane sulla rete è stata effettuata facendo crescente ricorso agli strumenti di flessibilità, missioni ed assegnazioni brevi, effettuandone ben 68 nell'anno in riferimento. La riduzione del personale di ruolo è stata in parte compensata dall'aumento del personale a contratto in servizio nella rete estera, aumentato di 71 unità nel 2016 rispetto all'anno precedente.

Nell'ottica di ottimizzare l'allocazione delle risorse umane a disposizione, il MAECI ha favorito il posizionamento del personale di ruolo in attività che per effetto di disposizioni normative o in virtù di considerazioni di opportunità sono riservate a tale categoria, mentre le posizioni residue sono state in parte coperte da personale a contratto assunto localmente, principalmente per quelle mansioni per le quali la conoscenza di lingua, usi e ambienti locali risultavano essenziali. L'Amministrazione ha comunicato che nel 2017 sarà introdotta una maggiore flessibilità di impiego del personale delle aree funzionali in servizio all'estero grazie al contratto integrativo sottoscritto il 1° dicembre 2016.

Il programma 12, "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari" si riferisce alla gestione delle strutture all'estero e dei servizi per la rappresentanza degli uffici all'estero. Il programma, che è assegnato alla Direzione generale per l'Amministrazione, l'informatica e le comunicazioni con risorse per il 93,8 per cento intestate alla voce dei consumi intermedi, ha subito nell'ultimo triennio incrementi delle dotazioni per un totale di 34,2 milioni, di cui 16 milioni nel corso dell'ultimo esercizio. L'aumento rispetto al 2015 riguarda gli stanziamenti di competenza delle Rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari di prima categoria (15 milioni)[40]. Si osserva, invece, un'inversione di tendenza rispetto all'esercizio precedente sugli investimenti fissi lordi delle spese in conto capitale, che nel 2016 si incrementano per 34,8 milioni[41]. Gli impegni di competenza rappresentano il 92,3 per cento dello stanziamento definitivo, mentre i pagamenti di competenza sono il 90,5 per cento dell'impegnato.

Il programma 13, "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese" attiene specificamente alla rete estera e riguarda le attività connesse alla cooperazione politica, economica, culturale delle sedi all'estero, alle questioni economico-commerciali e a carattere finanziario, nonché alla promozione commerciale e alla cooperazione nel settore scientifico e tecnologico. Nel Programma sono altresì ricomprese le spese relative alle visite di Stato, ufficiali ed alta rappresentanza e alla gestione dei flussi migratori e degli affari consolari. La Direzione generale competente è quella per le risorse e l'innovazione.

La tavola che segue evidenzia che gli stanziamenti definitivi, pari complessivamente a 535,8 milioni sono quasi interamente destinati alla categoria dei redditi da lavoro dipendente (98,9 per cento). Si tratta, in particolare di spese relative al pagamento delle competenze accessorie del personale della rete estera e al pagamento delle retribuzioni al personale assunto a contratto dalle rappresentanze diplomatiche, dagli uffici consolari e dagli istituti di cultura all'estero. Risultano in diminuzione rispetto all'esercizio precedente i consumi intermedi, che da 17 milioni passano a 6,1 milioni.

Gli impegni di competenza rappresentano il 96,3 per cento dello stanziamento definitivo, mentre i pagamenti di competenza sono il 99,5 per cento dell'impegnato.

---

[40] Si tratta di un capitolo che risulta sempre sottostimato rispetto alle dotazioni necessarie e pertanto in corso d'esercizio riceve integrazioni che per il 2016 sono state pari a 53,3 milioni.

[41] In particolare si tratta di incrementi sugli stanziamenti definitivi di competenza che si riscontrano sul capitolo 7245, "Acquisto e relativi oneri accessori, ristrutturazioni e costruzioni e relative spese connesse di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari nonché ad alloggi per il personale", per circa 19,8 milioni (sul capitolo si registrano per il 2016 residui di nuova formazione per circa 21,6 milioni a fronte di uno stanziamento definitivo pari a 21,7 milioni) e sul capitolo 7248 "Dotazione finanziaria in conto capitale per le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria", per circa 15 milioni (sul capitolo in corso d'anno si è registrato un incremento pari a circa 9,7 milioni con DMT n. 86327 del 2016 per far fronte ad esigenze dell'Ambasciata di Islamabad per 6 milioni e di Teheran per 1,7 milioni e del Consolato generale di Lagos per 2 milioni).

TAVOLA 13

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE – DATI DI COMPETENZA

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)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Programma: 12												
Spese per il personale	1,98	1,78	1,72	1,58	1,72	1,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,26	0,20
di cui: imposte pagate sulla produzione	*0,12*	*0,11*	*0,09*	*0,08*	*0,09*	*0,08*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,03*	*0,03*
Consumi intermedi	103,00	118,97	102,94	118,97	102,52	118,95	0,42	0,02	0,00	0,00	0,07	0,00
Spese correnti	104,98	120,75	104,66	120,55	104,24	120,52	0,42	0,02	0,00	0,00	0,32	0,21
Investimenti fissi lordi	6,03	40,85	4,09	28,71	4,08	14,56	1,95	26,30	1,94	12,15	0,00	0,00
Spese in conto capitale	**6,03**	**40,85**	**4,09**	**28,71**	**4,08**	**14,56**	**1,95**	**26,30**	**1,94**	**12,15**	**0,00**	**0,00**
SPESE FINALI	**111,01**	**161,61**	**108,75**	**149,25**	**108,33**	**135,08**	**2,36**	**26,32**	**1,94**	**12,15**	**0,32**	**0,21**
SPESE COMPLESSIVE	**111,01**	**161,61**	**108,75**	**149,25**	**108,33**	**135,08**	**2,36**	**26,32**	**1,94**	**12,15**	**0,32**	**0,21**
Programma: 13												
Spese per il personale	524,93	529,63	509,37	510,01	509,49	509,35	5,51	5,50	3,04	2,89	9,93	14,77
di cui: imposte pagate sulla produzione	*5,39*	*3,27*	*1,56*	*2,47*	*1,56*	*2,47*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*3,83*	*0,80*
Consumi intermedi	17,04	6,16	6,97	5,87	4,40	3,74	12,63	2,13	*10,07*	*0,00*	0,01	0,30
Trasferimenti di parte corrente	0,20	0,00	0,03	0,00	0,03	0,00	0,17	0,00	*0,17*	*0,00*	0,00	0,00
Spese correnti	**542,17**	**535,79**	**516,37**	**515,87**	**513,92**	**513,09**	**18,31**	**7,63**	***13,28***	***2,89***	**9,94**	**15,07**
SPESE FINALI	**542,17**	**535,79**	**516,37**	**515,87**	**513,92**	**513,09**	**18,31**	**7,63**	***13,28***	***2,89***	**9,94**	**15,07**
SPESE COMPLESSIVE	**542,17**	**535,79**	**516,37**	**515,87**	**513,92**	**513,09**	**18,31**	**7,63**	***13,28***	***2,89***	**9,94**	**15,07**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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. Programmi "Istruzione prescolastica", "Istruzione primaria", "Istruzione secondaria di primo e di secondo grado"; 3.1.2. Programma "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica"; 3.1.3. Programma "Istruzione post secondaria degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale"; *3.2. Missione "Istruzione universitaria"; 3.3. Gli istituti di alta cultura. 3.4. Missione "Ricerca e innovazione":* 3.4.1. Il nuovo Programma Nazionale di Ricerca 2015-2020; 3.4.2. Le risorse assegnate al PNR; 3.4.3. Stato di attuazione del PNR; 3.4.4. Stato di attuazione delle attività e dei progetti avviati in esercizi pregressi; 3.4.5. Le risorse provenienti dalla Comunità europea

Considerazioni di sintesi

Di particolare rilievo appaiono nel 2016 le attività del Ministero volte all'attuazione della legge n. 107 del 2015 che, alla luce delle risorse stanziate nel Fondo per la "Buona scuola", hanno previsto una significativa revisione del sistema di istruzione, fondata su una nuova autonomia degli istituti scolastici e un rafforzamento dell'offerta formativa attraverso organici più ampi e un nuovo modello di insegnamento.

Le analisi svolte si sono, in primo luogo, soffermate, accanto alla tenuta dei risultati di contenimento e razionalizzazione realizzati nei precedenti esercizi, sul completamento e gli effetti del piano straordinario di assunzione di personale docente e sui risultati del nuovo concorso a cattedre per il personale docente.

Sotto il primo profilo, l'attuazione, nei tempi previsti, del piano straordinario di assunzioni del personale docente (con la nomina in ruolo di più di 86.000 unità) unito alle nomine ordinarie effettuate per l'anno scolastico 2016/2017 (14.599 unità), ha prodotto risultati rilevanti sia in funzione delle esigenze didattiche e organizzative delle istituzioni scolastiche sia in relazione alla consistenza del personale precario.

Meno incisivi rispetto alle aspettative sono risultati gli effetti sulla consistenza delle Graduatorie ad Esaurimento (GAE) (che, pur ridotte di un terzo, risentono dei provvedimenti giurisdizionali concernenti l'inserimento dei diplomati magistrali), nonché sul ricorso al personale supplente (la cui crescita, nel 2016, si riconduce ad un complesso di ragioni tra cui: la mancanza di iscritti in alcune GAE, il mancato completamento di alcune procedure concorsuali, gli effetti della mobilità straordinaria, l'istituzione di posti di sostegno in deroga).

Complessa è stata anche la definizione del nuovo concorso a cattedre (620 procedure concorsuali attivate nelle Regioni) a seguito sia dello slittamento delle prove scritte sia del contenzioso avviato dopo lo svolgimento delle stesse prove che ha dato vita ad una serie di misure cautelari di ammissione con riserva a prove scritte suppletive.

Un approfondimento è stato, poi, rivolto alle misure aventi ad oggetto l'ammodernamento dell'intero sistema scolastico, incentrate sul completamento di interventi di edilizia scolastica (nel cui ambito si è registrato: l'avvio di tutti gli interventi programmati sulle diverse fonti di finanziamento, l'avanzato stato di attuazione del progetto "scuole sicure", la buona *performance* del sistema di finanziamento tramite mutui con oneri di ammortamento a carico dello Stato e il ritardo nell'avvio del programma "scuole innovative") e sull'innovazione digitale nella scuola.

Ulteriori analisi, nell'ambito degli interventi diretti a potenziare l'offerta formativa, hanno preso in esame quelli tesi a potenziare i percorsi di alternanza scuola-lavoro (in relazione ai quali l'entrata in vigore della legge n. 107 del 2015, sia pur in modo graduale, ha determinato un significativo aumento del numero degli studenti coinvolti) e la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore, i cui positivi risultati suggeriscono di proseguire nella strada intrapresa, considerato che gli Istituti Tecnici Superiori, in linea con le principali esperienze europee, rappresentano una realtà innovativa nel sistema terziario che sembra, oltretutto, rispondere in maniera efficace alle esigenze del mondo produttivo italiano.

Quanto all'istruzione superiore, la presente relazione, nel rinviare al prossimo Referto sul sistema universitario per una analisi più dettagliata sulle politiche in materia di istruzione universitaria, si è soffermata sul sistema dell'Alta formazione artistica e musicale che, pur collocato dalla legge di riforma n. 508 del 1999 nell'ambito dell'istruzione terziaria, appare solo in parte equiparato al sistema universitario, non condividendo un quadro regolamentare idoneo a garantire la qualità dell'offerta formativa.

Il processo di riordino ha evidenziato, nell'esercizio in esame, evidenti segni di ripresa sia sotto il profilo della *governance* del sistema sia in quello del reclutamento, entrambi improntati ad una autonomia responsabile delle istituzioni AFAM.

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) che, a differenza del precedente piano, si configura come uno strumento agile di priorità e coordinamento.

Resta, peraltro, ancora problematico il sistema di finanziamento atteso che, accanto alle risorse provenienti dal PON Ricerca e Innovazione 2014-2020 e dal Fondo di sviluppo e coesione, si conferma anche nell'esercito 2016, la progressiva riduzione dei contributi statali, in particolare provenienti dal FIRST, che, unita al ritardo nella ripartizione delle risorse, non ha consentito l'avvio di nuovi progetti ed ha permesso di indirizzare appena 10 milioni ad una delle linee di azione più rilevanti del nuovo PNR (Fare ricerca in Italia).

Ciò nonostante, significative appaiono le prime attuazioni del PNR concentrate essenzialmente sulle linee di azione finanziate con le risorse europee e con quelle derivanti dal Fondo di sviluppo e coesione. Si segnalano al riguardo gli interventi adottati nell'ambito del programma "Capitale Umano" (Promozione dei dottorati innovativi, Fare ricerca in Italia *Contamination Lab*) e nel programma "Cooperazione pubblico-privato e ricerca industriale" (Sviluppo e potenziamento di 4 nuovi cluster tecnologici nazionali).

Quanto allo stato di attuazione delle attività e dei progetti avviati in esercizi pregressi, risultano ancora in corso numerose progettualità, risalenti ai precedenti regimi di aiuto, finanziati 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, dal fenomeno, di particolare consistenza, della revoca dei finanziamenti agevolati.

In relazione alle risorse comunitarie, critica risulta ancora, nel 2016, la gestione delle risorse provenienti dalla Comunità europea riconducibili al PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013. Il ritardo accumulato si riconduce, da un lato, alla lentezza nell'avvio del programma e, dall'altro, alla procedura di interruzione dei pagamenti comunicata dai Servizi della Commissione europea nel maggio 2015, in relazione a carenze emerse durante i controlli di competenza dell'Autorità di *audit*.

Il perdurare delle problematiche giudiziarie su diverse misure del Programma, hanno determinato, in discontinuità con le scelte del passato, la richiesta alla Commissione europea di

"sospendere", ai sensi dell'art. 95 del Regolamento generale comunitario, le parti interessate dai procedimenti penali (per un ammontare pari a circa 973 milioni), al fine di "liberare" le restanti misure, anche gestite dal MISE, dalla procedura di interruzione ed ottenere il rimborso per i progetti che risulteranno regolari.

Procede, invece, speditamente l'attuazione delle misure programmate nel PON 2014–2020 e la partecipazione italiana al Programma *Horizon 2020* che, tuttavia, necessita di un migliore "accompagnamento" degli attori della ricerca, sia pubblici sia privati, da parte delle Amministrazioni centrali e locali (Ministeri, Regioni) e da parte del MIUR.

Passando all'analisi dei dati contabili, il consuntivo 2016 del MIUR, che ha registrato indici coerenti con la natura delle relative spese, ha mostrato impegni di competenza pari a 54,6 miliardi (52,8 miliardi nel 2015) e pagamenti totali pari a 54,6 miliardi (53,6 miliardi nel 2015).

L'analisi economica ha evidenziato un andamento in crescita dei redditi da lavoro dipendente riconducibile, in gran parte, alla missione "Istruzione scolastica" ed assorbiti, quasi interamente, dalle competenze spettanti al personale scolastico.

Tale andamento - che riflette solo in parte la difficile tenuta dei risultati di contenimento della spesa (sostanzialmente ascrivibile, nel 2016, alla sola crescita dei docenti di sostegno) - si riconduce al completamento del piano ordinario e straordinario delle assunzioni del personale docente per l'anno scolastico 2015-2016 (che ha prodotto gran parte dei suoi effetti proprio nell'esercizio in esame) e alle prime assunzioni del nuovo concorso a cattedre per il personale docente bandito nel febbraio 2016.

Diverso è l'andamento dei consumi intermedi che hanno registrato, in termini di impegno, un decremento pari a circa 450 milioni (sono passati da 1,65 miliardi del 2015 a circa 1,2 miliardi del 2016); analogamente diminuiscono i pagamenti per circa 82 milioni (sono passati da 1,24 miliardi del 2015 a circa 1,16 miliardi del 2016) 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 fruisce, nel 2016, di ulteriori 123,9 milioni stanziati dalla legge n. 107 del 2015.

Le risorse complessive, pagate soprattutto in conto residui, sono state in gran parte destinate alle spese di funzionamento amministrativo e didattico delle scuole, nonché alle spese di pulizia e alle spese per il programma di manutenzione e decoro degli edifici adibiti a sede di istituzioni scolastiche ("Scuole belle").

La scadenza, prima, e la risoluzione poi delle convenzioni delle aziende aggiudicatarie di alcuni lotti dei servizi di pulizia ha determinato l'adozione del recente DL n. 50 del 2017 che, pur assicurando condizioni igieniche e interventi di piccola manutenzione degli edifici scolastici, continua a richiedere la proroga dei contratti in corso e non risolve in via definitiva il problema dei lavoratori appartenenti alla categoria dei LSU.

1. Programmazione strategica e finanziaria

Le politiche in materia di istruzione e ricerca indicate nel Documento di economia e finanza per il 2016 - che, in generale, ha rivisitato e ampliato l'approccio e gli obiettivi del 2015, allineandoli con l'Analisi annuale della Crescita della Commissione europea e con le Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea sulla politica economica - continuano a sostenere lo sviluppo del capitale umano in un'ottica diretta a favorire la crescita e incentivare la produttività nel medio e lungo termine.

Si tratta di un obiettivo che, includendo il miglioramento dell'istruzione, lo sviluppo della ricerca tecnologica e la promozione della scienza e della cultura, rappresenta la vera priorità della politica nazionale.

In tale direzione sono stati avviati interventi significativi, anche da un punto di vista finanziario, in primo luogo, nel settore dell'istruzione scolastica[1] con l'obiettivo di garantire la

[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

stabilità e la formazione degli insegnanti, ampliare l'offerta formativa, completare il sistema di valutazione delle scuole e dei docenti, ridurre il tasso di abbandono scolastico, rafforzare il legame tra istruzione e mondo del lavoro, incoraggiare i percorsi di studio degli istituti tecnici superiori (ITS), attivare i nuovi laboratori di occupabilità, migliorare le infrastrutture e gli ambienti di apprendimento attraverso il completamento degli interventi di edilizia scolastica e lanciare il piano nazionale della scuola digitale.

Diverse misure riguardano, inoltre, l'università e la ricerca, accomunate dall'avvio di un piano straordinario per il reclutamento di ricercatori, sia universitari sia di Enti di ricerca, cui si aggiungono risorse stanziate per 500 cattedre di eccellenza e i fondi aggiuntivi per il reclutamento di professori di I fascia.

Nel settore universitario, di rilievo appare l'approvazione, nell'agosto del 2016, del piano triennale di sviluppo 2016-2018 caratterizzato da una maggiore autonomia degli atenei nella costruzione dei percorsi di laurea e nella programmazione della didattica, mentre, nell'ambito della ricerca si sottolinea il varo definitivo del nuovo Programma Nazionale 2015-2020 per un piano di investimenti pari a 2,4 miliardi circa, di cui 1,9 miliardi a carico del MIUR e 500 milioni provenienti dal Fondo di sviluppo e coesione.

Il quadro programmatico sopra descritto assume una più significativa valenza alla luce dei dati tratti dall'ultimo *Country Report* 2017 della Commissione europea che, pur sottolineando i progressi registrati nell'ultimo semestre, ha evidenziato nel settore istruzione e competenze: risultati variegati nel programma dell'OCSE per la valutazione internazionale degli studenti (con percentuali prossime alla media UE nella lettura e nella matematica e leggermente superiore nelle scienze); elevati tassi di abbandono per i nati fuori della UE; criticità nella fase iniziale di attuazione del piano straordinario di assunzione degli insegnanti; insufficiente finanziamento del sistema di istruzione superiore e tassi di istruzione terziaria inferiori alla media UE; necessità di rafforzare l'apprendistato e l'apprendimento basato sul lavoro; la necessità di completare il quadro politico per l'apprendimento degli adulti.

Maggiori ritardi vengono, inoltre, segnalati nel settore della ricerca e dell'innovazione nel cui ambito: il livello di investimenti in Ricerca e Sviluppo (R&S) risulta ancora inferiore a quello degli altri paesi della UE (1,33 per cento del Pil a fronte di una media UE del 2,03 per cento) considerato il divario maggiormente accentuato nel settore della spesa per R&S del settore privato (0,74 per cento del Pil a fronte del 1,30 per cento della media UE); la dotazione di persone altamente qualificate nei settori della scienza, dell'ingegneria e dell'informatica[2] risulta ancora insufficiente; la collaborazione tra il mondo accademico e le imprese continua ad essere limitata; il numero di *start up* innovative e di imprese ad alta intensità di R&S registra una diffusione ancora non elevata.

Le priorità politiche e gli indirizzi strategici del MIUR, indicati nei documenti di programmazione per il 2016, pur inserendosi in un contesto economico e finanziario di rilevante complessità, si allineano agli obiettivi nazionali e rispondono sostanzialmente alle criticità evidenziate che vengono affrontate, non solo sotto un profilo organizzativo ma, in maniera significativa, anche sotto il profilo finanziario.

Le linee strategiche indirizzate al settore scolastico - cui sono destinati 44,8 miliardi assorbiti per il 96 per cento dal funzionamento delle istituzioni scolastiche - prevedono, accanto al completamento delle assunzioni di docenti e dirigenti scolatici: l'attuazione effettiva del nuovo

---

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.

[2] Concorrono a tale risultato sia il basso tasso di istruzione terziaria, sia, nell'ambito dei laureati, lo scarso numero di laureati nelle facoltà scientifiche e sia, nell'ambito degli studiosi, il numero significativo di ricercatori che hanno lasciato il paese.

organico dell'autonomia; il potenziamento e lo sviluppo dell'offerta formativa; le azioni di inclusione scolastica degli alunni disabili; le misure per ridurre la dispersione scolastica e gli interventi per potenziare i percorsi di alternanza scuola-lavoro.

Concorrono, inoltre, al miglioramento dell'offerta formativa l'obbligo di formazione permanente del personale scolastico e la diffusione della cultura della valutazione cui ancorare priorità formative e obiettivi dirigenziali.

Di particolare rilievo risultano, ancora, tra le priorità 2016, le 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.

Anche le linee di indirizzo per l'università e l'AFAM - cui sono destinati 7,8 miliardi assorbiti per l'88 per cento dal Fondo per il finanziamento ordinario delle università - pongono l'accento, nel quadro degli obiettivi definiti nella legge n. 240 del 2010, sulla promozione della qualità e sull'incremento di efficienza; viene, inoltre, riservata una particolare attenzione ai percorsi di internazionalizzazione e alla promozione del diritto allo studio universitario nonché al processo di revisione delle istituzioni AFAM (*governance*, struttura formativa, razionalizzazione territoriale, modalità di reclutamento).

Il settore della Ricerca - cui sono destinati 2,1 miliardi - si propone l'avvio delle iniziative definite nel nuovo Piano Nazionale delle Ricerche 2015-2020 attraverso una efficace sinergia con le Regioni interessate e gli *stakeholder* del sistema ricerca e una più intensa integrazione degli 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.

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 55.046 milioni che raggiungono i 55.745 milioni in sede di previsioni definitive (+1,3 per cento), mentre gli stanziamenti iniziali di cassa, in misura pari agli stanziamenti definitivi di competenza, raggiungono, a fine esercizio, i 57.300 milioni, pari ad un incremento del 2,8 per cento.

Nel confronto con il precedente esercizio si evidenzia un incremento del 4,6 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza (circa 2.468 milioni) e oltre tre punti percentuali in termini di cassa.

L'analisi per missioni mostra che gran parte delle maggiori risorse risultano assorbite dalla missione "Istruzione scolastica" (2.420 milioni) e, in particolare, dai programmi destinati al funzionamento del sistema scolastico, interessati, nel precedente esercizio, dal piano straordinario di assunzione del personale docente, i cui effetti finanziari si sono in gran parte prodotti nell'esercizio in esame.

Molto più contenuta si presenta invece la crescita delle risorse stanziate nella missione "Ricerca e innovazione" (circa 136 milioni), riconducibile a nuove reiscrizioni per residui perenti, e nella missione "Istruzione universitaria" (88 milioni) riconducibili alle misure introdotte dalla legge di stabilità per il 2016 (tradottesi in una ulteriore crescita del Fondo di finanziamento ordinario delle università) volte a finanziare le chiamate dirette di professori di I e di II fascia per elevato merito scientifico (38 milioni nel 2016) e il piano straordinario per l'assunzione di ricercatori di cui all'art. 24, comma 3, lettera b, della legge n. 240 del 2010 (55 milioni nel 2016).

Stabili restano, infine, nel 2016 le risorse stanziate nella missione "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza", mentre flettono significativamente le risorse stanziate nella missione "Fondi da ripartire" in relazione alla soppressione del capitolo finanziato con i

risparmi di spesa derivanti dalle misure di contenimento introdotte dal DL n. 112 del 2008 (e successive modifiche), attesa la difficile realizzazione delle relative economie.

Il contributo del Ministero dell'istruzione, università e ricerca al contenimento della spesa statale previsto, nel 2016, dalla legge di stabilità (in termini di saldo netto da finanziare) ammonta a 324,1 milioni di cui 220,4 milioni di riduzioni agli stanziamenti di spesa delle missioni e dei programmi, 5,8 milioni a carico della tavola C e 6,9 milioni a carico della tavola D.

TAVOLA 1

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI E PROGRAMMI
DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Missione	Programma	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Impegni		Pagato totale		Residui finali	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
017.Ricerca e innovazione	Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata	2.047,36	2.120,27	2.155,73	2.291,87	1.991,09	2.119,91	2.499,03	2.410,53	914,70	382,50
	Totale	**2.047,36**	**2.120,27**	**2.155,73**	**2.291,87**	**1.991,09**	**2.119,91**	**2.499,03**	**2.410,53**	**914,70**	**382,50**
022.Istruzione scolastica	Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	436,88	278,17	867,98	289,79	774,17	157,23	600,92	267,92	418,26	426,73
	Istruzione prescolastica	4.885,27	5.614,06	5.225,97	5.657,81	5.225,86	5.502,21	5.128,55	5.518,54	179,33	161,12
	Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	40,38	49,51	44,74	57,30	43,24	54,23	46,64	51,86	14,45	15,67
	Istituzioni scolastiche non statali	472,22	500,82	472,22	501,72	471,97	500,55	637,67	481,22	57,24	75,60
	Istruzione primaria	12.724,32	13.546,40	12.959,99	13.766,50	12.959,74	13.607,26	12.932,02	13.663,30	252,58	185,16
	Istruzione secondaria di primo grado	8.976,61	9.554,91	9.201,87	9.704,51	9.200,80	9.562,24	9.137,85	9.506,77	126,21	166,21
	Istruzione secondaria di secondo grado	13.872,30	15.085,50	14.118,19	15.338,94	14.107,83	14.968,25	14.109,74	14.996,00	334,30	264,74
	Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale	14,61	14,63	13,97	14,70	13,84	13,77	14,07	13,52	0,51	0,76
	Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione	151,84	155,07	197,04	190,99	192,67	180,92	180,74	169,27	27,26	38,58
	Totale	**41.574,44**	**44.799,07**	**43.101,96**	**45.522,27**	**42.990,13**	**44.546,65**	**42.788,20**	**44.668,41**	**1.410,14**	**1.334,59**
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	235,21	294,49	240,49	299,15	239,53	293,82	271,24	238,82	50,73	105,77
	Istituti di alta cultura	433,27		455,02		452,27		459,84		6,64	
	Istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica		450,93		458,91		453,44		455,68		8,23
	Sistema universitario e formazione post-universitaria	7.062,01	7.105,98	7.084,05	7.109,51	7.079,25	7.106,69	7.548,43	6.799,92	412,98	718,11
	Totale	**7.730,50**	**7.851,40**	**7.779,56**	**7.867,57**	**7.771,06**	**7.853,95**	**8.279,51**	**7.494,41**	**470,35**	**832,11**
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	12,48	11,47	12,39	11,85	11,43	11,35	11,86	11,31	0,46	0,40
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	37,12	40,66	42,02	43,13	41,01	41,82	35,94	35,56	10,91	16,82
	Totale	**49,60**	**52,14**	**54,40**	**54,98**	**52,44**	**53,17**	**47,80**	**46,87**	**11,37**	**17,22**
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	1.203,66	223,17	185,86	9,05	0,00	0,00	7,73	8,96	565,50	8,76
	Totale	**1.203,66**	**223,17**	**185,86**	**9,05**	**0,00**	**0,00**	**7,73**	**8,96**	**565,50**	**8,76**
Totale		**52.605,56**	**55.046,05**	**53.277,52**	**55.745,74**	**52.804,71**	**54.573,67**	**53.622,27**	**54.629,19**	**3.372,06**	**2.575,18**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Contribuiscono al risultato anche 91 milioni da versare all'entrata del bilancio dello Stato e le disposizioni per il rafforzamento dell'acquisizione centralizzata di beni e servizi che dispongono riduzioni per oltre 28,1 milioni, cui si aggiungono i tagli dei trasferimenti agli enti per le spese di funzionamento, in particolare, del Fondo di finanziamento ordinario delle università (20 milioni che si aggiungono ai 34 milioni previsti nella legge di stabilità del precedente esercizio) e del Fondo ordinario per gli Enti di ricerca (14 milioni che si aggiungono ai 42 milioni del precedente esercizio).

2.2. La gestione delle spese

La struttura contabile del consuntivo non si discosta significativamente da quella del precedente esercizio che aveva visto l'eliminazione della missione "L'Italia in Europa e nel mondo" e la nuova articolazione della missione "Ricerca e innovazione" in un solo Programma.

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 54.573 milioni (52.804 milioni nel 2015) e pagamenti totali pari a 54.629 milioni (53.622 milioni nel 2015) con un'incidenza sul volume del bilancio dello Stato pari a circa il 7 per cento.

Si evidenzia, in particolare, un aumento degli impegni di competenza nella missione "Istruzione scolastica" (44.546 milioni a fronte dei precedenti 42.990 milioni) e nella missione "Ricerca e innovazione" (2.119 a fronte dei precedenti 1.991 milioni) nonché, in minor misura, nella missione "Istruzione universitaria" (7.853 milioni a fronte dei precedenti 7.771) e nella missione "Servizi istituzionali e generali" delle Amministrazioni pubbliche.

L'ammontare dei pagamenti flette, invece, se pur lievemente, in tutte le missioni ad eccezione della missione "Istruzione scolastica" che cresce di 1.880 milioni.

L'analisi economica del consuntivo evidenzia un andamento in crescita dei redditi da lavoro dipendente sia sul fronte degli impegni (43.172 milioni a fronte dei precedenti 40.950 milioni) sia nell'ambito dei pagamenti (43.242 milioni a fronte dei precedenti 41.179 milioni) riconducibile, in gran parte, alla missione "Istruzione scolastica" che rappresenta, sostanzialmente, l'intero comparto scuola.

In diminuzione l'ammontare dei consumi intermedi che registrano impegni per 1.204 milioni (-27 per cento rispetto al 2015), pari tuttavia al solo 2,2 per cento delle spese complessive del Ministero e pagamenti per circa 1.167 milioni (-29 per cento per cento rispetto al 2015).

La quota più consistente è ascrivibile, al pari del precedente esercizio, alla missione "Istruzione scolastica" (1.161 milioni di impegni e 1.130 milioni di pagamenti) in gran parte assorbiti dal Fondo per il finanziamento delle Istituzioni scolastiche che fruisce, nel 2016, di ulteriori 123,9 milioni stanziati dalla legge n. 107 del 2015 e registra impegni di competenza pari a circa 664 milioni e pagamenti totali pari a circa 1.053 milioni.

Tali risorse sono state utilizzate principalmente per il funzionamento amministrativo e didattico delle istituzioni scolastiche, i cui capitoli di spesa avevano fruito nel precedente esercizio di uno straordinario incremento di 368 milioni provenienti dai risparmi di spesa derivati dallo slittamento delle immissioni in ruolo in attuazione del piano straordinario di assunzioni del personale docente.

Lo stanziamento iniziale (338,5 milioni) si è tuttavia fortemente ridotto nel corso dell'esercizio per effetto di variazioni di bilancio relative, in particolare, al trasferimento di 198,1 milioni in favore dei capitoli destinati al pagamento delle supplenze brevi al fine di dare copertura alle competenze dei mesi da settembre a dicembre 2015, non pagati per insufficiente copertura finanziaria (1, comma 696, della legge n. 190 del 2014), nonché al finanziamento del programma di mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili adibiti a sede di istituzioni scolastiche ed educative statali (49 milioni).

Anche lo stanziamento definitivo di competenza (pari a 82,2 milioni, impegnati per il 76 per cento) è stato utilizzato per coprire le spese relative alle supplenze mentre i pagamenti, effettuati nel 2016, sono stati effettuati in conto residui a valere sulle somme provenienti dalle già ricordate economie provenienti dall'attuazione della legge n. 107 del 2015, interamente impegnate nel 2015 al fine di garantire la neutralità dell'operazione sul saldo netto da finanziare.

Tali pagamenti, pari nel complesso ad oltre 427 milioni, sono stati destinati, in particolare, alle spese per il funzionamento amministrativo e didattico delle scuole (227,6 milioni); alle spese per compensare le sofferenze finanziarie accertate dalle istituzioni scolastiche (93 milioni) e ad altre spese di funzionamento tra cui le spese per l'arricchimento dell'offerta formativa ex legge n. 440 del 1997 (75,6 milioni).

L'altra consistente utilizzazione del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche concerne la spesa per i servizi esternalizzati di pulizia (344 milioni stanziati nel 2016) e per il connesso programma di manutenzione delle scuole – c.d. programma "Scuole belle".

In merito ai servizi di pulizia[3], la scadenza prima e la risoluzione poi delle convenzioni in essere (in seguito alla condanna, per condotta restrittiva della concorrenza contraria all'art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) sono alla base del recente DL 50 del 2017 che ha prorogato gli atti contrattuali attuativi fino al 31 agosto 2017 ed ha introdotto una complessa procedura volta al rinnovo delle gare per l'affidamento dei servizi di pulizia da concludere entro la fine del 2017, demandando alla Consip, nelle more della conclusione delle procedure, l'aggiudicazione di un appalto – ponte, anche avvalendosi del sistema dinamico di acquisizione di cui all'art. 55 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Va al riguardo osservato che tale nuova proroga - oltre a non essere in linea con la segnalazione dell'Autorità nazionale anticorruzione del 2016 (sulla coerenza dell'assetto normativo che consegue alle varie proroghe con le regole europee e nazionali vigenti in materia di appalti) e con il parere della medesima Autorità del 2017 (che ha escluso gli effetti della legge n. 232 del 2016 nelle ipotesi di revoca delle convenzioni) - non risolve in via definitiva il problema dei lavoratori appartenenti alla categoria dei LSU.

La complessa procedura volta al rinnovo delle gare per l'affidamento dei servizi di pulizia, da concludere entro la fine del 2017, suggerisce, inoltre, una riflessione al fine di contemperare la salvaguardia occupazionale dei lavoratori socialmente utili (di competenza del Ministero del lavoro) con la possibilità, al termine dell'ennesima proroga delle convenzioni Consip, di utilizzare per i servizi di pulizia il personale tecnico amministrativo, "scongelando" i posti accantonati nell'organico del personale ATA nello scorso a.s. 2014/2015.

Complessa appare anche la situazione del Programma "Scuole belle" nato dall'esigenza di coniugare le attività di recupero del patrimonio edilizio scolastico con l'offerta di una continuità reddituale ai lavoratori ex LSU, dopo che l'attivazione della Convenzione Consip, su tutte le Regioni d'Italia, eccezion fatta per la Campania e la Sicilia, aveva generato risparmi consistenti per l'Amministrazione ma sofferenza reddituale per tali lavoratori (a fronte di una somma pari a circa 620 milioni annui spesi nel passato, si è passati, a partire dall'anno 2014, ad una spesa annua per l'esternalizzazione dei servizi di pulizia pari a 320 milioni circa)[4].

La nuova proroga del progetto "scuole belle", contenuta nel citato DL n. 50 del 2017, merita una particolare attenzione alla luce delle consistenti risorse destinate al programma negli ultimi quattro anni (oltre 642 milioni) la cui copertura è stata in parte posta a carico delle stesse disponibilità assegnate al MIUR, compresa la quota necessaria per l'ultima proroga (64 milioni a carico del Fondo "La Buona scuola" appena rifinanziato per l'attuazione delle deleghe previste dalla legge n. 107 del 2015).

L'esaurimento del programma e l'avvio a conclusione degli interventi previsti – attinenti ad opere, nella maggioranza dei casi, di piccola manutenzione - suggeriscono una prudente valutazione in ordine a nuove proroghe del piano straordinario i cui obiettivi di carattere essenzialmente sociale confliggono con l'esigenza di indirizzare maggiori risorse al funzionamento amministrativo e didattico delle scuole sulla base di esigenze individuate autonomamente dalle istituzioni scolastiche.

---

[3] Il MIUR, dall'a.s. 2013/2014, provvede a seguito di una gara Consip per un ammontare non superiore a quello previsto dall'art. 58 del DL n. 69 del 2013 pari a quanto si spenderebbe per svolgerli in economia, cioè mediante ricorso a personale dipendente (il tetto massimo di spesa per la remunerazione di un posto accantonato si cifra in 24.637,11 euro annui corrisposti alle istituzioni scolastiche su 10 mensilità ed equivalenti al costo che sosterrebbe la Pubblica amministrazione assumendo un collaboratore scolastico, riducendo così i posti accantonati nell'organico del personale ATA che per lo scorso a.s. 2014/2015 ammontavano a 11.857).

[4] In tale direzione sono intervenuti gli accordi tra Governo, organizzazioni sindacali e aziende del 28 marzo 2014, del 30 luglio 2015 e, più di recente, dell'8 marzo 2016 che hanno previsto mensilmente circa 20 milioni, altrimenti impiegati per l'erogazione degli ammortizzatori sociali, per svolgimento delle attività aggiuntive di piccola manutenzione degli edifici scolastici più volte prorogati fino al mese di agosto 2017 (le ultime proroghe sono contenute nel decreto-legge n. 42 del 2016 e nella legge di bilancio 2017 n. 232 del 2016).

A riguardo, si sottolinea, inoltre che, in attuazione del citato art. 58 del DL n. 69 del 2013, le risorse destinate alle convenzioni per i servizi esternalizzati erano state ridotte di 49,8 milioni a decorrere dall'anno 2015 per restare a disposizione, assieme agli ulteriori risparmi di spesa, per le esigenze di funzionamento delle istituzioni scolastiche nonché per far fronte agli oneri derivanti dalle supplenze brevi, spesso ripianati per indisponibilità di risorse, negli esercizi finanziari successivi.

Proseguendo nell'analisi economica, segnano una crescita, rispetto al precedente esercizio, gli impegni sui trasferimenti di parte corrente (7.929 milioni a fronte dei precedenti 7.793 milioni), trainati dall'andamento delle risorse assegnate alla missione "Istruzione universitaria".

Le spese in conto capitale registrano, infine, una leggera diminuzione sia in termini di stanziamenti sia in termini di impegni e pagamenti.

La quota più significativa si riconduce ai trasferimenti in conto capitale e si concentra in un contenuto aumento in termini di stanziamenti, impegni e pagamenti nell'ambito della missione "Ricerca e innovazione" di significato comunque strategico.

Il conto dei residui mostra un importo, a fine esercizio, pari a 2.575 milioni, di cui circa due terzi di residui propri, concentrati nella missione "Istruzione universitaria" (programma "sistema universitario e formazione post universitaria"), nella missione "Istruzione scolastica" (programmi "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica" e "Istruzione, prescolastica, primaria e secondaria di primo e secondo grado") e nella missione "Ricerca e innovazione" (programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata").

Rispetto al precedente esercizio (ove si registravano residui per 3.372 milioni), l'andamento dei residui 2016 evidenzia una netta flessione sia in relazione ai residui formatisi nell'esercizio (che si riducono di 71,9 milioni) sia in termini di *stock* al termine dell'esercizio (che segna una riduzione di 817,5 milioni)[5].

Cresce, invece, rispetto al precedente esercizio, l'ammontare complessivo dei residui perenti nel conto del patrimonio (3.327 milioni dei quali 494,7 milioni di parte corrente e 2.832,4 milioni di parte capitale) malgrado le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 93 del 2016.

Un incremento considerevole si registra in particolare nei residui perenti di nuova formazione sia di parte corrente che di conto capitale[6].

---

[5] Nell'ambito dei residui propri i capitoli che maggiormente incidono sullo *stock* dei residui complessivi riguardano: il Fondo per il finanziamento ordinario delle università (in relazione al ritardo nel trasferimento della quota premiale, il cui decreto di riparto è stato adottato alla fine dell'esercizio a seguito della pubblicazione dei risultati della VQR 2011-2014); il Fondo integrativo per la concessione delle borse di studio, il cui saldo, pari a 216 milioni, è stato erogato nell'esercizio successivo al termine del complesso iter che prevede anche il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome; le somme da trasferire alla Provincia autonoma di Trento in materia universitaria (16,3 milioni) ed, infine, le somme destinate alla gestione della carta del docente (385,9 milioni) in relazione al ritardo nella sottoscrizione della convenzione tra il MIUR e la CONSAP avvenuta solo in data 29 dicembre 2016.

Il residui di stanziamento si concentrano invece nei fondi per l'edilizia scolastica (i cui pagamenti sono condizionati dalle certificazioni sugli stati di avanzamento dei lavori inviati dagli Enti locali al MIUR e dalla tempistica di presentazione della documentazione); nel Fondo per l'innovazione digitale e la didattica laboratoriale (in relazione al ritardo nell'adozione del decreto attuativo legato alla conclusione delle procedure di individuazione delle scuole beneficiarie degli interventi); nel Fondo ordinario per gli Enti e le istituzioni di ricerca ed infine, al pari dei precedenti esercizi, nel Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (39,8 milioni) a seguito dell'allungamento dei tempi dell'iter amministrativo per l'adozione del decreto interministeriale di ripartizione delle risorse che non ha consentito l'emanazione, in tempi utili, del bando PRIN 2016.

[6] Per la parte corrente si passa da euro 46,1 milioni del 2015 agli 83,4 milioni del 2016 nel cui ambito rilevante appare la quota (57.8 milioni) relativa alle "spese per la realizzazione di attività progettuali in materia di sicurezza nelle scuole e innovazione digitale" rifinalizzate dalla legge. n. 107 del 2015. Per la parte in conto capitale si passa dai 93,5 milioni del 2015 ai 468,8 milioni del 2016 anche in relazione alla mancata proroga delle disposizioni di cui all'articolo 30, comma 11 della legge n. 196 del 2009 che consentivano di posticipare di un ulteriore anno i termini di conservazione dei residui passivi relativi a spese in conto capitale. I capitoli di bilancio, di cui si registrano iscrizioni nel conto del patrimonio per importi considerevoli, sono essenzialmente i capitoli con i quali si finanziano progetti di ricerca e per i quali la notevole massa di residui passivi creatasi sugli stanziamenti afferenti i finanziamenti dei progetti di ricerca appare fisiologica.

L'entità dei residui passivi e dei residui passivi perenti relativi ai redditi per lavoro dipendente ed ai i consumi intermedi contribuisce, assieme alla quantificazione dei debiti fuori bilancio, alla rappresentazione del quadro completo dell'esposizione debitoria verso terzi del Ministero e delle sue strutture periferiche.

Sotto il primo aspetto, consistente appare, anche nel 2016, l'ammontare dei residui passivi riferiti alle spese correnti, in particolare per i redditi di lavoro dipendente (16.108 milioni) e per i consumi intermedi (815,47 milioni), cosi come rilevante risulta l'ammontare dei residui perenti di nuova formazione sia per i redditi di lavoro dipendente (3,9 milioni) che per i consumi intermedi (78,2 milioni).

Cresce anche la situazione dei debiti fuori bilancio degli uffici centrali e periferici del MIUR che ammonta, al termine dell'esercizio, a circa 472,3 milioni dei quali circa 3 milioni si riferiscono a debiti contratti dagli uffici centrali (in gran parte per il pagamento di interessi) e circa 469,3 milioni a debiti contratti dagli uffici periferici.

La parte più cospicua di tali ultimi debiti si riconduce alle spese sostenute per liti (18,5 milioni) e alle spese per i rimborsi all'INAIL (447,5 milioni; pari a ben il 98,6 per cento del totale)[7].

Le spese per liti sono ascrivibili alla notevole mole del contenzioso del personale (anche per importi relativamente bassi) che sfocia per la maggior parte in provvedimenti giurisdizionali di condanna del MIUR.

I rimborsi all'INAIL si riferiscono, invece, alle prestazioni erogate agli alunni e al personale a seguito di infortuni subiti nel corso del lavoro o delle esercitazioni a carico del pertinente capitolo di bilancio (iscritto per memoria nella Tabella 7 del MIUR).

L'esposizione debitoria, riferita ad un arco di tempo variabile compreso tra il 2002 e il 2016, raggiunge l'enorme cifra di oltre 447,5 milioni che riduce la significatività e la tenuta del bilancio del MIUR e richiede con urgenza un accordo tra le Amministrazioni interessate al fine della definitiva sistemazione delle partite debitorie.

Rilevante appare, infine, l'esposizione debitoria del MIUR nei confronti della Tesoreria dello Stato che, al 31 dicembre 2016, risulta pari a 87 milioni (di cui 52 milioni 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 12,3 milioni.

La parte più cospicua dei suddetti debiti rimasti insoluti attiene a quelli provenienti da spese per liti, nel cui ambito, di particolare rilievo appare il contenzioso scaturito dal tardivo recepimento delle direttive europee in materia di adeguata remunerazione degli anni di frequenza delle scuole di specializzazione medica.

Quanto all'esposizione debitoria delle istituzioni scolastiche, è stata attivata una procedura di rilevazione dei residui attivi e passivi esistenti nei bilanci delle scuole cui sono state erogate, anche nell'esercito 2016, delle risorse a copertura delle sofferenze finanziarie derivanti da situazioni debitorie pregresse e situazioni creditorie vantate nei confronti dello Stato (93 milioni di cui 38,3 milioni per debiti iscritti nel bilancio e riferibili ad oneri di Stato ed IRAP).

La rilevazione ha fornito un quadro aggiornato e dettagliato della situazione finanziaria delle singole istituzioni scolastiche, necessario ad approfondire la conoscenza della tipologia e della natura dei residui iscritti nei bilanci scolastici (in base agli esiti della rilevazione sono individuati nei bilanci delle scuole circa 334,4 milioni di residui attivi e 57 milioni circa di residui passivi).

---

[7] Gli importi comprendono anche una serie di debiti (il pagamento di utenze e canoni; il rimborso di spese di missione; il pagamento di compensi ai commissari dei concorsi; il pagamento di un debito sul capitolo relativo alla "Somma da assegnare per il finanziamento di centri e progetti di ricerca nel Mezzogiorno" e al capitolo destinato alle "spese per l'autonomia dell'istruzione in lingua slovena") in ordine ai quali è stato predisposto dal MEF un decreto di riparto per complessivi 4,6 milioni adottato a fine anno e quindi impegnato ma non pagato nell'esercizio.

3. Missioni e programmi

3.1. Missione "Istruzione scolastica"

La relazione al Rendiconto 2016 – 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 completamento e gli effetti del piano straordinario di assunzione di personale docente e sulla messa a regime del sistema nazionale di valutazione.

Un approfondimento viene, poi, 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.

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, sulla valorizzazione del merito del personale docente nonché sugli interventi per potenziare i percorsi di alternanza scuola-lavoro e sulla riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore.

3.1.1. 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 ultime spese, che fruiscono delle risorse assegnate dalla legge n. 107 del 2015 (568,8 milioni nel 2015 e 1.937,6 milioni nel 2016), evidenziano una crescita degli stanziamenti del 7,5 per cento cui corrisponde una analoga crescita degli impegni (4,3 per cento, pari, in valore assoluto, a 1.659 milioni) e un'impennata dei pagamenti che, superando i 41.595 milioni, registrano un incremento di circa 1.906 milioni (+4,8 per cento).

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 (che ha prodotto gran parte dei suoi effetti proprio nell'esercizio in esame) e i primi risultati del nuovo concorso a cattedre per il personale docente bandito nel febbraio 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, anche nel 2016, gli effetti conseguenti alla riorganizzazione della rete scolastica, in attesa dell'attuazione del DL n. 104 del 2013 (convertito dalla legge n. 128 del 2013).

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 sta comunque realizzando, attesa la flessione del complesso delle istituzioni scolastiche passate da 8.508 a 8.406 (-1,2 per cento), malgrado la consistenza del numero dei Centri Permanenti per l'Istruzione degli Adulti (125) - (CPIA).

Rimanendo, inoltre, in vigore le disposizioni di cui al 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 e le stesse sono state assegnate in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome (385 nell'a.s. 2015/2016 e 335 nell' a.s. 2016/2017).

Sono stati, invece, rispettati i limiti posti all'incremento degli organici del personale docente e amministrativo[8].

Si è anzi rilevato, per la prima volta, a differenza dei precedenti esercizi, un risparmio rispetto ai posti comuni autorizzati in organico di fatto (1.200 posti) in relazione, da un lato, alla introduzione, nell'a.s. 2016/2017, del nuovo organico dell'autonomia secondo quanto previsto dall'art 1 comma 64 della legge n. 107 del 2015 (pari a 601.126 posti più i 48.812 posti dell'organico di potenziamento determinati ai sensi della tavola 1 della legge n. 107 del 2015) e, dall'altro, alla definizione di un tetto dell'organico di fatto fissato con un decreto interministeriale in attuazione dell'art. 1, comma 69 della legge n. 107 del 2015.

Si mantiene, invece, ancora elevato lo scostamento del numero dei docenti di sostegno (8.511 posti) rispetto all'obiettivo dell'organico di fatto, al fine di fronteggiare situazioni di incremento degli alunni disabili e garantire la formazione di tutti i posti di sostegno in deroga, scaturenti dalla integrale applicazione delle diagnosi funzionali di inabilità.

Si tratta di un effetto derivante dall'applicazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2010 che, tuttavia, mostra un'inversione di tendenza rispetto al precedente anno scolastico in cui l'incremento del differenziale tra i posti in organico e quelli in deroga aveva superato le 11.000 unità.

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 2016-2017, in ragione di 203.534[9] 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)[10].

La difficile tenuta degli obiettivi di riduzione di spesa, già paventata in sede di audizione sul disegno di legge di stabilità per il 2015, ha trovato conferma, anche nell'esercizio 2016, nella fase di adeguamento dell'organico di diritto alla situazione di fatto in cui i direttori regionali hanno istituito, rispetto al contingente massimo fissato a livello nazionale, ulteriori posti per i diversi profili professionali ATA per un totale di 3.438 posti (3.897 posti nel 2015) 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).

Il piano ordinario e straordinario di assunzione di personale docente

In coerenza con le finalità della legge di riforma del sistema scolastico (legge n.107 del 2015), il precedente esercizio è stato caratterizzato dall'avvio e dalla conclusione di un piano straordinario di assunzioni del personale docente che, nel rispondere alle esigenze didattiche e organizzative delle istituzioni scolastiche autonome, si proponeva, accanto all'ampliamento della offerta formativa, l'abolizione delle supplenze annuali e la riduzione delle supplenze brevi al fine

[8] Ai sensi dell'art. 19, comma 7, del DL n. 98 del 2011, in base al quale, a decorrere dall'anno scolastico 2012/2013, secondo il quale 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.

[9] Il lieve incremento dei posti di assistente tecnico (22 posti) e di collaboratore scolastico (29 posti) per un totale di 51 posti in più rispetto all' a.s. 2015/2016, è stato possibile a fronte di un pari decremento di 51 posti di DSGA.

[10] 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.

di risolvere la questione del precariato e ripristinare l'accesso all'insegnamento esclusivamente attraverso il concorso pubblico.

Tale piano, destinato alla copertura dei posti vacanti e disponibili all'interno del nuovo organico dell'autonomia, 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 (GAE).

Al termine delle operazioni, che si sono concluse nei tempi previsti, le proposte di nomina in ruolo accettate sono state complessivamente 86.076[11], mentre sono stati 35.129 i docenti presenti nelle graduatorie a esaurimento (provinciali) che non hanno prodotto domanda di assunzione.

Alle nomine straordinarie si sono poi aggiunte, nel corso dell'esercizio, le nomine ordinarie effettuate per l'anno scolastico 2016/2017 che hanno consentito l'immissione in ruolo di 14.599 docenti dei quali 13.031 su posti comuni e 1.568 su posti di sostegno.

Coerenti con gli obiettivi della legge di riforma appaiono gli effetti derivanti dalla conclusione di tale importante stagione di assunzioni che, tuttavia, non hanno del tutto centrato le, peraltro ambiziose, aspettative, in ordine: alla chiusura delle graduatorie dei concorsi banditi prima del 2012, alla dimensione e composizione delle graduatorie ad esaurimento (GAE) e di Istituto e alla consistenza del personale docente supplente (annuale e sino al termine delle attività didattiche).

Mentre 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, meno incisivi sono risultati gli effetti sulla consistenza delle graduatorie ad esaurimento e sul ricorso al personale supplente, in relazione, peraltro, a fenomeni non sempre riconducibili alle procedure seguite.

Quanto alle graduatorie ad esaurimento, a conclusione delle operazioni del piano straordinario e delle nomine in ruolo effettuate nell'anno scolastico 2016-2017, la consistenza delle stesse si era ridotta di circa due terzi, passando da 122.314 soggetti a 44.892, contraendosi significativamente anche la consistenza delle inclusioni in graduatoria[12] che, da 197.869, erano passate a 63.065.

Successivamente alla conclusione del piano straordinario di assunzioni e alle nomine in ruolo disposte per l'a.s. 2016/2017, per effetto di provvedimenti giurisdizionali, non afferenti al piano straordinario, ma, per lo più, alla questione dei diplomati magistrali, e quindi alle graduatorie delle scuole dell'infanzia e primaria, gli uffici hanno provveduto ad aggiornare le basi dati del Sistema informativo del MIUR.

Ne è conseguita una nuova crescita delle graduatorie ad esaurimento (GAE) che, raggiungendo gli 88.045 aspiranti, cui corrispondono 140.466 inclusioni, ha, di fatto, riproposto il problema del precariato in un ambito, quello dei docenti della scuola dell'infanzia, escluso in parte dal piano straordinario di assunzioni.

In relazione, invece, agli effetti delle nuove immissioni in ruolo sull'andamento delle supplenze, i dati forniti dal MIUR evidenziano, pur a fronte del massiccio incremento dell'organico di diritto, una leggera flessione del personale docente a tempo indeterminato (passato dalle 735.110 unità del 2015 alle 729.852 del 2016) e una nuova ripresa del personale docente a tempo determinato che raggiunge le 125.832 unità di cui 109.889 fino al termine delle attività didattiche e 15.943 annuali, attinte per oltre un terzo dalle graduatorie di istituto di II e III fascia.

Tale incremento si riconduce ad un complesso di ragioni che comprendono la difficoltà nel coprire tutti i posti vacanti e disponibili con le nomine in ruolo per effetto della mancanza di iscritti in alcune GAE (specialmente nelle Regioni del nord) e il mancato completamento di alcune procedure del concorso per i docenti indetto nell'anno 2016.

---

[11] 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.

[12] In considerazione che ogni aspirante poteva prevedere inclusioni in più graduatorie.

Hanno, inoltre, influito su tale andamento gli effetti della mobilità straordinaria (che, determinando un movimento da nord a sud dei docenti immessi in ruolo con il piano straordinario di assunzione, ha prodotto un incremento dei posti vacanti nelle Regioni del nord anche sull'organico di potenziamento) e l'incremento delle assegnazioni provvisorie interprovinciali (che ha determinato la necessità di coprire i posti lasciati liberi temporaneamente dai docenti assegnati in altra Provincia).

Ha, infine, contribuito alla crescita dei docenti a tempo determinato la necessità di costituire in organico di diritto quote orarie inferiori alle 18 ore[13] e l'istituzione di posti di sostegno in deroga cui adeguare l'organico di fatto.

Si tratta di un problema, quest'ultimo, affrontato nell'ambito del recente d.lgs. n. 66 del 2017 di attuazione della specifica delega per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità e con disturbi specifici dell'apprendimento.

Il concorso a cattedre per il personale docente

Nel corso del 2016 sono stati banditi i concorsi per titoli ed esami finalizzati al reclutamento 63.712 docenti nella scuola primaria e dell'infanzia, nella scuola secondaria di primo e secondo grado nonché per il sostegno, destinati, in attuazione dell'art. 1, comma 110, e seguenti della legge n. 107 del 2015, agli aspiranti professori in possesso di abilitazione all'insegnamento per i posti comuni, nonché, della specializzazione sul sostegno per la partecipazione alla procedura concorsuale del sostegno.

Le procedure concorsuali attivate nelle Regioni sono state, in totale, 620, di cui 36 per la scuola dell'infanzia e primaria (posto comune) e 584 per la scuola secondaria di primo e secondo grado e per il sostegno.

Il consistente numero di partecipanti alle prove scritte della scuola dell'infanzia e della scuola primaria (circa il 60 per cento del totale delle prove scritte) ha determinato uno slittamento delle prove scritte che non ha consentito la conclusione di alcune procedure concorsuali entro il termine per l'avvio dell'anno scolastico.

Malgrado il sistema informativo non disponga ancora dei dati completi sulle graduatorie di merito approvate, l'Amministrazione ha rappresentato che, a fronte delle 620 procedure concorsuali avviate, ne risultavano 67 non concluse ai primi giorni del mese di marzo 2017.

Una ulteriore rilevante criticità si riconduce al cospicuo contenzioso avviato dopo lo svolgimento delle prove scritte che ha dato vita ad una serie di misure cautelari di ammissione con riserva a prove scritte suppletive a favore di aspiranti appartenenti, tra le altre, alle categorie di insegnanti tecnico pratici; diplomati magistrali ad indirizzo linguistico; personale docente che ha conseguito il titolo di abilitazione dopo la scadenza del termine di presentazione della domanda di partecipazione al concorso; personale docente abilitato all'estero che non ha conseguito il riconoscimento del titolo di studio in Italia in tempo utile per la partecipazione alle prove scritte (delle 620 procedure concorsuali attivate, circa 400 saranno oggetto di prove suppletive).

Nuove ed innovative disposizioni per il reclutamento del personale docente sono contenute nel recente d.lgs. n. 59 del 2017 avente ad oggetto il riordino, l'adeguamento e la semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione.

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

[13] 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 n. 87 del 1988 e n. 89 del 2010).

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) e il MIUR, con la direttiva n. 11 del 2014, ha definito le priorità e i tempi di realizzazione della valutazione del sistema educativo per il triennio 2014/2015 - 2016/2017.

Nei primi due anni scolatici 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 2016, sono stati destinati 4 milioni[14] - ed è stata pianificata e realizzata anche la seconda fase del Sistema di valutazione consistente nella valutazione esterna delle scuole attraverso un contingente ispettivo che ha coordinato i Nuclei di valutazione.

La valutazione esterna, ha coinvolto, in prima applicazione, il 5 per cento delle istituzioni scolastiche individuate casualmente dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e formazione (INVALSI) che, al termine della visita di valutazione, ha rilasciato documento conclusivo (Rapporto di valutazione esterna).

Nell'anno scolastico 2016/2017 ha preso avvio, infine, la valutazione dei Dirigenti scolastici, disciplinata nella direttiva n. 36 del 2016, che ha coinvolto 6.968 dirigenti e 327 Nuclei di valutazione costituiti presso gli Uffici scolastici regionali.

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) e nel 2016 tali incarichi sono stati conferiti mediante valutazione comparativa dei curricula e previo avviso pubblico (sono stati conferiti 36 incarichi ai sensi dell'articolo 19, comma 5-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001 e 24 incarichi ai sensi dell'articolo 19, comma 6 del d.lgs. n. 165 del 2001).

La valorizzazione del merito del personale docente

Nel corso dell'a.s. 2015/2016 si è realizzata, ai sensi dell'art. 1 commi 126-130 della legge n. 107 del 2015, la valorizzazione del merito della professionalità docente, per la quale il Governo ha istituito presso il MIUR un apposito fondo con lo stanziamento di 200 milioni annui, ripartito fra le istituzioni scolastiche in proporzione, da un lato, alla dotazione organica dei docenti (80 per cento) e, dall'altro, sulla base di alcuni indicatori di complessità fra cui: alunni disabili, alunni con cittadinanza non italiana, complessità del territorio, numero medio di alunni per classe.

Ogni istituzione scolastica ha disposto mediamente di 23.450 euro annui per incentivare e valorizzare la professionalità dei propri docenti; *bonus* assegnato dal dirigente scolastico, che a sua volta, verrà valutato per come ha saputo valorizzare le varie professionalità.

Nell'a.s. 2015/2016 il Ministero ha avviato un monitoraggio relativamente alla distribuzione del *bonus* per la valorizzazione del merito attraverso compilazione di tre schede

[14] 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.

aventi ad oggetto: le modalità di costituzione dei Comitati per la valutazione dei docenti (cui la legge n. 107 del 2015 affida l'individuazione dei criteri sulla base dei quali il Dirigente assegna il *bonus*); la definizione dei criteri per la valorizzazione del merito; le modalità di distribuzione del *bonus*.

Gli esiti più significativi di tale attività hanno, in primo luogo, evidenziato l'ampia condivisione delle finalità del monitoraggio e della trasparenza sottesa alle motivazioni del riconoscimento del *bonus*, atteso che: il 95 per cento del totale degli istituti ha compilato tutte le schede; l'87 per cento ha voluto allegare alla rilevazione del MIUR la documentazione delle proprie scelte per evidenziare il lavoro svolto; il 38 per cento delle scuole ha dato la disponibilità a mettere a disposizione delle altre scuole la propria esperienza come "buona pratica" per l'assegnazione del *bonus*; il 98 per cento dei Comitati ha previsto la valorizzazione dei docenti sulla base di tutti e tre i criteri previsti dalla legge per la valorizzazione del merito[15]; il 94 per cento dei Comitati ha adottato le proprie scelte all'unanimità.

Il *bonus* è stato assegnato a 247.782 docenti (su 623.820 delle scuole rispondenti al questionario) con una percentuale, sia pur diversa tra Uffici scolastici regionali e tra le scuole, che è risultata, nel complesso, inferiore al 30 per cento dei docenti assegnati alle scuole.

La quantificazione del *bonus*, per l'80 per cento delle scuole, è stata, inoltre, differenziata fra i docenti in relazione ai criteri del Comitato di valutazione e alla valutazione del Dirigente scolastico.

3.1.2. Programma: "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica"

Nelle linee di attività assegnate al Programma - per il quale risultano stanziati 289,8 milioni (in netta flessione rispetto agli 867,9 milioni del 2015), cui corrispondono 157,2 milioni di impegni e 268 di pagamenti totali - un peso significativo rivestono gli interventi diretti alla messa in sicurezza degli edifici scolastici e alla costruzione di nuove scuole, mentre di minor rilievo finanziario, ma non strategico, risultano gli interventi in materia di innovazione digitale delle scuole (30,9 milioni).

Interventi di edilizia scolastica

Nel corso dell'esercizio 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.

Tale piattaforma informatica, contenente dati relativi al patrimonio edilizio scolastico, è stata oggetto di un accordo tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali nel 2004 e di un più recente accordo del novembre 2016 con cui, sono stati definiti nuovi criteri relativi alle informazioni fornite dagli EELL sul proprio patrimonio di edilizia scolastica.

Fra gli obiettivi perseguiti vi è, inoltre, quello di integrare il data - base con le altre banche dati del Ministero e delle altre Istituzioni (MIT, MIBACT, Ministero dell'interno, Protezione civile, ecc.) per una maggiore, e ove possibile completa, integrazione informativa.

I dati estratti dall'Anagrafe dell'edilizia scolastica, relativi all'a.s. 2015/2016 (è attualmente in corso l'aggiornamento dei dati relativi all'a.s. 2016/2017) evidenziano 36.240 edifici attivi (in quanto vi si svolge attività scolastica ed associati dagli Enti locali ad una

[15] Qualità dell'insegnamento e del contributo al miglioramento dell'istituzione scolastica nonché del successo formativo e scolastico degli studenti; risultati ottenuti dal docente o dal gruppo di docenti in relazione al potenziamento delle competenze degli alunni e dell'innovazione didattica e metodologica nonché la collaborazione alla ricerca didattica, alla documentazione e alla diffusione di buone pratiche didattiche; responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico e nella formazione del personale.

istituzione scolastica) e 12 non attivi a seguito di calamità naturali, cui si aggiungono ulteriori 5.925 edifici attualmente non censiti.

Interessanti appaiono i dati concernenti la dimensione e la vetustà degli edifici dai quali emerge una maggioranza di piccole strutture (gli edifici inferiori ai 6000 metri cubi sono più del doppio di quelli fino a 12.000 metri cubi) costruite prima del 1975 (sul totale complessivo solo il 32,5 per cento degli edifici risulta costruito dopo tale data, mentre risultano ancora attivi edifici costruiti prima del 1800).

In considerazione dello stato di degrado, mancanza di sicurezza e complessiva obsolescenza nella quale versano 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 sintetizzate nella seguente tavola.

TAVOLA 2

RISORSE FINANZIARIE PER L'EDILIZIA SCOLASTICA

(in euro)

N.	Importo	EF 2014	EF 2015	Cap.	Norma di riferimento	Finalità
1	150.000.000	150.000.000		7105/1	Art. 18, c. 8-*ter*, DL 21 giugno 2013 n. 69	Messa in sicurezza
2	400.000.000		300.000.000	7105/3	Art. 48, DL 24 aprile 2014 n. 66	Messa in sicurezza (delibera CIPE 22/2014)
3	40.000.000		40.000.000	7105/5	Art. 1, c. 177, legge 13 luglio 2015, n. 107	Indagini diagnostiche solai
4	40.000.000	20.000.000	20.000.000	7105/1	Art. 1, c. 160, 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	7106/4	Art. 1 c. 152, legge 23 dicembre 2014, n. 190	Alluvione Sardegna
7	300.000.000				Art. 1 c. 158, legge 13 luglio 2015, n. 107	Scuole innovative

Fonte: MIUR 2017

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 110,2 milioni[16], mentre la seconda, con un importo complessivo di 400 milioni di cui alla programmazione del Fondo sviluppo e coesione delle Regioni per il periodo 2007-2013, è stata utilizzata per lo scorrimento delle graduatorie già presentate e approvate dalle Regioni entro il 15 ottobre 2013.

Lo stato di attuazione finanziario (l'ultima tranche di finanziamento, pari a 100 milioni, è stata resa disponibile nell'esercizio 2016), evidenzia, a fronte del completamento degli impegni (300 milioni), liquidazioni pari a 87,7 milioni nel 2015 e a 120,3 milioni nel 2016[17].

In relazione agli interventi diagnostici volti a prevenire eventi di crollo dei solai e dei controsoffitti degli edifici scolastici in attuazione della legge n. 107 del 2015, sono state approvate le graduatorie (d.m. n. 933 del 2015) 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

[16] Dei 693 interventi, 654 risultano conclusi, 12 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 113 nuovi interventi (dei quali 46 conclusi, 42 in corso e 25 non avviati).

[17] Gli interventi finanziati sono 1.633 (per n. 1.400 enti beneficiari) dei quali 1.091 conclusi e 261 in corso. Anche in tal caso, a fronte di economie pari a 47,5 milioni, si è proceduto (d.m. n. 626 del 2016) allo scorrimento delle graduatorie di cui alla delibera CIPE n. 22 del 2014 individuando ulteriori 204 interventi da aggiudicare entro il 28 febbraio 2017.

2016 per affidare il servizio delle indagini e quello del 31 ottobre 2016 per rendicontare l'affidamento[18].

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 nell'esercizio 2015, è stato adottato, al temine dell'esercizio, il decreto ministeriale n. 943 del 2015 di approvazione dei piani regionali finalizzati alla prevenzione del rischio sismico, attribuendo alle Regioni 37,5 milioni per 50 interventi cui si aggiungono ulteriori 3 interventi finanziati con i residui spettanti alle Regioni (d.m. n. 43 del 2017).

Il termine fissato per l'aggiudicazione degli interventi (2 gennaio 2017) è stato prorogato al 30 giugno 2017.

Le ulteriori risorse previste dal decreto-legge n. 104 del 2013 (art. 10) - pari a 40 milioni - rappresentano un 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.

Sulla base della programmazione triennale, approvata con decreto ministeriale del maggio 2015 n. 22 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[19].

Ulteriori 300 milioni si riconducono, infine, 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 (d.m. n. 593 del 2015) e sono stati definiti i criteri generali per l'acquisizione da parte delle Regioni delle manifestazioni di interesse degli Enti locali.

Con il successivo d.m. n. 860 del 2015 si è, quindi, proceduto all'indizione del concorso di idee per la realizzazione delle scuole innovative (pubblicato il 13 maggio 2016 e chiuso in data 31 ottobre 2016), in relazione al quale si è attualmente in attesa della nomina della Commissione giudicatrice.

La medesima legge ha, inoltre, stabilito (art. 1, comma 161) che le risorse non utilizzate alla stessa data di entrata in vigore e i finanziamenti relativi alla legge n. 488 del 1986, alla legge n. 430 del 1991, alla legge n. 431 del 1996, nonché a quelli attinenti 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.

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).

---

[18] Attualmente, sono stati inseriti n. 2.488 progetti a sistema per 6.204 edifici scolastici in relazione ai quali sono state impegnate interamente le risorse stanziate, mentre sono state liquidate risorse pari a 2,8 milioni. Entro l'esercizio finanziario 2016 sono stati impegnati anche i residui, pari a 3,5 milioni demandando ad un successivo decreto l'individuazione degli Enti locali beneficiari ed il termine di aggiudicazione.

[19] Gli interventi ad oggi autorizzati risultano 1.215 (per un ammontare di 739,3 milioni) 600 dei quali già conclusi e i restanti in corso (nel corso del 2016 sono stati liquidati 136,5 milioni). Sempre nell'esercizio 2016 (d.m. n. 790 del 2016) si è proceduto all'aggiornamento della programmazione unica nazionale e ad autorizzare ulteriori interventi a valere sul mutuo già contratto dalle Regioni nel corso del 2015 (d.m. n. 968 del 2016).

Il piano si compone, in particolare di 35 azioni suddivise in tre ambiti di applicazione (Strumenti; Competenze e Contenuti; Formazione)[20]. Lo stato di attuazione delle azioni avviate si rileva dalla seguente tavola.

TAVOLA 3

STATO DI ATTUAZIONE DELLE AZIONI PER L'INNOVAZIONE DIGITALE DELLA SCUOLA

Ambito	Azione	Descrizione	Finanziamenti	Attuazione	
Strumenti	Fibra a banda larga per ogni scuola.	Inclusione delle scuole nel Piano nazionale banda ultra larga.		In corso	Accordo MISE- Regioni. Nel 2016 la banda ultra larga ha raggiunto 700 comuni italiani
	Cablaggio interno di tutte le scuole.	Rete internet per tutte le scuole statali	88 mln (PON)	Realizzata	
	Canone di connettività	Contributo alle scuole per il pagamento del canone di connettività	8,4 mln (107/2015)	Realizzata	
	Ambienti digitali per la didattica.	Dotazione di arredi innovativi nelle scuole	5,4 mln	In corso	Gara europea (individuazione degli operatori), selezione pubblica (individuazione scuole)
	Piano Laboratori	Laboratori altamente innovativi e aperti al territorio (laboratori territoriali per l'occupabilità laboratori professionalizzanti tipo; gli *atelier* creativi)	45 mln (107/2015)	Realizzata	
Competenze e contenuti	Scenari innovativi per lo sviluppo delle competenze digitali (Curricoli digitali)	Realizzazione di c.d. curricoli digitali	4,3 mln (107/2015)	In corso	
	Biblioteche scolastiche digitali	Biblioteche scolastiche innovative caratterizzate da una forte apertura al territorio e alle altre biblioteche pubbliche presenti nel proprio territorio	10 mln (107/2015)	In corso	Nel corso del 2017 saranno pubblicate le graduatorie dei 750 progetti vincitori
	Miei 10 libri.	Assegnazione di risorse alle scuole per l'acquisto di 10 libri (votazione pubblica da parte di tutte le classi)	1,3 mln (107/2015)	In corso	Votazione conclusa, risorse in attesa di assegnazione
Formazione	Formazione in servizio per l'innovazione didattica e organizzativa	Svolgimento di corsi di formazione destinati al personale scolastico nel campo dell'innovazione didattica e digitale	24,5 mln (PON)	In corso	
Accompa-gnamento	Un animatore digitale in ogni scuola.	Individuazione all'interno della scuola di un animatore digitale per promuovere attività di formazione e collaborazione connesse al digitale	8,4 mln (107/2015)	Realizzata	
	Accordi territoriali	Accordi MIUR- Regioni		In corso	Accordi con le regioni Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia
	Una galleria per le raccolte di pratiche	Raccolta e pubblicazione delle buone pratiche realizzate dalle scuole		Realizzata	

Fonte: dati MIUR 2017

Tra le azioni concluse si segnala, in particolare, il Piano Laboratori (finanziato con 45 milioni stanziati dalla legge n. 107 del 2015, art. 1, comma 60 e 62) volto a realizzare laboratori altamente innovativi e aperti al territorio, tra i quali, per le scuole del secondo ciclo di istruzione, i laboratori territoriali per l'occupabilità e i laboratori professionalizzanti tipo (caratterizzati da un forte collegamento tra la scuola e il mondo del lavoro) e, per le scuole del primo ciclo di istruzione, gli *atelier* creativi (caratterizzati dal rafforzamento delle competenze connesse alla creatività, alla manualità, alle tecnologie, all'artigianato).

[20] Cui va aggiunto un ulteriore ambito di applicazione che prevede la realizzazione di azioni di accompagnamento alle scuole nell'attuazione del piano.

L'azione connessa ai laboratori territoriali per l'occupabilità mirava alla creazione di strumenti diretti ad incidere sull'occupazione, 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 M*ade in Italy*, in base alla vocazione produttiva, culturale e sociale di ciascun territorio, sulla centralità della connotazione digitale.

Tale azione - finanziata con 12,9 milioni a valere sulle risorse stanziate dalla legge n. 107 del 2015 - è stata attuata con il d.m. n. 657 del 2015[21] ed articolata in due fasi.

La prima fase della procedura è stata avviata nel settembre 2015 e si è conclusa nel mese di febbraio 2016 con l'approvazione della graduatoria unica nazionale e con l'individuazione delle 151 istituzioni scolastiche ammesse alla seconda fase di selezione.

La seconda fase di selezione è stata avviata nel marzo 2016 nei confronti delle sole istituzioni scolastiche ammesse e si è conclusa con l'approvazione delle graduatorie regionali con cui sono stati individuati i 58 progetti vincitori, in relazione ai quali è stata assegnata a ciascuna istituzione scolastica una somma pari a 750 mila euro ed erogati gli acconti nel mese di dicembre 2016[22].

L'azione relativa all'attuazione dei laboratori professionalizzanti tipo consiste, invece, nella realizzazione di modelli di laboratori altamente innovativi che siano replicabili in tutte le istituzioni scolastiche. Le risorse stanziate (3,3 milioni) sono state utilizzate per la realizzazione di 21 laboratori professionalizzanti; è stata, in particolare, finanziata, la realizzazione di un modello di laboratorio per ciascuno degli indirizzi tecnici e professionali esistenti secondo i criteri e le modalità indicate nel d.m. n. 299 del 2016.

L'azione connessa agli *atelier* creativi è stata, infine, attuata con il d.m. n. 157 del 2016; le graduatorie sono state approvate nel gennaio 2017 e sono stati individuati 1.873 progetti vincitori per un investimento complessivo di 28 milioni.

3.1.3. Programma: "Istruzione post secondaria degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale"

Il Programma, cui sono assegnati 14,7 milioni (13,9 milioni nel 2015), 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.

Il processo di riorganizzazione del sistema dell'istruzione tecnico - professionale e di raccordo con i sistemi di istruzione, formazione e lavoro e con le misure per lo sviluppo economico del Paese, avviato nel biennio 2006/2007 (legge n. 40 del 2007) con l'istituzione degli ITS[23], è stato completato con la legge n. 35 del 2012, che ha previsto, all'articolo 52, ulteriori

---

[21] Con d.m. n. 299 del 2016 sono stati definiti, all'articolo 6, i criteri e le modalità di assegnazione delle risorse secondo le seguenti modalità: a) 50 per cento dell'importo assegnato a titolo di acconto; b) eventuale ulteriore 30 per cento, previa rendicontazione dell'80 per cento delle spese sostenute a valere sul primo anticipo, a titolo di secondo acconto; c) il restante 20 per cento erogato a saldo previa rendicontazione delle spese sostenute; d) in luogo del secondo acconto, erogazione del residuo importo spettante all'istituzione scolastica nel caso in cui siano già state effettuate e rendicontate tutte le spese.

[22] A conclusione delle procedure si sono determinate economie pari a circa 13 milioni (ricavate sia dalle economie accertate a seguito della conclusione della procedura selettiva pubblica e sia a valere sulle risorse stanziate dalla legge n. 107 del 2015, art.1, comma 62, e residuate a seguito dei successivi riparti) utilizzate per consentire lo scorrimento delle graduatorie e, quindi, per il finanziamento di ulteriori 20 progetti risultati idonei. Allo stato è in fase di avvio la verifica delle rendicontazioni relative ai 58 progetti vincitori che hanno ricevuto l'acconto delle risorse assegnate ed è in atto la verifica della correttezza della documentazione amministrativa trasmessa dalle 20 istituzioni scolastiche risultate beneficiarie per effetto dello scorrimento della graduatoria, al fine di poterle ammettere al finanziamento e procedere nel corso del 2017 all'erogazione delle risorse.

[23] Gli Istituti Tecnici Superiori (ITS) sono "scuole speciali di tecnologia" che costituiscono un canale formativo di livello post secondario, parallelo ai percorsi accademici, formando tecnici superiori nelle aree tecnologiche strategiche per lo sviluppo economico e la competitività e si costituiscono secondo la forma della Fondazione di partecipazione che comprende scuole, enti di formazione, imprese, Enti locali, università e centri di ricerca.

misure di semplificazione e di promozione dell'Istruzione tecnico professionale e degli Istituti tecnici superiori[24].

Le linee guida attuative del citato articolo sono state emanate con decreto interministeriale 7 febbraio 2013 che ha fissato anche indicatori per il monitoraggio e la valutazione dei percorsi ITS a livello regionale e nazionale.

Sulla base delle deliberazioni adottate da 17 Regioni nell'ambito della loro esclusiva competenza in materia di programmazione dell'offerta formativa, sono state costituite, al 31 dicembre 2016, 93 Fondazioni ITS (erano 67 nel 2014), suddivise nelle 6 aree tecnologiche previste dal dPCM 25 gennaio 2008: Efficienza energetica (13 Fondazioni), Mobilità sostenibile (17), Nuove tecnologie della vita (7), Nuove tecnologie per il *Made in Italy* (34), Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (10), Tecnologie innovative per i beni e le attività culturali - Turismo (12).

Crescono in misura significativa anche i percorsi attivi, che, nel 2016, raggiungono i 380 (182 nel 2013) e gli iscritti ai percorsi, che si attestano a 8.232 (più che raddoppiati rispetto al 2013).

Rilevante appare anche il numero dei soggetti partner (2.031), di cui 676 imprese, 404 istituti secondari di II grado, 295 agenzie formative, 194 Enti locali, 98 dipartimenti universitari, 93 associazioni d'imprese, 62 Enti di ricerca scientifica e tecnologica, 40 associazioni datoriali, 33 ordini/collegi professionali, 15 camere di commercio, 13 organizzazioni sindacali, 7 istituti di credito, 4 partner stranieri e 97 soggetti di altra natura.

Il finanziamento nazionale destinato ai percorsi degli Istituti Tecnici Superiori è stato ripartito per l'anno 2016 in attuazione delle nuove disposizioni introdotte con la legge n. 107 del 2015 e quindi anche sulla base dei risultati delle attività di monitoraggio e valutazione dei percorsi ITS conclusi da almeno un anno alla data del 31 dicembre 2015[25].

Confortante appare il dato degli occupati a 12 mesi (1.002, pari all'81,1 per cento dei diplomati) dei quali ben il 90,2 per cento in attività coerenti con i percorsi seguiti; elevata risulta, inoltre, la quota degli impieghi a tempo indeterminato (46,8 per cento).

Gli occupati in apprendistato sono invece 142 (14,2 per cento degli occupati), mentre gli iscritti all'università sono 60 (4,6 per cento dei diplomati).

In relazione agli indicatori di premialità sono risultati 32 i percorsi con un risultato superiore alle soglie indicate (70 punti) dei quali 28 aventi diritto al contributo nazionale[26].

I positivi risultati ottenuti, anche alla luce delle modifiche introdotte nella legge n. 107 del 2015, suggeriscono di proseguire nella strada intrapresa considerato che gli Istituti Tecnici Superiori, in linea con le principali esperienze europee (ove i laureati dei corsi di istruzione terziaria professionalizzante costituiscono circa un quarto dell'insieme dei laureati), rappresentano una realtà sempre più innovativa nel sistema terziario italiano che sembra, oltretutto, rispondere in maniera efficace alle esigenze del mondo produttivo.

---

[24] La revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'art. 117 della Costituzione, nonché il raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale sono stati recentemente oggetto del d.lgs. n. 61 del 2017 adottato in attuazione della delega prevista nella legge n. 107 del 2015.

[25] L'ammontare complessivo stanziato (12,8 milioni) è stato ripartito per il 70 per cento a livello regionale (con riferimento al numero degli studenti ammessi al secondo anno/terzo anno e al numero degli studenti ammessi all'esame) e il 30 per cento a titolo di premialità direttamente agli ITS in relazione ai corsi conclusi da almeno un anno alla data del 31 dicembre 2015, con riferimento ai risultati delle azioni di monitoraggio e valutazione, espletate con il sostegno e il coordinamento del Tavolo tecnico nazionale paritetico appositamente costituito.
I dati del monitoraggio, che riguardano 67 percorsi conclusi da almeno un anno al dicembre 2015 e portati a termine nel corso del triennio 2011-2014, hanno evidenziato, a fronte di 1.684 iscritti, 1.235 diplomati che rappresentano il 99 per cento degli ammessi all'esame finale; consistente è, peraltro, risultato il numero degli studenti ritirati (pari al 22,9 per cento degli iscritti).

[26] Tra i migliori percorsi si evidenzia la forte presenza di realtà del Veneto con 7 percorsi che accedono ai fondi premiali, 2 dei quali appartengono all'ITS sulla meccatronica di Vicenza. La Lombardia, l'Emilia Romagna e il Friuli Venezia Giulia presentano tutte, rispettivamente, 3 percorsi che accedono alla premialità. In Emilia Romagna tutte e tre i percorsi sono dell'ITS MAKER di Bologna, in Lombardia 2 dei 3 percorsi premiati afferiscono all'ITS per la filiera dei trasporti e della logistica intermodale di Varese. E anche 2 dei percorsi del Friuli appartengono allo stesso ITS, quello sulle Nuove tecnologie per il *Made in Italy* indirizzo per l'industria meccanica e aeronautica di Udine.

Nell'ambito delle risorse stanziate nel programma rilevano anche le disponibilità volte al rafforzamento del collegamento tra scuola e lavoro.

Atteso il numero crescente dei ragazzi non inseriti in un percorso scolastico, né impegnati in una attività lavorativa o formativa (c.d. NEET), si è reso necessario rafforzare le esperienze concrete di alternanza scuola-lavoro. La legge n. 107 del 2015 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 sono state emanate le Linee Guida per fornire istruzioni operative finalizzate all'attuazione dei percorsi di alternanza scuola-lavoro; è stato adottato il Regolamento recante la Carta dei diritti e dei doveri degli studenti 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 provengono, per il 2015, dai fondi 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 a decorrere dall'a.s. 2015/2016.

Il finanziamento per il 2016 è stato assegnato ed erogato alle sole scuole statali sulla base dei criteri stabiliti dal d.m. n. 834 del 2015, in ragione del numero degli studenti iscritti alle suddette classi (la quota di fondi assegnata a ciascun alunno dei licei è stata pari alla metà di quella assegnata agli studenti degli istituti tecnici e professionali, in funzione del differente numero di ore di alternanza previste nell'ultimo triennio dei diversi percorsi di studi).

Il finanziamento per il 2017 sarà, invece, erogato sia alle scuole statali sia alle scuole paritarie, sulla base di un nuovo decreto.

Al finanziamento dei percorsi di alternanza scuola lavoro sarà dedicata anche una parte delle risorse del FSE relative al Programma Operativo Nazionale "Per la scuola" 2014-2020, nell'ambito del programma plurifondo finalizzato al miglioramento del servizio istruzione.

L'apertura del finanziamento anche alle Regioni diverse da quelle rientranti nell'Obiettivo convergenza permetterà alle istituzioni scolastiche di tutto il territorio nazionale di accedere ai fondi per l'alternanza scuola lavoro, nei limiti delle risorse destinate alle suddette Regioni.

L'entrata in vigore della legge n. 107 del 2015, sia pur favorendo l'introduzione graduale dell'obbligatorietà dell'alternanza nelle scuole, ha comunque determinato un significativo aumento del numero degli studenti coinvolti.

TAVOLA 4

STUDENTI COINVOLTI IN ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO

A.S.	Licei	Tecnici	Professionali	Studenti	Scuole
2013/2014	26.436	66.612	118.005	211.053	2.227
2014/2015	39.848	100.041	133.226	273.115	2.756
2015/2016	263.976	221.546	167.119	652.641	tutte

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR 2017

Nell'a.s. in corso la stima del numero degli studenti che parteciperanno ad esperienze di alternanza scuola lavoro si dovrebbe attestare a circa 1.150.000 di cui 530.000 circa nelle classi terze e circa 500.000 nelle classi quarte (per le quali del pari è prevista l'obbligatorietà) nonché circa 120.000 nelle classi quinte (per le quali ancora non è obbligatoria), mentre per il prossimo a.s. 2017/2018, in cui l'alternanza entrerà a regime completo, si prevede il coinvolgimento di circa 1,5 milioni di studenti in esperienze di alternanza, più o meno equamente ripartiti tra le classi terze, quarte e quinte dell'ultimo triennio di tutti i percorsi di studi (IT, IP e licei).

3.2. Missione "Istruzione universitaria"

Il quadro complessivo degli aspetti finanziari della gestione delle università, coinvolte anche nei generali obiettivi di razionalizzazione, contenimento e riqualificazione della spesa pubblica sarà più analiticamente esaminato nel Referto sul Sistema universitario 2011-2015, previsto dall'art. 5, comma 21, della legge n. 537 del 1993 e in fase di predisposizione.

3.3. 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 (20), gli Istituti Superiori di Studi Musicali (74 di cui 55 Conservatori di musica statali e 18 ex Istituti musicali pareggiati), gli Istituti Superiori per le Industrie Artistiche (5), 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 del 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 idoneo a garantire la qualità dell'offerta formativa.

Il settore dell'Alta formazione è, infatti, ancora 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 sulla *governance*, sugli standard dei corsi impartiti, sulle strutture, sul reclutamento dei docenti e sulla valutazione, idonea a introdurre elementi di differenziazione tra le istituzioni esistenti.

Il processo di riordino ha comunque evidenziato nell'esercizio in esame evidenti segni di ripresa[27].

Per quanto concerne gli ordinamenti didattici si sottolinea, 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[28].

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 dell'ottobre e del novembre 2015 è stata, inoltre, costituita, presso il Dipartimento della 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

---

[27] Partendo dalla revisione dell'autonomia statutaria, volta ad assicurare alle istituzioni una struttura di governo in linea con la riforma introdotta nel sistema universitario dalla legge n. 240 del 2010, risulta attualmente all'esame della competente commissione parlamentare del Senato della Repubblica un disegno di legge (a.s. n. 322) concernente tra l'altro anche la delega al Governo per il riordino della normativa in materia di Alta formazione artistica, musicale e coreutica finalizzata a riorganizzare la rete territoriale delle Istituzioni AFAM, mediante la realizzazione di un modello organizzativo fondato sulla costituzione di Politecnici delle Arti, con l'obiettivo di una migliore organizzazione dell'offerta formativa nazionale.

[28] 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...".

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[29].

In relazione agli organici, anche per il 2016, non risultando possibile ampliare l'organico esistente (approvato con i decreti interministeriali risalenti agli aa.ss. 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 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[30].

In relazione al reclutamento, l'attività dell'Amministrazione si è orientata verso l'adozione del regolamento previsto dall'art. 2, comma 7, lett. e), della legge 21 dicembre 1999, n. 508 il cui testo è stato trasmesso al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero per la semplificazione e la Pubblica amministrazione[31].

Quanto alle assunzioni, si è proceduto, nel 2016, alle assunzioni a tempo indeterminato degli aventi diritto per gli a.s. 2015/2016 e 2016/2017 la cui autorizzazione è pervenuta soltanto nel mese di settembre (d.P.R. 12 settembre 2016)[32].

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.

---

[29] Nel corso del 2016 sono state esaminate ed istruite le pratiche di accreditamento di corsi accademici di primo livello relative a n. 1.764 piani di studio; si è, inoltre, avviato l'esame per la messa ad ordinamento dei bienni ancora sperimentali, in attuazione dell'art. 1, comma 105, della legge n. 228 del 2012. In relazione alla gestione delle richieste di equiparazione e di riconoscimento dei titoli accademici conseguiti presso Istituzioni AFAM estere, a seguito della legge n. 107 del 2015, si è provveduto allo smaltimento degli arretrati relativi all'emanazione dei decreti di equiparazione e di riconoscimento dei titoli accademici esteri, rimasti paralizzati a causa dell'assenza del CNAM. È, infine, in itinere il completamento dell'esame delle richieste di approvazione e modifica dei regolamenti didattici di tutte le Istituzioni.

[30] A fronte di un tetto del 25 dei posti vacanti suscettibili di conversione, le Istituzioni hanno in larga parte confermato la necessità di mantenere le professionalità già sperimentate nell'autonoma attribuzione degli incarichi e la continuità dell'insegnamento (le conversioni sono state 55 in prevalenza rivolte all'attivazione di cattedre dei nuovi settori disciplinari).

[31] Il regolamento risponde all'esigenza di adottare omogenee procedure di reclutamento, perseguendo l'obiettivo di valorizzare l'autonomia didattica e organizzativa delle singole Istituzioni mediante la programmazione triennale del fabbisogno di personale docente e tecnico-amministrativo, in modo da consentire ad ogni istituzione di calibrare il reclutamento rispetto all'effettivo fabbisogno di personale; fabbisogno, tuttavia, inserito all'interno di un quadro complessivo di sostenibilità finanziaria certa (dotazione organica).

Le esigenze didattiche delle istituzioni sono al centro dell'attenzione anche nelle disposizioni che disciplinano il reclutamento del personale a tempo determinato mediante la stipula di contratti di insegnamento annuali, rinnovabili soltanto per un periodo limitato. E' altresì prevista la possibilità di conferire incarichi di insegnamento concernenti specifici moduli didattici a professionisti ed esperti di riconosciuta esperienza e competenza anche al fine di rendere l'offerta formativa in linea con le esigenze del mercato del lavoro.

In ogni caso la bozza di regolamento demanda alle singole Istituzioni la disciplina puntuale delle procedure di reclutamento del personale docente, nell'ambito di una cornice di principi di sistema concernenti l'indizione delle procedure, la formazione delle commissioni e i criteri di valutazione dei candidati.

Viene, in particolare, consentito di assumere a tempo indeterminato un numero di soggetti pari alle cessazioni dell'anno precedente unitamente ad una percentuale dei posti vacanti nella dotazione organica, di emanare bandi di trasferimento entro un limite predeterminato rispetto alle assunzioni programmate e di stabilizzare mediante l'assunzione a tempo indeterminato, su posti vacanti in organico, il personale tecnico-amministrativo che abbia maturato tre anni di anzianità nell'arco del precedente quadriennio.

[32] Per l'a.s. 2015/2016 sono stati assunti a tempo indeterminato 71 docenti (di cui 21 dalle preesistenti graduatorie per titoli e per titoli ed esami e 50 dalle graduatorie ex legge n. 143 del 2004) mentre per l'a.s. 2016/2017 sono stati assunti a tempo indeterminato 21 docenti (di cui 12 dalle preesistenti graduatorie per titoli e per titoli ed esami, 2 dalle graduatorie ex legge n. 143 del 2004 e 7 stabilizzati); in relazione al personale amministrativo nel corso del 2016 è stata effettuata una ricognizione degli aventi titolo alla stabilizzazione il cui procedimento (168 unità di cui 2 direttori di ragioneria, 2 collaboratori, 75 assistenti e 85 coadiutori) è in corso di perfezionamento.

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.

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.

3.4. Missione "Ricerca e innovazione"

In coerenza con le priorità politiche, le misure avviate per raggiungere il *target* comunitario mirano al miglioramento delle condizioni per lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione, affrontando gli elementi di debolezza del sistema italiano che collocano il nostro Paese tra gli "Innovatori moderati"[33].

I principali aspetti di criticità emersi dal recente *Country Report* della Commissione europea - che si riconducono: al basso rapporto tra spesa per ricerca e sviluppo e Prodotto interno lordo; al limitato numero di ricercatori, soprattutto nel privato e alla bassa attrattività internazionale di studenti, ricercatori e investimenti privati in R&S - rappresentano il contesto nel quale si pone il nuovo il Programma Nazionale della Ricerca 2015-2020.

3.4.1. Il nuovo Programma Nazionale di Ricerca 2015-2020

Si tratta di un documento che, a differenza del precedente piano, si configura come uno strumento agile di priorità e coordinamento, a disposizione di tutti gli attori del sistema della ricerca e dell'innovazione, e caratterizzato dalla immediata eseguibilità, atteso che, dopo un'analisi del contesto della ricerca, identifica delle aree di specializzazione, per dare priorità alle iniziative di ricerca applicata più promettenti.

Tali aree[34] individuano gli ambiti in cui la ricerca, soprattutto se realizzata in collaborazione tra pubblico e privato, può produrre i migliori risultati e tengono conto anche del peso industriale dei settori produttivi ad esse collegate, coniugando, in un quadro coerente, le scelte strategiche compiute a livello europeo – soprattutto con il programma quadro *Horizon 2020* – e le politiche di intervento definite a livello nazionale e regionale.

Il piano è, inoltre, organizzato attorno a sei pilastri (l'internazionalizzazione, il capitale umano, il sostegno selettivo alle infrastrutture di ricerca, la *partnership* pubblico-privato, il Mezzogiorno e l'efficienza e la qualità della spesa) ciascuno dei quali a sua volta strutturato con obiettivi precisi, azioni di intervento e risorse dedicate.

Particolare attenzione è stata rivolta alla definizione di un modello di *governance* idoneo a garantire - a fronte della diffusa molteplicità di competenze e di attori, sia a livello nazionale sia a livello regionale - funzioni di indirizzo, coordinamento, monitoraggio e valutazione di impatto delle politiche.

---

[33] Commissione europea (2015), *Innovation Union Scoreboard*. Nel rapporto annuale della Commissione, i Paesi dell'Unione sono divisi in quattro gruppi: i Paesi *leader* (tra i quali ci sono Finlandia e Germania), i Paesi "*follower*" che incalzano i *leader* dell'innovazione (fra questi l'Austria e la Francia), i Paesi "innovatori moderati" (l'Italia in compagnia di Stati dell'Europa orientale o meridionale), e gli "innovatori modesti".

[34] Aerospazio; Agrifood, *Cultural Heritage*; *Blue growth*; Chimica verde; *Design*, creatività e *Made in Italy*; Energia; Fabbrica intelligente; Mobilità sostenibile; Salute; *Smart, Secure and Inclusive Communities*; Tecnologie per gli ambienti di vita.

3.4.2. Le risorse assegnate al PNR

Il complesso dei finanziamenti di diretta competenza del MIUR e che rientrano negli strumenti di attuazione del PNR è molto articolato e comprende, da un lato, i finanziamenti strutturali distribuiti nei diversi capitoli di competenza del Dipartimento per la Formazione Superiore e la Ricerca, fra i quali il Fondo Ordinario degli Enti (FOE) e il Fondo di Finanziamento Ordinario delle Università (FFO), cui si aggiungono una serie di altri strumenti specifici e, dall'altro, i finanziamenti strutturali aggiuntivi e coniugabili con tutti gli strumenti disponibili della strategia nazionale di sviluppo.

Si tratta di risorse iscritte nell'unico programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata", appartenente alla missione "Ricerca e innovazione" del bilancio del MIUR, che assorbe i precedenti programmi e il cui stanziamento definitivo si attesta a 2.291 milioni (2.155,7 milioni nel 2015).

A questi si sommano, poi, le risorse concorrenti delle Amministrazioni regionali, nazionali e comunitarie che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi del PNR.

Come evidenzia la tavola successiva gli stanziamenti previsti nel PNR seguono la suddivisione nei sei programmi prima esaminati, articolati in 28 linee di azione, e assicurano un budget triennale di 2.428,6 milioni provenienti, in particolare: a) dalla quota discrezionale e non vincolata alla copertura delle obbligazioni per spese fisse e partite similari, del Fondo di finanziamento ordinario delle università (652,7 milioni[35]) e del Fondo ordinario degli Enti di ricerca (339,9 milioni); b) dal Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica - FIRST (176,4 milioni); c) dalle risorse provenienti dal Fondo integrativo speciale per la Ricerca - FISR (60,8 milioni); d) dalle risorse assegnate al PON Ricerca e innovazione - 2014-2020 (698,8 milioni); e) dalle risorse provenienti dal Fondo per lo sviluppo e la coesione - FSC (500 milioni).

In coerenza anche con quanto previsto in ordine all'allineamento degli interventi sia con il livello europeo sia con quello regionale, il PNR individua, inoltre, due fonti di risorse concorrenti: il POR 2014-2020 con fondi SIE (Fondi strutturali e di investimento europei) e cofinanziamento nazionale (Fondo di Rotazione) e *Horizon 2020* che è il nuovo Programma del sistema di finanziamento integrato destinato alle attività di ricerca della Commissione europea.

In relazione alla destinazione delle risorse l'obiettivo dello "Sviluppo e attrazione di capitale umano altamente qualificato" è quello su cui possono essere indirizzate risorse significative e che può fare affidamento su una gamma relativamente ampia di strumenti finanziari con prevalenza, tuttavia, di risorse provenienti dall'FFO.

Nel PNR sono, infatti, previsti interventi specifici destinati a favorire il ricambio generazionale e l'integrazione delle eccellenze emergenti nell'ambito accademico, coerenti con le finalità e gli obiettivi sottesi all'incremento delle dotazioni dell'FFO disposto dalle recenti manovre finanziarie. Si segnalano, in particolare, le disponibilità del nuovo Piano Triennale 2016-2018 che, con un finanziamento pari a circa 40 milioni, è in grado di individuare specifici obiettivi coerenti con il PNR fra i quali, ad esempio, la creazione di reti in linea con l'obiettivo del PNR in *Public-Private Partnership* tra Università/EPR e imprese, nonché l'incentivazione di strumenti per il *"talent gain"*. Sempre a carico dell'FFO potranno, inoltre, essere finanziati i diversi strumenti che concorrono al raggiungimento dell'obiettivo sul rientro di ricercatori dall'estero. All'interno del FFO, particolarmente significativa appare, ancora, la quota del Fondo per il sostegno dei giovani e favorire la mobilità degli studenti destinato, tra le altre finalità, alla promozione di corsi di dottorato di ricerca, inseriti in reti nazionali ed internazionali di collaborazione interuniversitaria, coerenti con le linee strategiche del Programma Nazionale per la Ricerca (PNR). Una quota, infine, ripartita secondo criteri di merito, è destinata a finanziare i dottorati di ricerca (circa 148 milioni per il 2015).

[35] Ivi inclusa la quota per la programmazione triennale di cui all'art. 1-*ter*, comma 1, del decreto-legge n. 7 del 31 gennaio 2005, convertito dalla legge n. 43 del 31 marzo 2005.

TAVOLA 5

RISORSE FINANZIARIE COMPLESSIVE – PNR 2015-2020

Linee strategiche/Strumenti		Budget Triennale Programma (Mln €)	Budget Triennale (Mln €)	Fonti di finanziamento					FSC
Programmi	Linee di azione			FIRST	FFO	FOE	FISR	PON	
Internazionalizzazione	Rafforzamento Governance	107,4	0,5	0,5	-	-	-	-	-
	Matching Fund (KIC, etc)		26,5	26,5	-	-	-	-	-
	Ruolo di leadership in progetti internazionali: PRIMA, Blue Med, ecc..		80,4	-	20,0	60,4	-	-	-
Capitale Umano	Dottorati innovativi	1.020,4	391,0	-	299,2		-	61,8	30,0
	FARE ricerca in Italia (ERC matching fund)		246,0	52,8	113,2	60,0	-	-	20,0
	RIDE: Ricerca Italiana di Eccellenza		150,0	50,0	19,5	30,5	-	-	50,0
	Top Talents		130,0	-	100,0	-	-	-	30,0
	Doctor Startupper e Contamination Lab		29,0	10,0	9,0	5,0	-	-	5,0
	PhD Placement		40,4		40,4	-	-	-	-
	Proof of Concept		34,0	10,0	9,0	5,0	-	-	10,0
PNIR - Programma Nazionale Infrastrutture	Co-finanziamento IR	342,9	341,9	-	42,4	109,5	40,0	-	150,0
	Sistema di valutazione		1,0	-	-	1,0	-	-	-
Cooperazione pubblico-privato e ricerca industriale	Cluster Tecnologici Nazionali	487,1	21,1	16,1	-	-	-	-	5,0
	Ricerca industriale nelle 12 aree dei Cluster Tecnologici Nazionali (ricerca industriale, dimostratori innovativi, living labs, pre-commercial procurement, challenze prizes)		432,5	-	-	54,0	20,8	177,7	180,0
	Società, ricerca e innovazione sociale (Ricerca e Innovazione responsabile, filantropia per la ricerca, innovazione sociale)		33,5	10,5	-	3,0	-	-	20,0
Programma per il Mezzogiorno	Mobilità ricercatori	436,0	45,3	-	-	-	-	45,3	-
	Attrazione		46,6	-	-	-	-	46,6	-
	Infrastrutture di ricerca aperte		155,5	-	-	-	-	155,5	-
	Ricerca su KETs		184,1	-	-	-	-	184,1	-
	Open Data della PA		4,0	-	-	-	-	4,0	-
	Social PA e Governance		0,5	-	-	-	-	0,5	-
Efficienza e qualità della spesa	Trasparenza Azione Amministrativa	34,8	1,9	-	-	1,0	-	0,9	-
	Procedure di selezione e attuazione interventi		12,5	-	-	2,5	-	10,0	-
	Governance e Coopetition		1,9	-	-	1,0	-	0,9	-
	Capacità amministrativa beneficiari e attuatori		1,9	-	-	1,0	-	0,9	-
	Procedure semplificate di contrattualizzazione e controllo		7,5	-	-	2,0	-	5,5	-
	Monitoraggio e valutazione		4,8	-	-	2,0	-	2,8	-
	Strumenti di programmazione informata		4,3	-	-	2,0	-	2,3	-
TOTALI		2.428,6	1.928,6	176,4	652,7	339,9	60,8	698,8	500,0

Fonte: dati MIUR 2017

Le risorse provenienti dal FIRST sono, invece, dirette a finanziare gli interventi a sostegno della ricerca fondamentale (diretti cioè a sostenere l'avanzamento della conoscenza), gli interventi orientati prevalentemente alla ricerca industriale, le azioni di innovazione sociale, gli interventi integrati di ricerca, infrastrutturazione, formazione di capitale umano, trasferimento tecnologico e *spin-off* (finalizzati allo sviluppo dei *cluster* tecnologici nazionali) e i progetti di ricerca inseriti in accordi e programmi comunitari e internazionali.

Va al riguardo, tuttavia, ricordato che tale fondo - nel quale sono confluite tutte le risorse destinate al sostegno delle attività di ricerca industriale e di ricerca di base (FAR, FIRB e PRIN) - è alimentato, dal 2010, 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, si attestano a 60,8 milioni e sono state ripartite con decreto interministeriale n. 684 del 9 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).

Analoga si presenta la situazione nel 2016 ove le risorse assegnate al FIRST, ripartite nel settembre 2016 (decreto interministeriale n. 724 del 2016), flettono ancora rispetto all'esercizio 2015 raggiungendo i 58,8 milioni. Di tali risorse 9 milioni (pari al 15,3 per cento dello stanziamento) sono stati destinati a specifici interventi riguardanti progetti di cooperazione internazionale; appena 10 milioni (pari al 17 per cento) sono stati destinati ad una delle linee di azione del nuovo PNR (fare ricerca in Italia) e 39.8 milioni (pari al 67,7 per cento) sono stati finalizzati agli interventi di supporto alla ricerca fondamentale nell'ambito degli Atenei e degli Enti pubblici di ricerca afferenti al MIUR (nell'ambito di tali risorse, una quota pari a 6 milioni è stata destinata a una specifica linea d'intervento del PRIN riservata a giovani ricercatori *under* 40).

Alla luce degli indirizzi e delle priorità di intervento stabiliti nel PNR, appare, pertanto, sempre più necessaria una ricostituzione del fondo che, restando la principale fonte di finanziamento della ricerca, dovrebbe essere in grado di sostenere e promuovere un più ampio spettro di iniziative, comprensive anche degli interventi orientati alla ricerca industriale.

L'altro strumento finanziario reindirizzato nell'ambito delle attività del PNR è il FOE ossia il Fondo degli Enti Pubblici di Ricerca nel cui ambito una quota significativa della parte discrezionale, accanto alle linee di attività destinate al capitale umano, è stata indirizzata al finanziamento di particolari Infrastrutture di Ricerca che rispondono ai criteri di priorità previsti nel Programma Nazionale delle Infrastrutture della Ricerca (PNIR) cui vengono destinati 109,5 milioni, eventualmente, in collegamento con quanto prevede anche la strategia nazionale e regionale del PON 2014-2020.

Le risorse a valere sul FISR sono state, invece, indirizzate al programma nazionale infrastrutture e alla ricerca industriale per un ammontare complessivo di 60,8 milioni dei quali 9,2[36] milioni relativi al 2015 e 25,8 milioni relativi agli altri due esercizi.

Le risorse del PON Ricerca e innovazione oltre ad alimentare l'intero Programma Mezzogiorno e contribuire agli interventi di efficienza e qualità della spesa, sostengono anche la realizzazione dei Dottorati innovativi (programma Capitale Umano) e dei *Cluster* Tecnologici (Cooperazione pubblico-privato e ricerca industriale).

Il PNR prevede, infine, di finanziare parte delle sue azioni anche attraverso il Fondo di sviluppo e coesione le cui risorse, in coerenza con le destinazioni definite nella legge di stabilità 2015 (legge 23 dicembre 2014 n. 190, art. 1, comma 703), contribuiranno alla realizzazione del Programma Capitale Umano nonché, con risorse maggiori, al Programma nazionale infrastrutture

[36] A valere sulle risorse FISR 2015 si segnalano gli stanziamenti già approvati dal CIPE per i seguenti progetti: 1) Istituto Nazionale di Fisica Nucleare (INFN) per il progetto "*High performance data network*: Convergenza di metodologie e integrazione di infrastrutture per il calcolo *High Performance* (HPC) e *High Throughput* (HTC)", fondi FISR 2014 pari a 12,5 milioni. 2) Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) per il progetto "Identificazione di agenti bioattivi da prodotti naturali di origine animale e vegetale", acronimo PATRONAT, fondi FISR 2014 pari a 6,5 milioni. 3) CREA - Consiglio per la ricerca e l'analisi dell'economia agraria per il "Progetto di ricerca agroalimentare Nazareno Strampelli" fondi FISR 2014 pari a 1,5 milioni. 4) Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) per il progetto "Centro internazionale di studi avanzati su ambiente ed impatti su ecosistema e salute umana", fondi FISR 2015 pari a 6,5 milioni.

e al programma Cooperazione Pubblico-Privata e Ricerca Industriale, permettendo in particolare la realizzazione delle misure più strategiche, urgenti e immediatamente eseguibili.

3.4.3. Stato di attuazione del PNR

Le prime attuazioni del PNR si concentrano essenzialmente sulle linee di azione finanziate con le risorse europee e con quelle derivanti dal Fondo di sviluppo e coesione, attesa la già segnalata contrazione delle risorse assegnate al FIRST e la necessaria attività di programmazione da parte delle università e degli Enti di ricerca delle quote, sempre più esigue, di risorse non finalizzate alle spese di natura vincolata.

Nell'ambito del programma "Capitale umano" le azioni attivate riguardano la promozione dei Dottorati innovativi, l'intervento Fare ricerca in Italia e l'intervento *Contamination Lab*.

Dottorati innovativi. Nell'ambito della linea di azione "Promozione di Dottorati Innovativi con vocazione industriale", finanziata con 20 milioni a valere sul PON Ricerca e Innovazione 2014-2020, il MIUR ha avviato il finanziamento, a Università statali e non statali, di borse di dottorato triennale, con l'obbligo per il dottorando di svolgere un periodo di studio e ricerca presso imprese (6-18 mesi) e all'estero (6-18 mesi).

Alla scadenza dei termini fissati dall'avviso, sono state presentate 371 proposte di borse di dottorato. La valutazione delle proposte, affidata all'ANVUR, si è conclusa con l'approvazione di 166 proposte per un ammontare complessivo di 12,7 milioni; le somme residue, rispetto alla dotazione dell'avviso iniziale, saranno utilizzate per avviare un analogo bando nell'ambito del XXXIII ciclo di dottorato

Fare ricerca in Italia. L'attrazione di ricercatori di eccellenza e supporto agli studiosi italiani che partecipano ai bandi ERC (*European Research Council*) – Procedura FARE nasce, invece, dal monitoraggio delle *performances* nazionali in *Horizon 2020* che ha evidenziato la necessità di intervenire in supporto della ricerca fondamentale ed, in modo particolare, di incentivare la permanenza o l'ingresso in Italia dei vincitori di *grants ERC* (*European Research Council*), specificamente dedicati alla ricerca libera, accrescendo il contributo finanziario europeo finora assegnato a progetti finanziati da ERC che si svolgono in Italia (4,99 per cento del contributo totale assegnato). Il primo bando in tale ambito, denominato FARE ed emanato nell'ottobre 2016, si rivolge a Enti pubblici di ricerca vigilati dal MIUR, nonché ad Università, che ospitino, in qualità di *host institution*, studiosi che hanno vinto un *grant ERC* ed è stato finanziato con 10 milioni a valere sul FIRST, per consentire che i beneficiari non avessero vincoli territoriali. La procedura, a carattere valutativo, consentirà ai *Principal Investigators* di poter contare su un contributo massimo pari al 20 per cento del valore complessivo del *grant ERC* nell'arco di un quinquennio (variabile tra i 300 mila e i 600 mila euro in relazione alla tipologia di *grant*). I progetti sono attualmente in fase di istruttoria formale-amministrativa, prima della valutazione di merito.

Contamination Lab. Nel novembre 2016, il MIUR ha avviato la procedura, rivolta alle Università Italiane che, in prosecuzione delle attività già avviate con il PAC Ricerca, intendono investire in progetti di creazione e sviluppo di *Contamination Lab*, intesi come luoghi di contaminazione tra studenti universitari e dottorandi di discipline diverse, finalizzati alla promozione dell'interdisciplinarietà e di nuovi modelli di apprendimento e allo sviluppo di progetti di innovazione a vocazione imprenditoriale e sociale in stretto raccordo con il territorio.

L'avviso, con una dotazione complessiva di 5 milioni di risorse FSC, intende sostenere progetti a valere sulle linee relative alla: a) creazione, sviluppo e potenziamento di *CLab* all'interno delle Università italiane; b) creazione e sviluppo della rete dei *CLab*.

Alla scadenza dei termini, prevista per il 15 febbraio 2017, sono pervenute: 68 proposte a valere sulla Linea 1 e 4 proposte a valere sulla Linea 2, attualmente in fase di valutazione.

Cluster tecnologici nazionali. Nell'ambito del programma cooperazione pubblico-privato e ricerca industriale è stato, invece, avviato il solo sviluppo e potenziamento di 4 nuovi *cluster* tecnologici nazionali finanziati con risorse provenienti dal Fondo integrativo speciale per la ricerca (FISR) nelle aree: Tecnologie per il patrimonio culturale, *Design*, creatività e *Made in*

Italy, Economia del Mare e Energia, per completare, congiuntamente con gli 8 CTN già esistenti, le 12 aree prioritarie per la ricerca, individuate dalla SNSI.

Con l'avviso pubblicato nel mese di agosto 2016, il MIUR ha inteso avviare la "nuova programmazione Cluster", che sarà rafforzata da una successiva procedura, da emanare entro il primo trimestre 2017, volta a promuovere, con un finanziamento di oltre 300 milioni, la progettualità di ricerca industriale nelle 12 aree di specializzazione del settore della ricerca applicata[37]. I soggetti proponenti sono quelli previsti dal DL 22 giugno 2012 n. 83, art. 60: imprese, università, enti, organismi di ricerca, costituende società (composte da professori, ricercatori universitari, personale di ricerca dipendente dagli Enti di ricerca, ENEA, ASI, dottorandi di ricerca e titolari di assegni di ricerca, altri soggetti giuridici).

Alla scadenza dei termini sono state presentate 6 proposte progettuali, attualmente in fase di valutazione.

Nel programma, infine, dedicato all'efficienza e alla qualità si inserisce il *Social Impact Finance* (SIF). Si tratta di uno strumento a cui il PNR attribuisce un ruolo di preminente rilievo diretto a sostenere lo sviluppo di nuovi strumenti finanziari che abbiano la capacità, da un lato, di valorizzare le conoscenze della ricerca rilevanti per le sfide sociali emergenti, dall'altro, di favorire processi di innovazione e trasformazione sociale connessi allo sviluppo di nuove tecnologie. Gli interventi possono essere presentati da Università statali e Enti pubblici di ricerca vigilati dal MIUR, sull'intero territorio nazionale.

L'Avviso, pubblicato nell'ottobre 2016, prevede una dotazione complessiva di 1 milione di risorse FISR; alla scadenza dei termini sono pervenute al MIUR 8 proposte progettuali, attualmente in fase di valutazione.

3.4.4. Stato di attuazione delle attività e dei progetti avviati in esercizi pregressi

Le risorse del FIRST. Nel corso del 2016, nell'ambito delle Iniziative di cooperazione internazionale finanziati con i fondi 2014-2015 sono stati adottati n. 58 decreti di ammissione al finanziamento che hanno comportato l'impegno di complessivi 14,8 milioni nella forma di contributo alla spesa; si tratta di progetti finanziati anche con risorse FAR con riferimento alle quali, nel corso del 2016, sono stati altresì adottati 13 decreti che prevedono, oltre il finanziamento nella forma del contributo alla spesa, il contestuale utilizzo dello strumento del credito agevolato per un importo di euro 3,7 milioni, nonché due decreti che prevedono un importo complessivo di 953 mila euro per il finanziamento nella forma di contributo alla spesa, per un totale di 4,7 milioni.

Quanto invece alle risorse dedicate ai PRIN, il bando 2015 che ha visto la partecipazione di ben 4.431 proposte, si è concluso con l'approvazione (decreto direttoriale n. 1826 del 20 settembre 2016) di 109 progetti nel settore "scienze della vita" (a fronte dei 1.661 progetti presentati), con un contributo MIUR di 28,3 milioni; di 96 progetti nel settore "fisica, chimica, ingegneria" (a fronte dei 1.483 progetti presentati), con un contributo MIUR di 28,5 milioni; di 96 progetti nel settore "scienze umanistiche" (a fronte dei 1.287 progetti presentati), con un contributo MIUR di 23,8 milioni. I contributi sono stati già interamente erogati a tutti gli Atenei ed Enti pubblici di ricerca vincitori, ed i progetti sono già stati avviati.

Le risorse del Fondo per le agevolazioni alla ricerca - FAR. A seguito della istituzione del FIRST e l'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, 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

[37] Il processo sarà integrato con azioni di *governance* da parte del MIUR relative alla costituzione di un "Tavolo di coordinamento dei CTN" per condividere l'impostazione della nuova programmazione e discutere le linee guida per lo sviluppo dei *Cluster* e delle loro attività. A detta azione si affiancherà un'attività, precedente alla pubblicazione dell'avviso previsto per il primo trimestre 2017, di aggiornamento dei Piani di Azione degli 8 CTN già costituiti.

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.

Tra le attività ancora in corso rilevanti appaiono gli interventi finanziati nell'ambito dell'avviso *Smart Cities and Communities* and *Social Innovation* del luglio 2012 con il quale il MIUR ha assegnato 655,5 milioni (di cui 170 milioni di contributo nella spesa e 485,5 milioni per il credito agevolato) per la promozione di interventi e per lo sviluppo di Città intelligenti su tutto il territorio nazionale.

Agli esiti della doppia fase di valutazione prevista, nell'ambito del progetto *Smart Cities and Communities* sono stati ammessi 32 Progetti di Ricerca esecutivi (SCN) per un valore complessivo pari a 318,4 milioni ed un importo complessivo di agevolazioni pari a circa 282 milioni.

In merito, invece, ai Progetti di Innovazione Sociale (SIN) proposti da giovani under 30, sono stati ammessi alle agevolazioni 48 progetti di *Social Innovation* per un valore complessivo pari a 30 milioni ed un importo complessivo di agevolazioni pari a circa 24 milioni.

Coerentemente con le previsioni del bando, i Progetti SIN sono stati abbinati ai Progetti SCN nel rispetto del nesso funzionale tra tali progetti e quelli di ricerca, requisito previsto nell'Avviso.

Attualmente su 32 progetti, i decreti emanati sono 29 ed interessano 36 Progetti di *Social Innovation*. Per i restanti progetti si è in attesa di ricevere dai soggetti beneficiari la necessaria designazione del "Capofila SIN" da individuare in uno dei soggetti della ricerca pubblici facenti parte della compagine SCN, il quale è chiamato a svolgere funzioni di raccordo amministrativo-finanziario tra progetti *Smart Cities* ed i progetti di *Social Innovation*.

Alla data del 31 dicembre 2016 sono stati contrattualizzati complessivamente 8 progetti SCN che interessano 10 progetti SIN, sono stati sottoscritti disciplinari per altri 9 progetti di innovazione sociale (si consideri che ad un progetto SCN sono riferibili anche sino a 6 progetti di innovazione sociale), ed è stato revocato un progetto.

TAVOLA 6

PROGETTI FINANZIATI CON IL FAR

Iniziative	Tipologia	Progetti in carico	Progetti conclusi*	Progetti approvati nel 2016	Progetti revocati
Art. 5 d.m. 595/00	Attività di ricerca in ambito nazionale	27	4	0	5
Art. 6 d.m. 595/00	Progetti di ricerca e formazione (+ di 7,5 milioni)	18	0	0	1
Art. 8 d.m. 595/00	Progetti di formazione	3	0	0	0
Art. 9 d.m. 595/00	Progetti di ricerca (nuovi centri)	10	0	0	0
Art. 10 d.m. 595/00	Riorientamento e recupero di competitività	68	2	4	0
Art. 11 d.m. 595/00	Progetti proposti da costituende società (*spin off*)	44	6		4
Art. 12 d.m. 595/00	Bandi per obiettivi specifici	27	6	0	0
Grandi progetti strategici	Fondo rotativo - FRI	43	6	1	3
Art. 13 d.m. 595/00	Specifiche iniziative di programmazione	46	1	3	
Art. 14 d.m. 595/00	Agevolazioni assunzioni	117	18	8	4
Altri		17	3	0	4

* Progetti autorizzati per il saldo

Fonte: elaborazione Corte dei conti da dati MIUR 2017

Allo stato attuale risultano, inoltre, 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.

Come emerge dalla tavola sono 16 i progetti relativi a finanziamenti antecedenti al 2012 approvati nel corso del 2016; molti risultano anche 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 (anche se in misura inferiore al precedente esercizio).

La 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, altresì conto 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.

3.4.5. 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 competenza MIUR, è riferito ad un "parco progetti" rappresentato complessivamente da n. 711 progetti (di cui n. 388 afferenti alla flessibilità complementare di cui all'art. 34, Reg. (CE) 1083/2006), che hanno generato una spesa monitorata al 31 ottobre 2016, pari a 1.664 milioni (1.647 milioni nel 2015) che, a fronte di impegni per 2.489 milioni, evidenzia una percentuale di realizzazione che si ferma al 66,8 per cento (64 per cento nel precedente esercizio e 59,4 per cento nel 2014)[38]; nettamente inferiore risulta ancora la spesa certificata che si attesta a 802 milioni.

Tale andamento si riconduce, da un lato, al ritardo nell'avvio del programma e, dall'altro, 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.

Sotto il primo profilo il ritardo, riconducibile alla formulazione dell'assetto del Sistema di Gestione - Controllo del PON e al percorso negoziale del documento attuativo propedeutico[39], ha

[38] La leggera differenza rispetto all'aggiornamento al 31 dicembre 2015 si riconduce, da un lato, alle revoche progettuali e alle rimodulazioni finanziarie intervenute nel 2016 che hanno ridimensionato il parco progetti e, dall'altro, ad aspetti meramente contabili nella determinazione delle spese da inserire nelle domande di pagamento.

[39] Le perplessità della Commissione erano ascrivibili alla carenza di indipendenza delle funzioni di gestione ed al ritardato avvio dei controlli di primo livello, nonché alla forte dipendenza dell'intera attuazione del Programma dal supporto di società esterne di assistenza tecnica.

spinto il Governo a riprogrammare le risorse all'interno della parallela programmazione PAC e ha indotto il MIUR ad anticipare ai soggetti attuatori, somme importanti spostando di fatto alla finale di certificazione, le verifiche sulla spesa effettivamente sostenuta.

La procedura di interruzione dei pagamenti (a decorrere dal mese di maggio 2015) si riconduce, invece, a gravi carenze specie in ordine all'attuazione dell'avviso relativo alla "ricerca industriale" e dell'avviso relativo al "potenziamento infrastrutturale", interessati da procedimenti penali ed erariali, cui ha fatto seguito l'approvazione di un Piano delle azioni migliorative concordato con la Commissione[40].

Il perdurare delle problematiche giudiziarie su diverse misure del Programma, ha, infine, indotto l'Amministrazione, in discontinuità con le scelte del passato, a richiedere alla Commissione europea di "sospendere", ai sensi dell'art. 95 del Regolamento generale comunitario, le parti interessate dai procedimenti penali (per un ammontare pari a circa 973 milioni), al fine di "liberare" le restanti misure, anche gestite dal MISE, dalla procedura di interruzione ed ottenere il rimborso per i progetti che risulteranno regolari.

A valle della chiusura del programma e della conseguente accettazione della sospensione, l'Amministrazione, in coordinamento con il MEF e l'Agenzia per la coesione, ha intrapreso ulteriori azioni per rafforzare la struttura gestionale e di controllo del programma.

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 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, 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 Commissione europea C (2015) del 14 luglio 2015, il Programma è stato formalmente approvato.

Nel corso del 2016 si è riunito il primo Comitato di sorveglianza per l'approvazione degli adempimenti regolamentari e la presentazione delle azioni; è stata chiesta alla BEI una valutazione *ex ante* per l'utilizzo di strumenti finanziari, quali veicoli di investimento per l'impiego di fondi SIE; sono state avviate alcune misure dell'asse I e II in forte integrazione con gli obiettivi del PNR e della Strategia di specializzazione intelligente (Dottorati di ricerca innovativi; *Cluster* tecnologici nazionali) e dell'asse III (selezione di 34 esperti esterni in attuazione del Piano di rafforzamento amministrativo).

[40] 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.

Partecipazione italiana al Programma Horizon 2020

Nel corso del 2016, 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 del 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[41].

Sono infatti 1.268 le partecipazioni italiane a progetti ammessi a finanziamento nel 2016, e 642 i soggetti italiani vincitori (circa la metà dei quali PMI).

In valori assoluti il contributo ottenuto dall'Italia risulta pari a circa 473,1 milioni (di cui 100,4 milioni destinati a PMI) a fronte di un budget assegnato pari ad oltre 5.453,3 milioni, con un tasso di ritorno finanziario medio che, pur in crescita, si attesta intorno al 8,68 per cento (7,8 per cento nel 2015).

Tale valore, solo leggermente migliore di quello consolidato a conclusione del VII Programma Quadro (8,4 per cento), indica con chiarezza la necessità di un migliore "accompagnamento" degli attori della ricerca, sia pubblici sia privati, da parte delle Amministrazioni centrali e locali (Ministeri, Regioni) e in particolare da parte del MIUR.

Proprio in tale direzione il nuovo PNR prevede una specifica azione di sostegno e coordinamento organizzativo da parte del Ministero, nei confronti del gruppo dei Rappresentanti italiani nelle diverse configurazioni del Comitato di Programma di *H2020* al fine di svolgere, nei confronti del sistema pubblico e privato della ricerca, interventi di stimolo, indirizzo, aggregazione, monitoraggio e valutazione tali da incrementare la *performance* complessiva.

[41] Nel corso dell'anno 2016, su 95 bandi sui quali sono disponibili dati consolidati, risulta che siano state 7.850 le partecipazioni di soggetti italiani a proposte eleggibili, su un totale di 59.158 partecipazioni di soggetti appartenenti agli Stati membri e di 66.359, se si considerano tutti gli Stati, compresi i Paesi terzi. La richiesta finanziaria dei soggetti italiani è stata, nel 2016, pari a 3.130 milioni, su un totale di 27.547 milioni richiesti da soggetti appartenenti a tutti gli Stati.

MINISTERO DELL'INTERNO

Considerazioni di sintesi

1. Programmazione strategica e finanziaria: *1.1. Quadro di insieme delle missioni; 1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella direttiva generale; 1.3. Riparto delle risorse assegnate agli obiettivi*

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. 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; 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; 3.5.4. Fondo edifici per il culto

Considerazioni di sintesi

Il ruolo del Ministero dell'interno si declina in funzioni poliedriche, che riguardano differenti settori di competenza integrati, tutti in qualche modo connessi con il territorio, in particolare rivolte alla rappresentanza dello Stato sul territorio, al coordinamento ed alle relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, alla tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli concernenti l'immigrazione, l'asilo, la cittadinanza, le confessioni religiose ed all'ordine pubblico, sicurezza e soccorso civile. In ragione dell'ampiezza delle funzioni espletate, il Ministero dell'interno ha una estesa articolazione organizzativa.

Il contesto ordinamentale, sociale ed emergenziale, nel quale ha operato il Ministero anche nel 2016, muove dagli indirizzi individuati nella direttiva generale per il 2016, che indica le priorità politiche del triennio e gli obiettivi strategici e segnatamente la sicurezza, la *governance* multilivello del fenomeno migratorio e la collaborazione inter-istituzionale, mediante nuove forme di sinergia e raccordo con le autonomie locali, nel processo di stabilizzazione finanziaria degli Enti locali.

Il 2016, è stato connotato da eventi emergenziali. Gli eventi sismici, con la connessa operatività a tutti i livelli di governo, la crescente domanda di sicurezza della collettività, in stretta sinergia con le autonomie locali, per prevenire e contrastare la criminalità anche e soprattutto di matrice terroristica, ed il crescente impatto dei flussi migratori hanno avuto riflessi sulla gestione ordinaria finanziaria ed in termini di impegno organizzativo dell'Amministrazione.

La tematica dell'immigrazione clandestina e della sicurezza delle frontiere, della gestione dei rimpatri e della accoglienza dei migranti, dall'arrivo negli *hotspot* sino alla sistemazione nel Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati - SPRAR, ha avuto particolare impatto sull'attività del Ministero nel 2016, per la indubbia rilevanza in ordine ai riflessi umanitari, per la natura ormai strutturale del fenomeno oltre che per i connessi aspetti finanziari. I dati trasmessi dal Ministero, pur in continua evoluzione, indicano, difatti, la consistenza preoccupante dei

fenomeni. A tutto il 2016 si sono registrati 181.283 sbarchi, in aumento rispetto all'anno precedente (+18 per cento sul 2015), e risultano decedute anche 5.022 persone, nel tentativo di raggiungere l'Europa; inoltre sono transitati nei Centri di identificazione ed espulsione 2.984 migranti, dei quali 1.441 sono stati espulsi. Sono stati adottati strumenti di natura preventiva, come il controllo delle frontiere nel contrasto dell'immigrazione illegale, ma anche di tipo repressivo fino al rimpatrio. In particolare, sotto l'egida dell'Agenzia FRONTEX, è attiva l'operazione Triton, finalizzata al controllo dei flussi migratori irregolari nel Mediterraneo Centrale -nel quale peraltro l'area geografica di intervento è stata ampliata- e per combattere il *cross border crime*. L'"*hotspot*", all'arrivo del migrante, rappresenta la piattaforma di intervento coordinato per le Agenzie europee (FRONTEX, EASO, EUROPOL, EUROJUST) e le autorità italiane, ove sono espletate tutte le attività ed i processi organizzativi (fra l'altro *screening* sanitario e pre-identificazione) previsti nella "*Roadmap*" presentata all'Europa. Nel 2016, sono in esercizio nel Paese 4 *hotspot*, che si sono rivelati in alcune circostanze insufficienti ad affrontare il flusso. Il raccordo nel contesto internazionale ha operato soprattutto per il controllo operativo degli sbarchi, o meglio per il salvataggio in mare; l'Amministrazione ha anche implementato le forme di cooperazione e collaborazione con gli altri Paesi impegnati nella lotta al terrorismo di matrice fondamentalista. In particolare, ha coltivato l'attività negoziale proprio con gli Stati di origine e di transito dell'immigrazione irregolare per arginare il flusso (i Paesi del Nord Africa e dell'Africa sub-sahariana) e ha sottoscritto accordi in materia di riammissione dei migranti, che non hanno diritto alla *relocation* o all'asilo internazionale, con i Paesi di maggior interesse sotto il profilo migratorio. Il sistema di accoglienza dei migranti va inquadrato in un'ottica globale europea e solidale della politica di immigrazione. La prima fase di accoglienza, dopo la permanenza negli *hotspot,* prosegue negli *hub* regionali o in caso di incapienza verso i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), mentre coloro che non presentano istanza di asilo e non si sottopongono al fotosegnalamento sono indirizzati nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE). La gestione dei flussi migratori richiede un coordinamento funzionale ed operativo a tutti i livelli di governo, con metodo strutturato, attraverso l'organizzazione dell'accoglienza, in collaborazione con le autonomie territoriali. L'approccio però, ancora nel 2016, pur se ha mostrato attenzione a specifiche fattispecie quali i minori stranieri non accompagnati, è stato connotato dal carattere emergenziale. Le maggiori criticità sembrano essere riferite proprio a questa fase dell'accoglienza, per la enorme presenza nei centri straordinari approntati per mancanza di posti negli *hub* regionali e nel circuito dello SPRAR e per i tempi lunghi per l'espletamento del riconoscimento del diritto al richiedente asilo. La seconda accoglienza è gestita dalla rete SPRAR e proprio a tal riguardo, con decreto del 2016, i cui effetti saranno meglio valutabili sul 2017, è stato riformato il sistema di accesso ai finanziamenti erogati dal Dipartimento competente, per dare stabilità ai progetti di accoglienza già avviati, semplificare la procedura di accesso ai finanziamenti, favorire l'ampliamento della rete SPRAR e ridurre progressivamente il numero delle strutture temporanee. L'accoglienza, riconducibile al programma 2 della missione 27, ha beneficato nel 2016 di risorse aggiuntive in bilancio rispetto al 2015 (+82 per cento); la spesa complessiva per l'accoglienza ha superato nell'anno i 2 miliardi, comprensivi di situazioni debitore fuori bilancio per oltre 400 milioni. Solo nel gennaio 2017, è stato presentato il "Piano di accoglienza diffusa", condiviso in sede di Conferenza delle Regioni, per la realizzazione di un sistema di distribuzione su tutto il territorio dei soggetti richiedenti asilo. Dalla messa a regime di questo nuovo quadro programmatorio ed organizzativo questa Corte potrà valutare l'efficacia del sistema dell'accoglienza.

In tale ambito tematico, notazioni critiche ad oggi debbono essere segnalate, oltre che per gli aspetti finanziari di esposizione debitoria, per quelli gestionali di scelta dei soggetti attuatori, anche con riguardo all'ambito dei controlli, che non appaiono strutturati, ma basati su metodi sporadici e per campionamento. Andrebbero rafforzati i controlli, in funzione delle responsabilità gestorie e della corretta spendita di denaro pubblico, nel rispetto, oltre che della legalità, dei canoni della trasparenza, della economicità ed efficacia.

Nell'ambito della più diffusa domanda di sicurezza sul territorio, la missione "Ordine pubblico e sicurezza" è deputata a finanziare il contrasto al crimine. L'Amministrazione ha

intrapreso sia ulteriori forme di cooperazione e collaborazione con gli altri Paesi impegnati nella lotta al terrorismo, con costanti scambi info-operativi, sia l'attività di contrasto quotidiano al crimine e di controllo per la sicurezza stradale, ferroviaria e delle comunicazioni, ricorrendo parimenti all'utilizzo di risorse unionali. In ordine alla sicurezza delle frontiere, l'Italia è stata sottoposta nel 2016 alla valutazione "*Schengen*" da parte del Consiglio dell'UE, all'esito della quale sono state rivolte alcune raccomandazioni, tese ad attuare una strategia nazionale di gestione integrata delle frontiere, con un piano di azione strutturato pluriennale, che definisca anche le risorse, le scadenze e le connesse responsabilità.

Parimenti complessa è stata l'attività espletata nell'ambito della missione "Soccorso civile", soprattutto nel contesto emergenziale del sisma. I due programmi della missione sono di competenza del Corpo dei VVF. Appare nevralgico il costante raccordo funzionale tra gli attori ed i livelli istituzionali coinvolti nel sistema della Protezione Civile ed il ruolo che in tale quadro operativo hanno svolto e svolgono le Prefetture.

Con riguardo alla missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", l'armonizzazione dei bilanci degli Enti locali, che da tempo rappresenta una priorità politica del Ministero, unitamente alla stabilizzazione finanziaria degli Enti locali stessi, svolge un ruolo cardine, nel contesto del processo di riforma degli ordinamenti contabili pubblici, volto a rendere i bilanci delle Amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili. Nello specifico, l'attività del Ministero dell'interno si è svolta con riguardo ai profili tecnico-istituzionali, ma soprattutto nell'opera di definizione, riparto ed erogazione delle risorse agli Enti locali. È stato costituito, infine, l'Osservatorio finanza e contabilità, previsto dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, che ha il compito di promuovere, in raccordo con la Commissione per l'armonizzazione contabile degli Enti territoriali istituita presso il dicastero economico, l'adeguamento e la corretta applicazione dei principi contabili da parte degli Enti locali.

Per quanto riguarda l'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), è stato dato impulso alla trasparenza ricognitiva informatizzata e gestionale ed alla sinergia con gli attori del sistema, anche se l'attività di destinazione è stata inferiore allo scorso esercizio. Non risulta ancora impostato un piano unitario per la gestione dei beni ed una regia programmatica su tutto il territorio, per la proficuità dell'intervento pubblico.

Altro ambito esaminato ha riguardato il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, gestito dalla CONSAP. Per l'ambito della solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso si è intensificata l'attività di controllo del Ministero sulla CONSAP, gestore del fondo, e il 2016 è stato caratterizzato dalla gestione informatizzata delle procedure; per il settore delle richieste estorsive e dell'usura continua ad emergere che il rapporto fra rate scadute e rate inevase (circa 58 milioni) dei mutui concessi, di circa l'85 per cento, è indice di insufficiente reinserimento nell'economia legale e non sostanziale rispondenza alla *ratio legis*, anche dal punto di vista della persistenza del carattere di rotatività del fondo.

In sintesi, si riportano le principali grandezze finanziarie del Ministero e le dinamiche gestionali. Lo stanziamento definitivo nel 2016 è di circa 25,7 miliardi, in flessione del 4 per cento sul 2015 (-1,08 miliardi). La quota di risorse, individuata per gli scopi strategici, rispetto alle risorse destinate alla gestione strutturale, risulta esigua (4 per cento) e in deciso calo nella programmazione triennale del ministero. Gli stanziamenti si ridimensionano a 13,6 miliardi per il 2016, se considerati al netto dei trasferimenti agli Enti locali, passati da 14 a 12,1 miliardi nel 2016.Nell'analisi della gestione, è emerso che, a fronte di minori risorse, è scesa, pur se lievemente, la capacità di impegno e di pagamento, rispetto al 2015. In aumento risultano i residui finali (3,3 miliardi). Infine, anche nel 2016, si registra un'elevata presenza di situazioni debitorie fuori bilancio, che al 31 dicembre 2016 sono circa 706 milioni, di cui i nuovi debiti, per circa 562 milioni, sono dovuti in buona parte all'ambito dell'immigrazione ed accoglienza.

1. Programmazione strategica e finanziaria

1.1. Quadro di insieme delle missioni

Il ruolo del Ministero dell'interno si palesa in un insieme articolato di funzioni poliedriche, che riguardano differenti settori di competenza integrati, tutti in qualche modo connessi con il territorio nazionale. Proprio per l'ampiezza delle funzioni espletate, il Ministero è connotato da una vasta articolazione funzionale ed organizzativa sia a livello centrale che periferico, che comprende, oltre alle Prefetture, anche la Polizia di Stato ed i Vigili del Fuoco. Le funzioni intestate attengono a:

- Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio, coordinamento e relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, assolvimento dei servizi elettorali e vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe
- Tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli concernenti l'immigrazione, l'asilo, la cittadinanza, le confessioni religiose
- Ordine pubblico, sicurezza e soccorso civile, unitamente a difesa civile, soccorso pubblico e prevenzione dai rischi, attraverso il lavoro delle Forze di Polizia e dei Vigili del Fuoco.

Nell'ampio contesto della riforma prevista dalla delega contenuta nella legge n. 124 del 7 agosto 2015, che coinvolge numerosi e fondamentali aspetti dell'organizzazione e dell'attività delle Pubbliche amministrazioni, per quanto riguarda le attribuzioni del Ministero, è stato emanato il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177[1] di attuazione alla lettera a) dell'articolo 8, comma 1 della legge delega, per la razionalizzazione e il potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato. Nel contempo, è proseguito il processo di riorganizzazione dei governi locali e delle relative funzioni, previsto con la legge 7 aprile 2014, n. 56, "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni".

Le missioni intestate al Ministero sono 7, di cui 2 trasversali (32 "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche" e 33 "Fondi da ripartire"). La seguente tavola illustra l'evoluzione nel triennio: nel 2016 il maggior incremento percentuale si è avuto negli stanziamenti definitivi per la missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" (27), con quasi l'82 per cento di variazione, dovuta al miliardo in più sul precedente esercizio; mentre si evidenzia la flessione nella missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", con quasi il 12 per cento in meno (- 1,7 miliardi circa) e 7 "Ordine pubblico e sicurezza", con -6,3 per cento (-0,53 miliardi) rispetto al 2015.

TAVOLA 1

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER MISSIONI -DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

	Stanziamento iniziale			Stanziamento definitivo			Variazioni stanz.		
Missione	**2014**	**2015**	**2016**	**2014**	**2015**	**2016**	**2014**	**2015**	**2016**
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	475	521	559	557	597	644	82	76	85
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	9.500	12.523	9.876	10.033	14.141	12.467	532	1.618	2.591
007. Ordine pubblico e sicurezza	7.825	7.833	7.543	8.160	8.468	7.933	335	635	390
008. Soccorso civile	1.836	1.859	1.931	2.159	2.164	2.245	323	305	314
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	418	644	1.316	1.182	1.219	2.216	764	576	900
032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	128	133	142	169	153	156	41	20	14
033. Fondi da ripartire	54	49	53	17	18	19	-37	-31	-34
Totale	**20.237**	**23.561**	**21.419**	**22.277**	**26.760**	**25.680**	**2.040**	**3.199**	**4.260**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[1] Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124.

1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella direttiva generale

La Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione relativa all'anno 2016, emanata a fine febbraio, indica le priorità politiche del triennio e gli obiettivi strategici. Le principali linee politiche sono determinate in coerenza con lo scenario socio-economico, interno e internazionale. In particolare, la direttiva specifica che, nel triennio 2016-2018, nel quadro della generale esigenza di razionalizzazione e controllo della spesa pubblica, l'Amministrazione dovrà orientare l'azione amministrativa alle priorità politiche. In primo luogo, contempla l'ambito della sicurezza, in un disegno programmatico finalizzato al coordinamento e alla modernizzazione del sistema, nel cui ambito si annovera il rispetto della legalità, il contrasto della criminalità e la prevenzione delle minacce terroristiche, in stretta sinergia con gli altri livelli di governo territoriale. Inoltre, mira al rafforzamento della *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, al fine di favorire la più ampia coerenza e sostenibilità tra obiettivi comunitari, nazionali e locali, in armonia con i territori ospitanti. Infine, si rivolge all'ambito delle autonomie locali, con il potenziamento della collaborazione inter-istituzionale, mediante 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, che vanno dalla stabilizzazione finanziaria, al processo di riordino della fiscalità locale ed all'avanzamento di quello relativo all'armonizzazione dei bilanci degli Enti locali. Altra priorità attiene allo sviluppo delle strategie di intervento di soccorso pubblico, nei contesti emergenziali nazionali e internazionali, in un'ottica di prevenzione e protezione dal rischio, ed alla promozione, anche in partenariato, della cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro, di studio, di vita.

La direttiva, infine, 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, d'informatizzazione e semplificazione dei sistemi amministrativi e delle procedure, di razionalizzazione degli assetti organizzativi degli uffici centrali e periferici, debbono permeare l'azione amministrativa, tesa alla diminuzione dei costi e al recupero di risorse.

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)[2] che periferico, 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).

1.3. Riparto delle risorse assegnate agli obiettivi

Una parte delle risorse stanziate nello stato di previsione del Ministero è finalizzata al raggiungimento delle particolari finalità strategiche connesse alle priorità politiche.

La quota di risorse, individuata per gli scopi strategici, rispetto alle risorse destinate alla gestione strutturale, risulta esigua (4 per cento) e distribuita nel triennio su 39 obiettivi, suddivisa tra le priorità politiche prima descritte, come illustra la tavola seguente.

---

[2] Per garantire la legalità delle attività di ricostruzione dopo il sisma nel 2016, è stata istituita una struttura di missione con DL n. 189 del 2016 convertito in legge n. 229 del 15 dicembre 2016, con il compito di verificare la documentazione antimafia degli operatori economici, per prevenire e contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata, nei lavori e nella gestione dei servizi.

TAVOLA 2

PRIORITÀ POLITICHE DEL TRIENNIO E RISORSE

(in euro)

	2016	2017	2018
Obiettivi Strutturali	20.568.996.602	19.568.488.383	19.877.007.039
Obiettivi Strategici	850.430.846	655.342.290	152.750.696
Priorità politiche			
A. Coordinamento e modernizzazione del sistema sicurezza	325.007.734	150.339.944	150.759.481
B. *Governance* multilivello del fenomeno migratorio e dell'asilo	421.344.352	422.391.037	1.098.833
C. Collaborazione interistituzionale	518.826	313.418	0
D. Strategie di intervento di soccorso pubblico	13.482.904	820.128	275.574
E. Legalità integrità e trasparenza dell'azione	90.077.030	81.477.763	616.808

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati direttiva 2016 del Ministro

Le risorse strategiche sono quantificate in termini decrescenti nel triennio, passando dagli 850 milioni nel 2016, a 655 milioni nel 2017, per giungere a quasi 153 milioni nel 2018, anno nel quale appare profilarsi la quasi assenza di programmazione strategica ad eccezione della priorità A, che, pur riducendosi dal 2017, rimane elevata nel tempo. Il peso relativo degli obiettivi strategici individuati sul totale dei programmi, rispetto agli obiettivi strutturali, risulta in deciso calo nella programmazione triennale del ministero. Peraltro la maggior parte delle risorse strategiche (49,5 per cento nel 2016), per oltre 420 milioni l'anno per il 2016 e il 2017, vanno alla missione libertà civili e immigrazione (missione 27), ed anche alla pubblica sicurezza (missione 7), ma solo nel 2016 (47,4 per cento), mentre nel 2017 e 2018 scendono rispettivamente a circa 231 e 151 milioni; in via residuale ai Vigili del fuoco per il 2016 sono assegnati circa 13,7 milioni, mentre per le politiche del personale, sempre nel 2016, residuano circa 6,6 milioni.
Le risorse strutturali, invece, sono assegnate secondo le competenze istituzionali dei diversi dipartimenti, in ordine decrescente, soprattutto al Dipartimento per gli Affari interni e territoriali (missione 3), al Dipartimento di PS per l'ordine pubblico e la sicurezza (missione 7), ai Vigili del fuoco (missione 8) ed al Dipartimento libertà civili e immigrazione (missione 27).

2. Analisi finanziarie e contabili.

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Le dinamiche programmatorie, nel raffronto fra stanziamenti iniziali e definitivi, evidenziano che le variazioni in corso d'esercizio (+4,2 miliardi), con un incremento percentuale di circa 20 punti rispetto alle previsioni iniziali, quasi interamente imputato alle spese correnti in particolare ai trasferimenti, hanno inciso soprattutto per le missioni/programmi già destinatari delle risorse strategiche: la maggior parte delle variazioni (+2,59 miliardi) sono nella missione Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali e riguardano trasferimenti agli Enti territoriali, relativi al Fondo di solidarietà comunale per 1,94 miliardi (cap. 1365).

La tavola seguente espone invece gli stanziamenti definitivi, per categoria economica nel triennio. Lo stanziamento definitivo del 2016 è di circa 25,7 miliardi, in flessione del 4 per cento sul 2015 (-1,08 miliardi). La flessione nella spesa per il personale nel 2016 è dovuta al trasferimento al Ministero della difesa della competenza per il servizio permanente della Arma dei Carabinieri, di cui si tratterà nell'ambito della missione "Ordine pubblico e sicurezza".

Se considerate al netto dei trasferimenti agli Enti locali, passati da 14 a 12,1 miliardi nel 2016, le risorse definitive si attestano a 13,6 miliardi (12,7 nel 2015) e si evince che le minori risorse totali derivano soprattutto dal calo dei contributi agli investimenti agli Enti locali (cap. 7232 Fondo per lo sviluppo investimenti in Comuni e Province, diminuisce di 2 miliardi), mentre i trasferimenti correnti agli Enti locali subiscono una sostanziale riallocazione di risorse tra capitoli (1316 Fondo ordinario per il finanziamento bilanci degli Enti locali, cala di 2,37 miliardi; 1318, Fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali, è diminuito di 0,94 miliardi; i tagli sono sostanzialmente compensati dall'incremento del Fondo solidarietà comunale

di 2,86 miliardi, cap. 1365, e dai 0,5 miliardi in più come contributo per Province e Città metropolitane su viabilità ed edilizia scolastica nel cap. 1383), mentre crescono del 6,9 per cento le disponibilità per il funzionamento del ministero (+0,9 miliardi), da 12,68 miliardi a 13,56 miliardi.

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIA ECONOMICA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale			Stanziamento definitivo			Stanz. def. % anno precedente	
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2015	2016
Spesa per il personale	8.832	8.867	8.517	9.163	9.396	8.941	2,6	-4,8
di cui: imposte pagate sulla produzione	*526*	*531*	*488*	*548*	*562*	*526*	*2,5*	*-6,5*
Consumi intermedi	1.109	1.192	1.316	1.603	1.499	1.793	-6,5	19,6
Trasferimenti di parte corrente	9.497	10.616	10.627	10.275	12.673	13.648	23,3	7,7
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	*9.086*	*9.906*	*9.787*	*9.362*	*11.401*	*11.896*	*21,8*	*4,3*
Altre uscite correnti	133	131	152	163	144	127	-11,7	-12,2
di cui: interessi passivi	*32*	*29*	*27*	*32*	*29*	*28*	*-9,3*	*-5,1*
SPESE CORRENTI	19.571	20.805	20.612	21.204	23.713	24.509	11,8	3,4
Investimenti fissi lordi	338	199	310	393	375	482	-4,4	28,3
Trasferimenti in c/capitale	134	2.314	253	186	2.420	443	1199,0	-81,7
di cui: alle Amministrazione pubbliche	*134*	*2.308*	*253*	*185*	*2.409*	*442*	*1205,7*	*-81,7*
Altre spese in conto capitale	120	200	200	420	209	203	-50,3	-2,8
SPESE IN CONTO CAPITALE	592	2.712	764	999	3.004	1.127	200,7	-62,5
SPESE FINALI	20.163	23.518	21.375	22.203	26.717	25.636	20,3	-4,0
Rimborso passività finanziarie	74	43	44	74	43	44	-41,5	1,8
SPESE COMPLESSIVE	**20.237**	**23.561**	**21.419**	**22.277**	**26.760**	**25.680**	**20,1**	**-4,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.2. Analisi della gestione delle spese

Nell'analisi della gestione del 2016, è emerso che, a fronte di minori risorse, è scesa però la capacità di impegno e di pagamento, rispetto al 2015. Gli impegni di competenza (25,3 miliardi) scendono dal 99 al 98,4 per cento degli stanziamenti e scende sotto il 90 per cento la quota dei pagamenti sugli impegni, considerando che era più del 96 per cento nel 2014.

L'osservazione degli andamenti, distinta per missioni, mostra la contrazione della capacità di impegno e di pagamento delle missioni istituzionali 3, 7 e 27, con l'eccezione della missione 8 Soccorso Civile, che tiene la quota impegni analoga al 2015, ma anch'essa scende nei pagamenti, dal 94,4, al 93,8 per cento degli impegni.

Pur nella riduzione degli stanziamenti totali delle missioni, si evidenzia la forte crescita delle risorse assegnate alla missione 27 per l'immigrazione ed accoglienza (+81,7 per cento) e parimenti degli impegni connessi (+79,3), mentre pagamenti, pur saliti in valore assoluto (+15,5 per cento), hanno coperto meno del 59 per cento degli impegni (erano oltre il 91 per cento nel 2015), generando un forte aumento dei residui propri e di stanziamento, oltre che nelle economie, segno di una gestione che ha mostrato meno fluidità.

Nell'ambito della missione Ordine pubblico e sicurezza, le risorse sono inferiori rispetto al 2015, per i motivi anticipati dovuti alle spese per l'Arma dei Carabinieri, e di pari passo seguono impegni e pagamenti (rispettivamente -6,3, -7,2 e -7,3 per cento), Tuttavia, le minori risorse a disposizione per la gestione sono incise anche dal mancato uso di quanto assegnato, vista la crescita dei residui di stanziamento (+47 per cento) e delle economie quasi raddoppiate nel 2016.

Nella missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" scendono stanziamenti ed impegni (circa 12 per cento entrambi), ma in misura maggiore i pagamenti (-15,7 per cento) che coprono circa il 90 per cento degli impegni (dal 98 del 2014), con incremento sia dei residui ma anche delle economie (pari a 82,4 milioni +76,6 per cento sul 2015).

TAVOLA 4

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Missione	Esercizio	Stanziamento definitivo A	Impegni B	Pagamenti C	Res N Form Propri	Res N Form Stanz	Economie/ Maggiori spese	B/A %	C/B %
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	2014	556.669	546.692	540.402	6.290	232	9.745	98,2	98,8
	2015	597.111	578.783	565.626	13.157	1.705	16.623	96,9	97,7
	2016	643.979	619.051	598.762	20.289	10.886	14.041	96,1	96,7
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	2014	10.032.705	9.811.891	9.651.279	160.615	65.226	155.585	97,8	98,4
	2015	14.141.318	14.094.142	13.313.800	780.341	522	46.654	99,7	94,5
	2016	12.467.035	12.383.584	11.221.028	1.162.590	1.028	82.389	99,3	90,6
007.Ordine pubblico e sicurezza	2014	8.160.287	7.910.319	7.562.583	347.736	165.608	84.360	96,9	95,6
	2015	8.467.639	8.377.415	7.968.266	409.148	39.759	50.465	98,9	95,1
	2016	7.932.938	7.774.733	7.384.269	390.529	58.656	99.484	98,0	95,0
008.Soccorso civile	2014	2.158.687	2.106.584	2.007.401	104.913	9.164	37.209	97,6	95,3
	2015	2.163.808	2.081.923	1.964.431	120.242	22.456	56.678	96,2	94,4
	2016	2.244.973	2.162.949	2.029.718	140.145	49.829	25.281	96,3	93,8
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2014	1.181.879	1.138.648	921.263	217.388	37.492	5.736	96,3	80,9
	2015	1.219.389	1.213.932	1.109.574	104.358	3.554	1.904	99,6	91,4
	2016	2.215.925	2.176.174	1.281.418	894.757	27.111	12.640	98,2	58,9
032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	2014	169.136	163.224	157.665	5.564	2.107	3.800	96,5	96,6
	2015	152.618	144.754	136.114	8.641	2.471	5.393	94,8	94,0
	2016	155.913	146.459	137.610	8.849	1.546	7.908	93,9	94,0
033.Fondi da ripartire	2014	17.238	187	187	0	17.051	0	1,1	100,0
	2015	18.089	187	187	0	17.902	0	1,0	100,0
	2016	19.027	187	0	187	17.267	1.573	1,0	0,0
Totali	**2014**	**22.276.601**	**21.677.546**	**20.840.781**	**842.505**	**296.880**	**296.435**	**97,3**	**96,1**
	2015	**26.759.972**	**26.491.135**	**25.057.999**	**1.435.887**	**88.369**	**177.717**	**99,0**	**94,6**
	2016	**25.679.791**	**25.263.138**	**22.652.804**	**2.617.346**	**166.323**	**243.317**	**98,4**	**89,7**

Fonte: elaborazione su dati RGS

Per la significatività del dato sui debiti fuori bilancio, si è ritenuto di dover evidenziare l'andamento sia in relazione al ripiano dell'esposizione debitoria, sia in ordine all'insorgenza di nuovi debiti, sintomo di una gestione non corretta e di criticità programmatorie.

Nel periodo 2013-2016, l'andamento dei debiti e del ripiano della massa debitoria ha posto in luce un costante insorgere di debiti fuori bilancio ogni anno ed il successivo pagamento parziale nell'esercizio seguente. Al 2015, il totale delle situazioni debitorie ammontava a 623 milioni. Al 31 dicembre 2016 i debiti fuori bilancio si attestano a poco più di 706 milioni, di cui 562 milioni sorti nel 2016 stesso; sono state stanziate in bilancio nel 2017 risorse, per il ripiano di parte dei suddetti debiti. Una quota rilevante del debito fuori bilancio complessivo (il 61,5 per cento, per 434,3 milioni) è da imputare al Centro di responsabilità Libertà civili ed immigrazione, cui compete il capitolo 2351 pg. 2 (Spese per centri accoglienza), in relazione al quale sono sorte nel 2016 situazioni debitorie per 394,8 milioni[3]; altri debiti nuovi invece sono riconducibili, per il Corpo Vigili del fuoco, ad utenze varie (10 milioni) e a fitto locali (9,8 milioni), alla TARI del Dipartimento di PS (8,2 milioni), a spese di custodia veicoli[4] per le Politiche del Personale (90 milioni).

Infine, l'analisi dei residui ha evidenziato un aumento dei residui finali, che nel 2016 sono pari a 3,3 miliardi, da 2,02 miliardi del 2015, aumentando di oltre il 64 per cento (più del doppio sul 2014), per 2/3 a causa dei residui propri della missione immigrazione e accoglienza. Per quanto riguarda la gestione degli stessi, pur se risulta aumentato il pagato sui residui (quasi l'80

[3] Con LB 2017/2019 è stato istituito il pg. 9 per il ripiano dei debiti con uno stanziamento iniziale per il solo esercizio 2017 di 300 milioni, integrati in seguito con 94,8 milioni e già interamente pagati.

[4] Al fine di ripianare i debiti del PG (2947/20) è stato istituito apposito capitolo 2952 con uno stanziamento di 32 milioni dal 2015 al 2018 e 26 milioni nel 2019 non sufficienti a coprire il debito al 31 dicembre 2016. A decorrere dal primo gennaio 2017 a seguito del nuovo bilancio per azioni il capitolo 2947 pg. 20 è stato rinumerato in 2955.

per cento in più) rispetto all'esercizio precedente, i residui finali sono in crescita per la presenza elevata di residui di competenza. Sono da indicare, come anche per il pregresso esercizio[5], i valori di impegni e disimpegni diretti in conto residui, che contribuiscono a determinare l'entità dei residui finali iscritti a rendiconto. Nel 2016, la differenza dei residui iniziali da quelli a fine esercizio 2015 ammonta a 108,9 milioni. Di questi la gran parte (94 milioni)[6] sono dovuti a spese per il Giubileo (capp. 1385 e 7259 di nuova istituzione), già di competenza del MEF.

La tavola seguente sintetizza la modulazione dei residui finali nel triennio.

TAVOLA 5

GESTIONE RESIDUI – TRIENNIO 2014 - 2016

(in migliaia)

E.F.	Residui Iniziali (LB)	Impegni in c/ residui	Pagato residui	Res N Form Stanz.	Res N Form Propri	Eco/MSP residui	Residui finali	Variazioni in c/residui
2014	4.361.313	396.176	4.016.259	296.880	842.505	102.986	1.394.528	13.074
2015	1.425.528	453.479	866.670	88.369	1.435.887	190.369	2.023.308	130.564
2016	2.023.308	195.857	1.555.337	166.323	2.617.346	40.615	3.319.960	108.935

Fonte: elaborazione su dati RGS

Nel 2016, i residui finali maggiori sono riscontrati nelle missioni 3 e 27, determinati soprattutto dai residui propri (Immigrazione e accoglienza per 895 milioni e Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali per 1,2 miliardi).

3. Missioni e i programmi

Fra le missioni intestate al Ministero, si è ritenuto di analizzare solo quelle connesse alle funzioni istituzionali ed i programmi di maggior rilievo finanziario, anche in considerazione di particolari problematiche evidenziate o emerse nelle relazioni di questa Corte. Le missioni di carattere generale, Amministrazione generale[7] (2), o trasversale, quali i Servizi istituzionali (32) e Fondi da ripartire (33), rappresentano finanziariamente nel complesso solo il 3,2 per cento dello stanziamento definitivo del Ministero, in crescita dal 2,9 per cento del 2015.

3.1. Missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali"

La missione 3 è una missione condivisa con il MEF ed al Ministero dell'interno è assegnato il 12,2 per cento delle risorse definitive (il 7,6 per cento nel 2015) pari a 12,47 miliardi, in riduzione rispetto al 2015 (14,1 miliardi). Assorbe il 48,5 per cento dello stanziamento complessivo del Ministero, in flessione rispetto dell'anno precedente[8]. Essa comprende tre programmi di spesa, dedicati ad "Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali", "Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli Enti locali anche in via perequativa" ed infine "Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali".

La tavola illustra la gestione di competenza nel triennio. Rispetto all'esercizio 2015, oltre alla riduzione dello stanziamento, di quasi il 12 per cento, si riduce lievemente la capacità di impegno, pur permanendo elevata (99,3 per cento), mentre cala la capacità di pagamento (90,6

[5] L'anno scorso i maggiori residui finali erano dovuti soprattutto a contributi (capp. 1378, 1379, 1381) alle Province, Città metropolitane e a Campione d'Italia per un totale di 130 milioni, in attuazione dell'articolo 7, comma 9-*sexiesdecies* del decreto-legge n. 78 del 2015 (DMT n. 79086); mentre nel 2014 erano solo 13 milioni i finali in più, dovuti quasi tutti al 5 per mille (cap. 1341).

[6] DMT n. 44615 reg. 9.8.2016, da cap. 3018 del MEF (Fondo da ripartire per la realizzazione degli interventi giubilari), in attuazione dell'articolo 6, comma 1, del decreto-legge n. 185 del 2015, convertito con modificazioni dalla legge 22 gennaio 2016, n. 9.

[7] La missione 2 si occupa dell'attuazione da parte delle Prefetture delle missioni del Ministero e del supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio, con stanziamenti per 644 milioni.

[8] Nel 2015 rappresentava il 53 per cento delle risorse complessive.

per cento a fronte del 95 per cento del 2015; ciò ha comportato l'aumento dei residui propri, rispetto all'ammontare riscontrato nel 2015 (pari a 1,163 miliardi +49 per cento).

TAVOLA 6

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER PROGRAMMI: MISSIONE 3 – DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Programma		esercizio	Stanz. def.	Impegni	Pagato	Res N Form Propri	Res N Form Stanz.	Eco/MSP
02	Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	2014	269	201	198	3	65	3
		2015	32	30	26	4	1	1
		2016	314	309	283	26	1	1
03	Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli Enti locali anche in via perequativa	2014	9.725	9.581	9.427	153	0	144
		2015	14.077	14.032	13.259	772	0	45
		2016	12.121	12.042	10.910	1.133	0	78
08	Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali	2014	39	30	26	4	0	9
		2015	32	32	28	4	0	0
		2016	32	32	29	4	0	0
Totale		**2014**	**10.033**	**9.812**	**9.651**	**161**	**65**	**156**
		2015	**14.141**	**14.094**	**13.314**	**780**	**1**	**47**
		2016	**12.467**	**12.384**	**11.221**	**1.163**	**1**	**82**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La relazione si sofferma in particolare sul programma 3, in quanto, in termini di risorse finanziarie assegnate è il più ampio e riguarda i trasferimenti agli Enti locali, con le connesse attività di quantificazione, regolazione di rilievo funzionale e perequativo.

Il programma, le cui dinamiche gestionali sono esposte nella tavola seguente per categorie, con uno stanziamento definitivo di 12,1 miliardi, ha visto diminuire la propria disponibilità di circa 2 miliardi, interamente sui trasferimenti in conto capitale alle Amministrazioni pubbliche. Crescono i residui propri, principalmente nella categoria dei trasferimenti correnti (+46,7 per cento) soprattutto sul capitolo 1365 per 780 milioni (+57 per cento).

TAVOLA 7

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE

MISSIONE 3 - PROGRAMMA 3 – DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Res N Form Propri		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spesa per il personale	14.003	11.703	13.927	11.582	11.661	9.850	2.266	1.732	77	122
di cui: imposte pagate	*247*	*248*	*244*	*243*	*244*	*243*	*0*	*0*	*3*	*5*
Consumi intermedi	359	364	359	364	359	364	0	0	0	0
Trasferimenti di parte corrente	11.393.745	11.423.619	11.351.914	11.345.565	10.605.755	10.290.402	746.159	1.055.163	41.831	78.054
di cui: alle AP	*11.393.745*	*11.423.619*	*11.351.914*	*11.345.565*	*10.605.755*	*10.290.402*	*746.159*	*1.055.163*	*41.831*	*78.054*
Altre uscite correnti	26.851	26.086	26.851	26.086	26.851	26.086	0	0	0	0
di cui interessi passivi	26.851	26.086	26.851	26.086	26.851	26.086	0	0	0	0
SPESE CORRENTI	11.434.957	11.461.772	11.393.050	11.383.597	10.644.625	10.326.702	748.425	1.056.895	41.907	78.176
Trasferimenti in c/cap.	2.419.564	441.617	2.416.074	441.370	2.392.099	365.489	23.974	75.881	3.491	246
di cui: alle AP	*2.409.235*	*441.617*	*2.405.744*	*441.370*	*2.392.099*	*365.489*	*13.645*	*75.881*	*3.491*	*246*
Altre spese in c/capitale	208.609	202.663	208.609	202.663	208.609	202.663	0	0	0	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	2.628.173	644.280	2.624.682	644.034	2.600.708	568.153	23.974	75.881	3.491	246
SPESE FINALI	14.063.131	12.106.052	14.017.732	12.027.631	13.245.333	10.894.854	772.399	1.132.776	45.398	78.422
Rimborso passività finanziarie	14.023	14.788	14.023	14.788	14.023	14.788	0	0	0	0
SPESE COMPLESSIVE	**14.077.154**	**12.120.840**	**14.031.756**	**12.042.418**	**13.259.356**	**10.909.642**	**772.399**	**1.132.776**	**45.398**	**78.422**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli obiettivi strutturali del programma in esame sono in linea di continuità con i precedenti esercizi e sono indirizzati al potenziamento della collaborazione istituzionale con le autonomie locali ed alla stabilizzazione finanziaria, nel quadro di attuazione delle recenti riforme, connesse in primo luogo con l'armonizzazione dei bilanci degli Enti locali[9]. Si richiama la

[9] Si richiamano al riguardo i provvedimenti adottati in tema di evoluzione del processo di armonizzazione dei sistemi contabili, i decreti ministeriali emanati nel 2015 e 2016 con i quali sono stati aggiornati gli allegati del decreto

delibera della Sezione delle Autonomie di questa Corte, che ha approvato la Relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria degli Enti locali per l'esercizio 2015 (SEZAUT/4/2017/FRG), ed alla quale si fa rinvio, non tanto per i dati contabili, poiché rappresenta il momento conclusivo per le attività di controllo–referto sugli Enti locali, per l'esercizio 2015, ma per la ricognizione del quadro normativo di riferimento del settore e degli interventi di maggior significato.

È stato costituito, nel 2016, l'Osservatorio finanza e contabilità previsto dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, che ha il compito di promuovere, in raccordo con la Commissione per l'armonizzazione contabile degli Enti territoriali, istituita presso il dicastero economico, l'adeguamento e la corretta applicazione dei principi contabili da parte degli Enti locali[10]. Esso svolge, fra l'altro, il monitoraggio della situazione finanziaria e la verifica gli effetti prodotti dall'applicazione dei nuovi principi sull'equilibrio economico-gestionale degli Enti locali.

Il processo di applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione contabile, come modificato ed integrato dal decreto legislativo n. 126 del 2014, è demandato al Ministero dell'economia e delle finanze[11], ma ha interessato l'attività del Ministero dell'interno per i profili tecnico-istituzionali (partecipazione a commissioni, tavoli tecnici, attività provvedimentali), ma soprattutto per l'attività di definizione, riparto ed erogazione delle risorse agli Enti locali. Nonostante la complessità dell'attività, per i profili procedimentali (intese in sede di Conferenza) e di normazione secondaria (attuazione delle modifiche del quadro normativo[12]), si è riscontrata nel 2016 la tempestività nelle quantificazioni, nelle informazioni e nei trasferimenti agli Enti locali, al fine di assicurare a Comuni, Province e Città Metropolitane elementi e condizioni per procedere alla programmazione e gestione delle risorse[13] ed il riparto delle risorse non ha presentato criticità.

---

legislativo n. 118 del 2011 e specificati i principi contabili applicati; la legge di stabilità per il 2016 che ha previsto che tutti gli Enti territoriali dovessero conseguire un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, salve le deroghe; la legge 12 agosto 2016, n 164, la quale ha eliminato dall'ambito di diretta applicazione della legge 24 dicembre 2012, n. 243, due dei vincoli previsti per la tenuta degli equilibri di bilancio: il saldo corrente e il saldo di cassa.

[10] Il comma 2, dell'articolo 3-*bis*, del citato decreto legislativo n. 118 del 2011 prevede che la Commissione per l'armonizzazione degli Enti territoriali "ha il compito di promuovere l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli Enti territoriali e dei loro organismi e enti strumentali...".

[11] I principi contabili applicati sono aggiornati con decreto del MEF di concerto con il Ministro dell'interno.

[12] Nel 2016 in particolare sono state introdotte dalla legge di stabilità 2016, dal DL n. 113 del 2016, e dal DL n. 193 del 2016.

[13] Risorse:

- conguagli del Fondo di solidarietà comunale 2014 - decreto del 1° febbraio 2016;
- riparto del contributo alla finanza pubblica posto a carico dei comuni, per l'importo complessivo pari a 563,4 milioni per l'anno 2016, in attuazione dell'art. 47 del DL n. 66 del 2014;
- definizione e riparto risorse del Fondo di solidarietà comunale, per l'anno 2016 (dPCM in data 18 maggio 2016);
- attribuzione ai comuni di un contributo compensativo per un importo complessivo di 390 milioni, per l'anno 2016
- decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 16 giugno 2016;
- prima assegnazione dei conguagli del Fondo di solidarietà comunale 2016, per l'importo complessivo di 31,3 milioni a favore di 4.420 Enti - decreto del 27 settembre 2016;
- riparto dell'accantonamento dell'importo complessivo di 26,3 milioni del Fondo di solidarietà comunale, per l'anno 2016 al fine di attenuare l'incidenza negativa sulle quote dello stesso Fondo, per l'anno 2016, derivanti dal riferimento alle capacità fiscali ed ai fabbisogni standard (dPCM 1° dicembre 2016);

Per le Città metropolitane e le Province delle Regioni a statuto ordinario e delle regioni Siciliana e Sardegna:

- riparto dell'ulteriore (terzo) contributo alla finanza pubblica, pari a 69 milioni per l'anno 2016 ed a regime per gli anni successivi (Decreto del Ministro dell'interno, 1° giugno 2016);
- determinazione delle riduzioni di spesa previste dall'art. 47 del DL n. 66 del 2014;
- ripartizione del Fondo sperimentale di riequilibrio delle Province ricomprese nelle Regioni a statuto ordinario, per l'anno 2016, Decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 settembre 2016;
- riparto delle risorse, pari complessivamente a 48 milioni, a favore delle Province delle Regioni a statuto ordinario per l'esercizio delle funzioni fondamentali (decreto interdipartimentale del Ministero dell'interno) Dipartimento per gli

Al riguardo è interessante osservare le dinamiche finanziarie di alcuni dei numerosi capitoli fondo (14), previsti in bilancio, nella missione 3, programma 3, che nel 2016 presentano uno stanziamento totale di circa 10,2 miliardi (2 in meno circa rispetto ai medesimi nel 2015), da destinare o ripartire fra gli Enti locali, sulla base di specifici presupposti e criteri normativi. I 5 fondi con maggiori movimentazioni nel 2016 presentano un sostanziale definanziamento dei capitoli 1316, 1318 e 7232, ad eccezione del Fondo Solidarietà Comunale (FSC) che cresce del 52 per cento; permane alto l'indice di pagamento/trasferimento (90 per cento). Le economie, cresciute del 66 per cento, sono dovute interamente Fondo ordinario (cap. 1316).

Come illustrato nella tavola seguente, in particolare hanno subito riduzioni ingenti il fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali che, con 0,6 miliardi (2 in meno del 2015), il fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali con 0,5 miliardi (1 in meno del 2015) e il fondo per lo sviluppo degli investimenti dei Comuni e delle Province, con 0,14 miliardi (2 miliardi in meno rispetto all'anno precedente). Al contrario, il fondo solidarietà comunale con 8,3 miliardi ha beneficiato di quasi 3 miliardi in più del 2015. Infine, il fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni agli Enti locali, *ex* art. 243-*ter* del TUEL, mantiene il livello del 2015 poco sopra i 0,2 miliardi. Quest'ultimo, istituito quale "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali", dall'art. 4, c. 1 del DL n. 174 del 2012, con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha avuto sul cap. 7030 una dotazione di 30 milioni per il 2012, 100 milioni per il 2013 e di 200 milioni per ciascuna annualità dal 2014 al 2020. Nel 2016, sono stati stanziati 202,6 milioni (200 nel 2017), tutti trasferiti al soggetto gestore del fondo (Cassa Depositi e Prestiti). Per ulteriori approfondimenti su tale ultimo fondo, si rinvia al capitolo della Relazione, relativo ai Fondi di rotazione.

TAVOLA 8

GESTIONE FONDI PER ENTI LOCALI - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Capitolo di Spesa		Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Res N Form Propri		Economie/ Maggiori spese	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
1316	Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali.	2.978.874	612.853	2.958.778	578.873	2.907.239	576.352	51.539	2.521	20.096	33.980
1318	Fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali.	1.515.953	573.889	1.515.745	573.698	1.515.745	573.659	0	39	208	191
1365	Fondo solidarietà comunale	5.481.093	8.336.818	5.480.827	8.336.818	4.983.231	7.555.939	497.596	780.880	266	0
7030	Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni agli Enti locali in situazione di grave squilibrio finanziario	208.609	202.663	208.609	202.663	208.609	202.663	0	0	0	0
7232	Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei Comuni e delle Province	2.174.525	143.735	2.174.525	143.735	2.174.525	143.735	0	0	0	0
Totale		**12.359.053**	**9.869.960**	**12.338.484**	**9.835.788**	**11.789.348**	**9.052.348**	**549.136**	**783.440**	**20.570**	**34.172**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La procedura di riparto delle risorse di maggiore complessità è quella relativa alla determinazione delle spettanze del Fondo di Solidarietà Comunale - FSC, suddiviso nel mese di

affari interni e territoriali, di concerto con la Ragioneria generale dello Stato ed il Ministero per gli affari regionali e le autonomie, del 17 ottobre 2016;

- riparto delle risorse, pari complessivamente a 100 milioni, a favore delle Province delle Regioni a statuto ordinario, per l'attività di manutenzione straordinaria della rete viaria - decreto interdipartimentale del Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, di concerto con la Ragioneria generale dello Stato ed il Ministero per gli affari regionali e le autonomie, del 17 ottobre 2016.

Altri Provvedimenti di minore impatto finanziario, ma adottati per distribuire sempre ai comuni ed alle Città metropolitane ed alle Province specifici contributi.

maggio 2016, il quale, per effetto delle modifiche alla disciplina di IMU e TASI introdotte dalla legge di stabilità 2016, ha svolto, oltre alla tradizionale funzione di perequare le risorse all'interno del comparto comunale[14], quella di assicurare ai Comuni il ristoro dei gettiti tributari non introitati a seguito delle esenzioni ed agevolazioni fiscali riconosciute a categorie di contribuenti[15]. Lo stanziamento del FSC 2016 sul capitolo 1365 di bilancio è, come già esposto, di 8,3 miliardi. La dotazione iniziale 2016 del fondo è 6,54 miliardi, di cui 9 milioni sono dedotti a favore del comune Campione d'Italia; la dotazione di bilancio FSC da riconoscere ai Comuni è circa 6,2 miliardi. La determinazione del fondo è l'esito di un calcolo complesso, stabilito ed effettuato in base alle norme di settore[16]. L'effetto netto per il bilancio Stato è pari a 339 milioni in linea con il 2015[17]. La somma è stata trattenuta dall'Agenzia delle entrate sui tributi comunali versati dai cittadini e versata all'entrata dello Stato.

Nel più generale ambito della *governance* degli Enti locali, a supporto del processo di riforma dell'Amministrazione territoriale, anche nel 2016 sono state destinate risorse per l'associazionismo intercomunale (71,87 milioni), con particolare riferimento alle unioni e fusioni dei comuni[18]. Inoltre, la legge di stabilità 2016 ha reso permanente, al fine di incentivare il processo di riordino e semplificazione degli Enti territoriali, la destinazione dell'importo complessivo di 60 milioni - quota del Fondo di solidarietà comunale - a favore delle unioni e fusioni di comuni. Le fusioni nel 2016 sono state 28, a fronte delle 7 nel 2015, anche per il disposto aumento del contributo straordinario, già attualmente spettante *ex* articolo 20 del DL n. 95 del 2012[19].

---

[14] Nel 2016 è stata migliorata la qualità dell'informazione a favore dell'utenza istituzionale e la capacità di divulgazione dei dati di finanza locale (FSC, altri trasferimenti, certificati di bilancio, deficitarietà strutturale, dissesto e pre-dissesto, ecc.) nei confronti di coloro che li utilizzano a fini di studio e ricerca.

[15] Il 30 marzo, con un anticipo di 16 giorni rispetto al *timing* dell'anno precedente, è stato reso disponibile sul sito istituzionale della finanza locale un prospetto analitico in virtù del quale ogni Comune ha potuto consultare l'ammontare della spettanza 2016.

[16] È importante precisare che l'importo del fondo 2016 è determinato a partire dalle somme previste per il FSC nel 2015, che al netto delle riduzioni previste dall'art. 47 del DL n. 66 del 2014, dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 e dalla *spending review* per il 2015, era risultata pari a 4.378 milioni. Al predetto importo si devono sottrarre gli accantonamenti di 80 milioni (art. 1, comma 380-*sexies*, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 del 2012) e di 9 milioni (art. 1, comma 763, della legge 28 dicembre 2015, n. 208) e il minor versamento in acconto sull'IMU per alimentazione del FSC a seguito della riduzione della percentuale di alimentazione, scesa dal 38,22 per cento del 2015 al 22,43 per cento del 2016, pari a 1.949,1 milioni (differenza tra 4.717,9 milioni del 2015 e 2.768,8 milioni del 2016 come previsto dalla legge di stabilità 2016). A seguito di queste variazioni la dotazione del Fondo 2016 risulta, al netto dei versamenti a saldo, pari a 2.340 milioni. Inoltre, come previsto dall'articolo 1, comma 380-*sexies*, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 del 2012, introdotto dall'art. 1, comma 17, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, dall'anno 2016 la dotazione finale del FSC 2016 è incrementata di 3.767,45 milioni per compensare i minori introiti IMU e TASI derivanti dalle modifiche normative apportate dalla citata legge.

[17] L'erogazione degli importi, dovuti a seguito del riparto spettante a titolo di FSC 2016 è avvenuta in due rate di pari importo, entro i mesi di maggio e di ottobre. Anche il riparto dovuto ai sensi dell'art. 1, commi 1 e 2, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, per 26 milioni , destinati a rafforzare gli effetti del correttivo statistico già applicato alla redistribuzione perequativa delle risorse - a favore dei Comuni, generalmente di minori dimensioni demografiche, particolarmente penalizzati dalla perequazione - è stato oggetto di accordo nella seduta della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali del 14 luglio 2016 ed ha riguardato i circa 2.700 Comuni, molti dei quali al di sotto dei 5 mila abitanti, per i quali l'effetto perequativo aveva comportato una riduzione di risorse maggiore dell'1,96 per cento delle risorse "storiche" del 2014. Il dPCM 1° dicembre 2016 è relativo all'erogazione delle risorse destinate a mitigare gli effetti determinati dal meccanismo perequativo di distribuzione dell'FSC 2016 basato sulla differenza tra le capacità fiscali ed i fabbisogni standard.

[18] Il fondo è così distinto:

- per le fusioni di comuni: 1,55 milioni (art. 1, comma 164, legge 23 dicembre 1996, n. 662) e 30 milioni (art. 1, comma 730, legge 27 dicembre 2013, n. 147);
- per le unioni di comuni e le comunità montane svolgenti l'esercizio associato di funzioni comunali: 10,3 milioni (art. 53, comma 10, legge 23 dicembre 2000, n. 388);
- per le sole unioni di comuni: 30 milioni (art. 1, comma 730, legge n. 147 del 2013).

[19] A decorrere dal 2016, il contributo in questione è commisurato al 40 per cento dei trasferimenti erariali del 2010 (in luogo dell'attuale 20) e è stato aumentato a 2 milioni il limite massimo ottenibile da ciascun beneficiario (in luogo degli attuali 1,5 milioni).

Infine, in ordine alla anticipazione di liquidità agli Enti sciolti per mafia, prevista dall'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, fino all'importo complessivo di 40 milioni, per l'anno 2015, al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento, con decreto 21 marzo 2016, adottato dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, è stata concessa la predetta anticipazione a favore di 32 Enti locali. La definizione dei soggetti destinatari e dell'erogazione delle somme si è resa possibile anche attraverso apposite modalità telematiche. Già nel 2015, era stato istituito il capitolo 1377, su cui allocare le risorse stanziate per detta finalità, e nel 2016 i pagamenti sono avvenuti in conto residui. Il limite di stanziamento è risultato notevolmente inferiore alle richieste pervenute (pari a 203,35 milioni). Con 3 decreti è stata erogata l'anticipazione di liquidità ai comuni destinatari[20].

Il Ministero è coinvolto anche nelle procedure previste dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 TUEL, in relazione alla stabilità finanziaria , attraverso la Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali, di cui all'art. 155 del TUEL, ed esercita il controllo centrale sui Comuni e sulle Province che hanno dichiarato il dissesto finanziario (art. 244 e seguenti TUEL), sui Comuni, sulle Province e sulle Comunità montane strutturalmente deficitari (art. 242 TUEL) e sui Comuni e sulle Province che fanno ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (art.243-*bis* TUEL). In riferimento all'attività della predetta Commissione nel 2016, sono stati forniti i dati, distinti per ambito di analisi e fasi della procedura ad essa intestata. In particolare, si evidenzia, anche per le connessioni con le funzioni e l'attività delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte, che gli Enti locali che nel 2016 hanno trasmesso alla Commissione predetta il piano di riequilibrio finanziario sono stati 56, di cui esaminati 30.

TAVOLA 9

ATTIVITÀ ANNO 2016	
Ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrate approvate	13
Enti in dissesto finanziario -piani di estinzione approvati	8
Enti in dissesto finanziario- ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrate istruttorie	10
Enti in dissesto finanziario- piani di estinzione dell'organo straordinario della liquidazione istruttorie	6
Enti in riequilibrio finanziario pluriennale- istruttorie	49
Enti in riequilibrio finanziario pluriennale- piani presentati	56
Enti in riequilibrio finanziario pluriennale -piani esaminati	30

Fonte: dati Ministero

3.2. Missione "Ordine pubblico e sicurezza"

La missione "Ordine pubblico e sicurezza", assegnata al Ministero (oltre il 70 per cento), è condivisa con il MEF (21 per cento), il MIPAAF e con il MIT; in coerenza anche con le priorità politiche finalizzate al coordinamento e alla modernizzazione del sistema sicurezza, detiene quasi il 31 per cento circa dello stanziamento complessivo del Ministero, ed è seconda per entità del finanziamento. Le finalità riguardano essenzialmente la lotta al crimine in tutte le sue manifestazioni. Ai tre programmi intestati[21] sono destinate risorse per 7,9 miliardi in lieve riduzione rispetto al 2015 (8,5 miliardi). Gli impegni, pari a 7,8 miliardi, coprono oltre il 98 per cento (98,8 nel 2015) delle risorse disponibili. La capacità di pagamento 95 per cento permane al livello del 2015, con 7,4 miliardi pagati nell'esercizio. Rispetto al 2015, le economie di gestione della missione raddoppiano, quasi totalmente riferite al programma 8 (95 milioni), ove sono triplicate, ed in gran parte (76 milioni) dovute al cap. 2501 (Competenze fisse e accessorie del personale di polizia). Proprio il programma 8, deputato a finanziare il contrasto al crimine, detiene

[20] L'erogazione è sulla base del tasso di interesse utilizzato per la predisposizione dei piani di ammortamento per la restituzione, pari allo 0,492 per cento, rilevato sul Mercato telematico dei titoli di Stato (MTS) il giorno 9 maggio 2016, data di pubblicazione del citato decreto interministeriale.

[21] 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.

il 90 per cento degli stanziamenti, pari a 7,2 miliardi, in crescita rispetto al 2015 (6,97 miliardi). La flessione si registra negli altri due programmi, in parte dovuta al passaggio del servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri nel Ministero della difesa ed il relativo programma 9 scende a circa 332,8 milioni di stanziamento (da 786,5 milioni nel 2015).

TAVOLA 10

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER PROGRAMMI: MISSIONE 7 – DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Programma		Esercizio	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza	Res N Form Propri	Res N Form Stanz	Economie/ Maggiori spese comp
8	Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	2014	6.157.742	5.983.471	5.764.705	218.766	106.924	67.347
		2015	6.973.470	6.905.081	6.602.925	302.156	39.759	28.629
		2016	7.173.634	7.020.297	6.766.266	254.096	58.656	94.616
9	Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	2014	369.214	368.229	346.424	21.805	0	985
		2015	786.483	785.573	756.354	29.219	0	910
		2016	332.830	331.816	294.977	36.838	0	1.014
10	Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	2014	1.633.331	1.558.619	1.451.454	107.165	58.684	16.027
		2015	707.686	686.760	608.987	77.773	0	20.926
		2016	426.474	422.620	323.025	99.595	0	3.854
Totale		**2014**	**8.160.287**	**7.910.319**	**7.562.583**	**347.736**	**165.608**	**84.360**
		2015	**8.467.639**	**8.377.415**	**7.968.266**	**409.148**	**39.759**	**50.465**
		2016	**7.932.938**	**7.774.733**	**7.384.269**	**390.529**	**58.656**	**99.484**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Pur se il Centro di responsabilità di riferimento (Dipartimento della Pubblica sicurezza) ha continuato ad adottare misure volte alla razionalizzazione e all'ottimizzazione della dislocazione dei presidii territoriali delle Forze di Polizia, sono stati rilevati debiti fuori bilancio che al 31 dicembre ammontano a poco più di 69 milioni.

In ordine agli obiettivi strategici e strutturali, l'Amministrazione ha operato in varie direzioni, in tema di coordinamento e modernizzazione del sistema sicurezza, nonché in termini di pianificazione e coordinamento delle Forze di Polizia, in stretta sinergia con gli altri livelli di governo. Ha implementato, in primo luogo, le forme di cooperazione e collaborazione con gli altri Paesi impegnati nella lotta al terrorismo sia di matrice fondamentalista che di matrice anarchica, con costanti scambi info-operativi, ma si è anche adoperata per il contrasto quotidiano al crimine nonché nell'attività di controllo volta alla sicurezza stradale, ferroviaria e delle comunicazioni.

Nel corso del 2016, l'Italia è stata sottoposta a valutazione *Schengen* del Consiglio dell'UE, per quanto concerne le frontiere esterne. La relazione finale[22] espone considerazioni in ordine alla sussistenza di una buona collaborazione alla frontiera con i vettori, ma esprime alcune raccomandazioni volte a far adottare provvedimenti correttivi: in particolare richiede una strategia nazionale di gestione integrata delle frontiere, con un piano di azione strutturato pluriennale, che definisca anche le risorse, le scadenze e le connesse responsabilità.

Con riguardo all'utilizzo di risorse unionali, nel corso del 2016 l'utilizzo dei fondi strutturali del PON "Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza 2007-2013", con dotazione finanziaria pari a circa 772 milioni, palesa un livello di pagamenti del programma di 794 milioni, comprensivi di progetti c.d. "retrospettivi"[23].

Per la nuova programmazione invece, cioè le risorse del PON "Legalità" 2014-2020, con una dotazione finanziaria complessiva di 377 milioni, nel corso del 2016, è stato dato avvio

[22] Decisione C (2017) 210 del 17 febbraio 2017.

[23] L'Amministrazione ha reso noto che le quote residue dei progetti finanziariamente non conclusi al 31 dicembre 2015 sono state provvisoriamente trasferite a valere sulle risorse del PAG al fine di consentirne una pronta liquidazione, ma verranno imputate al PAC "Legalità" 2014-2020.

all'attività operativa del programma[24], con successiva ammissione a finanziamento di 10 progetti, con pagamenti effettuati a titolo di prefinanziamento, per circa 17,8 milioni.

Sempre in tema di sicurezza, in relazione alla numerazione unica di emergenza sul territorio nazionale, nella scorsa relazione erano state messe in luce le problematiche relative agli aspetti tecnologici ed al non completo allineamento delle Regioni al sistema di centrale unica di risposta[25]. L'obiettivo del Servizio 112 NUE, da raggiungere entro il primo semestre 2017, è quello di servire 30 milioni di utenti, assicurando la copertura di quasi due terzi della popolazione nazionale. L'Amministrazione ha riferito che la Commissione consultiva, prevista dall'art. 75-*bis*, comma 2, del d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259[26], ha proseguito nell'attuazione delle linee strategiche. Ad oggi, è stata attivata la Centrale unica di risposta di Roma per Giubileo della Misericordia; risultano sottoscritti Protocolli d'Intesa con 6 Regioni[27] - Lazio, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Sicilia, Piemonte, Valle d'Aosta - e con le Province autonome di Trento e Bolzano; è infine in fase avanzata di interlocuzione il confronto con le Regioni Campania, Marche, Toscana e Umbria. Particolare attenzione è stata rivolta alla comunicazione istituzionale, attraverso una strategia comunicativa unitaria e sono state redatte "Linee Guida" con contenuti informativi e con l'allestimento, presso il Ministero dell'interno, di un sito *web* dedicato alla promozione del Numero unico d'emergenza europeo 112.

Infine, occorre accennare alla tematica dell'immigrazione clandestina e sicurezza delle frontiere, nonché di gestione dei rimpatri, attesa la particolare rilevanza dei flussi migratori con i connessi riflessi umanitari e la natura strutturale del fenomeno. Le misure previste dalle norme sono di natura preventiva, con il controllo delle frontiere nel contrasto dell'immigrazione illegale, ma anche di tipo repressivo (sanzionano la presenza di stranieri entrati illegalmente) contemplando il rimpatrio. Nello specifico, l'Amministrazione ha riferito in ordine alla cooperazione con gli Stati di origine e di transito dell'immigrazione irregolare, all'attività investigativa della Polizia di Stato, per contrastare il traffico di migranti ed il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, e l'attività negoziale finalizzata al rimpatrio con Paesi terzi[28].

A sostegno finanziario della tematica dell'immigrazione, sono da considerare anche le risorse provenienti dai fondi comunitari, il Fondo europeo per le frontiere esterne 2007-2013, i cui pagamenti sono terminati al marzo 2016, il Fondo Sicurezza Interna 2014-2020 ed il FAMI. Per il Fondo Sicurezza Interna[29], sono stanziate - solo a titolo di quota comunitaria - circa 156 milioni e risultano attualmente approvate diverse progettualità, per un valore complessivo di circa 20,27 milioni (da imputarsi per il 50 per cento a valere sul Fondo di Rotazione, di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183, incardinato presso il Ministero dell'Economia e Finanze). Le predette progettualità riguardano l'acquisizione di forniture e servizi informatici per il contrasto

---

[24] Prima riunione del Comitato di sorveglianza; approvazione dei criteri di selezione delle operazioni, Sistema di gestione e controllo, Piano di valutazione strategia per la comunicazione.

[25] La Legge 7 agosto 2015 n. 124 ha autorizzato stanziamenti per l'istituzione del Numero Unico Europeo 112 (10 milioni per l'anno 2015, 20 milioni per il 2016 e 28 milioni annui dal 2017 al 2024). E successivamente il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, all'art. 6, ha previsto, ai fini della completa e uniforme realizzazione del Numero unico di emergenza europeo (Servizio 112 NUE) su tutto il territorio nazionale, che il Ministero dell'interno provveda alla sottoscrizione con tutte le regioni interessate di Protocolli d'intesa, entro due anni dalla data di entrata in vigore del provvedimento.

[26] Codice delle comunicazioni elettroniche.

[27] Sono attive le centrali di primo livello NUE 112 con compiti di ricezione e coordinamento, mentre si mantengono le attuali Centrali Operative per le specifiche competenze.

[28] L'attività di è esplicata nel rafforzamento della cooperazione con gli Stati di origine e di transito dell'immigrazione irregolare, in particolare con i Paesi del Nord Africa e dell'Africa sub-sahariana (con programmi di assistenza tecnica in termini di forniture di equipaggiamenti vari e formazione del personale di quelle Forze di polizia). Per assicurare rapporti di diretta collaborazione, anche operativa, con gli Stati terzi da cui provengono i flussi, sono state aperte, già da alcuni anni, posizioni di esperti per l'immigrazione presso le sedi di Ambasciate italiane in Libia, Egitto, Turchia e Tunisia. È proseguita l'attività investigativa (individuazione dei cd. "scafisti" e delle strutture organizzative criminali collegate). Ed è continuata contestualmente l'attività negoziale finalizzata al rimpatrio, svolta anche nel 2016, per la conclusione di accordi in materia di riammissione con i Paesi di maggior interesse sotto il profilo migratorio.

[29] La Commissione europea ha approvato il 5 agosto 2015 il programma pluriennale.

dell'immigrazione irregolare, nonché i servizi di mediazione linguistico-culturale per il triennio 2017-19, a supporto dell'attività di fotosegnalamento degli operatori di polizia. A tali risorse, sono aggiunte le disponibilità assegnate tramite fondi emergenziali[30], per un valore complessivo, per il 2016, di circa 5,83 milioni [31]. In linea con le prescrizioni regolamentari della Commissione Europea, nel corso dell'anno solare 2016 sono state espletate le verifiche contabili propedeutiche al pagamento del prefinanziamento.

Dal punto di vista operativo, come noto, al controllo dei flussi migratori irregolari nel Mediterraneo Centrale ed a combattere il *cross border crime,* è finalizzata l'operazione Triton, avviata il 1° novembre 2014 e che sta proseguendo senza soluzione di continuità, condotta sotto l'egida dell'Agenzia FRONTEX. Si caratterizza per essere multifunzionale, con la cooperazione con Agenzie e Organizzazioni internazionali: Europol, EFCA, EASO, EMSA, FRA, UNCHR, IOM, EEAS/CSPD Mission "EUBAM LYB". L'area operativa, rappresentata nell'immagine, come definita dalla Direzione Centrale competente unitamente all'Agenzia FRONTEX, a seguito delle indicazioni del Consiglio d'Europa nell'edizione 2016, è stata ulteriormente ampliata.

GRAFICO 1

AREA OPERATIVA

Fonte: dati Ministero

L'Agenda europea sulla migrazione, come noto, ha inteso fornire una risposta alla problematica migratoria nel Mediterraneo, mediante una sinergica azione su diversi fronti: salvare vite umane in mare[32], combattere le reti criminali di trafficanti, ricollocare i migranti bisognosi di protezione. Ha previsto quindi la creazione di "*hotspot*", con il compito di fornire una piattaforma di intervento coordinato per le Agenzie europee (FRONTEX, EASO, EUROPOL, EUROJUST) e le Autorità italiane[33]. L'attuale capacità ricettiva degli *hotspot* di 1.600 posti risulta, spesso,

[30] Per i servizi di mediazione linguistico-culturale e l'allestimento logistico di nuovi *hotspot* per le operazoni di identificazione dei migranti.

[31] Tale somma, essendo un finanziamento di carattere emergenziale, deve essere imputata per il 90 per cento a valere sui fondi europei e per il 10 per cento sul predetto Fondo di rotazione.

[32] I costi derivanti dal dispiegamento di personale e attrezzature degli Stati membri per operazioni congiunte effettuate alle frontiere esterne di un altro Stato membro sono rimborsati per intero da parte dell'Agenzia FRONTEX.

[33] Dal 2 febbraio 2016, inoltre, è operativo il progetto PeDra, destinato a permettere alla *Risk Analysis Unit* di FRONTEX di poter processare anche i dati personali di chi è coinvolto nel traffico dei migranti, emersi dalle interviste

insufficiente ad affrontare il flusso di migranti che vengono soccorsi in mare e fatti sbarcare sulle coste italiane. Pertanto, vengono utilizzati anche altri porti, in località che non sono sedi di *hotspot*. Nel 2016, sono in esercizio i 4 *hotspot* di Lampedusa, Pozzallo (RG), Trapani e Taranto, e si è in attesa dell'apertura di altri *hotspot* in Sicilia e in Calabria.

In ossequio alla Decisione del Consiglio UE 1504/2015, l'Italia il 28 settembre 2015 ha presentato, in sede europea, una "*Roadmap*", in cui vengono descritti tutti i processi organizzativi, tra i quali l'istituzione delle predette strutture *hotspot* e la descrizione del loro funzionamento[34]. Terminata la primissima fase di accoglienza, è previsto il trasferimento nei Centri di accoglienza dedicati alla *Relocation*[35]per gli aventi diritto, ovvero nei centri di accoglienza su base regionale per coloro che esprimono la volontà di avanzare domanda di protezione internazionale, anche se non rientrano tra le nazionalità aventi diritto, in attesa dell'accoglimento o meno della domanda. I non aventi diritto, infine, sono destinatari di un decreto di respingimento o espulsione e possono essere trasferiti, nei casi in cui ciò sia possibile secondo la normativa vigente, nei Centri di Identificazione e Espulsione (CIE).

Alcune cifre, sulla base dei dati trasmessi, indicano la consistenza dei fenomeni. Nel 2016 sono sbarcati 181.283 migranti, con un incremento del 18 per cento rispetto all'anno precedente, ma sono decedute nell'anno in mare 5.022 persone, nel tentativo di raggiungere l'Europa. Risulta che nel 2016 vi sono stati transiti nei Centri CIE di 2.984 soggetti, di cui 1.441 espulsi. Il totale dei rimpatri effettivi (compresi quelli eseguiti dopo il trattenimento nei vari Centri) è stato di 5.817. I respingimenti alla frontiera sono stati 10.218.

Il sistema di accoglienza dei migranti è invece riconducibile al programma 2 relativo ai flussi migratori della missione 27.

3.3. Missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"

La missione 27 registra stanziamenti per 2,215 miliardi, con un incremento di quasi l'82 per cento rispetto al 2015 (1,2 miliardi); le risorse salgono infatti percentualmente all'8,6 per cento (dal 4,6 per cento del 2015) del totale del Ministero. Peraltro, pur essendo una missione condivisa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (0,3 per cento) e il Ministero dell'economia e finanze (46 per cento), i programmi intestati al Ministero assorbono più del 67 per cento dell'intera missione. È suddivisa in due programmi, esposti nella tavola seguente, l'uno destinato fra l'altro a finanziare l'accoglienza in relazione ai flussi migratori (2), l'altro destinato ai rapporti con le confessioni religiose e con il Fondo edifici per il culto (FEC) (5). La crescita delle risorse a disposizione della missione (il programma 2 beneficia di tutte le risorse assegnate in più nell'anno alla missione) non è stata accompagnata da un adeguato utilizzo delle stesse, che rimangono, di fatto, invischiate nella gestione dei pagamenti. Infatti, il miliardo in più di stanziamenti definitivi si distribuisce per circa 800 milioni tra i residui propri e 11,1 milioni nelle economie dei trasferimenti correnti del programma 2. La capacità di impegno è al 96,2 per cento degli stanziamenti, poco inferiore al 2015 (98,6). La capacità di pagamento, invece, peggiora e scende al 60 per cento degli impegni, dal 91 per cento nel 2015.

---

operate da *Debriefing*. Le informazioni raccolte ed analizzate sono funzionali all'elaborazione di prodotti di analisi del rischio, comunque anonimi, trasmessi successivamente ad Europol sotto forma di c.d."pacchetto ragionato".

[34] Le procedure indicate nelle linee guida sono: arrivo dei migranti presso la località sede di *hotspot*, nei quali vengono svolti *screening* sanitario, controlli personali di sicurezza e degli effetti personali, pre-identificazione e *screening*, fotosegnalamento e consultazione delle banche dati, registrazione e foto *finger-printing*, attività di *debriefing* - che consiste nello svolgere interviste anonime nei confronti dei migranti al fine di raccogliere informazioni, che consentano un'analisi dei rischi -, somministrazione di informative strutturate, uscita dagli *hotspot*.

[35] Ai richiedenti asilo "*in clear need of protection*" viene offerta la possibilità di entrare nella procedura di *relocation* e una volta fotosegnalati sono trasferiti negli *hubs* regionali dedicati.

La lettura dei dati finanziari per programmi indica una preponderanza delle risorse dedicate al programma 2 "Flussi migratori, garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale", che assorbe il 99,7 per cento dello stanziamento della missione (2,210 miliardi). È analizzato in particolare questo programma per le implicazioni emergenziali ed i riflessi umanitari, evidenziandone le problematiche già riscontrate nelle relazioni di questa Corte[36].

TAVOLA 11

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 27 - PROGRAMMA 2

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni c/competenza		Pagato competenza		Res N Form Propri		Res N Form Stanz		Economie/ Maggiori spese comp	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
SPESE COMPLESSIVE	**1.213.903**	**2.210.357**	**1.208.664**	**2.170.741**	**1.104.332**	**1.276.016**	**104.332**	**894.725**	**3.551**	**27.111**	**1.688**	**12.505**
di cui Redditi di lavoro dipendente	20.123	20.617	19.062	19.474	18.994	19.367	68	107	0	0	1.060	1.143
di cui Consumi intermedi	18.991	23.623	18.338	23.553	13.693	19.808	4.645	3.745	146	24	507	45
di cui Trasferimenti di parte corrente	1.153.703	2.103.067	1.153.623	2.091.866	1.054.745	1.206.777	98.879	885.090	0	0	79	11.201
di cui SPESE IN CONTO CAPITALE	20.972	62.826	17.567	35.740	16.838	29.978	729	5.762	3.405	27.086	0	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli obiettivi strategici individuati nella direttiva ed ai quali sono destinate la maggior parte delle risorse strategiche del 2016, in linea con gli obiettivi dell'esercizio precedente, sono diretti 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. Mirano all'ottimizzare il sistema delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale ed alla 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 gestione dei flussi migratori che giungono nel nostro paese richiede un coordinamento funzionale ed operativo a tutti i livelli di governo, con la finalità di superare l'approccio emergenziale e per gestire il fenomeno con metodo strutturato, attraverso l'organizzazione dell'accoglienza, in collaborazione con le autonomie territoriali.

L'attuale sistema nazionale di accoglienza riveste ancora carattere emergenziale e prevede una prima fase di accoglienza, che si attua negli *hotspot*, di cui si è detto sopra, dove i migranti dovrebbero permanere il tempo necessario per ricevere la prima assistenza. Poi i migranti, che presentano istanza di asilo in Italia, sono trasferiti verso gli *hub* regionali o verso i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), mentre coloro che non presentano istanza di asilo e non si sottopongono al fotosegnalamento sono indirizzati nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE). Al fine di implementare la capacità ricettiva del sistema nazionale di accoglienza l'Amministrazione riferisce di una costante collaborazione, da un lato con il Ministero della difesa e con l'Agenzia del demanio, al fine di individuare di immobili dismessi dal Demanio militare per la concessione in uso governativo, e dall'altro con gli Enti locali, i quali hanno messo a disposizione immobili, previa stipula di appositi contratti di comodato d'uso gratuito[37].

---

[36] Relazione al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato 2015; Deliberazione n. 19/2016/G Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato sul sistema di accoglienza dei migranti.

[37] Per la realizzazione degli interventi di adeguamento strutturale degli immobili da destinare a centri di accoglienza e/o degli *hotspot,* è proseguita l'attività di supporto di INVITALIA S.p.A. sulla base dell'apposita Convenzione Quadro, stipulata con questo Dipartimento in data 28 maggio 2015 per promuovere azioni volte a migliorare la qualità e l'accelerazione dei predetti interventi diretti a dotare il Paese di strutture idonee alle descritte finalità.

L'Amministrazione ha precisato che questi centri di accoglienza rispondono alla classificazione prevista dal d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 (artt. 9 e 11) ed il sistema è in linea con il principio della ripartizione regionale dei migranti (cd. "accoglienza diffusa"), previsto nel Piano nazionale, approvato in Conferenza Unificata il 10 luglio 2014[38]. Nei centri di prima accoglienza, il richiedente asilo è accolto per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di asilo, per essere avviato poi nella rete del Sistema di protezione per i richiedenti asilo a rifugiati-SPRAR o eventualmente per il "ricollocamento" in Europa[39]. Nel biennio 2015-2016, i dati sulle richieste di asilo sono rispettivamente 84 mila e 123 mila, di cui sono esaminati 71 mila e 91 mila e con esito diniego del 60 per cento e umanitario il 21 per cento nel 2016.

Il citato d.lgs. n. 142 del 2015 prevede, inoltre, in caso di temporanea indisponibilità di posti nelle strutture di prima accoglienza per così dire ordinarie, che il Prefetto, sentito il competente Dipartimento, possa disporre l'accoglienza dei migranti in centri di accoglienza temporanei per il tempo strettamente necessario, cioè nei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS)[40]. L'individuazione del soggetto gestore del centro di accoglienza è effettuato del Prefetto con gara pubblica. È stato riferito che, in fase d'urgenza, sono attivate convenzioni infra annuali senza gara, ma, se l'esigenza prosegue oltre l'anno, il Prefetto predispone una gara pubblica.

Espletate le procedure di prima accoglienza, il richiedente che ne faccia richiesta è trasferito nei centri della rete SPRAR, cioè nei Centri di seconda accoglienza[41], nei quali soggiorna fino alla decisione della competente commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, o, in caso di ricorso giurisdizionale avverso la decisione negativa, fino al primo grado di giudizio.

Dai dati forniti, risulta nella rete SPRAR un numero di più di 23.500 presenze al dicembre 2016, inferiori ai posti disponibili, ma occorre considerare che le presenze costituiscono un flusso continuo forse meglio rappresentabile con la presenza media. Attualmente comunque, per l'insufficienza dei posti disponibili, ma anche per i tempi di definizione delle domande di asilo, si ricorre sempre più alle strutture temporanee e straordinarie. Riassumendo, alla data del 30 dicembre 2016 erano operativi su tutto il territorio nazionale: 14 Centri di accoglienza/*hub* regionali, con 14.669 presenze ed oltre 6.900 CAS-Strutture temporanee, con 136.706 presenze. I dati sono in continua evoluzione, ma danno contezza delle grandezze di riferimento, evidenziando che la quota di gran lunga preponderante di presenze è ancora riferita alle strutture temporanee.

---

[38] Sottoscritta l'intesa sul Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati.

[39] In base alle citate Decisioni (UE) del Consiglio, e in deroga ai criteri previsti dal Regolamento Dublino III, entro il 2017 l'Italia potrà ricollocare 35.000 richiedenti asilo *in clear need of protection* (cioè con un tasso di riconoscimento dello status pari o superiore al 75 per cento della media europea) in altri Stati membri, sulla base delle disponibilità offerte dagli Stati Membri e Associati (Svizzera e Norvegia). Al 30 dicembre 2016, sono state complessivamente ricollocate 2.654 persone. A fronte di uno scarso numero di persone ricollocate si registra per il 2016 un sensibile aumento del carico dell'attività connessa all'applicazione del Regolamento Dublino III.

[40] In tali centri, nelle more di trovare collocazione nelle strutture della rete, i richiedenti asilo, sulla base delle convenzioni sottoscritte dalle Prefetture con i soggetti affidatari dei servizi di accoglienza, ricevono i servizi alla persona e le forniture di beni, previsti dal vigente capitolato d'appalto approvato con d.m. 21 novembre 2008, attualmente in avanzata fase di revisione.

[41] La rete SPRAR assicura altresì l'accoglienza dei rifugiati provenienti dagli Stati terzi con le procedure di reinsediamento (*resettlement*), compresi quelli provenienti dai campi profughi della Turchia per effetto dell'accordo che l'Unione europea ha stipulato il 18 marzo scorso, nonché dei cittadini afghani che hanno collaborato con le forze armate italiane in Afghanistan.

TAVOLA 12

PRESENZE 2016 NELLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA

Immigrati presenti nelle strutture temporanee	Immigrati presenti negli *hotspot*	Immigrati presenti nei centri di prima accoglienza	Posti SPRAR occupati (al 5/12/2016)	Totale immigrati presenti sul territorio
136.706	547	14.669	23.563	175.485

Fonte: dati Ministero dell'interno al 31 dicembre 2016

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati SPRAR, con circa 26 mila posti, rappresenta quindi la "seconda accoglienza" e consiste nella rete degli Enti locali che erogano servizi specifici, attraverso progetti di accoglienza (655 progetti nel 2016[42]).

Nel gennaio 2017, è stato presentato il "Piano di accoglienza diffusa", condiviso in sede di Conferenza delle Regioni, per la realizzazione di un sistema di distribuzione su tutto il territorio dei soggetti richiedenti asilo. Il piano è tarato su 200.000 posti, con equa distribuzione fra i comuni. È inoltre stato sviluppato un Sistema informatico di gestione dell'accoglienza (SGA), sin dall'arrivo e sono previste le interconnessioni con i sistemi informatici attuali[43].

Con il decreto 10 agosto 2016[44] è stato riformato il sistema di accesso ai finanziamenti erogati dal Dipartimento per le libertà civili e l'Immigrazione, al fine di dare stabilità ai progetti di accoglienza già avviati, di semplificare la procedura di accesso ai finanziamenti, di favorire l'ampliamento della rete SPRAR e di ridurre progressivamente il numero delle strutture temporanee[45]. Vi sono indicate, fra l'altro, le linee guida per il funzionamento del Sistema, le modalità di presentazione dei rendiconti delle spese sostenute dall'ente locale e la figura di un revisore indipendente, che assume l'incarico di effettuare le verifiche amministrativo-contabili di tutti i documenti giustificativi.

Questa Corte si riserva di valutare gli effetti del nuovo sistema, in considerazione del recente avvio, negli ultimi mesi del 2016.

Con riferimento agli standard di accoglienza e rispetto dei livelli di tutela nei Centri per immigrati ed al sistema dei controlli gestionali e contabili-finanziari, l'Amministrazione ha sottolineato che è stata potenziata l'attività di controllo da parte delle Prefetture sui soggetti affidatari dei servizi di accoglienza, ma anche sulle condizioni stesse di accoglienza, in attuazione della Direttiva del Ministro del 4 agosto 2015 e con 2 circolari del 2015 è stato richiesto alle Prefetture di istituire Organismi di controllo interni[46]; è proseguita, nell'attività di monitoraggio dei servizi, la fattiva collaborazione del Dipartimento con OIM e UNHCR nell'ambito

---

[42] I progetti nel 2016 rendono operativi 26.012 posti complessivi, di cui 23.399 per adulti, 2.039 per MSNA, 574 per disagio mentale/disabilità. I progetti nel 2014 erano 432 e nel 2015, 430.

[43] VestaNET per le domande di protezione, DubliNET per i casi inerenti il regolamento di Dublino e l'attuale sistema di gestione SPRAR.

[44] "Modalità di accesso da parte degli Enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)".

[45] Il decreto ha approvato anche le linee guida, nelle quali sono disciplinate le modalità di presentazione delle domande di accesso al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, e i servizi di accoglienza integrata nello SPRAR, consentendo all'ente locale di avvalersi di soggetti attuatori. Vi è disciplinato infine il sistema di controllo, che prevede l'ente locale presenti al Ministero il rendiconto delle spese del progetto di accoglienza, con le modalità indicate nel «Manuale unico per la rendicontazione SPRAR» di cui al d.m. 30 luglio 2013, avvalendosi di un Revisore indipendente. I controlli sui rendiconti (presentati nel semestre successivo alla chiusura dell'esercizio finanziario) vengono effettuati sulla base di un programma basato su un metodo di campionamento. Nel corso del 2016 sono stati effettuati più di 550 attività di controllo, alcune con esito di revoca.

[46] Detti organismi sono incaricati di effettuare visite ispettive nei centri di rispettiva competenza territoriale, raccogliere dati, compilare e trasmettere periodicamente al Dipartimento schede di rilevazione recanti l'indicazione delle eventuali criticità rilevate e delle iniziative assunte dalle Prefetture per il loro superamento, inclusi i provvedimenti sanzionatori adottati

dell'obiettivo specifico "Asilo", finanziato con le risorse del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI 2014-2020), anche con visite di monitoraggio *in loco*.

È inoltre in corso di realizzazione un progetto più ampio, finanziato con fondi FAMI 2014 – 2020 denominato "*MIRECO –Monitoring and improvement of reception conditions*", volto a potenziare il monitoraggio e il controllo su tutte le strutture di prima e di seconda accoglienza, incluse quelle destinate ai minori, attraverso un'azione coordinata e strutturata su tutto il territorio nazionale, l'elaborazione di una metodologia uniforme di controllo (linee guida).

Con specifico riguardo all'area dei minori, a seguito dell'eliminazione[47], ai soli fini dell'accoglienza, di ogni distinzione tra Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) richiedenti asilo/protezione internazionale e non, in ragione della vulnerabilità degli stessi, le risorse del Fondo Nazionale per l'accoglienza dei MSNA, prima di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sono state intestate al Ministero dell'interno dal 2015 sul capitolo 2353. Nel corso dell'annualità 2016, sono stati attivati 119 nuovi progetti: 20 di questi, relativi alla prima accoglienza, finanziati con risorse a valere sul Fondo Asilo Migrazione e Integrazione, mentre 99, relativi alla seconda accoglienza, sono inseriti nella cornice del sistema SPRAR, finanziato con risorse a valere sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. La capienza complessiva dei progetti, realizzati anche grazie alla partecipazione volontaria degli Enti locali, è stata pari a 3.039 posti.

Nel panorama fin qui illustrato, assumono particolare rilievo i controlli amministrativo-contabili. Sulla gestione dei centri governativi i controlli sono effettuati direttamente dalle Prefetture che, all'atto della liquidazione delle fatture eseguono tutte le verifiche, sia documentali che presso le strutture di accoglienza a mezzo di funzionari incaricati. Si tratta tuttavia di risconti a campione, anche, come riferito dal Ministero, a causa dell'insufficienza delle risorse umane dedicate.

Il rendiconto delle spese sostenute dall'ente locale destinatario dei finanziamenti della rete SPRAR, invece, deve essere presentato alla Direzione centrale competente, tramite il Servizio centrale, con le modalità indicate nel citato "Manuale unico di rendicontazione". Gli Enti locali, che hanno avuto accesso al finanziamento, devono dotarsi di un Revisore per le verifiche amministrative, finanziarie, tecniche e materiali delle spese sostenute per l'attuazione dei progetti. Inoltre l'ANCI, alla base di una convenzione con il Ministero dell'interno, ai sensi dell'art. 1-*sexies*, comma 4, del DL n. 416 del 1989, e con il supporto tecnico della propria Fondazione[48], gestisce il Servizio centrale, struttura di coordinamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), con molteplici compiti, fra i quali monitoraggio progetti, banca dati degli interventi, assistenza tecnica agli Enti locali, supporto ai servizi di informazione e orientamento presso i centri governativi.

In disparte ogni approfondimento sulla qualità dei servizi erogati ai migranti e quindi sullo standard di accoglienza, si deve rilevare che l'organizzazione dei controlli, anche solo contabili, dovrebbe essere gestita dal Ministero, con misure idonee a contrastare eventuali fattori di rischio, pur riconoscendo la valenza del manuale unico suddetto (peraltro previsto solo per il circuito SPRAR), e non lasciata in prima analisi al revisore indipendente incaricato e sostanzialmente poi ad un soggetto terzo (convenzione ANCI che si avvale della fondazione privata); parimenti per i centri governativi non appare sufficientemente programmato e strutturato il controllo effettuato dalle prefetture.

Sul versante finanziario, il totale della spesa sostenuta nel 2016, in bilancio e fuori bilancio, per il complesso sistema di accoglienza è oltre 2 miliardi (capp. 2351[49] Locazione e gestione centri accoglienza, 2311 Somme da destinare all'accoglienza e riconoscimento dello

---

[47] Disposta dalla legge di stabilità 2015.

[48] Fondazione Cittalia.

[49] Per l'anno finanziario 2016 nella spesa del capitolo 2351/2 è compresa la copertura del debito 2015, di sola competenza 2016 è quindi 1.490,4 milioni.

status di rifugiato ..., 2352 Fondo nazionale per le politiche e servizi dell'asilo[50] e 2353 Accoglienza minori). Sono compresi i debiti fuori bilancio dichiarati dall'Amministrazione per quasi 410 milioni a fine 2016, di cui residuano ancora da smaltire circa 9 milioni[51], con fondi stanziati nel 2017.

Per l'accoglienza dei minori MSNA, di cui si è fatto cenno, al fine di sostenere gli Enti locali per le relative spese, il Ministero ha erogato, ai comuni che ne hanno fatto richiesta, un contributo a valere sul Fondo nazionale, nella misura massima pro die/pro capite di 45 euro, quale contributo per prestazioni già erogate. Nel 2016, sono stati impegnati 111,5 milioni e trasferiti alle Prefetture 102,6 milioni, destinati anche alla copertura del fabbisogno finanziario delle strutture ricettive temporanee, attivate sulla base di quanto previsto dal d.lgs. n. 142 del 18 agosto 2015 e smi[52].

Per completezza, si illustrano le dinamiche finanziarie del Fondo destinato alle esigenze di asilo, immigrazione e sicurezza interna, erogate sino ad oggi dall'UE e cofinanziate. Il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020" (FAMI)" è stato istituito con Regolamento n. 516 del 2014, con l'obiettivo di promuovere una gestione integrata della migrazione, sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno migratorio: asilo, integrazione e rimpatrio. A seguito dell'incremento delle dotazioni finanziarie destinate alle operazioni di reinsediamento e ricollocazione, pari a 37,4 milioni, il 21 marzo 2016 la Commissione Europea ha approvato, con Decisione C (2016) 1823, la versione aggiornata Programma Nazionale italiano del Fondo. La dotazione complessiva del Fondo è pari a 695,5 milioni, di cui il 50 per cento è il cofinanziamento nazionale reso disponibile dal Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso il Fondo di rotazione. L'importo impegnato è circa il 26 per cento della dotazione.

TAVOLA 13

SITUAZIONE FINANZIARIA FONDO ASILO MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI 2014-2020) - ANNO 2016

(in euro)

	Dotazione complessiva Fondo	**Prefinanziamento ricevuto**	**Importo impegnato**
Quota comunitaria	347.753.777,00	20.914.338,85	92.295.275,93
Quota nazionale	347.753.777,00	20.914.338,85	92.295.275,93
Totale	**695.507.554,00**	**41.828.677,70**	**184.590.551,86**

Fonte: dati Ministero dell'interno

Nel quadro degli interventi finanziati nell'ambito del FAMI, sono state attivate le misure emergenziali *Praesidium IX bis*[53]ed il progetto "Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non accompagnati"[54].

Si evidenzia al riguardo che il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, c.c.m. dalla legge 13 aprile 2017 n. 46, il c.d. "decreto immigrazione", ha introdotto numerose novità, tra le quali la creazione di nuovi Centri di permanenza per il rimpatrio, nelle Regioni (per un totale di 1.600

[50] Il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo viene gestito direttamente dal Ministero e sovvenziona gli Enti locali che prestano servizi dell'accoglienza coprendo il 95 per cento del costo complessivo; al fondo confluiscono, tramite il Ministero dell'economia e delle finanze, anche le risorse del FAMI.

[51] Dati UCB al 10 maggio 2017.

[52] In particolare, dal comma 3-*bis* dell'art. 19, introdotto dall'art 1-*ter*, comma 1, del DL n. 113 del 24 giugno 2016, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160.

[53] Il costo complessivo del progetto *Praesidium IX bis* è di 1,9 milioni di cui 1,7 milioni (90 per cento) di quota comunitaria e 0,19 milioni (10 per cento) di quota nazionale. Il Dipartimento nel 2016 ha disposto il pagamento del saldo agli enti attuatori.

[54] Il costo complessivo del progetto è di 13,27 milioni di cui 11,94 milioni (90 per cento) di quota comunitaria e 1,32 milioni (10 per cento) di quota nazionale. Il progetto ha avuto inizio il 20 marzo 2015 e si è concluso il 22 febbraio 2016, con l'invio di tutta la documentazione di chiusura alla Commissione Europea avvenuto a fine maggio 2016.

posti), che sostituiranno i CIE; l'eliminazione di un grado di giudizio per i ricorsi; la riduzione dei tempi per la richiesta d'asilo e la possibilità per i richiedenti di svolgere lavori di pubblica utilità gratuiti e volontari. Inoltre, vengono stanziati 19 milioni per il 2017, per garantire l'esecuzione delle espulsioni[55]. Ed ancora, la legge 7 aprile 2017, n. 47[56], ha previso misure per i minori stranieri.

Occorre riconoscere che il ruolo delle Prefetture in questo contesto è rilevante, così come quello svolto dalle Forze dell'ordine, quello di competenza degli Enti locali e il compito delle associazioni del volontariato impegnate in tale ambito. Il percorso normativo è volto a gestire il fenomeno dell'immigrazione in un'ottica strutturata su tutto il territorio e non più come fase emergenziale. Il sistema dei controlli appare ancora confuso, privo di un meccanismo puntuale volto a garantire *ex ante* una accurata selezione dei soggetti gestori ed *ex post* a prevedere riscontri contabili incisivi e qualitativi congrui, anche durante la gestione. È necessario strutturare quindi il controllo a regime, in funzione delle responsabilità gestorie e della corretta spendita di denaro pubblico, implementando i controlli per garantire la legalità, nei canoni della trasparenza, della economicità ed efficacia.

3.4. Missione "Soccorso civile"

Anche la missione "Soccorso civile" è una missione intestata a più dicasteri. Al Ministero dell'interno, per i due programmi di competenza pari al 2,8 della missione intera, sono destinate risorse per poco più di 2,24 miliardi, in lieve aumento sul 2015 (2,16 miliardi), che rappresentano l'8,7 per cento dello stanziamento del Ministero (l'8 per cento nel 2015). I due programmi sono di competenza del Corpo dei VVF e riguardano l'uno la "Gestione del sistema nazionale di difesa civile" (prg. 2), l'altro la "Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico" (prg. 3). La quasi totalità delle risorse finanzia quest'ultimo programma. Gli impegni ed i pagamenti sono in lieve crescita, rispettivamente 4,1 e 3,3 per cento, quasi in linea con l'aumento degli stanziamenti (+3,8 per cento), cosicché sia la quota impegni su stanziamenti (94,2 per cento) che il pagato su impegni (93,5 per cento) perdono solo lo 0,1 rimanendo sostanzialmente invariati nel biennio.

In particolare, nel programma soccorso pubblico (3) la parte maggiore è destinata ai redditi di lavoro (1,86 miliardi), in lieve aumento (+3 per cento per 55 milioni); anche la spesa in conto capitale (pari a 106 milioni) si incrementa, di oltre il 66 per cento (+43 milioni).

TAVOLA 14

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 8
PROGRAMMA 3 PREVENZIONE DAL RISCHIO E SOCCORSO PUBBLICO
DATI DI COMPETENZA

(In migliaia)

Voci di spesa	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Res N Form Propri		Res N Form Stanz		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
SPESE COMPLESSIVE	**2.157.661**	**2.237.863**	**2.078.857**	**2.163.043**	**1.959.390**	**2.024.062**	**119.467**	**138.981**	**22.456**	**49.829**	**56.349**	**24.991**
di cui redditi	1.809.768	1.866.228	1.778.187	1.835.787	1.741.667	1.805.679	36.520	30.108	2.860	11.821	28.721	18.620
di cui consumi intermedi	225.340	224.720	224.799	224.535	168.790	166.282	56.008	58.253	0	0	541	185

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[55] Articolo 19, comma 4: "Al fine di garantire l'esecuzione delle procedure di espulsione, respingimento o allontanamento degli stranieri irregolari dal territorio dello Stato, anche in considerazione dell'eccezionale afflusso di cittadini stranieri provenienti dal Nord Africa, è autorizzata in favore del Ministero dell'interno per l'anno 2017, la spesa di 19 milioni a valere sulle risorse del programma Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) cofinanziato dall'Unione europea nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020".

[56] "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati".

L'attività di soccorso civile si esplica con interventi sul territorio ed attraverso la pianificazione e il potenziamento delle attività di protezione civile, attuando connessioni e raccordi con il Dipartimento della Protezione Civile della PCM e con il MIPAAF, nonché con organismi internazionali. Le Prefetture rivestono un ruolo di raccordo funzionale tra gli attori ed i livelli istituzionali coinvolti nel sistema della protezione civile[57]. Si rappresenta, in relazione alle criticità emerse nelle precedenti relazioni, che non sono state adottate misure idonee al superamento delle criticità operative del Centro Operativo Nazionale (CON)[58] dei Vigili del Fuoco, relative all'inadeguatezza delle risorse e l'insufficienza delle strutture. Permangono anche le criticità rappresentate dall'Amministrazione in ordine all'adeguatezza dei sistemi di allarme e vigilanza ed alla carenza di risorse per i Centri Assistenziali di Pronto Intervento (CAPI)[59], siti di custodia dei materiali deputati all'allestimento di tendopoli complete in caso di pubbliche calamità ed eventi di difesa civile; proprio la carenza di fondi secondo l'Amministrazione impedisce di provvedere adeguatamente alla manutenzione ordinaria degli immobili che grava sul Ministero, pur essendo proprietà demaniale. Tuttavia, è proseguita al meglio l'attività diretta alla conservazione ed all'incremento di beni e strutture. Invece, si segnala che nel corso del 2016 è stato messo a punto un progetto di sviluppo organizzativo del Servizio centrale di topografia applicata al soccorso (TAS), avviato dal 2015, che costituisce il punto di raccolta dei dati georeferenziati.

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

L'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), istituita con il DL n. 4 del 2010, esercita il monitoraggio e la gestione operativa dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nell'*iter* procedimentale che intercorre tra la sottrazione del bene alla criminalità organizzata e la destinazione definitiva dello stesso alla collettività.

Attualmente dislocata su 5 sedi, si avvale ancora a tutto il 2016 solo di personale comandato (100 unità rispetto alle 30 unità previste dalla DO), con la collaborazione di coadiutori ad incarico.

Nel 2016, anche a seguito delle criticità rappresentate da questa Corte[60], sono state strutturate ed implementate le attività dell'Agenzia. In particolare, si è proceduto: alla redazione di linee guida; alla reingegnerizzazione dei processi di gestione e destinazione dei beni confiscati, con una più efficace informatizzazione varata nel mese di settembre in via sperimentale, con nuove funzionalità del sistema Open ReGIO (funzionalità di cooperazione via web fra Agenzia, coadiutori, nuclei di supporto presso le prefetture, Enti territoriali); alla redazione di una bozza di convenzione proposta da CONSAP[61], per coadiuvare l'ANBSC nelle procedure di vendita delle Aziende. Si è fatto ricorso a risorse unionali[62]. Nel 2016, per quanto riguarda i beni immobili, nel

---

[57] Solo in relazione agli eventi sismici che hanno colpito l'Italia centrale a partire dal mese di agosto 2016 il sistema operativo di risposta è stato coinvolto considerevolmente con circa 150mila interventi di soccorso eseguiti. L'attività di soccorso tecnico urgente si è articolata nel 2016 in più di 900mila interventi.

[58] Il CON è 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.

[59] Sono ubicati nelle province di Alessandria, Roma/Caserta, Firenze, Palermo, Potenza, Reggio Calabria e Trieste, presso i quali sono stoccati materiali assistenziali per l'allestimento di tendopoli complete in caso di pubbliche calamità ed eventi di difesa civile. Nel corso del 2016 sono state disposte aperture di credito per l'importo complessivo di 112 mila euro a favore delle Prefetture sede di CAPI. In correlazione con gli eventi sismici sono stati resi disponibili beni il cui valore complessivo assomma a 7,4 milioni. Sono stati forniti su richiesta del Dipartimento di protezione civile, 30.920 beni assistenziali, di cui 10.750 posti letto completi, altrettante coperte, 8.530 brandine da campo, 134 padiglioni igienici mobili, 75 tende da campo, 259 *containers* e 20 tende per comunità.

[60] Sezione controllo sulla gestione: "L'Amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e l'attività dell'Agenzia Nazionale (ANBSC)" (Deliberazione 23 giugno 2016, n. 5/2016/G).

[61] Soggetto individuato dal Ministero del Tesoro.

[62] PON *Governance* e capacità istituzionale e del PON Legalità.

corso del 2016, è stata variata la metodologia di individuazione dei cespiti, in maggiore conformità agli atti giudiziari[63].

Dai dati trasmessi, risultano inseriti sulla Piattaforma gestionale informatica alla data del 14 febbraio 2017, 16.413 immobili, 7.511 beni finanziari, 2.032 beni mobili, 7.419 beni mobili registrati e 2.341 beni aziendali. Gli immobili destinati sono stati 1.098[64], di cui il 64 per cento agli Enti locali per finalità sociali, il 23 per cento agli stessi per finalità istituzionale; l'Agenzia è stata autorizzata a destinare alcuni beni immobili confiscati in via definitiva (2 per cento) alle esigenze di autofinanziamento della stessa. Le aziende destinate sono state 99, circa la metà dello scorso esercizio, mentre i beni mobili registrati sono stati 662, a fronte di 398 del 2015. L'attività di destinazione quindi nel 2016 si è rilevata più contenuta dello scorso esercizio.

Per quanto concerne i costi di gestione dei beni confiscati, anche al fine della loro valorizzazione, tale valutazione è connessa strettamente alla rendicontazione delle procedure fuori gestione, oltre che agli oneri relativi all'amministrazione dei beni aziendali, desumibili dai bilanci societari o comunque dalle scritture contabili. L'ANBSC ha varato dallo scorso mese di settembre un sistema di doppio controllo dei rendiconti. Peraltro sussistono elevati costi di gestione dei beni confiscati, stimati dall'Agenzia in circa 2,7 milioni nel 2016.

Una particolare attenzione è stata prestata ai conti FUG nella progettazione della Piattaforma Open Regio ancora in corso di completamento. Allo stato, l'ANBSC, che ha l'obbligo di approvazione, secondo il disposto normativo di cui alla legge 25 novembre 1971, n. 1041 e successive modificazioni ed integrazioni, dei singoli rendiconti, non è in grado di provvedere ad una loro aggregazione per ambito territoriale o disaggregazione per voci di spesa e quindi risulta impossibile conoscere il valore relativo alla spesa complessiva. Sono, inoltre, state avviate intese con Equitalia Giustizia per poter accedere al sistema informativo in modo da avere una conoscenza immediata dei beni volturati al FUG dalle Autorità Giudiziarie e dei movimenti di spesa sui conti in gestione tramite l'accesso al sistema interbancario.

La gestione, sulla base delle risultanze istruttorie quindi, sembra connotata da più coerenza e sistematicità e il flusso informativo documentale più completo, anche se l'attività di destinazione è stata inferiore allo scorso esercizio. Non risulta però che vi sia un piano unitario, perché la destinazione appare rimessa ai soggetti interessati, che in presenza dei requisiti ne facciano richiesta. Si auspica che l'impulso alla trasparenza ricognitiva e gestionale e alla sinergia con gli attori del sistema possa ridurre gli elementi di distonia nella gestione dei beni e quindi nella proficuità dell'intervento pubblico e in ossequio alle finalità dal legislatore.

Si rappresenta, infine, che la legge di bilancio 2017 ha previsto che entro centoventi giorni l'Agenzia provveda alla predisposizione della strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscati alla criminalità organizzata, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione, in coerenza con le indicazioni adottate dal Programma nazionale di riforma, contenuto nel Documento di economia e finanza per l'anno 2015 e per l'anno 2016.

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 unificato, per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura[65], è gestito dalla CONSAP. L'attività di decisione di accesso al fondo è demandata a due distinti Comitati, ognuno presieduto da un Commissario.

---

[63] I cespiti immobili vengono ora individuati come singola particella catastale, in ottemperanza peraltro a quanto disposto in sentenza, e non più come unità autonoma abitativa. È in corso un aggiornamento della banca dati Re.G.I.O.

[64] Erano 627 nel 2014 e 1731 nel 2015.

[65] 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 del Ministero.

Il Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di mafia, esamina e delibera l'accesso al relativo Fondo, mentre il Commissario predispone il programma di informazione delle iniziative di solidarietà e di sostegno in favore delle vittime e riferisce sull'attività svolta, con relazione periodica, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'interno. In base alle risultanze istruttorie, il 2016 è stato caratterizzato dalla gestione informatizzata delle procedure, in fase di attuazione, con piena operatività del protocollo informatico dell'area organizzativa - vittime della mafia del Dipartimento. Oltre alla velocizzazione dell'attività, si è resa possibile la verifica delle istanze pendenti, attraverso l'elaborazione di statistiche mirate. Si è intensificata l'attività di controllo del Ministero sulla CONSAP gestore del fondo[66], in linea anche con l'atto concessorio, sia in ordine al preventivo gestionale, al fine di comprendere i criteri di stima dei costi, sia per revisionare il modello organizzativo e la dotazione di risorse umane. Si è posta l'attenzione, in particolare, sull'attività di surroga piuttosto irrisoria nell'esercizio in esame, anche per migliorare la trasparenza contabile attraverso l'individuazione di un apposito capitolo in conto entrata per il relativo versamento. Il Ministero ha chiesto, infine, il dettaglio delle voci di costo della struttura. Nel 2016 sono state presentate 957 nuove istanze di accesso al fondo, soprattutto nell'area della Regione Siciliana, deliberate 699 domande di accoglimento, per un importo di 22,87 milioni (nel 2015 56,5 milioni).

In relazione all'ambito di intervento del Fondo connesso con i reati di usura ed estorsione, l'organismo che esamina e delibera sulle domande di accesso ai benefici del Fondo è il Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura ed il Commissario svolge attività di coordinamento. I profili di informatizzazione sono stati al centro delle modifiche organizzative (progetto digitale per nuova gestione informatizzata delle procedure amministrative per il riconoscimento dei benefici economici e collegamento con le Prefetture). A favore delle vittime dei reati di usura e estorsione risultano adottate nel 2016, nell'ambito dell'estorsione, 87 decisioni di elargizione e di mutui per un importo complessivo di circa 6,5 milioni e circa 3,2 milioni in ambito usura. La CONSAP ha riferito che il rapporto fra rate scadute e rate inevase (circa 58 milioni) dei mutui concessi, è di circa l'85 per cento[67]. Ciò è indice di insufficiente reinserimento nell'economia legale e comunque di una non sostanziale rispondenza alla *ratio legis*, anche dal punto di vista della persistenza del carattere di rotatività del fondo. Inoltre, il gestore ha proceduto a revoca di benefici pregressi per 14 milioni; sono stati iscritti a ruolo crediti per 9 milioni e recuperati solo 288 mila euro. Poiché è stato, infine, riferito di casi di duplicazione dei benefici, a valere contestualmente di quelli per vittime di mafia, si raccomandano puntuali riscontri - trattandosi peraltro di un unico gestore, che può fornire le informazioni ad entrambi i Comitati- e l'ausilio di database in grado di prevenire la patologia riscontrata.

È infine emersa una specifica problematica, con connessi possibili costi, relativa alla difesa forense in caso di esercizio del diritto di surroga, nelle due tipologie di beneficio erogato, con possibili riflessi anche sull'unitarietà delle linee difensive. Nel caso di anti *racket* ed anti usura, la surroga è esercitata dal concessionario (legge 23 febbraio del 1999, n. 44), quindi senza l'avvalimento dell'Avvocatura generale dello Stato, diversamente nel caso elargizioni a vittime di mafia, (DL n. 225 del 2010) in cui il Fondo è surrogato nei diritti delle vittime, quindi si avvale dell'Avvocatura.

Si rinvia per gli ulteriori approfondimenti sul Fondo di rotazione al capitolo dedicato.

---

[66] Il Regolamento - emanato con decreto del Presidente della Repubblica n. 60 il 19 febbraio 2014 - di disciplina del nuovo fondo unificato prevede che il gestore del Fondo garantisca la possibilità di verifiche periodiche da parte del Ministero anche sulla corrispondenza della gestione alle finalità della legge istitutiva.

[67] Sono state regolarizzate rate per soli 87 mila euro.

3.5.3. Anagrafe nazionale della popolazione residente

L'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), banca dati di interesse nazionale[68], presso il Ministero dell'interno, è stata prevista dall'art. 62 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, come modificato dall'art. 2, comma 1, del DL n. 179 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 e l'art. 1, comma 306, della legge 24 dicembre 2012 n. 228 ha individuato la Società SOGEI S.p.A. per la progettazione, implementazione e gestione. Il progetto[69], definito nel 2013, ha previsto 3 fasi, delle quali la prima si è conclusa ed ha riguardato l'implementazione del nuovo sistema di sicurezza del collegamento tra i comuni e il sistema informativo del Ministero. La seconda, che concerne lo sviluppo del nuovo sistema, realizzazione della banca dati centrale dell'ANPR e progressivo popolamento con i dati di tutte le basi informative locali, è terminata con la realizzazione dei servizi centrali della nuova infrastruttura. La fase 3 riguarda l'utilizzo esclusivo di ANPR, per lo svolgimento delle funzioni anagrafiche da parte dei comuni.

Le risorse dichiarate dall'Amministrazione come impegnate contabilmente dal 2013 per la realizzazione dell'ANPR sono circa 24 milioni[70] al 31 dicembre 2016. La VIII estensione nel 2017 è di 2,7 milioni, per un totale ad oggi di 26,7 milioni.

Allo stato, 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. I ritardi nell'attuazione sono in parte anche connessi a nuove funzionalità previste dal legislatore, da attuarsi con dPCM in fase di predisposizione.

In esecuzione dei Protocolli d'intesa tra il Ministero e SOGEI[71], sono stati stipulati sette contratti esecutivi, l'ultimo dei quali valido fino al 31 gennaio 2017. È stato altresì stipulato un ottavo contratto, il 29 dicembre 2016, con clausola di revisione al 1° febbraio 2017, concernente le attività di predisposizione dall'ANPR c.d. "base", all'ANPR c.d. estesa, con l'istituendo Archivio nazionale dei registri dello stato civile. Sono in corso tavoli tecnici ed attività preliminari al subentro dell'ANPR alle anagrafi della popolazione residente, gestite dai Comuni. Rimane da realizzare la progressiva migrazione degli archivi locali verso la base dati centrale. Hanno altresì influito nei ritardi aspetti tecnici-operativi: il cennato dPCM n. 194 del 2014 ha previsto la possibilità per i Comuni di accedere all'ANPR attraverso due modalità: *web application*, che non richiede modifiche al sistema gestionale del Comune, e *web service* che, invece, impone un adattamento al predetto sistema, al fine di consentire l'aggiornamento dei dati in tempo reale sulla piattaforma ANPR. Al riguardo, come emerso anche in esito al monitoraggio effettuato dal Ministero sullo stato di attuazione, la maggior parte dei Comuni condurrà le operazioni di accesso alla ANPR in modalità *web service*; ne discende che, per la prevalenza degli Enti locali, è necessario un adattamento dei vari *software* comunali, con inevitabili riflessi sulla tempistica per la realizzazione del progetto.

3.5.4. Fondo edifici per il culto

Il Fondo edifici di culto (FEC) è un Ente dotato di personalità giuridica, rappresentato dal Ministro dell'interno coadiuvato, nell'Amministrazione, da un Consiglio di amministrazione ai

---

[68] Subentra alle anagrafi comunali (APR) e all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'estero (AIRE), nonché comprende l'Archivio nazionale informatizzato dei registri di stato civile e i dati necessari ai fini della tenuta delle liste di leva ai sensi dell'art. 10, DL n. 78 del 2015.

[69] Il *Regolamento di attuazione e di funzionamento dell'ANPR* (dPCM del 20 novembre 2014, n. 194) ha definito le modalità di attuazione del progetto.

[70] Sul sistema informativo, quale somma di spese correnti ed in conto capitale (capp. 1286 e 7015), dal 2013 risultano stanziati poco meno di 19 milioni, impegni totali per poco più di 22,1 milioni, un pagato totale di 6,33 milioni, economie totali per circa 10 milioni e residui finali 2016 per circa 5,7 milioni.

[71] L'efficacia oltre il 31 gennaio 2017 è stata subordinata alla modifica e adeguamento delle condizioni contrattuali alle prescrizioni del parere AgID n. 20 del 23 dicembre 2016.

sensi della legge 20 maggio 1985, n. 222[72]. La funzione affidata al Fondo è quella di assicurare la tutela, la valorizzazione, la conservazione e il restauro degli edifici di culto concessi in uso gratuito all'autorità religiosa. Il patrimonio[73] è composto da oltre settecento chiese, conventi, caserme, un castello, unità immobiliari, fondi rustici, cascine, boschi e selve

Nel 2016 il competente Dipartimento LCI (Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione)[74] si è occupato della informatizzazione dei procedimenti amministrativi, realizzando le funzionalità legate al restauro e conservazione dei beni, alla gestione dei beni produttivi di rendite (fruttiferi), all'accertamento della consistenza e gestione del patrimonio infruttifero, alla contabilità finanziaria e alla formazione del bilancio. Il contributo annuale erogato dallo Stato, è stato nel 2016 di 1,68 milioni (cap. 2360[75]); altre entrate sono quelle proprie, costituite dai frutti dei valori mobiliari e dei beni immobili, dalla vendita di cespiti e di prodotti propri, dalle convenzioni e dalle sponsorizzazioni attive nonché da contributi diversi da quello statale. Al 31 dicembre 2016, le entrate complessive in termini di cassa sono in aumento consistente, da 7,6 milioni del 2014 a 18,58 milioni per versamenti del 2016. Le spese sono state pari a 19,95 milioni di cassa. I residui passivi ammontano a 11,39 milioni ed attivi a 2 milioni. La cassa registra 17,37 milioni. L'avanzo di amministrazione è pari ad 8 milioni. La disciplina contabile è dettata dal regolamento di esecuzione della citata legge n. 222 del 1985[76].

La situazione patrimoniale del FEC per l'anno 2016 presenta un patrimonio netto di 256,4 milioni, in crescita (251,2 del 2015). Il miglioramento è riconducibile al calo delle passività, da 17 milioni del 2015 a 11,7 del 2016. Le attività sono circa 268,2 milioni.

Ancora per il 2016, il conto consuntivo del FEC, in termini di competenza, cassa e residui, è allegato al rendiconto dello Stato ai fini di parifica. A decorrere dall'esercizio 2017, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, il bilancio di previsione ed il conto consuntivo sono redatti secondo i princìpi contenuti nella legge 31 dicembre 2009, n. 196, ed approvati dal Ministro. È previsto dal 2017 che detti documenti contabili siano trasmessi alle Commissioni parlamentari ed alla Corte dei conti.

La novella normativa conferma l'applicazione dei principi del bilancio dello Stato, prevede l'esclusione della previsione dell'allegazione del conto consuntivo al Rendiconto generale dello Stato a fini di parifica, con ciò rendendo ancora più necessario un controllo da parte del Ministero sull'utilizzo delle risorse e sulla gestione.

---

[72] Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi.

[73] Il patrimonio deriva dalle leggi della seconda metà del 1800 con le quali lo Stato italiano soppresse le proprietà ecclesiastiche. Ad oggi consta, secondo i dati forniti dalla Direzione Centrale FEC all'UCB di beni immobili infruttiferi e mobili in essi contenuti, con oltre 750 Chiese di valore inestimabile; da beni immobili fruttiferi (appartamenti, interi edifici, terreni, boschi), di valore stimato di 202,8 milioni (203 nel 2015); di valori mobiliari (titoli pubblici ed in piccola parte azioni ed obbligazioni) quantificati in 46 milioni (45 nel 2015); da liquidità depositate nel conto corrente infruttifero n. 20010 acceso presso la Tesoreria centrale per un importo di circa 17,4 milioni[73] (erano 18,7 nel 2015). Come residui attivi vi sono importi da riscuotere a vario titolo per un valore complessivo al 31/12 di 2,06 milioni (da 1,5 dell'anno prima). Tra le passività nel 2016 sono da rilevare quasi 11,4 milioni di residui passivi e 350 mila euro di perenti (rispettivamente 16,5 milioni e 513 mila euro nell'anno precedente).
Il miglioramento netto è dovuto al calo delle passività, da 17 milioni del 2015 a 11,7 del 2016, visto che le attività, pur lievemente diminuite, sono sostanzialmente immutate in valore (268,19 milioni nel 2016 da 268,24 nel 2015).

[74] Il Dipartimento LCI fra l'altro si occupa di dare linee di indirizzo e programmatiche per l'amministrazione del c.d. patrimonio fruttifero del Fondo, restauro dei beni del patrimonio storico artistico coadiuvato per le rispettive competenze da MIBACT e MIT.

[75] "Contributo da corrispondere al Fondo Edifici di Culto".

[76] D.P.R. 33 del 1987.

PAGINA BIANCA

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

Considerazioni di sintesi

1. Programmazione strategica e finanziaria: *1.1. Quadro di insieme delle missioni; 1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale*

2. Analisi finanziarie e contabili: *2.1. Riparto delle risorse finanziarie assegnate agli obiettivi; 2.2. Analisi della gestione delle spese*

3. Missioni e programmi: missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente": *3.1. Programma "Sviluppo sostenibile, rapporti ed attività internazionale"; 3.2. Programma "Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifica"; 3.3. Programma "Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino"; 3.4. Programma "Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti"; 3.5. Programma "Programmi ed interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili"*

Considerazioni di sintesi

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) svolge funzioni e compiti propri dello Stato in tema di politica ambientale, che hanno ad oggetto la salvaguardia della qualità dell'aria con la necessità di un utilizzo sempre più diffuso di energia pulita (solare, geotermico, eolico, idroelettrico), la tutela quali-quantitativa del sistema idrico e l'ottimizzazione delle risorse idriche nei diversi settori di utilizzo (civile, industriale ed irriguo), la prevenzione del rischio idro-geologico, la protezione e conservazione della biodiversità, al fine di mantenere la qualità dell'ambiente in termini di conservazione e gestione delle risorse naturali, nonché lo smaltimento dei rifiuti e il risanamento dei siti inquinati.

In materia di rischio idrogeologico, l'attività del Ministero nell'esercizio 2016 è stata orientata alla realizzazione di interventi integrati, finalizzati sia alla mitigazione del rischio sia alla tutela ed al recupero degli ecosistemi e delle biodiversità, in attuazione direttiva 2000/60/CE e della direttiva 2007/60/CE. Con riferimento agli interventi di bonifica e messa in sicurezza dei siti di interesse nazionale, i dati relativi agli avanzamenti fisici degli interventi, relativi a terreni e falde acquifere, evidenziano ritardi nel completamento delle attività di ripristino dei luoghi. Nell'ambito del programma "Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino" i settori di maggior rilevanza del programma risultano essere relativi alla vigilanza sulle Aree Protette e le Aree Marine Protette, nonché alla tutela della biodiversità, alla salvaguardia e alla valorizzazione dell'ambiente marino e costiero ed alla difesa del mare dagli inquinamenti. Altro tema di grande rilevanza nel quadro delle politiche nazionali concerne la Strategia Nazionale per la Biodiversità che nel corso del 2016 è stata fortemente sostenuta nell'attuazione delle diverse politiche settoriali, in particolare, migliorando il coordinamento e la complementarità fra gli strumenti finanziari sia a livello nazionale, che regionale anche attraverso l'opportunità dei Fondi strutturali 2014/2020. Al fine di migliorare e supportare la prevenzione e la gestione dei rifiuti, nell'esercizio 2016 iniziative specifiche sono

state finalizzate al potenziamento del ruolo della gestione dei rifiuti nell'economia circolare, con l'obiettivo affidato di promuovere ed incentivare lo sviluppo di nuove tecnologie di recupero, di riciclaggio e di trattamento dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche. Con riferimento al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (cd. SISTRI), l'Amministrazione ha evidenziato la necessità di soluzioni organizzative e tecnologiche innovative rispetto all'attuale assetto, nonostante non sia ancora completamente operativo. A livello internazionale, attraverso il programma Sviluppo sostenibile, rapporti ed attività internazionali, il Ministero provvede all'erogazione dei contributi obbligatori a favore di progetti di cooperazione internazionale e del contributo al *green climate fund* in esecuzione dell'accordo di Parigi collegato alla convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato il 12 dicembre 2015. Inoltre, con il programma dedicato agli interventi per il governo dei cambiamenti climatici sono state destinate risorse nazionali e comunitarie, tra gli altri, a progetti di efficientamento energetico degli immobili pubblici ed al finanziamento della mobilità sostenibile, secondo gli indirizzi internazionali tesi ad attivare una strategia di mitigazione ed adattamento ai cambiamenti climatici.

Tra la novità normative intervenute nel 2016 significativa appare l'istituzione del Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), a seguito della legge n. 132 del 2016, con l'obiettivo di assicurare omogeneità ed efficacia nell'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente da parte dell'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e delle Agenzie ambientali, e la creazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecniche Ambientali (LEPTA), che costituiscono il livello minimo omogeneo su tutto il territorio nazionale delle attività.

Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, per lo svolgimento dei compiti e delle attività tecnico scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, il Ministero si avvale in maniera strutturale di organismi esterni vigilati: il riferimento è ad ISPRA ed alla società *in house* SOGESID S.p.A. Conseguentemente, il dato di spesa di personale non risulta rappresentativo dei reali costi sopportati dall'Amministrazione, non essendovi compreso quanto trasferito ad ISPRA ed a SOGESID S.p.A. per lo svolgimento di attività istituzionali in campo ambientale ed il compito di supporto specialistico.

Sotto l'aspetto finanziario, lo stanziamento iniziale di competenza iscritto nello stato di previsione del MATTM per il 2016 ammontava a 774,9 milioni (con un incremento rispetto al dato iniziale 2015 pari al 17,6 per cento), mentre quello definitivo si attesta a 1.402,8 milioni (+81 per cento in raffronto alla previsione iniziale e +35 per cento in confronto al dato assestato 2015), di cui il 67 per cento destinato alla spesa in conto capitale (946,2 milioni) e il 32 per cento riguarda la spesa corrente (446,2 milioni). La restante parte (circa lo 0,7 per cento) riguarda il Rimborso di passività finanziarie (10,5 milioni). In fase di gestione si registrano variazioni positive pari a 627,9 milioni (di cui 108 milioni per reiscrizioni dei residui perenti), quasi interamente connesse alla spesa in conto capitale (oltre il 91 per cento) per interventi previsti dalla legge 28 dicembre 2015, n. 221 in materia di *green economy*. A fronte di stanziamenti definitivi incrementati di circa il 35 per cento, principalmente nella spesa in conto capitale, gli impegni 2016 sulla competenza registrano una flessione del 3 per cento, a cui corrispondono residui di nuova formazione di notevole entità (circa 780 milioni).

La capacità di impegno nel 2016 risulta maggiore per la spesa corrente (viene impegnato circa il 96 per cento dello stanziamento pari a 446 milioni; gli impegni di competenza sono pari a 427 milioni) e riguarda principalmente i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche, mentre per la spesa in conto capitale si attesta intorno al 50 per cento dello stanziamento pari a 946 milioni. Il dato del pagato, in termini di velocità dei pagamenti di competenza, si attesta per entrambi i titoli a circa il 65 per cento.

1. Programmazione strategica e finanziaria

1.1. Quadro di insieme delle missioni

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare svolge compiti e funzioni propri dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema. La gestione dei rifiuti, gli interventi di bonifica dei siti inquinati e la tutela delle risorse idriche rientrano tra i principali obiettivi del Ministero, unitamente alla sorveglianza, al monitoraggio ed al recupero delle condizioni ambientali, con particolare riferimento all'inquinamento atmosferico, acustico, elettromagnetico e marino. Lo svolgimento delle attività istituzionali del Ministero si concentra in due missioni, la missione 17 "Ricerca e Innovazione" e la missione 18. Al riguardo, deve evidenziarsi che la politica ambientale costituisce un elemento strategico, sia in ambito internazionale che sul versante interno e richiede, per la frammentazione delle competenze, una forte sinergia tra gli attori nazionali, basata sulla coerenza tra le azioni dei diversi Ministeri, ma soprattutto fra l'azione del Governo centrale e degli Enti territoriali, al fine di assicurare una maggiore unitarietà all'attività di pianificazione.

1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale

La direttiva generale per l'attività amministrativa del MATTM, articolata in otto macro-aree, evidenzia elementi strategici innovativi rispetto alla precedente, perché tiene conto delle numerose novità legislative intervenute in campo ambientale, in primo luogo al cd collegato ambientale (legge 28 dicembre 2015, n. 221). Alla luce del nuovo quadro normativo di riferimento, particolare attenzione viene posta all'implementazione di politiche e programmi in materia di clima ed energia. In questo ambito si colloca l'indicazione di migliorare la qualità dell'ambiente per porre il Paese all'altezza delle sfide internazionali, sostenendo l'accelerazione del processo di de-carbonizzazione dell'economia e, nel contempo, promuovendo opportunità per le imprese italiane operanti sui mercati internazionali nei settori delle *clean and green technologies*. Viene evidenziato il potenziamento della gestione dei rifiuti, anche attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie che consentano lo sviluppo di una economia circolare in grado di produrre effetti virtuosi sull'ambiente e di sviluppare i settori industriali collegati alle filiere del rifiuto. In relazione alla prevenzione del dissesto idrogeologico è indicata la necessità di promuovere ed attuare un Piano nazionale di tutela e gestione delle risorse idriche, con riferimento agli interventi in materia di depurazione e a quelli di adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione oggetto di procedure di infrazione da parte della Corte di Giustizia Europea. Altra priorità è rappresentata dall'incremento delle attività di bonifica dei siti contaminati e la riparazione dei territori danneggiati dall'inquinamento, chiarendo anche la necessità di promuovere la filiera connessa alla cd. "chimica verde" e di rifinanziare il Programma Nazionale di Bonifica.

A riprova dell'attenzione che il legislatore nazionale rivolge ai temi ambientali, oltre alle disposizioni contenute nella legge di stabilità per il 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232), merita attenzione l'istituzione del Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), a seguito della legge n. 132 del 2016, con l'obiettivo di assicurare omogeneità ed efficacia nell'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente da parte dell' ISPRA e delle Agenzie ambientali, riconducendo a sistema quelle che erano le singole componenti della preesistente organizzazione che coinvolgeva le 21 Agenzie Regionali (ARPA) e Provinciali (APPA), oltre a ISPRA. Sono istituiti i Livelli Essenziali delle Prestazioni Tecniche Ambientali (LEPTA), che costituiscono il livello minimo omogeneo su tutto il territorio nazionale delle attività, anche in relazione ai Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria (LEA). Ciò anche allo scopo di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica[1].

[1] Sempre nell'ottica di rafforzare il coordinamento tecnico dell'ISPRA e delle Agenzie nell'attività di monitoraggio ambientale, è prevista la creazione di un Sistema Informativo Nazionale Ambientale (SINA), al fine di assicurare una

Alla fine del 2016 è stato emanato, poi, il decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243 recante "Interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno", con il quale è stato istituito un unico Commissario straordinario per la realizzazione e l'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione degli agglomerati urbani. Tali attività, prima assegnate a più soggetti in relazione alle diverse competenze territoriali, ha fatto registrare notevoli rallentamenti, il che ha comportato l'apertura di tre procedure di infrazione, di cui due sfociate in sentenze di condanna della Corte di Giustizia dell'Unione europea al pagamento di ingenti sanzioni pecuniarie.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Riparto delle risorse finanziarie assegnate agli obiettivi

Le priorità politiche, indicate nella Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione per l'anno 2016, evidenziano una programmazione integrata strategico-finanziaria con le missioni e i programmi. Nell'allegato C alla Direttiva vengono esposti per ogni missione gli obiettivi strategici e strutturali.

Di seguito vengono rappresentate le risorse assegnate alla missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", pari ad oltre 665 milioni, nella quale convergono la maggior parte delle attività espletate dal Ministero. Per tale missione si sono registrati, rispetto agli stanziamenti iniziali, incrementi per circa 71 milioni, in relazione alla gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche ed alla tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino e diminuzioni per circa 5 milioni, la maggior parte delle quali in relazione al programma Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali.

Gli obiettivi strategici sono 12 per uno stanziamento complessivo pari a 483 milioni, di cui oltre l'86 per cento destinato alle politiche di promozione per l'uso efficiente e sostenibile della risorsa idrica, alla garanzia della qualità dei corpi idrici ed alla attuazione degli interventi per la gestione del servizio idrico integrato, alle politiche di prevenzione, mitigazione e rimozione del rischio idrogeologico, alle politiche per la bonifica e il risanamento ambientale dei siti inquinati e riqualificazione delle aree industriali ed infine alla tutela, salvaguardia e promozione dell'ambiente marino e promozione dell'uso sostenibile delle sue risorse naturali. La restante parte riguarda principalmente la gestione integrata dei rifiuti, la riduzione della produzione, l'incentivazione della raccolta differenziata, il recupero di materia e di energia, la promozione delle iniziative volte alla conservazione e salvaguardia della biodiversità e alla tutela e rafforzamento delle aree naturali protette.

TAVOLA 1

PRIORITÀ POLITICHE, OBIETTIVI STRATEGICI E STRUTTURALI DELLA MISSIONE 18
STANZIAMENTO INIZIALE COMPETENZA

(in migliaia)

PRIORITÀ POLITICA 1
MIGLIORARE LA GESTIONE DEI RIFIUTI E RAFFORZARE LA PREVENZIONE DELL'INQUINAMENTO

Programma	Obiettivo Strategico	Obiettivo Strutturale	Iniziale
Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti	Politiche per la gestione integrata dei rifiuti, la riduzione della produzione, incentivazione raccolta differenziata, recupero di materia e di energia		21.752
		Politiche inerenti gli interventi per il contrasto dell'inquinamento atmosferico ed agenti fisici	906
		Potenziamento attività di supporto al programma per la prevenzione e gestione dei rifiuti e la prevenzione degli inquinanti	2.314
			24.972

divulgazione libera e accessibile ai soggetti interessati, nonché la creazione di una rete nazionale dei laboratori accreditati da parte del Sistema nazionale.

PRIORITÀ POLITICA 2

PREVENIRE IL DISSESTO IDROGEOLOGICO, MIGLIORARE LA SALVAGUARDIA DEI CORPI IDRICI E RAFFORZARE LE AZIONI CONGIUNTE DI DIFESA DEL SUOLO

Programma	Obiettivo Strategico	Obiettivo Strutturale	Iniziale
Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche	Politiche di promozione per l'uso efficiente e sostenibile della risorsa idrica, garanzia della qualità dei corpi idrici ed attuazione degli interventi per la gestione del servizio idrico integrato		82.298
	Politiche di prevenzione, mitigazione e rimozione del rischio idrogeologico		180.187
		Monitoraggio e funzionamento delle Autorità di bacino nazionali	16.866
			279.351

PRIORITÀ POLITICA 3

INCREMENTARE LE ATTIVITÀ DI BONIFICA

Programma	Obiettivo Strategico	Obiettivo Strutturale	Iniziale
Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifiche	Politiche per la bonifica e il risanamento ambientale dei siti inquinati e riqualificazione delle aree industriali		99.843
		Potenziamento attività di supporto al programma per la gestione risorse idriche tutela del territorio e bonifiche	6.898
			106.741

PRIORITÀ POLITICA 4

INCREMENTARE I LIVELLI DI PROTEZIONE DELLA NATURA E DEL MARE

Programma	Obiettivo Strategico	Obiettivo Strutturale	Iniziale
Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino	Promozione delle iniziative volte alla conservazione e salvaguardia della biodiversità e alla tutela e rafforzamento delle aree naturali protette		10.458
	Tutela, salvaguardia e promozione dell'ambiente marino e promozione dell'uso sostenibile delle sue risorse naturali		54.732
		Potenziamento attività di supporto al programma per la tutela e conservazione della fauna e della flora, la salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino	6.497
			71.687

PRIORITÀ POLITICA 5

INCREMENTARE L'EFFICACIA DELLE ATTIVITÀ DI AUTORIZZAZIONE E VALUTAZIONE AMBIENTALE

Programma	Obiettivo Strategico	Obiettivo Strutturale	Iniziale
Valutazioni e autorizzazioni ambientali		Potenziamento attività di supporto al programma per le valutazioni e autorizzazioni ambientali	5.483
	Miglioramento efficienza procedimenti di VIA VAS		5.382
	Miglioramento efficienza procedimenti rilascio AIA		2.235
			13.100

PRIORITÀ POLITICA 6

SUPPORTARE LO SVILUPPO SOSTENIBILE NEL QUADRO DEGLI ACCORDI ASSUNTI A LIVELLO EUROPEO E INTERNAZIONALE

Programma	Obiettivo Strategico	Obiettivo Strutturale	Iniziale
Valutazioni e autorizzazioni ambientali		Misure attuazione regolamento CEE n. 1907/2006.	754
Sviluppo sostenibile, rapporti attività internazionali	Attuazione programmi europei internazionali		19.295
			20.048

PRIORITÀ POLITICA 7

IMPLEMENTARE POLITICHE E PROGRAMMI IN MATERIA DI CLIMA ED ENERGIA

Programma	Obiettivo Strategico	Obiettivo Strutturale	Iniziale
Programmi e interventi per il governo cambiamenti climatici...	Azioni e interventi per efficienza energetica e fonti rinnovabili		4.634
	Azioni e interventi per riduzioni emissioni di CO2 e sostanze ozono lesive		1.079
			5.714

PRIORITÀ POLITICA 8

POTENZIARE LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA DEL MINISTERO

Programma	Obiettivo Strategico	Obiettivo Strutturale	Iniziale
Coordinamento generale, informazione e comunicazione	Comunicazione istituzionale e informazione ambientale		983
		Perfezionamento del trasferimento delle funzioni in campo ambientale nelle regioni a statuto speciale	11.253
		Potenziamento attività di supporto al programma per il coordinamento generale, informazione e comunicazione	2.559
			14.795

OBIETTIVI NON DIRETTAMENTE COLLEGABILI ALLE PRIORITÀ

Programma	Obiettivo Strategico	Obiettivo Strutturale	Iniziale
		Trasferimenti correnti sistema aree protette nazionali	86.752
Programmi e interventi per il governo cambiamenti climatici...		Potenziamento attività di supporto al programma per il governo dei cambiamenti climatici,	2.571
Sviluppo sostenibile, rapporti attività internazionali		Attuazione programmazione 2014-2020 Fondi strutturali	1.095
		Potenziamento attività di supporto al programma per lo sviluppo sostenibile i rapporti e attività internazionali	18.663
Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale		Promuovere azione di vigilanza prevenzione e repressione reati ambientali	20.156
		Totale non direttamente collegabile alle priorità politiche	**129.238**
		Totale generale	**665.646**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MATTM e dati RGS

Con riferimento ai 14 obiettivi strutturali è presente uno stanziamento complessivo pari a 183 milioni, di cui quasi il 50 per cento attribuibile ai trasferimenti correnti per il sistema delle aree protette nazionali[2]. In termini di risorse assegnate ai relativi obiettivi, quelle maggiormente

[2] L'OIV ha segnalato una serie di significativi scostamenti tra il numero degli obiettivi operativi previsti dalle Direttive di secondo livello ed il Piano della *performance* 2016-2018, approvato tardivamente nel mese di agosto 2016. Con

significative riguardano la prevenzione del dissesto idrogeologico, il miglioramento della salvaguardia dei corpi idrici e il rafforzamento delle azioni congiunte di difesa del suolo e le bonifiche.

Lo stanziamento complessivo di competenza, iscritto nello stato di previsione del MATTM per il 2016, ammonta a 774,9 milioni (con un incremento rispetto al dato iniziale 2015 pari al 17,6 per cento), mentre quello definitivo si attesta a 1.402,8 milioni (+81 per cento in raffronto alla previsione iniziale e +35 per cento in confronto allo stanziamento definitivo 2015), di cui il 67 per cento destinato alla spesa in conto capitale (946,2 milioni). In fase di gestione si registrano variazioni positive pari a 627,9 milioni (di cui 108 milioni per reiscrizioni di residui perenti), quasi interamente connesse alla spesa in conto capitale (oltre il 91 per cento) per interventi previsti dalla legge 28 dicembre 2015, n. 221 in materia di *green economy*.

TAVOLA 2

STANZIAMENTI COMPETENZA PER TITOLO DI SPESA TRIENNIO 2014-2016

(in milioni)

Titolo	Esercizio	Iniziali	Variazioni	*di cui reiscrizioni*	Definitivo	Variazioni anno precedente	Composizione stanz. def. %
Titolo I	2014	362,56	34,73	*2,30*	397,29	60,59	44,4
	2015	370,50	35,26	*3,42*	405,75	8,46	39,0
	2016	393,23	52,98	*2,18*	446,20	40,45	31,8
Titolo II	2014	208,12	279,50	*77,45*	487,63	174,67	54,5
	2015	278,46	345,79	*44,07*	624,25	136,63	60,0
	2016	371,19	574,96	*105,83*	946,15	321,89	67,4
Titolo III	2014	9,84	0,00		9,84	0,31	1,1
	2015	10,16	0,00		10,16	0,32	1,0
	2016	10,49	0,00		10,49	0,33	0,7
Spese complessive	**2014**	**580,52**	**314,24**	*79,75*	**894,76**	**235,57**	**100**
	2015	**659,12**	**381,05**	*47,49*	**1.040,17**	**145,41**	**100**
	2016	**774,91**	**627,93**	*108,01*	**1.402,84**	**362,67**	**100**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In particolare, fanno registrare aumenti significativi il piano straordinario di interventi approvato dalla regione Campania per i Comuni ricadenti nella terra dei fuochi (147 milioni), i contributi a favore di progetti di cooperazione internazionale (oltre 101 milioni), gli interventi per incentivare la riduzione delle emissioni climalteranti, attraverso fonti energetiche alternative (83 milioni), oltre agli interventi per la messa in sicurezza contro il dissesto idrogeologico (18 milioni) ed al disinquinamento e miglioramento della qualità dell'aria (circa 67 milioni).

riferimento al sistema dei controlli interni, permangono criticità già evidenziate negli scorsi esercizi dall'OIV, tra le quali particolare rilevanza assume l'assenza di un sistema informativo e informatico a supporto del ciclo della *performance* e della sua integrazione con il processo di programmazione economico finanziaria, con il controllo di gestione e con il sistema di gestione del personale, il che impedisce lo svolgimento di una periodica e regolare attività di monitoraggio delle spese e di rilevazione degli scostamenti. Tali criticità si riflettono sul processo di valutazione dei dirigenti. Infatti, sulla base di quanto comunicato dall'OIV si rileva l'utilizzo di un numero elevato di indicatori non significativi ai fini di una valutazione d'efficienza e d'efficacia per i dirigenti di prima e seconda fascia, nonché l'assenza per il personale non dirigente di forme di valutazione individuale.

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DI COMPETENZA - VARIAZIONI - TRIENNIO 2014-2016

(in milioni)

Classificazione economica	Iniziale			Definitivo			Variazione anno precedente		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Spese per il personale	70,39	69,21	68,00	76,41	73,46	72,59	2,23	-2,96	-0,87
di cui: imposte pagate sulla produzione	*4,39*	*4,39*	*3,88*	*4,65*	*4,63*	*4,17*	*0,05*	*-0,02*	*-0,46*
Consumi intermedi	106,25	108,38	115,20	135,61	132,02	119,40	38,51	-3,60	-12,62
Trasferimenti di parte corrente	169,71	181,59	203,82	173,10	183,14	202,43	20,25	10,04	19,29
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	*155,94*	*170,46*	*192,60*	*155,98*	*171,64*	*191,18*	*14,72*	*15,66*	*19,54*
Altre uscite correnti	16,20	11,32	6,21	12,16	17,14	51,79	-0,40	4,98	34,64
di cui: interessi passivi	*3,31*	*2,99*	*2,66*	*3,31*	*2,99*	*2,66*	*-0,31*	*-0,32*	*-0,33*
SPESE CORRENTI	**362,56**	**370,50**	**393,23**	**397,29**	**405,75**	**446,20**	**60,59**	**8,46**	**40,45**
Investimenti fissi lordi	26,98	25,67	48,74	227,29	227,07	194,42	154,18	-0,22	-32,65
Trasferimenti in c/capitale	181,14	252,80	322,44	260,34	397,18	751,73	20,49	136,85	354,55
di cui: alle Amministrazione pubbliche	*181,14*	*238,00*	*322,44*	*218,76*	*304,16*	*553,63*	*36,85*	*85,40*	*249,48*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**208,12**	**278,46**	**371,19**	**487,63**	**624,25**	**946,15**	**174,67**	**136,63**	**321,89**
SPESE FINALI	**570,68**	**648,96**	**764,41**	**884,92**	**1.030,01**	**1.392,35**	**235,26**	**145,09**	**362,34**
Rimborso passività finanziarie	9,84	10,16	10,49	9,84	10,16	10,49	0,31	0,32	0,33
SPESE COMPLESSIVE	**580,52**	**659,12**	**774,91**	**894,76**	**1.040,17**	**1.402,84**	**235,57**	**145,41**	**362,67**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'incremento degli stanziamenti iniziali nella categoria "Altre uscite correnti" rispetto al 2015 è interamente riconducibile alla spesa per liti e arbitraggi, spesa non prevista in fase di programmazione. La spesa corrente registra un aumento rispetto al precedente esercizio, così come la spesa in conto capitale, pur evidenziando, però, una incidenza minore sul totale dello stanziamento. La composizione della spesa nel 2016 privilegia la spesa in conto capitale, che aumenta per la voce "Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche", tra cui le somme destinate agli interventi per il disinquinamento e per il miglioramento della qualità dell'aria, dissesto idrogeologico e servizio idrico integrato al risparmio idrico e al riuso delle acque reflue (capitoli 7511, 7745 e 8405). La missione 18, che assorbe il 92 per cento dello stanziamento del Ministero, è relativa allo "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" e per oltre il 51 per cento è composta dalle voci "Contributi agli investimenti" e "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche".

TAVOLA 4

STANZIAMENTI DI COMPETENZA MISSIONE 18 - ESERCIZI 2015-2016

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento		Composizione %	
	2015	2016	2015	2016
Spesa corrente	**314**	**358**	**33,83**	**27,67**
Redditi da lavoro dipendente	52	50	5,59	3,89
Imposte pagate sulla produzione	4	3	0,40	0,24
Trasferimenti correnti a estero	8	8	0,89	0,64
Trasferimenti correnti a imprese	3	3	0,35	0,23
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	109	129	11,70	9,99
Interessi passivi e redditi da capitale	3	3	0,32	0,21
Consumi intermedi	128	116	13,75	8,94
Altre uscite correnti	8	46	0,82	3,54
Spesa conto capitale	**604**	**925**	**65,08**	**71,52**
Altri trasferimenti in conto capitale	15	47	1,67	3,59
Contributi agli investimenti	284	534	30,64	41,26
Contributi agli investimenti a estero	77	152	8,34	11,72
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	227	193	24,43	14,95
Rimborso passività finanziarie	**10**	**10**	**1,09**	**0,81**
Rimborso passività finanziarie	10	10	1,09	0,81
Totale complessivo	**928**	**1.294**	**100,00**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.2. Analisi della gestione delle spese

A fronte di stanziamenti definitivi incrementati di circa il 35 per cento, principalmente nella spesa in conto capitale, gli impegni 2016 sulla competenza registrano una flessione del 3 per cento, a cui corrispondono residui di nuova formazione di notevole entità (circa 780 milioni).

La capacità di impegno nel 2016 risulta maggiore per la spesa corrente (viene impegnato circa il 96 per cento dello stanziamento pari a 446 milioni; gli impegni di competenza sono pari a 427 milioni) e riguarda principalmente i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche, mentre per la spesa in conto capitale si attesta intorno al 50 per cento dello stanziamento pari a 946 milioni. Il dato del pagato, in termini di velocità dei pagamenti di competenza, si attesta per entrambi i Titoli a circa il 65 per cento.

TAVOLA 5

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER CATEGORIA ECONOMICA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	2015	2016
Spese per il personale	73	73	65	66	65	65	0	1	*0*	*0*	8	7
di cui: imposte pagate sulla produzione	*5*	*4*	*4*	*4*	*4*	*4*	*0*	*0*	*0*	*0*	*1*	*0*
Consumi intermedi	132	119	130	117	62	59	69	57	*0*	*0*	2	3
Trasferimenti di parte corrente	183	202	182	196	147	156	35	40	*0*	*0*	1	7
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	*172*	*191*	*171*	*185*	*136*	*145*	*35*	*40*	*0*	*0*	*1*	*7*
Altre uscite correnti	17	52	12	49	12	11	0	38	*0*	*0*	6	3
di cui: interessi passivi	*3*	*3*	*3*	*3*	*3*	*3*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
Spese correnti	**406**	**446**	**390**	**427**	**285**	**291**	**104**	**136**	***0***	***0***	**16**	**19**
Investimenti fissi lordi	227	194	151	78	29	34	198	160	*76*	*117*	0	0
Trasferimenti di parte capitale	397	752	385	391	224	270	173	482	*12*	*360*	0	0
Spese in conto capitale	**624**	**946**	**536**	**469**	**253**	**304**	**371**	**642**	***88***	***477***	**0**	**0**
SPESE FINALI	**1.030**	**1.392**	**925**	**896**	**539**	**595**	**475**	**779**	***88***	***477***	**17**	**19**
Rimborso passività	10	10	10	10	10	10	0	0	*0*	*0*	0	0
SPESE COMPLESSIVE	**1.040**	**1.403**	**936**	**907**	**549**	**605**	**475**	**779**	***88***	***477***	**17**	**19**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Al fine di verificare la reale capacità di impegno dell'Amministrazione sono stati riportati nella tavola che segue i dati relativi alla quota di spesa di maggiore rigidità, corrispondente, in linea generale, ad oneri predeterminati e quelli relativi alla quota più flessibile di risorse destinate alla politica ambientale, che, dall'analisi dei dati, risulta pari al 68 per cento dello stanziamento.

TAVOLA 6

STANZIAMENTI E IMPEGNI 2016 PER TIPOLOGIA DI SPESA
DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Tipologia di spesa	Stanziamento definitivo	Impegnato definitivo	Composizione sul totale Stanziamento	Composizione sul totale Impegnato	Impegnato/ Stanziamento
Politiche ambientali	949.928	516.063	67,71	56,93	54,33
Spesa a carattere vincolato	452.913	390.474	32,29	43,07	86,21
Contributi obbligatori	*144.964*	*94.315*	*24,15*	*24,15*	65,06
Funzionamento	*144.420*	*132.650*	*33,97*	*33,97*	91,85
Mutui	*55.846*	*55.826*	*14,30*	*14,30*	99,96
Residui perenti	*107.683*	*107.683*	*27,58*	*27,58*	100,00
Totale complessivo	**1.402.841**	**906.537**	**100,00**	**100,00**	**64,62**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MATTM

Si osserva che la capacità di impegno risulta di gran lunga maggiore per le spese connotate

da maggiore rigidità (spese relative a personale, funzionamento, liti, contributi obbligatori, mutui e re-iscrizioni in bilancio), circa l'86 per cento, mentre una minore capacità di impegno è connessa a tipologia di spesa connotata da maggiore flessibilità e destinata ad interventi specifici in campo ambientale (es. bonifiche, interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, ecc.), che presenta un dato pari a circa il 54 per cento. Per alcuni settori di attività, poi, come quelli attinenti alle discariche abusive[3], al programma in materia di produzione di biocombustibile per il settore dell'aviazione, alla riduzione delle emissioni climalteranti, al risanamento atmosferico ed acustico, allo sviluppo sostenibile internazionale e alla terra dei fuochi, la capacità di impegno risulta essere stata pressoché nulla nel 2016. Se in alcuni casi il dato risente della tardiva riassegnazione delle risorse, avvenuta nell'ultimo trimestre dell'esercizio finanziario esaminato, in altri casi è ricollegabile alla complessità delle procedure di spesa articolate tra diversi livelli di governo[4].

La tavola che segue espone il dettaglio delle attività connesse alle tipologie di spesa più flessibili.

TAVOLA 7

STANZIAMENTI / IMPEGNI 2016 PER POLITICA AMBIENTALE
DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Attività in ambito ambientale	Stanziamenti definitivi	Impegnato definitivo	% Impegnato su totale
Attività di monitoraggio e istruttorie Via	2.781	2.235	80,4
Attività protocollo di Kyoto	22.199	21.758	98,0
Bonifiche	93.535	75.360	80,6
Commissioni e comitati	6.915	6.915	100,0
Demolizione delle opere abusive site nelle aree naturali	131	131	100,0
Discariche abusive	10.000	0	0,0
Educazione ambientale	547	161	29,4
Mobilità sostenibile tra i centri abitati	5.000	5.000	100,0
Monitoraggio raccolta rifiuti	485	473	97,5
Ogm	5	5	100,0
Parchi e riserve marine	89.919	83.337	92,7
Prodotti chimici e pesticidi	632	625	98,9
Programma in materia di produzione di biocombustibile per il settore dell'aviazione	10.109	0	0,0
Promozione e diffusione di interventi di efficientamento	5.449	5.093	93,5
Protezione animali	1.578	1.171	74,2
Protezione biodiversità	3.765	3.695	98,1
Protezione dell'ambiente marino	61.123	55.864	91,4
Riduzione delle emissioni climalteranti	83.118	0	0,0
Riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti	6.513	3.526	54,1
Risanamento atmosferico ed acustico	11.625	371	3,2
Rischio idrogeologico	201.187	166.034	82,5
Servizio idrico integrato	50.000	50.000	100,0
Sistri	31.081	30.674	98,7
Sviluppo sostenibile internazionali	101.662	73	0,1
Sviluppo sostenibile nazionale	3.570	3.563	99,8
Terra dei fuochi	147.000	0	0,0
Totale complessivo	**949.928**	**516.063**	**54,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MATTM

[3] L'Amministrazione ha comunicato che la conservazione si è resa necessaria in quanto il Commissario straordinario in materia di discariche abusive è stato nominato solo nel mese di dicembre 2016 e alla data del 31 dicembre 2016 non era ancora attiva la contabilità speciale intestata al Commissario medesimo su cui impegnare le risorse in parola.

[4] Come gli accordi di programma, che richiedono il sostanziale coinvolgimento di più soggetti pubblici.

La distinzione della tipologia di spesa di cui alla tavola precedente non restituisce, tuttavia, una informazione completa in termini di trasparenza con riferimento alle modalità di svolgimento delle funzioni istituzionali, in quanto per lo svolgimento dei compiti e delle attività tecnico scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente il Ministero continua ad avvalersi, come già segnalato nelle precedenti relazioni di questa Corte[5], in via strutturale, oltre che di vari Comitati ed altri soggetti pubblici o privati, di organismi esterni vigilati.

Il riferimento è all'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) ed alla società *in-house* SOGESID S.p.A.

L'ISPRA è un Ente pubblico di ricerca[6] sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Nel corso del 2016 è stata sottoscritta con il Ministero la Convenzione triennale per il periodo 2016-2018, prevista dall'art. 12, comma 4, del d.m. n. 123 del 2010, con cui sono stati disciplinati e uniformati i rapporti tra l'Istituto e le strutture del Ministero, nonché individuate le attività istituzionali (denominati Servizi Ordinari), che l'ISPRA è tenuto a svolgere in base alle molteplici e specifiche normative di settore, per lo svolgimento delle quali il Ministero trasferisce annualmente un contributo ordinario pari a circa 81 milioni (circa 61 milioni di parte corrente e circa 20 milioni di parte capitale), il cui importo risulta quasi integralmente impegnato e pagato[7].

Oltre al contributo ordinario, gli oneri finanziari sostenuti nel 2016 dal MATTM per specifiche convenzioni stipulate con ISPRA sono indicati, distinti per Direzione, nella tavola che segue.

TAVOLA 8

CONVENZIONI MATTM/ISPRA

(in euro)

Direzione	N. convenzioni	Importo impegno esercizio 2016
Direzione Generale per i rifiuti e l'inquinamento	1	77.148
Direzione Generale per la salvaguardia del territorio e delle acque	1	141.000
Direzione Generale per il clima e l'energia	2	439.371
Direzione Generale per lo sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e per i rapporti con l'Unione europea e gli organismi internazionali	3	277.000
Direzione Generale per la protezione della natura e del mare	16	15.307.893
Direzione Generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali	3	2.908.805
Segretariato Generale	1	21.500
Totale impegni	**27**	**19.172.717**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MATTM

La società *in house* SOGESID S.p.A.[8] svolge attività strumentali alle esigenze, finalità, competenze ed attribuzioni istituzionali del MATTM, che detiene il potere di indirizzo e di controllo sull'operatività della società, esercitando il controllo analogo. Nel 2015 è stata emanata una specifica Direttiva Ministeriale concernente le attività della SOGESID S.p.A. con la quale si sono individuati in via prioritaria gli ambiti settoriali, sui quali la Società garantisce il supporto

[5] Cfr. Relazione sul Rendiconto generale dello Stato - anni 2014-2015.

[6] Che svolge le funzioni dell'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici (APAT), dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS) e dell'Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica Applicata al Mare (ICRAM).

[7] Si tratta dei capitoli 3621 "Spese di funzionamento per l'istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale"; 3623 "Spese di natura obbligatoria per l'istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale"; 8831 "Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale".

[8] Il cui capitale è interamente detenuto dal Ministero dell'economia e delle finanze.

tecnico specialistico, su richiesta del Ministero, secondo tariffe fissate nella Convenzione Quadro stipulata in data 22 gennaio 2015[9].

Ai sensi dell'art. 192 del nuovo codice degli appalti (d.lgs. n. 50 del 2016), la verifica sulla rendicontazione e valutazione in ordine alla qualità del servizio reso, oltre che rappresentare il presupposto di legittimità per procedere al pagamento del corrispettivo previsto della convenzione, rappresenta il presupposto per procedere a nuovi affidamento diretti anche a soggetti *in house*, da esplicitarsi *"..nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato"*. Le modalità concrete di rendicontazione e di valutazione dei risultati delle prestazioni rese da SOGESID S.p.A. nell'esercizio in esame sono apparse non omogenee tra le diverse direzioni e, in alcuni casi, lacunose e potrebbero risultare non pienamente rispondenti al disposto normativo infra richiamato.

Gli oneri finanziari sostenuti nel 2016 dal MATTM per specifiche convenzioni stipulate con SOGESID S.p.A. sono indicati, distinti per Direzione, nella tavola che segue.

TAVOLA 9

CONVENZIONI MATTM/SOGESID S.P.A.

(in euro)

Direzione	N. convenzioni	Importo impegno esercizio 2016
Direzione Generale per i rifiuti e l'inquinamento	4	6.203.825
Direzione Generale per la salvaguardia del territorio e delle acque	12	20.273.390
Direzione Generale per il clima e l'energia	4	6.930.135
Direzione Generale per lo sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e per i rapporti con l'Unione europea e gli organismi internazionali	5	25.929.631
Direzione Generale per la protezione della natura e del mare	2	13.180.945
Direzione Generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali	5	3.474.580
Segretariato Generale	4	686.660
Totale impegni	**63**	**76.679.166**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MATTM

Una parte significativa di funzioni in materia ambientale viene, inoltre, espletata anche attraverso organi collegiali, composti da esperti esterni al Ministero; il supporto tecnico a tali organismi viene assicurata attraverso ISPRA e SOGESID S.p.A. Gli oneri finanziari sostenuti nel 2016 a carico del bilancio MATTM sono elencati nella tavola che segue.

[9] Per ciascun progetto commissionato alla Società nell'ambito delle aree di intervento indicate nella Direttiva, e sulla base delle Convenzioni attuative della Convenzione Quadro (stipulate con le competenti Direzioni generali), la SOGESID è tenuta a redigere un Piano Operativo di dettaglio che evidenzia gli obiettivi specifici da realizzare, le metodologie di lavoro, e che sviluppa, per ogni singola azione, una dettagliata analisi dei costi industriali, distinguendo le attività svolte con risorse interne da quelle affidate o che prevede di affidare a soggetti terzi. Nell'espletamento delle attività affidate la Società deve in ogni caso assicurare il ricorso alle forme di evidenza pubblica previste dalla vigente normativa, nonché all'osservanza delle disposizioni in materia di *spending review* di cui all'art. 4 del DL 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, in quanto compatibili. Inoltre, la SOGESID è tenuta alla gestione della contabilità analitica di ogni commessa.

TAVOLA 10

ORGANI COLLEGIALI

(in migliaia)

ORGANO COLLEGIALE	Numero componenti	Compenso componenti A	Ulteriori costi [10] B	Totale spesa organismo C = A+B	Costi connessi[11] D	Spesa totale E = C+D	Entrate a copertura dei costi	Fondi di bilancio
VIA-VAS	48	3.569	371[12]	3.940	70[13]	4.011	1.588	5.044[14]
AIA-IPPC[15]	23	1.278	*n.r.*[16]	1.278	742[17]	2.020	1.020	1.000
ECOLABEL-ECOAUDIT	14	203	3	207		207		
COMITATO ETS[18]	33				690	690		690
CITES	19		11	11	125	136		136

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MATTM

Da quanto esposto emerge che il dato di spesa di personale iscritto in bilancio non è rappresentativo della reale esposizione finanziaria, a causa della dipendenza strutturale del Ministero per lo svolgimento di compiti istituzionali e per le attività tecnico-scientifiche e di controllo ambientale da organismi esterni.

3. Missioni e programmi: missione 18: "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente"

Anche nel 2016, in linea con gli esercizi precedenti, le risorse finanziarie del dicastero sono assorbite per la maggior parte dalla missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", che segnano un aumento considerevole di oltre 360 milioni (sul totale tale missione incide del 92 per cento nel 2016, rispetto all'89 per cento nel 2015). Segue la missione 17 "Ricerca e innovazione" con una incidenza sul totale del 5,8 per cento (in riduzione rispetto al 2015 in cui era il 7,8 per cento del totale)[19] e le missioni 32 "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche" e 33 "Fondi da ripartire", rispettivamente del 1,35 per cento e dello 0,4 per cento. Va inoltre rilevato che la missione 18 è di carattere trasversale, in quanto alimentata principalmente dal MATTM, ma anche dal Ministero delle politiche agricole e forestali (per le competenze fisse del Corpo forestale dello Stato e equo indennizzo ed indennità una tantum al personale per la perdita della integrità fisica subita per infermità contratta per causa di servizio) e

[10] Si fa riferimento ai costi di struttura: locazione, utenze, ecc.

[11] Si fa riferimento ai costi di missione dei componenti, ai costi di funzionamento (supporto tecnico, segreteria, ecc.) e più in generale ad ogni altra tipologia di costi ricollegabile all'Organo collegiale.

[12] I costi inerenti alla struttura sono inglobati in quelli della gestione unificata della DG.AA.GG, in quanto la Commissione/comitato è ubicata nella sede ministeriale di via C. Colombo, n. 44.

[13] Con riferimento all'impegnato 2016 i costi connessi sono stati pari a euro 70 mila; l'attività di supporto all'organismo è stata resa dalla SOGESID per il costo di euro 236 mila (impegno esercizio finanziario 2014).

[14] Anche nel 2016 le entrate finalizzate, pari a 1,6 milioni, sono state inferiori ai costi, pari a 4 milioni, disallineamento originato dalla circostanza che le prime sono proporzionali al numero di pratiche presentate, mentre i compensi dei componenti dell'organismo hanno natura fissa, il che ha negli anni precedenti originato rilevanti debiti fuori bilancio. Al fine di evitare tale patologia, nel 2016 le risorse necessarie per il funzionamento dell'organismo sono state stanziate con la legge di bilancio 2016 per un importo pari a 5 milioni.

[15] Le entrate 2016 sono state pari a 1,9 milioni, riassegnate al competente capitolo per euro 983 mila; al medesimo capitolo sono stare riassegnate entrate 2015, pari a 37 mila euro. Con la legge di bilancio 2016 sul predetto capitolo/PG risultavano stanziate risorse pari a un milione.

[16] I costi inerenti alla struttura (locazioni, utenze, ecc.) non sono rilevabili autonomamente, in quanto la commissione ha sede presso l'ISPRA.

[17] Costi connessi all'attività di supporto resa dall'ISPRA.

[18] Tutte le attività istruttorie necessarie all'esercizio delle funzioni proprie del Comitato e le altre attività relative alla gestione del Sistema ETS e delle relative questioni giuridico-legali, sono assicurate tramite l'assistenza tecnica SOGESID per un costo complessivo di euro 690 mila.

[19] Che consiste in un unico programma "Ricerca in materia ambientale", che comprende il contributo ordinario trasferito ad ISPRA. Si rileva la scarsa significatività degli indicatori di valutazione per tale missione, riportati nella Nota integrativa, che fanno riferimento anche al livello di trasferimento delle risorse, che non può che essere pienamente raggiunto trattandosi di spesa obbligatoria.

dal Ministero dell'economia e delle finanze (in relazione al Fondo straordinario per lo smaltimento dei rifiuti e per le bonifiche nella regione Campania).

TAVOLA 11

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER MISSIONE

(in milioni)

missione	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione		*di cui stanziamento*		Economie maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
017. Ricerca e innovazione	81,93	81,44	81,92	81,34	81,84	81,33	0,08	0,01	0,00	0,00	0,01	0,10
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	928,02	1.293,83	832,02	804,24	446,93	504,49	472,97	776,16	87,87	476,42	8,12	13,18
032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	22,09	22,20	19,22	18,52	17,58	16,86	1,81	2,37	0,17	0,70	2,70	2,97
033. Fondi da ripartire	8,13	5,37	2,43	2,43	2,43	2,43	0,00	0,00	0,00	0,00	5,69	2,94
Totale	**1.040,17**	**1.402,84**	**935,60**	**906,54**	**548,79**	**605,12**	**474,86**	**778,54**	**88,04**	**477,12**	**16,53**	**19,19**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Di seguito sono svolte analisi di maggior dettaglio sui programmi "Sviluppo sostenibile, rapporti ed attività internazionale", "Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifica", "Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino", "Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti", "Programmi ed interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili" che, nell'ambito della missione 18, presentano i maggiori stanziamenti e risultano strettamente connessi alle priorità politiche poste nella Direttiva ministeriale per l'azione amministrativa.

3.1. Programma "Sviluppo sostenibile, rapporti ed attività internazionale"

Attraverso questo programma il Ministero, in adempimento delle convenzioni stipulate in campo internazionale, provvede all'erogazione dei relativi contributi obbligatori. Si tratta, in particolare, dei contributi a favore di progetti di cooperazione internazionale e del contributo al *green climate fund* in esecuzione dell'accordo di Parigi collegato alla convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015, che assorbono risorse per il 79 per cento dell'intero programma.

Oltre a tali trasferimenti, all'interno del programma trovano finanziamento anche le spese in favore di organismi esterni al Ministero, che forniscono attività di supporto alle tematiche tecnico-scientifiche, studi e ricerche propedeutici agli impegni internazionali assunti dall'Italia, anche attraverso la partecipazione diretta agli incontri europei ed internazionali. In particolare, trattasi di varie convenzioni con Enti e fondazioni (tra cui Fondazione Centro euro-mediterraneo sui cambiamenti climatici) aventi ad oggetto il supporto scientifico all'Amministrazione per l'analisi dei testi negoziali e documenti UE relativi a tematiche in materia di ambiente.

Gli impegni, in raffronto agli stanziamenti, risultano pari ad appena il 20 per cento; a tale risultato contribuisce principalmente l'assenza di impegni per il contributo al *green climate fund* in esecuzione dell'accordo di Parigi collegato alla convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

TAVOLA 12

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER PROGRAMMA "SVILUPPO SOSTENIBILE, RAPPORTI ED ATTIVITÀ INTERNAZIONALE"

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	2.463	2.578	1.944	2.061	1.944	2.061	0	0	0	0	519	516
di cui: imposte pagate sulla produzione	*205*	*150*	*118*	*126*	*118*	*126*	*0*	*0*	*0*	*0*	*87*	*24*
Consumi intermedi	27.595	26.628	27.351	25.384	11.705	9.777	15.647	15.607	0	0	243	1.244
Trasferimenti di parte corrente	5.964	5.989	5.964	5.989	5.964	5.989	0	0	0	0	0	0
Altre uscite correnti	639	18	639	18	639	18	0	0	0	0	0	0
Spese correnti	**36.661**	**35.212**	**35.899**	**33.451**	**20.252**	**17.845**	**15.647**	**15.607**	**0**	**0**	**763**	**1.761**
Investimenti fissi lordi	626	642	600	632	599	632	1	0	0	0	26	10
Trasferimenti di parte capitale	81.939	156.854	80.930	5.258	3.926	2.797	78.009	154.050	1.005	151.589	4	7
Spese in conto capitale	**82.565**	**157.495**	**81.530**	**5.890**	**4.525**	**3.429**	**78.010**	**154.050**	**1.005**	**151.589**	**30**	**17**
SPESE FINALI	**119.226**	**192.707**	**117.428**	**39.341**	**24.777**	**21.273**	**93.657**	**169.657**	**1.005**	**151.589**	**793**	**1.777**
SPESE COMPLESSIVE	***119.226***	***192.707***	***117.428***	***39.341***	***24.777***	***21.273***	***93.657***	***169.657***	***1.005***	***151.589***	***793***	***1.777***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.2. Programma "Gestione delle risorse idriche, tutela del territorio e bonifica"

In tema di risorse idriche ai sensi dell'art. 63, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, come modificato dall'art. 51 del cd. Collegato Ambientale, con il d.m. n. 294 del 25 ottobre 2016, si è dato avvio alla cd. "distrettualizzazione", stabilendo le modalità e i criteri di individuazione e trasferimento del personale, risorse strumentali e finanziarie alle nuove Autorità di distretto. L'Amministrazione ha anche proceduto al primo aggiornamento dei Piani di gestione dei distretti idro-geografici, predisponendo un dettagliato Piano di rientro rispetto all'EU Pilot 7304/15/ENVI, (c.d. "*Action Plan*").

In attuazione della Direttiva 2000/60/CE sono proseguite le attività volte al superamento del contenzioso comunitario in materia di acque reflue urbane, con specifico riferimento alle procedure di infrazione n. 2004/2034, n. 2014/2059 e n. 2009/2034 con un'azione di coordinamento ed impulso nei confronti degli Enti responsabili della realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione oggetto di procedure di infrazione o di provvedimento di condanna. E' stato istituito, in coerenza con le indicazioni della Commissione europea, in sostituzione dei singoli commissari di governo, un Commissario straordinario per la realizzazione e l'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione degli agglomerati urbani oggetto delle sentenze di condanna.

In tema di bonifiche, il Ministero ha comunicato che nel 2016 sono state indette 94 Conferenze di Servizi (incluse n. 2 Conferenze indette per la ridefinizione del perimetro di alcuni SIN) ed emanati 38 decreti (dei quali n. 30 di approvazione di progetti di bonifica).

Per quanto concerne lo stato di utilizzo delle risorse, la tavola successiva espone il quadro dei finanziamenti complessivi già stanziati dal Ministero dell'ambiente a valere sulle risorse del Programma Nazionale di Bonifica di cui al d.m. n. 468 del 2001 e d.m. n. 308 del 2006, con i relativi impegni, accorpati per Regione e lo stato di attuazione dei procedimenti stessi. La percentuale di procedimenti conclusi per la bonifica di aree contaminate è di lieve entità, sia per le bonifiche delle falde che per le bonifiche dei terreni (rispettivamente del 5 e del 4,76 per cento): di 39 siti, 14 presentano una percentuale di procedimenti conclusi inferiore al 10 per cento e 3 siti hanno una percentuale compresa tra il 10 e il 15 per cento; solo tre siti presentano una percentuale di conclusione superiore al 65 per cento.

TAVOLA 13

SITI DI BONIFICA PER REGIONE

(ETTARI)

Regioni	Numero siti di bonifica per Regione		Perimetrazione complessiva per Regione		Perimetrazione con procedimento concluso		Percentuale procedimenti conclusi		Stanziamenti per Regione	Impegni per Regione	Pagato per Regione	% risorse impegnate sul totale dello stanziato per Regione	% risorse pagate sul totale dell'impegnato per Regione
	Terreni	Falde	Terreni	Falde	Terreni	Falde	Terreni	Falde					
Abruzzo	1	1	232	232	2	-	1,00	0,00	3.000	-	-	-	-
Basilicata	2	2	3.645	3.645	2.943	2.943	80,74	80,74	7.767	3.819	3.263	49,17	85,44
Calabria	1	1	530	530	64	64	12,00	12,00	91.966	9.917	9.917	10,78	100,00
Campania	2	2	1.083	1.083	33	142	3,08	13,09	207.328	95.431	86.994	46,03	91,16
Emilia Romagna	1	1	25	25	3	3	10,00	10,00	15.406	12.423	8.650	80,64	69,63
Friuli Venezia Giulia	2	1	714	208	47	6	6,54	3,00	50.124	37.233	30.748	74,28	82,58
Lazio	2	1	-	506	-	35	-	7,00	24.500	13.410	4.804	54,74	35,82
Liguria	5	2	122	122	-	-	0,00	0,00	129.879	119.532	95.881	92,03	80,21
Lombardia	1	5	1.230	3.077	96	16	7,80	0,52	132.276	67.722	48.090	51,20	71,01
Marche	4	1	108	108	-	1	0,00	1,00	3.273	3.273	354	100,00	10,82
Piemonte	4	4	74.325	74.325	-	-	0,00	0,00	166.211	81.264	52.524	48,89	64,63
Puglia	1	4	10.465	10.465	741	777	7,08	7,43	249.867	86.801	56.076	34,74	64,60
Sardegna	1	2	13.347	13.347	913	726	6,84	5,44	75.775	73.551	34.933	97,07	47,49
Sicilia	4	4	7.488	7.488	575	569	7,68	7,60	196.131	140.045	63.638	71,40	45,44
Toscana	4	4	1.457	1.457	43	40	2,95	2,72	117.988	55.341	49.232	46,90	88,96
Trentino Alto Adige	1	1	24	24	-	-	0,00	0,00	19.460	19.460	987	100,00	5,07
Umbria	1	1	655	655	183	13	28,00	2,00	9.096	7.500	4.988	82,45	66,50
Valle d'Aosta	1	1	23	23	-	15	0,00	65,00	17.848	4.243	2.426	23,77	57,17
Veneto	1	1	1.621	1.621	227	178	14,00	11,00	748.041	94.158	88.451	12,59	93,94
Totale complessivo	*39*	*39*	*117.094*	*118.941*	*5.870*	*5.528*	*5,01*	*4,65*	*2.265.936*	*925.124*	*641.956*	*40,83*	*69,39*

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MATTM

I dati relativi agli avanzamenti fisici delle bonifiche (terreni e falde acquifere) evidenziano ritardi nel completamento delle attività di ripristino dei luoghi, in alcuni casi non ancora iniziati, che testimoniano una difficoltà nella gestione dei processi, in parte connessa con la complessità delle procedure di spesa. L'assegnazione delle risorse avviene, infatti, attraverso il ricorso a strumenti di programmazione negoziata (Accordi di Programma e Accordi di Programma Quadro), sottoscritti dal Ministero con Regioni, Enti locali ed Amministrazioni centrali coinvolti, a vario titolo, nel procedimento di bonifica ovvero mediante l'emanazione di appositi "Atti di disciplina" a livello regionale, o secondo le modalità previste nelle diverse Ordinanze di protezione Civile nelle aree interessate da situazioni di emergenza ambientale.

In tema di difesa del suolo e mitigazione del rischio idrogeologico[20], l'attività del Ministero viene coordinata dalla struttura tecnica di missione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con dPCM del 27 maggio 2014[21]. Al fine di ottenere un quadro conoscitivo unitario della pericolosità e del rischio idraulico alla scala del bacino idrografico, in applicazione dei principi di cui alla direttiva 2007/60/CE sono stati adottati i Piani di Gestione del Rischio Alluvioni (PGRA), relativi ai distretti idrografici del territorio nazionale (ad eccezione della Sicilia) ed è stato, inoltre, predisposto un primo Stralcio di Piano di interventi integrati per le Autorità dei distretti del Nord e, in particolare, per il distretto padano, delle Alpi Orientali e dell'Appennino settentrionale.

Le risorse assegnate al programma riguardano per circa il 64 per cento gli investimenti ed, in particolare, gli interventi di messa in sicurezza del territorio contro il dissesto idrogeologico, i piani disinquinamento per il recupero ambientale, gli interventi relativi all'attuazione del servizio idrico integrato. Dette risorse risultano interamente impegnate, mentre i pagamenti si attestano al 50 per cento. Un ulteriore 20 per cento delle risorse stanziate è destinato al finanziamento, anche

[20] Sul punto si richiama la deliberazione n. 1/2015/G "*Piani strategici nazionali e Programmi di interventi urgenti per la riduzione del rischio idrogeologico del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*" della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

[21] Nell'esercizio 2016 sono continuate le attività di monitoraggio fisico e finanziario degli interventi urgenti e prioritari per la mitigazione del rischio idrogeologico di cui agli Accordi di Programma sottoscritti a fine 2015, individuati con dPCM 15.09.2015 e ricompresi nella sezione attuativa del "Piano Stralcio Aree Metropolitane".

in via anticipata, di interventi urgenti di perimetrazione e messa in sicurezza, bonifica, disinquinamento e ripristino ambientale (anche tale spesa è quasi interamente impegnata, ma pagata solo per l'1 per cento circa).

TAVOLA 14

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER PROGRAMMA "GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE, TUTELA DEL TERRITORIO E BONIFICA"

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione		*di cui stanziamento*		Economie/Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	21.755	19.853	20.179	19.174	20.179	19.149	0	26	0	0	1.576	679
di cui: imposte pagate sulla produzione	*1.416*	*1.223*	*1.259*	*1.198*	*1.259*	*1.198*	*0*	*0*	*0*	*0*	*157*	*25*
Consumi intermedi	2.970	2.807	2.956	2.725	2.637	2.669	319	56	0	0	15	82
Trasferimenti di parte corrente	33.257	53.021	33.257	53.021	3.255	20.566	30.003	32.455	0	0	0	0
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	*30.000*	*50.000*	*30.000*	*50.000*	*0*	*17.594*	*30.000*	*32.406*	*0*	*0*	*0*	*0*
Altre uscite correnti	5.314	9.569	5.314	9.569	5.314	9.527	0	42	0	0	0	0
di cui: interessi passivi	*2.990*	*2.658*	*2.990*	*2.658*	*2.990*	*2.658*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
Spese correnti	**63.296**	**85.250**	**61.706**	**84.489**	**31.384**	**51.910**	**30.322**	**32.579**	**0**	**0**	**1.591**	**761**
Investimenti fissi lordi	102.961	48.470	97.310	32.682	11.995	15.174	90.961	33.294	5.646	15.786	5	2
Trasferimenti di parte capitale	258.500	353.276	248.247	305.714	181.225	192.820	77.255	160.436	10.234	47.542	20	20
Spese in conto capitale	**361.461**	**401.746**	**345.557**	**338.396**	**193.220**	**207.994**	**168.217**	**193.730**	**15.879**	**63.328**	**25**	**22**
SPESE FINALI	**424.758**	**486.996**	**407.262**	**422.885**	**224.603**	**259.904**	**198.538**	**226.310**	**15.879**	**63.328**	**1.616**	**783**
Rimborso passività	10.161	10.492	10.161	10.492	10.161	10.492	0	0	0	0	0	0
SPESE COMPLESSIVE	**434.918**	**497.489**	**417.423**	**433.378**	**234.764**	**270.396**	**198.538**	**226.310**	**15.879**	**63.328**	**1.616**	**783**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.3. Programma "Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino"

I settori di maggior rilevanza del programma riguardano la vigilanza sulle Aree Protette e le Aree Marine Protette, nonché la tutela della biodiversità, la salvaguardia e la valorizzazione dell'ambiente marino e costiero ed alla difesa del mare dagli inquinamenti. L'attività di difesa dell'ambiente marino e costiero dall'inquinamento viene attuata dal Ministero principalmente attraverso un sistema di "sorveglianza integrata" delle piattaforme petrolifere situate nelle acque territoriali con controlli satellitari, aerei e navali, finanziato con i versamenti dai titolari di concessioni di coltivazioni in mare. Il controllo è stato assicurato attraverso convenzioni con capitanerie di porto e società a capitale pubblico e privato.

Attraverso convenzioni con la Fondazione per lo sviluppo sostenibile, Unioncamere e Federparchi il Ministero ha svolto iniziative connesse alla finalità di incentivare il turismo sostenibile[22].

Altro tema di significativa rilevanza, nel quadro delle politiche nazionali, è rappresentato dalla Strategia Nazionale per la Biodiversità, che, nel corso del 2016, è stata fortemente sostenuta nell'attuazione di diverse politiche settoriali. In particolare, l'attività svolta dal Dicastero è stata finalizzata a migliorare il coordinamento e la complementarità fra gli strumenti finanziari, sia a livello nazionale che regionale, anche attraverso l'opportunità dei Fondi strutturali 2014-2020, dando un forte impulso alla gestione delle aree protette in una direzione operativa cd. "integrata",

[22] Tra le varie iniziative quella di maggior rilievo appare la redazione di un documento unico per la promozione del turismo sostenibile nei Parchi utilizzando e mettendo a sistema i dati forniti e la messa *online*, sul sito del Ministero, del Portale Turismo nei Parchi, una banca dati costruita con l'obiettivo di migliorare la conoscenza del ricchissimo patrimonio culturale dei Parchi Nazionali.

con incremento delle azioni trasversali e di sistema e riduzione delle azioni complementari (svolte dai singoli parchi). Nell'ambito dell'attività di vigilanza sulla gestione di tali Enti, controlli specifici sulla base della documentazione contabile e di segnalazioni pervenute all'Amministrazione sono state effettuate sull'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena e sul Parco Geominerario storico ambientale della Sardegna, mentre sono state effettuati incontri ed ispezioni presso gli Enti gestori di specifiche aree marine protette.

Le risorse assegnate sono espresse nella tavola che segue, dalla quale si evince che il 90 per cento è utilizzato per spesa corrente, di cui il 52 per cento costituito da trasferimenti obbligatori a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi[23] e il 42 per cento da consumi intermedi, principalmente per il servizio di protezione dell'ambiente marino, noleggio di mezzi di varia natura ai fini del controllo e dell'intervento per la prevenzione e la lotta all'inquinamento del mare (la restante parte è costituita da spesa di personale). Proprio per la loro natura obbligatoria e connessa a servizi di funzionamento, la spesa risulta quasi interamente impegnata e pagata in larga misura.

TAVOLA 15

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER PROGRAMMA "TUTELA E CONSERVAZIONE DELLA FAUNA E DELLA FLORA, SALVAGUARDIA DELLA BIODIVERSITÀ E DELL'ECOSISTEMA MARINO"

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	5.652	5.119	4.553	4.467	4.553	4.467	0	0	0	0	1.100	652
di cui: imposte pagate sulla produzione	*414*	*298*	*281*	*274*	*281*	*274*	*0*	*0*	*0*	*0*	*133*	*24*
Consumi intermedi	74.405	64.890	73.175	63.939	31.233	31.357	41.942	32.582	0	0	1.230	951
Trasferimenti di parte corrente	79.899	80.535	79.135	74.088	74.313	66.610	4.822	7.478	0	0	764	6.447
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	*78.161*	*78.798*	*77.397*	*72.350*	*72.707*	*65.102*	*4.690*	*7.248*	*0*	*0*	*764*	*6.447*
Altre uscite correnti	28	596	28	596	28	596	0	0	0	0	0	0
Spese correnti	**159.984**	**151.140**	**156.891**	**143.090**	**110.127**	**103.030**	**46.764**	**40.060**	**0**	**0**	**3.094**	**8.051**
Investimenti fissi lordi	6.034	10.258	5.512	5.122	1.580	1.596	4.437	8.651	504	5.125	17	12
Trasferimenti di parte capitale	2.603	7.151	2.603	7.151	2.603	6.832	0	318	0	0	0	0
Spese in conto capitale	**8.637**	**17.409**	**8.115**	**12.272**	**4.183**	**8.428**	**4.437**	**8.969**	**504**	**5.125**	**17**	**12**
SPESE FINALI	**168.621**	**168.549**	**165.006**	**155.362**	**114.310**	**111.458**	**51.201**	**49.029**	**504**	**5.125**	**3.111**	**8.062**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.4. Programma "Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti"

A partire dal 2013 le risorse in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti sono state finalizzate alla sottoscrizione di accordi di programma e/o formulazione di bandi pubblici, oltre che al monitoraggio dell'attività svolta. Al fine di migliorare e supportare la prevenzione e la gestione dei rifiuti, le risorse del "Fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio" nell'esercizio 2016 sono state destinate alla realizzazione di iniziative finalizzate al potenziamento del ruolo della gestione dei rifiuti nell'economia circolare, con l'obiettivo affidato di promuovere ed incentivare lo sviluppo di nuove tecnologie di recupero, di riciclaggio e di trattamento dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), così come lo sviluppo

[23] Le risorse finanziarie stanziate al cap. 1551, "Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi" pari a 6,11 milioni, da ripartirsi come previsto dall'art. 1, comma 40 della legge n. 549 del 1995, sono state assegnate ai soggetti beneficiari individuati in: n. 23 Enti Parco Nazionali; n. 27 Aree Marine Protette Nazionali; n. 3 Parchi Minerari (Museo dell'Amiata, Metallifere Grossetane, Zolfo delle Marche); obblighi derivanti dall'adesione dello Stato italiano alle Convenzioni internazionali in materia ambientale; programmi ed attività di rilevanza nazionale.

di progetti sperimentali per la corretta gestione di rifiuti non rientranti nelle categorie già servite dai consorzi di filiera e l'*ecodesign* dei prodotti. Tra gli obiettivi finali c'è quello di favorire la replica su scala industriale di tecnologie innovative e sostenibili dal punto di vista ambientale per il trattamento di materiali provenienti da prodotti complessi (multimateriali o compositi) a fine utilizzazione.

Per il perseguimento degli obiettivi in materia di prevenzione dell'inquinamento e ripristino della qualità dell'aria nel corso dell'anno 2016 il Ministero ha predisposto due Programmi, uno di cofinanziamento degli interventi urgenti adottati a livello locale per la gestione delle situazioni critiche di qualità dell'aria[24] e l'altro di contributi alle regioni per esigenze di tutela ambientale connesse alla minimizzazione dell'intensità e degli effetti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici[25].

Per lo smaltimento di rifiuti, il Ministero, in attuazione dell'articolo 206-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006, ha proseguito l'attività di monitoraggio e verifica, a livello regionale, dell'attuazione della normativa inerente alla gestione integrata del ciclo dei rifiuti. Le problematiche più diffuse in ambito regionale hanno riguardato il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata normativamente fissati, l'adozione dei piani di gestione dei rifiuti urbani e speciali, lo sviluppo delle reti impiantistiche, i processi di trattamento dei rifiuti, la riorganizzazione territoriale dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani.

Con riferimento all'affidamento del sistema SISTRI si evidenzia che la procedura ristretta avente ad oggetto il servizio di concessione del sistema indetta da Consip S.p.A. SISTRI a causa di vicende processuali non risulta ancora definitiva. In tale contesto, allo scopo di assicurare senza soluzione di continuità la tracciabilità dei rifiuti imposta a livello comunitario, l'articolo 12 del decreto-legge cosiddetto "mille proroghe" (decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244) ha prorogato il termine finale di efficacia del contratto con l'attuale concessionario (*Selex service management* S.p.A.) che, quindi, nelle more del subentro del nuovo concessionario, assicurerà il mantenimento dell'attuale sistema e comunque non oltre il 31 dicembre 2017. Nonostante il sistema di tracciabilità dei rifiuti non sia ancora entrato del tutto in funzione[26], l'Amministrazione ha evidenziato la necessità di soluzioni organizzative e tecnologiche innovative rispetto all'attuale assetto[27].

---

[24] Il primo programma, in attuazione del Protocollo di Intesa sulla qualità dell'aria del 30 dicembre 2015, è finalizzato ad avviare il processo di risanamento della qualità dell'aria e rispettare i valori limite previsti dalla legislazione comunitaria per il materiale particolato PM10, tema questo molto delicato per diverse zone del territorio italiano e, in particolare, per le maggiori aree metropolitane. Il superamento reiterato del limite normativamente fissato ha prodotto un grave contenzioso con le autorità comunitarie che nel 2012 ha condotto alla condanna dell'Italia in sede di Corte di Giustizia e che, attualmente, vede in corso procedure di infrazione della Commissione europea nei confronti dell'Italia. In tale contesto il Ministero a fine 2016 ha sottoscritto un protocollo di intesa con Anci e Regioni volto a migliorare la qualità dell'aria attraverso l'adozione di misure su diversi settori emissivi e si è impegnato a contribuire, fino ad un importo massimo di 12 milioni, agli interventi urgenti di risanamento della qualità dell'aria previa incentivazione del trasporto pubblico locale e della mobilità condivisa (che risultano quelli maggiormente efficaci nel ridurre le concentrazioni in tempi brevi e nell'evitare il protrarsi dei superamenti).

[25] Il "Programma di Contributi per esigenze di tutela ambientale connesse alla minimizzazione dell'intensità e degli effetti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici", approvato a giugno 2016, partecipa al finanziamento di progetti/interventi/azioni diretti ad assicurare la tutela della salute della popolazione e dell'ambiente dagli effetti dell'esposizione ai campi elettromagnetici, a promuovere l'innovazione tecnologica e le azioni di risanamento assegnando alle Regioni risorse complessive pari ad € 8.967.316,00. I progetti, valutati e successivamente monitorati anche con il supporto dell'ISPRA, prevedono l'erogazione del contributo in due rate, la prima dopo l'attestazione di avvenuta realizzazione di almeno il 50 per cento del progetto e la seconda rata a saldo a seguito di attestazione della conclusione del progetto.

[26] Al momento agli adempimenti informatici previsti dal SISTRI rimangono temporaneamente affiancati anche quelli "cartacei" (c.d. doppio binario) fino al 31 dicembre 2017.

[27] Sul Sistema SISTRI si richiamano le conclusioni della Deliberazione n. 4/2016/G "Il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti" della Sezione di controllo sulle Amministrazioni centrali dello Stato.

TAVOLA 16

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER PROGRAMMA "PREVENZIONE E GESTIONE DEI RIFIUTI, PREVENZIONE DEGLI INQUINAMENTI"

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	1.898	2.307	1.208	1.775	1.208	1.775	0	0	0	0	690	532
di cui: imposte pagate sulla produzione	*152*	*139*	*75*	*109*	*75*	*109*	*0*	*0*	*0*	*0*	*78*	*30*
Consumi intermedi	1.321	1.883	1.280	1.803	770	859	510	944	0	0	41	80
Trasferimenti di parte corrente	543	508	542	504	542	504	0	0	0	0	1	4
Altre uscite correnti	4.279	37.991	4.279	37.991	4.279	8	0	37.983	0	0	0	0
Spese correnti	**8.041**	**42.689**	**7.309**	**42.073**	**6.799**	**3.146**	**510**	**38.927**	**0**	**0**	**732**	**616**
Investimenti fissi lordi	36.887	31.148	35.512	30.739	7.880	12.200	29.006	18.946	1.375	406	1	2
Trasferimenti di parte capitale	15.329	200.790	15.241	39.549	9.856	36.539	5.474	164.251	88	161.241	0	0
Spese in conto capitale	**52.216**	**231.938**	**50.753**	**70.289**	**17.736**	**48.739**	**34.480**	**183.196**	**1.463**	**161.647**	**1**	**2**
SPESE FINALI	**60.257**	**274.627**	**58.062**	**112.362**	**24.535**	**51.885**	**34.990**	**222.124**	**1.463**	**161.647**	**733**	**618**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le risorse assegnate al programma "Prevenzione e gestione dei rifiuti, prevenzione degli inquinamenti" sono indicate nella tavola che precede, dalla quale emerge che la spesa in conto capitale rappresenta la quasi totalità dello stanziamento del programma, a cui non corrisponde un adeguato livello di impegno delle risorse (complessivamente, infatti, si registrano impegni per circa il 30 per cento delle risorse). In particolare, gli interventi previsti dal piano straordinario approvato dalla regione Campania da effettuare nei territori dei Comuni ricadenti nella "terra dei fuochi" non registrano alcun impegno di spesa[28].

3.5. Programma "Programmi ed interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili"

I rischi derivanti dal mutamento climatico in atto (aumento di temperatura; diminuzione o aumento della intensità delle precipitazioni; sfasamenti temporali della vegetazione) comportano conseguenze in termini di rischio per gli esseri viventi e l'ambiente.

Secondo gli indirizzi ed accordi internazionali devono essere affrontati attraverso una strategia di mitigazione (con l'obiettivo globale di un'eliminazione o riduzione progressiva delle emissioni dei gas climalteranti mediante la predisposizione e l'attuazione di piani, azioni e misure nazionali) ed attraverso una strategia di adattamento al cambiamento climatico (con l'obiettivo di predisporre piani, programmi, azioni e misure che minimizzino le conseguenze negative e i danni causati dal possibile cambiamento climatico sia agli ecosistemi sia ai sistemi sociali)[29]. Nel 2016 risorse nazionali e comunitarie sono state destinate a progetti di efficientamento energetico degli immobili della PA centrale (art. 5 d.lgs. n. 102 del 2014 e Direttiva 2012/27/UE), degli edifici religiosi di valore storico culturale nei territori dei Comuni interessati dai percorsi del Giubileo straordinario della misericordia (in attuazione del Protocollo di Intesa "Giubileo della Luce" del 24 dicembre 2015), degli edifici scolastici, degli edifici pubblici in senso ampio (ospedali, Comuni sino a 15.000 abitanti, aeroporti, caserme e musei).

Interventi hanno riguardato il finanziamento della mobilità sostenibile, per incentivare una tipologia di trasporto, pubblico e privato, che rispetta l'ambiente e non produce emissioni nocive

[28] L'Amministrazione ha comunicato che il mancato impegno è stato causato dalla tardiva riassegnazione delle risorse.

[29] Con tali finalità il Ministero ha stipulato accordi procedimentali con 17 Regioni per disciplinare il trasferimento dei finanziamenti, pari a circa 44 milioni, relativi a 55 interventi finalizzati a realizzare l'adattamento degli impatti ai cambiamenti climatici sulle aree dei territori montani interessati da frane.

con l'utilizzo di combustibili inquinanti come il petrolio, tra i quali merita di essere ricordato il d.m. n. 17 del 2 febbraio 2016, che ha esteso l'operatività del Fondo rotativo di Kyoto alla mobilità sostenibile, in particolare all'installazione delle infrastrutture di ricarica dei veicoli elettrici e per il rifornimento dei veicoli alimentati da combustibili alternativi .

TAVOLA 17

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER PROGRAMMA "PROGRAMMI ED INTERVENTI PER IL GOVERNO DEI CAMBIAMENTI CLIMATICI, GESTIONE AMBIENTALE ED ENERGIE RINNOVABILI"

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	1.834	1.850	1.283	1.304	1.283	1.304	0	0	0	0	551	546
di cui: imposte pagate sulla produzione	*145*	*108*	*78*	*80*	*78*	*80*	*0*	*0*	*0*	*0*	*67*	*29*
Consumi intermedi	1.147	1.786	1.081	1.710	927	1.143	153	567	0	0	67	77
Altre uscite correnti		288		288		280		7		0		0
Spese correnti	**2.981**	**3.925**	**2.364**	**3.302**	**2.211**	**2.727**	**153**	**574**	**0**	**0**	**618**	**623**
Investimenti fissi lordi	78.750	101.748	10.737	7.992	6.334	4.241	72.377	97.506	67.974	93.756	39	0
Trasferimenti di parte capitale	3.825	10.818	3.825	10.818	3.825	7.818	0	3.000	0	0	0	0
Spese in conto capitale	**82.575**	**112.565**	**14.562**	**18.810**	**10.159**	**12.059**	**72.377**	**100.506**	**67.974**	**93.756**	**39**	**0**
SPESE FINALI	**85.557**	**116.490**	**16.926**	**22.111**	**12.370**	**14.787**	**72.530**	**101.080**	**67.974**	**93.756**	**657**	**623**
SPESE COMPLESSIVE	**85.557**	**116.490**	**16.926**	**22.111**	**12.370**	**14.787**	**72.530**	**101.080**	**67.974**	**93.756**	**657**	**623**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le risorse assegnate sono indicate nella tavola che precede, dalla quale emerge che la spesa in conto capitale rappresenta la quasi totalità dello stanziamento del programma, a cui non corrisponde un adeguato livello di impegno delle risorse (complessivamente, infatti, si registrano impegni per circa il 16 per cento delle risorse). In particolare, le spese previste per interventi nazionali volti alla riduzione delle emissioni climalteranti non registrano alcun impegno di spesa[30].

[30] L'Amministrazione ha comunicato che il mancato impegno è stato causato dalla tardiva riassegnazione delle risorse.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Considerazioni di sintesi

1. Programmazione strategica e finanziaria: *1.1. Quadro di insieme delle missioni; 1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale*

2. Analisi finanziarie e contabili: *2.1. Le risorse finanziarie assegnate; 2.2. La gestione delle spese*

3. Missioni e programmi: *3.1. Missione 13 "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto";* 3.1.1 Programma "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale"; 3.1.2 Programma "Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per le vie d'acqua interne"; 3.1.3 Programma "Autotrasporto e intermodalità"; 3.1.4 Programma "Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario"; *3.2. Missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica"*; 3.2.1 Programma "Opere strategiche edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità"; 3.2.2 Programma "Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali"; *3.3. Missione 19 "Casa e assetto urbanistico": Programma "Politiche abitative urbane e territoriali"*

Considerazioni di sintesi

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) riveste un ruolo centrale nel più ampio quadro di interventi diretti a dare impulso alla produzione economica, agli investimenti e all'occupazione. Al Ministero sono conferite le competenze spettanti allo Stato in materia di reti infrastrutturali e di opere pubbliche, di sistema delle città e delle aree metropolitane, di politiche urbane e di edilizia abitativa, di opere marittime e di infrastrutture idrauliche, di trasporti e viabilità. L'ampiezza delle competenze istituzionali del Dicastero evidenzia di per sé come qualsiasi strategia che si intenda adottare per dare ulteriore e costante stimolo alla crescita ed allo sviluppo del Paese non possa prescindere dalle politiche di investimento nel settore delle infrastrutture di trasporto.

Proprio per orientare la spesa per investimenti verso una maggiore efficienza e razionalizzazione si è ritenuto necessario ripensare il percorso di pianificazione, programmazione e di valutazione degli interventi, quale premessa per impostare, in termini di maggiore efficacia allocativa, la spesa in conto capitale. In questa ottica, il Legislatore ha inciso, con il d.lgs. n. 50 del 2016 (nuovo Codice dei contratti pubblici), anche sul quadro ordinamentale in tema di infrastrutture e opere pubbliche, richiedendo che gli interventi siano individuati sulla base di una analisi *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali nella logica di un "sistema a rete" e dell'intermodalità del sistema dei trasporti.

Determinanti, infatti, risultano gli strumenti di pianificazione e programmazione delle infrastrutture, non solo per la realizzazione di una efficace allocazione delle risorse, nell'ottica di dare stimolo alla spesa per gli investimenti, ma anche per gli effetti che tali strumenti esplicano

su una pluralità di atti di natura contrattuale e convenzionale, in quanto l'ampiezza del contesto operativo in cui si sviluppa l'azione istituzionale del MIT richiede uno stretto coordinamento del quadro programmatorio con una pluralità di soggetti decisori (pubblici e privati), nella complessità di valutazioni che sottendono ai diversi ambiti di competenza (infrastrutturale ed economico-finanziario e di compatibilità e sostenibilità degli obiettivi di politica infrastrutturale), rispetto ai vincoli di bilancio e al quadro macroeconomico di riferimento. A questo proposito occorre rilevare come, nonostante il nuovo Codice dei contratti pubblici ne prevedesse l'approvazione entro il 19 aprile 2017, non è stato ancora redatto il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), già richiesto dal d.lgs. n. 228 del 2011, così come non è stato ancora adottato il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), documenti di pianificazione generale determinanti per i processi decisionali, finalizzati al percorso di miglioramento e potenziamento della dotazione infrastrutturale del Paese.

Il quadro delle attività che il Dicastero ha definito con riferimento all'anno 2016 si qualifica per significativi elementi di novità, tra i quali si segnala l'avvio dell'attività di *project review* svolta dalla nuova Struttura Tecnica di Missione (STM), attività che si estrinseca in un'analisi valutativa sia dell'aspetto tecnico funzionale del progetto, sia della fattibilità economico-finanziaria complessiva e/o della sostenibilità finanziaria del Piano economico finanziario (PEF).

Non definiti, al momento, rimangono gli effetti finanziari connessi all'attività di revoca dei finanziamenti relativi ai progetti revisionati. Resta, peraltro, da valutare il problema dell'eventuale contenzioso, che potrebbe instaurarsi a causa delle revoche.

Altra rilevante novità introdotta dalla legge di stabilità 2016 è rappresentata dall'istituzione del "Fondo unico ANAS", pari per il 2016 a poco più di 2 miliardi, finalizzato a migliorare la capacità di programmazione e di spesa per investimenti e, soprattutto, a garantire un flusso di risorse in linea con le esigenze finanziarie di ANAS. Tale operazione è risultata prodromica rispetto ad un più ampio processo di rivisitazione degli assetti strategici societari nazionali, ponendosi come strumentale al trasferimento delle azioni ANAS al gruppo Ferrovie dello Stato, operata normativamente dal decreto-legge n. 50 del 2017, in fase di conversione. Nell'ambito dell'attività di controllo esercitata su ANAS l'Amministrazione ha evidenziato la necessità di un percorso di miglioramento del processo di programmazione, conformemente ai criteri di priorità delle opere indicati dalla competente Direzione generale, oltre all'adeguamento del processo di progettazione in coerenza alle disposizioni del nuovo Codice dei contratti pubblici.

L'attività di vigilanza sul gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale RFI, in parte attuata attraverso il monitoraggio dell'andamento fisico e finanziario di 11 opere, sulla base del criterio dell'importo dei lavori e della produzione 2016, ha evidenziato che il bilancio annuale complessivo dell'insieme di tali interventi si è chiuso, al 30 novembre 2016, con un valore di produzione superiore di circa 241 milioni in raffronto ai valori-obiettivo.

Tra le attività istituzionali svolte nell'esercizio 2016 si segnala, per significatività finanziaria e gestionale, la tematica della programmazione delle risorse destinate al Trasporto Pubblico Locale (TPL) e trasferite alle Regioni in forza delle loro attribuzioni in materia di programmazione e gestione dei relativi servizi. L'*iter* di approvazione del decreto di riparto del Fondo nazionale risulta in corso, a seguito della decisione del MIT di mitigare alcuni "indicatori" del servizio, inseriti per modulare, in funzione premiale, i trasferimenti a quelle Regioni che meglio hanno programmato i servizi di trasporto pubblico locale e regionale.

Difficoltà si rilevano nella fase attuativa degli interventi nel settore delle politiche abitative e urbane. I rilevanti ritardi attuativi del Piano nazionale di edilizia abitativa evidenziano oggettivi limiti della modalità di programmazione e realizzazione degli interventi, in relazione ai quali, già nei precedenti esercizi, la Corte aveva espresso perplessità. Egualmente, la realizzazione del Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, relativo al quadriennio 2014-2017, presenta ritardi nell'attuazione, anche a causa di una non efficiente programmazione operata da quelle Regioni che hanno formulato richieste di rimodulazione di precedenti interventi già formalmente ammessi a finanziamento.

Rispetto all'esercizio 2015, nel quale gli stanziamenti iniziali di competenza sono stati pari a 13,3 miliardi, gli stanziamenti 2016 ammontano a 13,8 miliardi, comprensivi anche delle risorse iscritte in bilancio (nell'esercizio precedente anche nello stato di previsione del MEF) a qualunque titolo destinate ad ANAS.

Considerando la classificazione secondo la natura della spesa, il bilancio MIT risulta equamente ripartito tra il titolo primo e il titolo secondo, con percentuali costanti nell'ultimo triennio. Gli stanziamenti di parte corrente, sebbene evidenzino un andamento decrescente (da 7,2 miliardi nel 2014 a 6,9 miliardi nel 2016), in corso di gestione risultano in aumento. Tra le variazioni 2016 di parte corrente (che nel complesso ammontano a circa 246 milioni), risultano significative quelle nel settore del trasporto, destinate all'incentivazione del trasporto merci (poco più di 100 milioni), nonché al rinnovo contrattuale del comparto TPL (53,4 milioni). Per quanto riguarda la parte capitale, gli stanziamenti nel complesso aumentano nel 2016 da 6,9 miliardi inizialmente previsti a 7,4 miliardi, con una variazione di circa 500 milioni; in particolare, ulteriori risorse, per circa 183 milioni, sono destinate al capitolo 7002 relativo ai trasferimenti ad ANAS. Inoltre, maggiori risorse assegnate in corso di gestione attengono, per circa 80 milioni, alle spese per la costruzione, sistemazione, manutenzione e completamento di edifici pubblici statali, per altri immobili demaniali, per edifici privati destinati a sede di uffici pubblici statali, nonché di altri immobili di proprietà dello Stato e di altri enti pubblici. A queste vanno aggiunte le maggiori disponibilità di bilancio allocate sul capitolo dedicato all'attuazione del Piano nazionale delle città (circa 43 milioni) e sul capitolo finalizzato a finanziare il programma di interventi finalizzati alla prevenzione e riduzione della vulnerabilità degli edifici scolastici (circa 36 milioni).

Con riferimento alla gestione di competenza, l'ammontare delle risorse che risultano impegnate è pari a 12,7 miliardi, in aumento di circa il 4,3 per cento rispetto al dato dell'esercizio precedente e rappresenta circa l'87,5 per cento rispetto alle risorse complessivamente disponibili (nel 2015 si è impegnato sulla competenza l'87,9 per cento delle risorse disponibili in bilancio). I pagamenti di competenza ammontano a 9,3 miliardi, con una capacità di pagamento del 73 per cento (nel passato esercizio tale dato è stato pari a 76,8 per cento). In particolare, la capacità di pagamento, per la parte relativa alla spesa in conto capitale, è pari a circa 45 per cento (54,2 per cento lo scorso esercizio), con un aumento dei residui di nuova formazione, pari, nel complesso, a 5,2 miliardi, di cui 4,8 di parte capitale e 371 milioni di parte corrente. I residui di stanziamento ammontano a circa 1,7 miliardi, di cui 1,2 miliardi sono riferiti alla missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica". La reiscrizione in bilancio di residui passivi andati in perenzione negli esercizi precedenti nel 2016 riguarda somme per circa 481 milioni, di cui 475 di parte capitale.

1. Programmazione strategica e finanziaria

A dimostrazione del ruolo centrale che il Ministero ricopre, nell'assetto organizzativo dello Stato, si pone in evidenza l'attribuzione delle competenze e funzioni ad esso riservate dal nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), laddove l'articolo 214, quale norma di chiusura di un più articolato e specifico assetto ordinamentale, disciplina l'attività del MIT in relazione alla promozione delle attività tecniche e amministrative occorrenti ai fini della adeguata e sollecita progettazione e approvazione delle infrastrutture[1].

Il nuovo Codice dei contratti pubblici indica, infatti, i due documenti cardine della programmazione infrastrutturale, rappresentati dal Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e dal Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), entrambi rientranti nella competenza del MIT, che risultano determinanti per i processi decisionali finalizzati al percorso di miglioramento e potenziamento della dotazione infrastrutturale del Paese.

[1] Inoltre il MIT effettua, con la collaborazione delle Regioni o Province autonome interessate, le attività di supporto necessarie per la vigilanza, da parte dell'autorità competente, sulla realizzazione delle infrastrutture. Anche sotto l'aspetto strettamente organizzativo il Dicastero delle infrastrutture definisce la propria azione amministrativa in costanza delle proprie strutture dipartimentali articolate secondo l'impostazione definita dal dPCM 11 febbraio 2014, n. 72, recante il regolamento di organizzazione del Ministero, e secondo la rimodulazione del numero e dei compiti degli uffici dirigenziali di secondo livello.

La norma affida al PTGL, da adottarsi ogni tre anni, l'indicazione delle linee strategiche delle politiche per la mobilità delle persone e delle merci, nonché dello sviluppo infrastrutturale, mentre assegna, all'altro strumento di programmazione generale, il DPP, l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese. Trattandosi di strumenti programmatori molto articolati è prevista, oltre alla necessaria coerenza tra essi, una complessa procedimentalizzazione per la loro adozione, al fine di assicurare il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali ed una valutazione comparativa di tutti gli interessi coinvolti.

Le modalità redazionali del primo DPP, che la norma prevedeva dovesse essere approvato entro un anno dal 19 aprile 2016, data di entrata in vigore del Codice, sono state semplificate con il decreto correttivo al nuovo codice, adottato con il d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56. In particolare, è stato previsto che il primo DPP potrà essere redatto anche "nelle more dell'approvazione del PGTL" (e quindi in assenza dello stesso) e avere un contenuto di indirizzo proprio del PTGL (cfr. "Linee strategiche e gli indirizzi per il settore dei trasporti e delle infrastrutture"). Dovrà quindi contenere non più "l'elenco delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari", ma "un elenco degli interventi" coerente con gli indirizzi. È stata, altresì, eliminata per il primo DPP la possibilità per gli enti territoriali di formulare proposte, come previsto dal comma 5 dello stesso art. 201.

Pur prendendo atto di quanto comunicato dall'Amministrazione[2] circa l'imminente emanazione del DPP, non può non evidenziarsi la mancata adozione di entrambi i documenti (PTGL e DPP), finalizzati ad una valutazione *ex ante* dei fabbisogni strutturali e quindi necessari per individuare interventi in una logica di coerenza con gli obiettivi strategici della politica nazionale dei trasporti e delle infrastrutture.

Deve, infine, rilevarsi la peculiarità dell'attività istituzionale svolta dal MIT, connotata da complesse fasi endo-procedimentali inerenti sia la valutazione tecnico economica dei progetti definitivi, ad opera del Consiglio dei lavori pubblici ovvero dei diversi Provveditorati interregionali[3], sia l'aspetto qualitativo e del rispetto delle norme tecniche, nonché la congruità economica, che costituisce un'ulteriore misura del controllo della progettazione.

Va, altresì, rilevata la complessa articolazione dei diversi livelli di pianificazione e programmazione degli interventi infrastrutturali, che vedono il coinvolgimento istituzionale del Ministero, nell'ambito dell'*iter* approvativo inerente le scelte strategiche adottate in sede CIPE, *iter* che è finalizzato ad una unitaria visione di tutti gli interessi pubblici sottesi, la cui tutela è connotata dal rapporto dialettico tra le varie Amministrazioni portatrici di interessi talvolta contrapposti[4].

1.1. Quadro di insieme delle missioni

Nell'ambito della struttura funzionale del bilancio di previsione per missioni e programmi 2016 la programmazione delle risorse finanziarie assegnate al Ministero delle infrastrutture e dei

---

[2] L'Amministrazione, nel comunicare di aver intrapreso l'attività di aggiornamento dell'ultimo PGTL, risalente al 2001, e di avere in corso di ultimazione la redazione del primo DPP, ha evidenziato che, nelle more, sono stati redatti nel 2016, a cura della Struttura Tecnica di Missione, due documenti: il primo, "Le linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche", predisposto ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 228 del 2011, è propedeutico alla redazione del primo DPP; il secondo, "Connettere l'Italia – Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica", con il quale vengono rielaborati i contenuti dell'allegato infrastrutture al Documento di Economia e Finanza (DEF), approvato ad aprile 2017, delinea un processo di riforma della pianificazione e della programmazione in una visione della politica infrastrutturale che giunge fino al 2030. Si rileva la parzialità del primo documento relativo solo ad opere trasportistiche, mentre per gli altri settori (edilizio, idrico, ecc.) contiene solo considerazioni generali senza parametri né indicatori settoriali.

[3] Competenti ai sensi del d.m. n. 203 del 19 giugno 2015.

[4] Da menzionare gli esiti, nel 2016, delle sedute del CIPE di agosto e dicembre in tema di infrastrutture, nelle quali il Comitato ha approvato, in alcuni casi assegnando anche le risorse finanziarie, importanti interventi nei quali il Ministero è direttamente coinvolto. Tra le successive e conseguenti delibere CIPE emanate si segnala quella relativa al Terzo valico dei Giovi (delibera n. 42 del 2016), opera per la quale il CIPE individua il MIT non solo come organo tecnico chiamato alla riprogrammazione dei lotti costruttivi inattivati, ma anche come soggetto chiamato a definire le azioni (da sottoporre al CIPE stesso) necessarie per conseguire un'accelerazione nei lavori e nell'utilizzo stesso delle risorse disponibili per l'intervento nel suo complesso.

trasporti, ai fini dell'attuazione degli obiettivi strategici ed operativi, investe otto missioni e diciassette programmi di spesa.

La missione più significativa interessa il settore della mobilità e lo sviluppo dei sistemi di trasporto (missione n. 13) che, attraverso i suoi sei programmi di spesa di competenza del Ministero, declina, in termini finanziari, le attività finalizzate allo sviluppo e alla regolamentazione del trasporto, nazionale e locale, su rotaia e del mercato del trasporto ferroviario, potenziandone la sicurezza e ristrutturandone la rete.

Un'altra importante missione è rappresentata da "Infrastrutture pubbliche e logistica" (missione 14), ove, attraverso i quattro programmi di spesa di cui essa si compone, trovano allocazione le risorse finanziarie per gli interventi previsti nei rapporti convenzionali con ANAS, incluse la vigilanza e il controllo tecnico-operativo sull'ANAS e sui gestori delle infrastrutture viarie della Rete nazionale, nonché quelle finalizzate all'approvazione delle concessioni di costruzione e gestione di infrastrutture viarie e di interventi infrastrutturali per il completamento della rete nazionale di collegamento tra reti viarie, città metropolitane, nodi di scambio portuali e aeroportuali, con particolare riguardo allo sviluppo delle aree depresse.

Ulteriore missione significativa nel bilancio del MIT è rappresentata dalla missione n. 19 "Casa e assetto urbanistico", che, con il suo unico programma, traduce in termini finanziari le competenze del Dicastero, nelle politiche abitative e di assetto del territorio, per quanto riguarda la definizione dei programmi nazionali di edilizia residenziale agevolata e sovvenzionata e la gestione del Fondo nazionale di sostegno alle locazioni di abitazioni.

La missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza" risulta attinente alle funzioni di controllo del territorio, mediante attività di polizia marittima e portuale, nonché di prevenzione, di tutela e di interventi per la lotta all'inquinamento marino, anche attraverso la partecipazione alle attività internazionali.

Rilevanti, seppur non significative sotto il profilo finanziario, risultano la missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo", che con il programma "Cooperazione economica, finanziaria e infrastrutturale" attiene alla realizzazione di alloggi e progetti infrastrutturali all'estero, e la missione 17 "Ricerca e innovazione", le cui risorse stanziate sono finalizzate a favorire la ricerca nel settore delle costruzioni navali.

1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale

I contenuti di programmazione descrivono lo spazio di riferimento entro cui si inserisce l'azione istituzionale del Ministero che, in termini di programmazione delle attività amministrative e di bilancio, ha preso avvio con l'Atto di indirizzo, emanato dal Ministro nell'agosto 2015, di individuazione delle quattro priorità politiche (sicurezza, sviluppo delle infrastrutture, incremento ed efficienza del sistema di trasporto, impegni riformatori e ammodernamento del Ministero), poi confermate per il 2016. In coerenza sono stati declinati, nella Direttiva per l'azione amministrativa e la gestione, gli obiettivi strategici, nel numero di 20, e quelli operativi, nel numero di 50.

Il fattore sicurezza, che investe l'intero ambito funzionale del Ministero, rappresenta la priorità politica n. 1.

Nel settore stradale sono, infatti, previste iniziative volte al miglioramento della Rete e, sul piano normativo, interventi di modifica del Codice della strada. Nel settore ferroviario, sono previste azioni di intensificazione degli interventi manutentivi sull'infrastruttura da parte del gestore; nel settore aeroportuale, così come nel settore marittimo, l'atto di indirizzo 2016 in tema di sicurezza intende rafforzare il sistema di controlli con la verifica del rispetto, da parte delle compagnie aeree e marittime autorizzate, degli *standard* di sicurezza nel trasporto merci e passeggeri. Sotto il profilo contabile la programmazione delle risorse finanziarie assegnate ai fini dell'attuazione degli obiettivi strategici ed operativi ad essi connessi investe, nell'ambito della struttura funzionale del bilancio di previsione per missioni e programmi 2016, tre missioni e otto programmi di spesa.

PRIORITÀ POLITICA N. 1
SICUREZZA

Missione	Programma	Obiettivo strategico
14. Infrastrutture pubbliche e logistica	5. Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	Miglioramento della sicurezza nelle costruzioni nelle infrastrutture e nei cantieri
	10. Opere strategiche, edilizia statale, e di interventi speciali e per pubbliche calamità	
	11. Sistemi stradali, autostradali, ferroviari, e intermodali	
	9. Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	Miglioramento della sicurezza pubblica e privata
		Miglioramento della qualità delle costruzioni
		Miglioramento della qualità della progettazione delle opere
		Pericolosità sismica e sicurezza delle costruzioni
13. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	1. Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale 2. Autotrasporto e intermodalità 6. Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	Miglioramento dei livelli di sicurezza dei trasporti
7. Ordine pubblico e sicurezza	7. Sicurezza e controllo nei mari nei porti e sulle coste	Salvaguardia della vita umana in mare e sicurezza nel settore marittimo
		Controllo e vigilanza a tutela delle coste del mare e delle sue risorse

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIT

La priorità politica n. 2 attiene allo sviluppo delle infrastrutture, nella prospettiva della progressiva integrazione delle reti nazionali con le reti europee, all'immediata cantierizzazione, con contestuale implementazione di sistemi di monitoraggio dei tempi e del grado di realizzazione delle opere.

Viene individuato nella Struttura Tecnica di Missione (STM) - per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'alta sorveglianza, sopra indicata, - il soggetto deputato all'implementazione della funzione di indirizzo e pianificazione strategica in materia infrastrutturale. Particolare attenzione viene posta nelle attività di promozione per il coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione delle opere infrastrutturali di interesse pubblico. Ulteriore canale di intervento è individuato nella promozione di programmi di riqualificazione, manutenzione e rigenerazione dei centri abitati, anche attraverso il rafforzamento del Piano città, nonché nella verifica dello stato di attuazione e di impulso al programma nazionale di edilizia abitativa del Piano casa. Rientra in questa priorità politica anche l'attuazione del Piano per il Sud con il completamento dell'asse autostradale Salerno-Reggio Calabria.

PRIORITÀ POLITICA N. 2
SVILUPPO NELLE INFRASTRUTTURE

Missione	Programma	Obiettivo strategico
14. Infrastrutture pubbliche e logistica	5 Sistemi idrici idraulici ed elettrici	Prosecuzione dell'attività di rilancio degli interventi prioritari in materia di infrastrutture idriche
	10 Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità 11 Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali	Prosecuzione dell'attività di rilancio degli interventi prioritari in materia di infrastrutture stradali e ferroviarie
19. Casa e assetto urbanistico	2 Politiche abitative urbane e territoriali	Prosecuzione degli interventi di edilizia pubblica e di riqualificazione urbana ed attuazione deli strumenti a sostegno del disagio abitativo

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIT

La priorità politica n. 3 è incentrata su interventi finalizzati all'incremento di efficienza dei trasporti, che il Dicastero ha inteso promuovere attraverso, *in primis*, la riqualificazione funzionale dell'offerta portuale, l'integrazione delle catene logistiche, l'integrazione del trasporto ferroviario, anche attraverso il completamento del processo di liberalizzazione e la piena apertura

del mercato, nonché mediante la regolazione del trasporto stradale e dell'intermodalità, favorendo processi di aggregazione delle imprese di autotrasporto e la revisione dei programmi di spesa al fine di evitare contributi indifferenziati. Ulteriori aree di intervento attengono al settore aereo ed ovviamente al TPL, nel quale l'azione programmatica ministeriale è indirizzata al potenziamento, estensione ed ammodernamento dei servizi, attraverso una costante opera di coordinamento inter-ministeriale e inter-istituzionale, all'implementazione di misure di defiscalizzazione per favorire le famiglie abbattendo i costi del TPL, al miglioramento dei criteri di assegnazione delle risorse tramite una migliore definizione dei costi standard e all'adozione di criteri di premialità.

PRIORITÀ POLITICA N. 3

INCREMENTO DI EFFICIENZA DEL SISTEMA DEI TRASPORTI

MISSIONE	PROGRAMMA	OBIETTIVO STRATEGICO
13. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	6. Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	Rilancio degli interventi prioritari in materia di metropolitane
	9. Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per le vie d'acqua interne	Riqualificazione funzionale dell'offerta portuale finalizzata al rilancio dei traffici, all'attrazione di domanda e all'integrazione delle catene logistiche
	2. Autotrasporto ed intermodalità	Miglioramento dei servizi di trasporto
	4. Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	
	5. Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	
	6. Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	
7. Ordine pubblico e sicurezza	7. Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	Efficientamento dell'offerta portuale finalizzata al rilancio dei traffici marittimi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIT

La priorità politica n. 4, che si compone di 5 obiettivi strategici e 16 obiettivi operativi, è incentrata su aree di intervento coerenti con gli impegni riformatori e di ammodernamento del Ministero, attraverso lo snellimento delle procedure e semplificazioni amministrative, l'uso di tecnologie digitali per l'accesso ai servizi, l'attuazione del ciclo di gestione della *performance*, la promozione della cultura della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il rafforzamento della comunicazione esterna ed interna, la valorizzazione delle risorse interne e il miglioramento dell'operatività del lavoro.

PRIORITÀ POLITICA N. 4

IMPEGNI RIFORMATORI E AMMODERNAMENTO DEL MINISTERO

MISSIONE	PROGRAMMA	OBIETTIVO STRATEGICO
7. Ordine pubblico e sicurezza	7. Sicurezza e controlli nei mari, nei porti e sulle coste	Valorizzazione delle risorse umane e miglioramento della qualità dei processi attraverso lo sviluppo delle innovazioni tecnologiche, l'attuazione del piano triennale per la prevenzione della corruzione e del programma triennale per la trasparenza e l'integrità.
		Standardizzazione delle procedure e riorganizzazione dei processi
14.Infrastrutture pubbliche e logistica	9. Sicurezza vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	Valorizzazione delle risorse umane e miglioramento della qualità dei processi attraverso lo sviluppo delle innovazioni tecnologiche, l'attuazione del piano triennale per la prevenzione della corruzione e del programma triennale per la trasparenza e l'integrità
14.Infrastrutture pubbliche e logistica	11. Sistemi stradali, autostradali, ferroviarie e intermodali	Valorizzazione delle risorse umane e miglioramento della qualità dei processi attraverso lo sviluppo delle innovazioni tecnologiche, l'attuazione del piano triennale per la prevenzione della corruzione e del programma triennale per la trasparenza e l'integrità
32. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	3. Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	Valorizzazione delle risorse umane e miglioramento della qualità dei processi attraverso lo sviluppo delle innovazioni tecnologiche, l'attuazione del piano triennale per la prevenzione della corruzione e del programma triennale per la trasparenza e l'integrità
13. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	1 Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIT

Gli obiettivi strategici e operativi individuati nella Direttiva per l'azione amministrativa e la gestione non trovano pieno raccordo con quelli indicati nella nota integrativa al bilancio di previsione che, per il disposto dell'art. 21, comma 11, della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, rappresenta lo strumento di collegamento fra programmazione economico-finanziaria e pianificazione strategico-gestionale delle Amministrazioni centrali[5]. Infatti, in tale ultimo documento si fa riferimento a "macro obiettivi", che si presentano correlati funzionalmente ad uno o più obiettivi strategici e operativi della Direttiva stessa[6]. L'ammontare delle risorse stanziate ai fini del raggiungimento degli obiettivi strategici ed operativi inseriti nelle schede relative alla programmazione istituzionale del MIT (circa 9,5 miliardi) non esaurisce il *plafond* disponibile in bilancio (13,8 miliardi), come esposto nella tavola che segue.

TAVOLA 1

OBIETTIVI E RISORSE CORRELATE PER PRIORITÀ POLITICHE
DIRETTIVA PER L'AZIONE AMMINISTRATIVA 2016

(in milioni)

Priorità politiche	Obiettivi strategici	Obiettivi operativi	Risorse finanziarie correlate
1 Sicurezza	8	20	795
2 Sviluppo delle infrastrutture	3	11	1.229
3 Incremento ed efficienza del sistema di trasporto	4	12	7.245
4 Impegni riformatori e ammodernamento del Ministero[*]	5	7	215
Totale	**20**	**50**	**9.484**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIT

[*] Gli obiettivi strategici riferiti alla priorità politica n. 4 sono stati conteggiati nel numero di cinque in considerazione del loro collegamento alle missioni e ai programmi, pur individuando la Direttiva solo due obiettivi nella loro descrizione.

Si osserva, inoltre, che le risorse relative a taluni degli obiettivi riportati nelle schede di nota integrativa finanziano trasversalmente più obiettivi strategici ed operativi nell'ambito delle priorità politiche, oltre ad un disallineamento tra gli importi contenuti nelle diverse schede-obiettivo a causa del mancato aggiornamento dei dati a seguito dell'approvazione della legge di bilancio[7].

Il non aver esplicitato gli obiettivi strutturali rispetto agli obiettivi strategici[8] (operazione cui l'Amministrazione è tenuta in coerenza con le norme che disciplinano le attività di programmazione) non garantisce l'esaustività delle informazioni, sia nella fase programmatoria

[5] Le istruzioni per la compilazione della nota integrativa sono fornite annualmente attraverso la circolare di previsione della Ragioneria generale dello Stato. Per le previsioni di bilancio 2016-2018 cfr. la Nota tecnica n. 2, allegata alla circolare RGS n. 19 del 2015. In materia occorre tenere presente la necessità di garantire la coerenza fra i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio e quelli del ciclo di gestione delle *performance* di cui al decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in tema di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Amministrazioni, tenendo conto della Delibera n. 6 del 2013 dell'ex CIVIT (ora del Dipartimento della funzione pubblica), avente per oggetto le "Linee guida relative al ciclo di gestione della *performance* per l'annualità 2013", che ribadisce lo stretto legame esistente fra i due cicli.

[6] Nel senso che non tutti gli obiettivi di nota integrativa al bilancio del Ministero sono collegati agli obiettivi strategici ed operativi individuati nella Direttiva del Ministro. Gli obiettivi di nota integrativa definiscono in modo concreto le finalità che i Ministeri perseguono nell'ambito di ciascun programma di spesa, a cui sono attribuite le risorse finanziarie stanziate dalla legge di bilancio.

[7] Ad esempio, il macro obiettivo 226 (di nota integrativa 2016) "Impulso alla vigilanza tecnico-operativa della rete autostradale in concessione, monitoraggio della gestione economica e finanziaria delle concessionarie autostradali, gestione convenzionale degli investimenti e relazioni con le società" è collegato sia alla priorità politica 1 "Sicurezza", obiettivo strategico "Miglioramento della sicurezza nelle costruzioni nelle infrastrutture e nei cantieri", sia alla priorità politica 2 "Sviluppo delle infrastrutture", obiettivo strategico "Prosecuzione dell'attività di rilancio degli interventi prioritari in materia di infrastrutture stradali e ferroviarie", tuttavia con un differente importo tra nota integrativa (3,2 milioni) e scheda allegata alla Direttiva (3,4 milioni).

[8] La distinzione della natura di obiettivo strategico o strutturale risulta utile, tra l'altro, proprio per differenziare le risorse finanziarie destinate al perseguimento di obiettivi di natura strategica da quelle destinate ad obiettivi di carattere ordinario e continuativo.

che in quella di rendicontazione, oltre che ai fini della corretta e trasparente valutazione nell'ambito del sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale del Ministero.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

L'impostazione articolata secondo la qualificazione funzionale della spesa riferita al complesso delle risorse finanziare che compongono il bilancio di previsione del Ministero delle infrastrutture presenta, in continuità con gli esercizi precedenti, una articolazione strutturale basata su 8 missioni e 17 programmi. Si riporta nella tavola seguente il quadro, per missioni e programmi, degli stanziamenti iniziali di competenza.

TAVOLA 2

MISSIONI E PROGRAMMI
BILANCIO DI PREVISIONE 2016 - COMPETENZA

(in euro)

Missioni	Risorse stanziate per ciascuna missione	Programmi	Risorse stanziate per ciascun programma
004. L'Italia in Europa e nel mondo	95.165	Cooperazione economica, finanziaria e infrastrutturale	95.165
007. Ordine pubblico e sicurezza	748.726.521	Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	748.726.521
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7.793.955.292	Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	263.555.229
		Autotrasporto ed intermodalità	330.010.958
		Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	101.747.476
		Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	613.979.374
		Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	5.777.508.280
		Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	707.153.975
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	4.894.133.234	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	61.603.881
		Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	4.660.006
		Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità	2.314.714.601
		Sistemi stradali, autostradali, intermodali	2.513.154.746
017. Ricerca e innovazione	4.150.240	Ricerca nel settore dei trasporti	4.150.240
019. Casa e assetto urbanistico	276.432.014	Politiche abitative, urbane e territoriali	276.432.014
032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	43.324.442	Indirizzo politico	13.157.182
		Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	30.167.260
033. Fondi da ripartire	46.716.979	Fondi da assegnare	46.716.797
Totale	**13.807.533.705**		**13.807.533.705**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Come nei passati esercizi, la missione di spesa più rilevante è la 13, incentrata sulle politiche per la mobilità, che rappresenta una parte fondamentale del bilancio del Ministero (circa il 55 per cento delle risorse complessive e l'1 per cento del bilancio dello Stato). Il Dipartimento dei trasporti, quale struttura di vertice, è impegnato direttamente, attraverso le sue otto Direzioni generali, nelle attività di programmazione, regolamentazione, coordinamento e vigilanza, nonché nelle connesse procedure di spesa, per i diversi settori trasportistici.

Le risorse complessivamente assegnate a tale missione, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, ammontano a circa 8 miliardi, di cui 2 destinati alla spesa in conto capitale e 6

afferenti la spesa corrente. Nell'ambito di quest'ultima sono destinate al finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale cospicue risorse (4,9 miliardi), allocate sul capitolo 1315 relativo al "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario", finalizzate alla copertura finanziaria dei contratti di servizio nel settore dei trasporti, su gomma e ferroviario, che, a livello regionale e locale, le Amministrazioni interessate hanno sottoscritto con i fornitori del servizio.

Un'altra importante missione di spesa è rappresentata dalla n. 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica", per la quale la legge di bilancio 2016 ha stanziato 4,89 miliardi, in coerenza con gli assetti ordinamentali delle competenze che attribuiscono al Ministero le funzioni di programmazione, coordinamento, finanziamento, nelle fasi di realizzazione e gestione, delle reti infrastrutturali di interesse nazionale e delle opere pubbliche, Si tratta per lo più di risorse in conto capitale, trasferite ai soggetti gestori delle reti, sia stradali che autostradali e ferroviarie, nonché per gli interventi connessi alla prosecuzione dei lavori di opere pubbliche strategiche (*in primis* il sistema MO.SE. di Venezia), che trovano riferimento contabile principalmente sul capitolo di spesa 7060. Gli stanziamenti definitivi di competenza della missione n. 14 sono pari a circa 5,2 miliardi.

Rispetto all'esercizio precedente, nel quale gli stanziamenti iniziali di competenza sono stati pari a poco più di 13,3 miliardi, il dato finanziario più rilevante in termini di risorse disponibili, pari a 13,8 miliardi, è connesso alla nuova modalità di finanziamento di ANAS, prevista dal comma 868 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2016. Al fine di migliorare la capacità di programmazione e di spesa per investimenti e, soprattutto, di garantire un flusso di risorse in linea con le esigenze finanziarie di ANAS, il Legislatore ha previsto che le risorse iscritte in bilancio, anche in stati di previsione differenti (MEF), a qualunque titolo destinate al soggetto gestore nazionale delle strade statali e autostrade, confluiscano in un apposito Fondo da iscriversi nello stato di previsione del MIT. Tale Fondo è rappresentato, nel bilancio 2016, dal capitolo di parte capitale 7002 "Fondo per gli interventi di ANAS", con risorse pari a circa 2 miliardi, che costituiscono la base finanziaria del programma di spesa "sistemi stradali autostradali intermodali" (le cui risorse complessivamente stanziate sono pari a circa 2,5 miliardi, come si evince dal prospetto sopra riportato) nell'ambito della missione n. 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica". Nel 2015 le risorse allocate nell'ambito di questo stesso programma erano pari a 1,1 miliardi.

L'istituzione del cosiddetto "Fondo unico ANAS" si innesta in un processo più ampio di rivisitazione degli assetti strategici societari nazionali, in una prospettiva non solo industriale ma anche finanziaria, ponendosi come operazione strumentale e prodromica al trasferimento delle azioni ANAS al gruppo Ferrovie[9], prevista normativamente dal decreto-legge n. 50 del 2017 (art. 49), in fase di conversione[10].

Il bilancio del MIT, classificato secondo la natura della spesa, risulta equamente ripartito tra il titolo primo e il titolo secondo, con percentuali costanti nell'ultimo triennio.

Va rilevato che gli stanziamenti di parte corrente, sebbene nel bilancio di previsione evidenzino negli anni un andamento decrescente (da 7,2 miliardi nel 2014 a 6,9 miliardi nel 2016), in corso di gestione risultano, comunque, in aumento. Tra le variazioni 2016 di parte corrente (che nel complesso ammontano a circa 246 milioni), risultano significative quelle nel settore del trasporto, destinate per circa 100 milioni all'incentivazione del trasporto merci (capitolo 1274) da corrispondere alle imprese ferroviarie, nonché per il rinnovo contrattuale del comparto TPL per ulteriori 53,4 milioni (che si aggiungono a quelle iniziali, pari a circa 120 milioni).

---

[9] Per la quale si prospetta la possibile quotazione in Borsa attraverso un'offerta pubblica di vendita sul mercato regolamentato italiano, come risulta dall'Audizione del 12 gennaio 2016 del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla dismissione di una quota delle partecipazioni detenuta dal MEF nel capitale di FS S.p.A. e sul relativo schema di dPCM.

[10] Cfr. Audizione Sezioni riunite in sede di controllo sulle misure correttive di cui al decreto-legge n. 50 del 24 aprile 2017, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo (A.C. 4444), presso le Commissioni congiunte Bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (maggio 2017).

Per quanto riguarda la parte capitale, gli stanziamenti nel complesso aumentano nel 2016, da 6,9 miliardi inizialmente previsti, a 7,4 miliardi, con una variazione di circa 506 milioni; in particolare, ulteriori risorse per circa 183 milioni sono destinate al capitolo 7002 relativo ai trasferimenti ad ANAS.

Inoltre, maggiori risorse assegnate in corso di gestione attengono, per circa 80 milioni, alle spese per la costruzione, sistemazione, manutenzione e completamento di edifici pubblici statali, per altri immobili demaniali, per edifici privati destinati a sede di uffici pubblici statali, nonché per altri immobili di proprietà dello Stato e di altri enti pubblici. A queste vanno aggiunte le maggiori disponibilità di bilancio allocate sul capitolo dedicato all'attuazione del Piano nazionale delle città (circa 43 milioni) e sul capitolo finalizzato a finanziare il programma di interventi finalizzati alla prevenzione e riduzione della vulnerabilità degli edifici scolastici (circa 36 milioni).

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER TITOLO DI SPESA
ESERCIZI 2014-2015-2016

(in milioni)

Titolo	Esercizio	Iniziali	Variazioni	*Di cui reiscrizioni*	Definitivi	Variazioni su anno precedente	Composizione definitivi %
TITOLO I Spese correnti	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
	2016	6.879,40	246,41	*60,29*	7.125,81	76,02	48,94
TITOLO II Spese in conto capitale	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
	2016	6.928,13	505,78	*501,88*	7.433,91	603,70	51,06
Totale	**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**
	2016	**13.807,53**	**752,19**	***562,17***	**14.559,72**	**679,72**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Una ulteriore considerazione in merito alle risultanze finanziarie è connessa al tratto caratteristico del bilancio del MIT rappresentato dalla natura delle risorse, sia di parte corrente sia di parte capitale, di trasferimento a soggetti esterni all'Amministrazione, come si evince nella tavola seguente, che riporta i valori di bilancio secondo la classificazione economica. Quelli di parte corrente attengono alle risorse destinate a finanziarie il TPL e trasferite alle Regioni in forza delle loro attribuzioni in materia di programmazione e gestione dei relativi servizi. I trasferimenti maggiori di parte capitale, in coerenza con quanto sopra descritto, riguardano sia le risorse destinate alle imprese, quali RFI e ANAS (titolari, rispettivamente, della gestione della rete ferroviaria e di quella stradale e autostradale), per i finanziamenti a copertura degli interventi infrastrutturali previsti a carico di tali soggetti, sia le risorse che, previste in autorizzazione legislative di spesa nell'ambito di quadro normativo di finanziamento di importanti opere pubbliche, nonché di Piani e Programmi di cui è capofila il MIT, vedono come soggetti beneficiari le stesse Amministrazioni regionali e comunali.

TAVOLA

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIA ECONOMICA

(in milion

Classificazione economica	Stanziamenti iniziali			Variazioni percentuali stanziamenti iniziali/definitivi			Stanziamenti definitivi			Variazioni percentuali stanziamenti definitivi su anno precedente			Composizione % su totale stanziamenti definitivi		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Spesa per il personale	925,74	904,28	901,66	1,40	3,04	6,71	938,69	931,73	962,14	-2,73	-0,74	3,26	6,82	6,71	6,61
di cui imposte pagate sulla produzione	*54,37*	*52,80*	*51,97*	*2,49*	*2,68*	*2,32*	*56,10*	*54,22*	*53,17*	*-1,23*	*-3,36*	*-1,92*	*0,41*	*0,39*	*0,37*
Consumi intermedi	165,34	178,51	227,65	52,34	49,65	22,28	251,88	267,13	278,37	0,16	6,05	4,21	1,83	1,92	1,91
Trasferimenti di parte corrente	6.098,13	5.886,97	5.700,18	-4,04	-1,25	1,55	5.851,73	5.813,47	5.788,74	-2,75	-0,65	-0,43	42,50	41,88	39,76
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*5.237,99*	*5.264,40*	*5.120,38*	*1,00*	*1,53*	*0,99*	*5.290,41*	*5.345,16*	*5.171,31*	*0,06*	*1,03*	*-3,25*	*38,43*	*38,51*	*35,52*
Altre uscite correnti	51,85	61,60	49,90	-22,99	-39,18	93,50	39,93	37,47	96,56	-35,58	-6,17	157,73	0,29	0,27	0,66
di cui interessi passivi	*0,21*	*0,21*	*0,21*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,21*	*0,21*	*0,21*	*-77,41*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
SPESE CORRENTI	**7.241,07**	**7.031,36**	**6.879,40**	**-2,19**	**0,26**	**3,58**	**7.082,23**	**7.049,79**	**7.125,81**	**-2,93**	**-0,46**	**1,08**	**51,44**	**50,79**	**48,94**
Investimenti fissi lordi	816,09	651,15	417,10	19,12	72,84	60,67	972,16	1.125,43	670,15	-28,63	15,77	-40,45	7,06	8,11	4,60
Trasferimenti in c/capitale	5.138,32	5.577,92	6.511,03	11,20	2,27	3,88	5.713,59	5.704,78	6.763,76	10,87	-0,15	18,56	41,50	41,10	46,46
di cui alle Amministrazione pubbliche	*1.648,09*	*1.107,44*	*3.404,17*	*26,67*	*41,36*	*10,79*	*2.087,61*	*1.565,48*	*3.771,34*	*42,28*	*-25,01*	*140,91*	*15,16*	*11,28*	*25,90*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**5.954,41**	**6.229,07**	**6.928,13**	**12,28**	**9,65**	**7,30**	**6.685,75**	**6.830,21**	**7.433,91**	**2,61**	**2,16**	**8,84**	**48,56**	**49,21**	**51,06**
SPESE FINALI	**13.195,48**	**13.260,43**	**13.807,53**	**4,34**	**4,67**	**5,45**	**13.767,98**	**13.880,01**	**14.559,73**	**-0,31**	**0,81**	**4,90**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.2. La gestione delle spese

Con riferimento alla gestione di competenza, l'ammontare delle risorse che risultano impegnate è pari a 12,7 miliardi, in aumento di circa il 4,3 per cento rispetto al dato dell'esercizio precedente e rappresenta circa l'87,5 per cento rispetto alle risorse complessivamente disponibili (nel 2015 si è impegnato sulla competenza circa l'87,9 per cento delle risorse disponibili in bilancio).

Come risulta dalla tavola seguente le principali voci contabili registrano un contenuto aumento rispetto all'esercizio precedente, ad esclusione del dato relativo agli investimenti fissi lordi, in calo in raffronto all'esercizio precedente, in termini di stanziamenti definitivi, da poco più di un miliardo riferito alla gestione del bilancio 2015 a poco più di 670 milioni nel 2016, a causa delle movimentazioni relative al capitolo 7471, sul quale sono iscritte le risorse destinate alle infrastrutture carcerarie[11]; i relativi impegni diminuiscono da 1,1 miliardi a 666 milioni, generando un minore importo di residui di competenza per investimenti fissi lordi che da 671 milioni scendono a 228 milioni.

[11] Nel bilancio 2015 tale capitolo risultava avere circa 387 milioni di risorse stanziate, impegnate 176 milioni, di cui andate a residui 147 milioni. Nel 2016 risultano stanziate dalla legge di bilancio circa 20 milioni, poi azzerati con DMT n. 84406, adottato in attuazione del DL n. 183 del 2016, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili (convertito dalla legge n. 225 del 2016), che ha previsto la riduzione delle dotazioni finanziarie per ciascun ministero per un importo complessivo di 417,8 milioni per la copertura parziale del provvedimento.

TAVOLA 5

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER CATEGORIA ECONOMICA

(in milioni)

Classificazione economica	Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	849,23	924,26	849,36	938,18	14,20	13,90	68,17	10,06
di cui imposte pagate sulla produzione	*50,78*	*50,84*	*50,61*	*51,55*	*0,27*	*0,32*	*3,33*	*1,31*
Consumi intermedi	237,61	256,83	169,88	180,06	70,80	81,27	26,45	17,04
Trasferimenti di parte corrente	5.752,26	5.785,49	5.434,00	5.523,97	318,26	263,00	61,21	1,76
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*5.329,10*	*5.168,99*	*5.058,64*	*5.005,27*	*270,46*	*163,72*	*16,06*	*2,32*
Altre uscite correnti	36,33	95,05	26,40	82,18	9,93	12,87	1,14	1,51
di cui interessi passivi	*0,19*	*0,11*	*0,14*	*0,03*	*0,04*	*0,08*	*0,02*	*0,10*
SPESE CORRENTI	**6.875,44**	**7.061,64**	**6.479,65**	**6.724,40**	**413,18**	**371,05**	**156,97**	**30,37**
Investimenti fissi lordi	788,13	526,76	449,40	437,68	671,49	228,44	4,54	4,04
Trasferimenti in c/capitale	4.545,92	5.153,08	2.443,27	2.138,71	3.217,95	4.553,12	43,56	71,93
di cui alle Amministrazione pubbliche	*1.317,88*	*2.469,26*	*710,83*	*1.053,93*	*831,66*	*2.685,65*	*22,98*	*31,76*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**5.334,05**	**5.679,84**	**2.892,67**	**2.576,38**	**3.889,45**	**4.781,56**	**21,05**	**75,97**
SPESE FINALI	**12.209,49**	**12.741,47**	**9.372,32**	**9.300,78**	**4.302,62**	**5.152,61**	**186,42**	**106,34**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I pagamenti di competenza ammontano a 9,3 miliardi, con una capacità di pagamento del 73 per cento (nel passato esercizio tale dato è stato pari a 76,8 per cento). In particolare, la capacità di pagamento per la parte relativa alla spesa in conto capitale è pari a circa il 45 per cento (54,2 per cento lo scorso esercizio), con un aumento dei residui di nuova formazione, pari, nel complesso, a 5,2 miliardi, di cui 4,8 di parte capitale e 371 milioni di parte corrente.

Trattasi di un fenomeno contabile, che caratterizza il bilancio del Ministero e connesso alla tipologia di spesa per operazioni di finanziamento di opere pubbliche ed in generale di interventi infrastrutturali.

I residui di stanziamento ammontano a circa 1,7 miliardi, di cui circa 1,2 miliardi sono riferiti alla missione n. 14.

La reiscrizione in bilancio di residui passivi andati in perenzione negli esercizi precedenti il 2016 riguarda somme per circa 481 milioni, di cui 475 di parte capitale. Da segnalare, per la rilevanza degli importi, le reiscrizione sul nuovo capitolo 7002 per circa 190,8 milioni, in correlazione all'istituzione del Fondo unico delle risorse ANAS e sul capitolo 7770 (contributi per la realizzazione degli interporti[12]) relativi alla mancata erogazione dei contributi per ritardi delle società interportuali nell'invio dei SAL periodici.

I debiti fuori bilancio, pari a circa 481 milioni, risultano in diminuzione rispetto al 2015; i relativi pagamenti sono pari a circa 7 milioni. Come nell'esercizio precedente, essi afferiscono per la maggior parte alla spesa per investimenti fissi lordi, concernenti obbligazioni per la costruzione, sistemazione e manutenzione di edifici pubblici (statali, demaniali o privati destinati a sede di edifici pubblici statali) per oltre 181,8 milioni, 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, per oltre 224

[12] La legge n. 240 del 1990 aveva previsto interventi dello Stato per la realizzazione di interporti finalizzati alla realizzazione di infrastrutture nell'ambito del settore del trasporto merci. Ai sensi dell'art. 6 della citata legge i soggetti gestori di tali infrastrutture erano autorizzati a contrarre mutui per un investimento complessivo di euro 361,5 milioni, con la possibilità di concedere contributi, per la durata di quindici anni, commisurati alla spesa per gli investimenti effettuati.

milioni. Trattasi di partite debitorie che si ripetono negli esercizi, e ciò testimonia una scarsa capacità programmatoria in relazione ad esigenze gestionali reiterate.

Al fine di limitare il fenomeno dei debiti fuori bilancio[13], si ritiene che vada riservata una particolare attenzione al monitoraggio del contenzioso. L'ammontare rilevante degli importi relativi impone all'Amministrazione la necessità di una più attenta programmazione, tenendo anche conto della prevedibilità degli esiti di quei giudizi per i quali esiste una consolidata giurisprudenza di merito e/o di legittimità.

I dati 2016, relativi ai diversi procedimenti giudiziari che hanno visto soccombente l'Amministrazione per contenziosi in materia gius-lavoristica o in materia di appalti, lavori, forniture (oltre che contenziosi riguardanti gli onorari arbitrali, le revisioni, sospensioni e revoche delle patenti di guida, ovvero i giudizi delle Commissioni mediche locali, le decurtazione dei punti etc.) sono risultati pari a circa 2,6 milioni, in netta diminuzione rispetto agli esercizi precedenti[14], come risulta dalla tavola che segue.

TAVOLA 6

PAGAMENTI PER CONTENZIOSO MIT

(in euro)

Anno	Pagamenti ai creditori con fondi SICOGE		Pagamenti alle avvocature fondi SICOGE	Anticipazioni di Tesoreria	Totale annuo complessivo
	Contenzioso del lavoro	Altro contenzioso	Onorari avvocature	SOP	
2014	186.688,42	11.435.502,90	279.796,83	10.829.511,36	**22.731.499,51**
2015	280.133,49	9.046.808,92	157.693,80	1.426.934,41	**10.911.570,62**
2016	457.121,82	226.887,05	744.586,68	1.166.829,03	**2.595.424,58**

Fonte: dati MIT

Il dato maggiormente rilevante risulta però essere quello concernente i pagamenti c.d. "in conto sospeso", fenomeno che fa gravare l'onere delle erogazioni a carico delle Tesorerie territoriali e si traduce, in termini contabili, in una scarsa trasparenza dei dati di bilancio.

3. Missioni e programmi

L'analisi del conto consuntivo 2016 evidenzia una ripartizione funzionale della spesa per missioni e programmi in linea con l'impostazione di bilancio degli ultimi due esercizi, dando valenza al principio della continuità e della costanza. L'articolazione delle risorse rispecchia le attribuzioni istituzionali del Ministero nelle attività di programmazione e coordinamento, monitoraggio e valutazione delle politiche di trasporto e nella gestione delle attività tecniche, procedurali e di spesa, connesse agli interventi infrastrutturali in opere pubbliche, anche se risultano, comunque, margini di ulteriore specificazione per dar maggiormente risalto alla significatività del bilancio del Ministero. Maggiore valenza delle informazioni contabili deriveranno dalla piena e definitiva implementazione del bilancio per azioni (sperimentale nel 2017) derivante dalla riforma della legge n. 196 del 2009.

Il bilancio 2016 del MIT si compone di 8 missioni e 17 programmi di spesa alcuni dei quali in stretta condivisione con il Ministero dell'economia e finanze.

La missione n. 13, concernente le politiche di trasporto, rappresenta l'ambito nel quale l'attività di spesa del Ministero assume maggiore rilevanza finanziaria, sia per le connesse

---

[13] Anche per arginare il sorgere di ulteriore contenzioso, il correttivo al nuovo Codice degli appalti (d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56) ha precisato che l'attività di revisione dei progetti ed interventi, già inclusi nei precedenti piani e programmi, attivata dalla Struttura Tecnica di Missione, avvenga tenendo conto, non solo della valutazione economica finanziaria, ma anche dell'obbligazione giuridica vincolante, che, ex art. 200, comma 3, si realizza quando sia già intervenuta l'approvazione del contratto all'esito della procedura di affidamento della realizzazione dell'opera, nonché in relazione a quegli interventi che costituiscono oggetto di accordi internazionali sottoscritti dall'Italia.

[14] L'Amministrazione ha precisato che la sostanziale riduzione dell'importo relativo all'esercizio finanziario 2016 non è da attribuirsi ad una diminuzione del numero dei contenziosi o della relativa spesa, ma esclusivamente al protrarsi dei diversi gradi di giudizio.

procedure di allocazione (e programmazione) delle risorse, che per ammontare degli importi. La gestione delle risorse afferenti il TPL rappresenta il 69,6 per cento della missione stessa (in termini di pagamenti sia di competenza che di residui), ed attiene anche ad ambiti di spesa che includono canali di finanziamento differenziati a seconda della finalità. Ci si riferisce principalmente ai finanziamenti destinati all'ammodernamento del parco circolante (cosiddetto materiale rotabile su gomma e su ferro), al fine di raggiungere un tasso di sostituzione dei mezzi di trasporto, tale da adeguare il trasporto pubblico locale ai livelli europei in relazione agli standard qualitativi del servizio, all'accessibilità per persone a mobilità ridotta ed alla riduzione delle emissioni inquinanti, con conseguente miglioramento della qualità dell'aria. Per il perseguimento di tali obiettivi, con l'articolo 1, comma 866, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), è stato istituito un apposito Fondo, finalizzato all'acquisto diretto, ovvero per il tramite di società specializzate, dei mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale, avente una dotazione di circa 1 miliardo[15]. Altre risorse sono finalizzate alla copertura, garantita dallo Stato, degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali del settore del trasporto pubblico locale per le diverse annualità arretrate[16]. Fino a concorrenza delle somme residue dai finanziamenti di cui ai citati rinnovi contrattuali, il capitolo di riferimento[17] eroga contributi a copertura degli oneri derivanti dall'indennità di malattia nel settore del trasporto pubblico locale, di cui alla legge n. 266 del 2005, art. 1, comma 273.

La missione 14 ha stanziamenti complessivi pari a circa 5,2 miliardi e rappresenta la missione di spesa da cui proviene la maggiore consistenza di residui passivi di competenza, pari a circa 3,3 miliardi (quasi interamente di parte capitale) così come, più specificatamente, di residui di stanziamento (pari a circa 1,3 miliardi).

La missione 19 rimane connotata da livelli costanti di risorse finanziarie, che evidenziano un tasso di avanzamento delle procedure di spesa connesso a meccanismi automatici di erogazione: le risorse stanziate sono pari a circa 393,6 milioni, di cui 393,4 impegnate e 307,1 milioni pagate; 88 milioni è l'ammontare dei residui di competenza.

La missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" presenta circa 2,5 milioni di stanziamenti, nello stato di previsione del MIT. Essa è espressione dell'attività diplomatica, di collaborazione e di accordi con Stati esteri, che il Ministero sviluppa, in raccordo con il MAECI, ai fini di internazionalizzazione delle proprie competenze nel campo infrastrutturale.

3.1. Missione 13 "Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto"

La missione 13 è quella attraverso la quale si esplica il ruolo del Ministero nella gestione delle politiche connesse alle varie forme di mobilità di persone e merci: in termini finanziari presenta stanziamenti definitivi di competenza pari a circa 8 miliardi, che rappresentano il 55 per cento delle risorse complessivamente stanziate nel bilancio del MIT.

La missione è cogestita dal MEF, nel cui bilancio risultano iscritte risorse per circa 3,7 miliardi. Pertanto, nel bilancio dello Stato le risorse complessive stanziate sulla competenza in ordine alle finalità di spesa che rientrano in detta missione ammontano a 11,7 miliardi, risultando, quelle di competenza del MIT, pari al 68 per cento delle risorse complessive della missione.

La missione rappresenta, nell'ambito del bilancio dello Stato, circa il 2 per cento in termini di stanziamenti definitivi di competenza. Gli impegni di competenza sono risultati pari a 7,6 miliardi, di cui risultano pagati 6,3 miliardi. I residui di competenza ammontano a 1,7 miliardi; quelli di stanziamento sono pari a 395 milioni.

---

[15] Si rimanda al paragrafo seguente una disamina più dettagliata dei contenuti di tale missione.

[16] Biennio 2003/2004; primo biennio del periodo 2004/2007; secondo biennio del periodo 2004/2007, garantiti rispettivamente dalla legge n. 47 del 2004, art.23; legge n. 58 del 2005, di conversione del decreto-legge 24 febbraio 2005 n. 16, artt.1 e 2; legge n. 296 del 2006, art.1, comma 1230.

[17] Capitolo 1314.

3.1.1. Programma "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale"

L'attività svolta nel 2016 dall'Amministrazione nell'ambito del programma "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale" è stata condizionata dalla sentenza n. 211/2016, con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 224, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015)[18], nella parte in cui non richiedeva "l'intesa" con la Conferenza Stato-Regioni. E' stato pertanto necessario ripercorrere i passaggi istituzionali, acquisendo la predetta intesa e prevedendo, coerentemente con le specifiche previsioni della legge di stabilità 2016, modalità per il rinnovo del parco autobus. Con d.m. 28 ottobre 2016, n. 345, sono state trasferite alle Regioni le risorse riferite alle annualità 2015 e 2016 (pari ad oltre 250 milioni) per l'acquisto diretto di autobus. Con successivo d.m. 23 gennaio 2017, n. 25, coerentemente con le specifiche previsioni della legge di stabilità 2016, sono state individuate le modalità innovative per il rinnovo del parco autobus e con lo stesso provvedimento, si è provveduto al riparto, tra le Regioni, di 150 milioni, relativi al triennio 2017-2019. In particolare, con l'impiego delle predette risorse, alle quali si aggiunge la quota di cofinanziamento regionale, sarà sperimentata l'anzidetta modalità innovativa di acquisizione centralizzata, consistente nell'assegnazione alla CONSIP S.p.A. del ruolo di soggetto aggregatore e, quindi, dello svolgimento della gara per l'acquisizione di diverse tipologie di autobus, suddivise in nove lotti, tali da garantire ampia partecipazione del mercato e l'introduzione di mezzi con alimentazione alternativa (elettrici, metano, ibridi).

Altra tematica del programma in oggetto è quella relativa alla utilizzazione delle risorse afferenti il concorso finanziario dello Stato nel TPL[19]. L' Amministrazione ha comunicato che l'*iter* di approvazione del decreto ministeriale di riparto del Fondo Nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del TPL per l'esercizio 2016, ai fini dell'erogazione del residuo 40 per cento dello stanziamento[20], risulta ancora in corso, a seguito della decisione del Ministero di mitigare alcuni "indicatori", finalizzati ad applicare penalità a quelle Regioni che non hanno programmato in modo efficace, efficiente ed economico i servizi di trasporto pubblico locale e regionale[21]. A tal proposito, deve rilevarsi come, in presenza di un *plafond* di risorse limitato, la "mitigazione" degli indicatori definiti dal dPCM del 2013, strutturati in funzione premiale per quelle Regioni che avessero intrapreso con successo il percorso di efficientamento del TPL, finisce di fatto per depotenziarne l'efficacia di "stimolo" all'efficientamento, cui erano funzionalmente collegati.

---

[18] La quale disponeva che le modalità di attuazione dei commi da 223 a 227 e la ripartizione delle risorse su base regionale fossero stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato "sentita" la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché "d'intesa" con la Conferenza stessa. Si tratta di disposizioni che hanno previsto finanziamenti per la sostituzione del materiale rotabile, riproposti in sede di legge di stabilità 2016.

[19] L'art. 16-*bis* del DL n. 95 del 2012 ha innovato il sistema TPL, istituendo il "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico". Le risorse del nuovo fondo, che prima erano allocate nel bilancio MEF senza vincolo di destinazione e sedimentate secondo criteri "storici", vengono ripartite tenendo conto non di singole finalità di spesa, ma del raggiungimento, mediante la riprogrammazione dei servizi, degli obiettivi di efficientamento e razionalizzazione fissati alle Regioni. Il previsto dPCM di riparto è stato sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri in data 11 marzo 2013, con il quale sono stati individuati e definiti i criteri e le modalità con cui ripartire e trasferire alle Regioni a statuto ordinario le risorse del Fondo nazionale, prevedendo all'art. 4, comma 1, che le percentuali di ripartizione, di cui alla tabella 1 ad esso allegata, fossero rideterminate con cadenza triennale sulla base dei dati trasportistici ed economici acquisiti ed elaborati dall'Osservatorio per il trasporto pubblico locale.

[20] Mentre il 60 per cento dello stanziamento, quale anticipazione delle risorse, è stato erogato nel corso del 2016 applicando le decurtazioni, pari a 75 milioni circa, alle Regioni per il mancato raggiungimento degli obiettivi posti in termini di miglioramento del rapporto "ricavi-corrispettivi più ricavi" e dell'incremento del numero di passeggeri trasportati.

[21] La modifica dei criteri definiti dal dPCM 11 marzo 2013, sulla base delle previsioni dell'art. 16-*bis* che ne consente la revisione proprio a partire dal 2016, risulta essere stata concordata con tutte le Regioni e, secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, è finalizzato ad evitare che quelle Regioni che non hanno raggiunto gli standard minimi di efficientamento, inizialmente fissati, ricevano minori trasferimenti, "così da compromettere l'inizio dell'efficientamento del sistema".

In ogni caso, come evidenziato dalla Corte nelle precedenti relazioni, le misure messe in campo per l'efficientamento del TPL potranno assicurare la loro piena efficacia quando saranno rimosse le rigidità derivanti dallo stato, ormai strutturale, di disavanzo di bilancio delle aziende di trasporto[22] e quando troverà applicazione, anche nel sistema del trasporto pubblico locale, il meccanismo di ripartizione delle risorse pubbliche basato su costi standard di trasporto.

Passando all'esame finanziario si osserva che nel complesso le risorse assegnate al Dicastero con riferimento a tale programma ammontano a circa 5,8 miliardi, che attengono principalmente al Fondo TPL destinato alle assegnazioni alle Regioni per far fronte ai contratti di servizio per il trasporto pubblico regionale.

TAVOLA 7

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA - PROGRAMMA "SVILUPPO E SICUREZZA DELLA MOBILITÀ LOCALE"

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totale		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	3,84	3,63	3,84	3,63	3,88	3,79	0,02	0,02	0,00	0,00	-0,06	-0,17
di cui: imposte pagate sulla produzione	*0,22*	*0,22*	*0,22*	*0,22*	*0,23*	*0,22*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Consumi intermedi	0,49	0,66	0,36	0,61	0,34	0,59	0,02	0,02	0,00	0,00	0,12	0,05
Trasferimenti di parte corrente	5.148,77	5.129,35	5.148,63	5.128,35	4.938,18	4.946,63	210,45	181,72	0,00	0,00	0,14	1,00
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	5.102,18	5.024,57	5.102,18	5.023,57	4.891,73	4.911,85	210,45	111,72	0,00	0,00	0,00	1,00
Altre uscite correnti	0,03	0,05	0,03	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05
di cui: interessi passivi	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Spese correnti	**5.153,13**	**5.133,70**	**5.152,86**	**5.132,59**	**4.942,40**	**4.951,01**	**210,52**	**181,76**	**0,00**	**0,00**	**0,21**	**0,93**
Investimenti fissi lordi	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Trasferimenti di parte capitale	715,68	665,75	452,53	542,64	345,59	239,35	365,11	420,54	256,39	115,72	4,97	5,86
Spese in conto capitale	**715,69**	**665,76**	**452,53**	**542,64**	**345,59**	**239,35**	**365,12**	**420,55**	**256,39**	**115,72**	**4,97**	**5,86**
SPESE FINALI	**5.868,81**	**5.799,46**	**5.605,39**	**5.675,23**	**5.288,00**	**5.190,36**	**575,64**	**602,31**	***256,39***	***115,72***	**5,18**	**6,79**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'impegno dell'Amministrazione nel 2016 è stato, altresì, orientato a promuovere nuove soluzioni di mobilità, volte a coniugare esigenze di trasporto e finalità turistiche. Il riferimento è alla realizzazione di "ciclovie" e "cammini", che ha rappresentato anche un obiettivo operativo inserito nella programmazione di inizio anno 2016[23]. Tuttavia la realizzazione dei c.d. "percorsi sostenibili" non risulta ancora avviata. Infatti, per la realizzazione di tali interventi il comma 640 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016[24] ha autorizzato la spesa di 17 milioni per l'anno 2016 e di

[22] Cfr., sul punto, il Rapporto di coordinamento di finanza pubblica 2017 di questa Corte, nel quale si afferma che "in un disegno originariamente concepito nell'ottica di una gestione in larga misura autonoma affidata alle Amministrazioni territoriali, vede nel tempo affermarsi una chiara tendenza alla messa a punto di un più definito e condiviso sistema centro/periferia di regolazione del settore, come risposta necessaria all'esigenza pressante di introdurre meccanismi di razionalizzazione nell'uso delle risorse pubbliche, che restano un sostegno di dimensioni importanti nel finanziamento del settore".

[23] L'obiettivo riguarda la progettazione e la realizzazione di un sistema nazionale di ciclovie turistiche, con priorità per i percorsi Verona-Firenze (Ciclovia del Sole), Venezia-Torino (Ciclovia Ven-To), Caposele (Avellino)-Santa Maria di Leuca (Lecce) attraverso la Campania, la Basilicata e la Puglia (Ciclovia dell'acquedotto pugliese) e Grande Raccordo Anulare delle Biciclette (GRAB di Roma), nonché per la progettazione e la realizzazione di ciclostazioni ed interventi concernenti la sicurezza della circolazione ciclistica cittadina. I progetti e gli interventi sono individuati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e, per quanto concerne quelli relativi alle ciclovie turistiche, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo.

[24] Due i criteri utilizzati per i primi quattro percorsi prioritari individuati: "dall'alto" tenendo conto delle indicazioni della rete ciclabile "Eurovelo" e, in considerazione del "Piano straordinario per la mobilità turistica" di MIT, MIBACT e Regioni; "dal basso" con quattro tracciati già delineati da studi di fattibilità, redatti da parte di associazioni, privati e

37 milioni per ciascuno degli anni 2017 e 2018; il progetto è stato rifinanziato dall'articolo 1, commi 144 e 145, della legge di bilancio 2017 per gli anni 2017-2024, con autorizzazione della spesa complessiva di 283 milioni[25]. Il relativo capitolo di bilancio (7582) riporta stanziamenti definitivi di 15 milioni sulla competenza che, tuttavia, non risultano impegnati, né pagati. L'obiettivo comprende, inoltre, la progettazione e la realizzazione di itinerari turistici a piedi, denominati "cammini", per i quali è autorizzata la spesa di 1 milione per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018. Il relativo capitolo di bilancio (7583) riporta uno stanziamento definitivo di competenza pari a 1 milione anch'esso non impegnato o pagato.

3.1.2. Programma "Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per le vie d'acqua interne"

Il programma di spesa attiene alle competenze del Ministero in materia di programmazione, finanziamento e sviluppo della portualità, nonché valutazione delle proposte di interventi di manutenzione e infrastrutturali dei Provveditorati interregionali per le opere pubbliche per la realizzazione degli interventi, valorizzando sistemi integrati nel trasporto marittimo e nei porti.

Nel generale processo di riforma ed ammodernamento del settore portuale, alla redazione del Piano strategico della portualità e della logistica, approvato con il dPCM 26 agosto 2015, è seguita nel 2016 l'adozione del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, concernente la "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione delle autorità portuali", che reimposta il sistema di governo del settore portuale. Tale decreto è finalizzato a ridare slancio e competitività ai porti italiani ed a rafforzare il ruolo dell'Italia, attraversata da quattro corridoi transeuropei della rete *Ten-t* nell'ambito della Rete europea dei trasporti. I princìpi fondamentali della normativa si possono riassumere nella semplificazione delle procedure per facilitare il transito di merci e passeggeri, nella promozione di centri decisionali strategici rispetto all'attività di porti in aree omogenee, nella riorganizzazione amministrativa e nel nuovo ruolo di indirizzo e coordinamento del Ministero.

Dal punto di vista della riorganizzazione del sistema portuale, i porti italiani sono stati riorganizzati in 15 Autorità di Sistema Portuale (al posto delle 24 Autorità portuali preesistenti), centri decisionali strategici con sedi nelle realtà maggiori (porti definiti *core* dalla Unione europea[26]). L'Amministrazione ha comunicato che sono stati avviati i lavori finalizzati alla istituzione, presso le Autorità di Sistema portuale, sia dello Sportello Unico Doganale e dei Controlli, sotto il coordinamento funzionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, sia dello Sportello amministrativo unico, inteso come *front-office* per tutti i procedimenti amministrativi e autorizzativi che non riguardano le attività commerciali e industriali. L'istituzione di questi due nuovi strumenti ha la finalità di ridurre il più possibile i tempi per le procedure doganali e quelli amministrativi per rendere più competitivi in termini di semplificazione delle procedure i nostri porti rispetto ai maggiori porti internazionali concorrenti.

Tale programma presenta stanziamenti definitivi di competenza pari a poco più di 794 milioni, impegni di competenza pari a 765,6 milioni. Si tratta principalmente di spesa in conto

---

enti, proponendo il riuso e la ricucitura di percorsi esistenti, identificabili come parti di una unica rete nazionale e con livelli di qualità comuni. Le vie di comunicazione sostenibili dovranno essere riservate esclusivamente per viaggi non motorizzati, salvaguardando l'ambiente e il territorio circostante, con standard soddisfacenti per essere percorse da utenti di tutte le abilità.

[25] A luglio 2016 sono stati firmati tre Protocolli di intesa (che riguardano la progettazione e la realizzazione) tra MIT e MIBACT e rappresentati delle otto Regioni interessate varando ufficialmente il sistema delle ciclovie turistiche nazionali. A settembre 2016 un ulteriore Protocollo con il comune di Roma prevede, in materia di sviluppo e sostegno alla ciclomobilità e al turismo sostenibile in ambito urbano e metropolitano, la realizzazione del GRAB (Grande Raccordo Anulare delle Biciclette), ciclovia di 45 km. Altro sviluppo di tale programma attiene al sistema di ciclovie dell'anello ciclabile del Garda. Si è quindi pervenuti all'emanazione del d.m. n. 85 del 14 marzo 2017 che ha istituito un gruppo di lavoro per definire gli standard di sicurezza e i requisiti minimi che le ciclovie devono possedere su tutto il territorio nazionale.

[26] Le sedi di Autorità di Sistema Portuale sono state individuate nei porti di: Genova, La Spezia, Livorno, Civitavecchia, Cagliari, Napoli, Palermo, Augusta, Gioia Tauro, Taranto, Bari, Ancona, Ravenna, Venezia e Trieste.

capitale per risorse finalizzate ad opere di competenza delle ex Autorità portuali, anche per il tramite del Fondo per il finanziamento degli interventi di adeguamento dei porti. I pagamenti di competenza sono pari a circa 489 milioni.

TAVOLA 8

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA - PROGRAMMA "SVILUPPO E SICUREZZA DELLA NAVIGAZIONE E DEL TRASPORTO MARITTIMO E PER VIE D'ACQUA INTERNE"

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totale		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	7,64	7,55	7,32	6,92	7,74	6,88	0,04	0,04	0,00	0,00	-0,13	0,62
di cui: imposte pagate sulla produzione	*0,48*	*0,45*	*0,43*	*0,41*	*0,43*	*0,41*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,05*	*0,05*
Consumi intermedi	25,53	25,73	24,55	25,45	23,76	24,32	0,79	1,13	0,00	0,00	0,98	0,28
Trasferimenti di parte corrente	178,46	181,58	157,85	179,99	157,82	177,16	0,03	2,83	0,00	0,00	20,61	1,59
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	*0,54*	*3,77*	*0,54*	*2,53*	*0,54*	*0,53*	*0,00*	*2,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*1,23*
Altre uscite correnti	0,17	0,43	0,17	0,26	0,10	0,26	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,18
Spese correnti	211,80	215,29	189,88	212,62	189,41	208,62	0,93	4,00	0,00	0,00	21,46	2,67
Investimenti fissi lordi	87,96	80,67	65,55	65,38	33,39	27,83	54,54	52,74	22,38	15,18	0,04	0,11
Trasferimenti di parte capitale	446,75	498,47	371,86	487,64	268,68	252,22	171,97	245,14	68,66	8,81	6,10	1,11
Spese in conto capitale	534,72	579,14	437,40	553,02	302,07	280,05	226,51	297,88	91,04	23,99	6,14	1,21
SPESE FINALI	**746,52**	**794,44**	**627,29**	**765,64**	**491,48**	**488,67**	**227,44**	**301,88**	***91,04***	***23,99***	**27,59**	**3,89**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tra i trasferimenti di parte corrente sono da evidenziare le sovvenzioni, contributi di avviamento ed erogazioni per ripianamento degli oneri derivanti dalla ristrutturazione dei servizi, alle società assuntrici di servizi marittimi e compensi per speciali trasporti con carattere postale e commerciale, le cui risorse sono allocate sul capitolo di bilancio 1960[27]. Significative risultano, inoltre, le risorse destinate alla realizzazione dell'*hub* portuale di Ravenna, il cui finanziamento, pari a circa 48,9 milioni, grava sul capitolo 7268 e risulta a fine esercizio non impegnato nè pagato, ma mantenuto in bilancio quale residuo di lettera F.

[27] Il capitolo è stato costituito ai sensi dell'articolo 19-*ter* della legge n. 166 del 2009, ove, al comma 16, ha previsto lo stanziamento delle risorse necessarie a garantire il livello dei servizi delle convenzioni e dei contratti di servizio che assicurano i collegamenti già precedentemente esercitati dalle Compagnie di Navigazione del gruppo Tirrenia. Lo stanziamento complessivo era previsto nel limite massimo complessivo di circa 185 milioni ripartito fra Tirrenia di Navigazione S.p.A., Siremar – Sicilia Regionale Marittima, Saremar – Sardegna Regionale Marittima, Toremar - Toscana Regionale Marittima, Caremar – Campania Regionale Marittima (successivamente ripartito in ramo Campania e ramo Lazio). Per effetto del completamento delle procedure di privatizzazione delle suddette compagnie di navigazione posto in essere dalle Regioni Toscana, Campania, Lazio e Sardegna sono state stipulate da tali Regioni le convenzioni per i servizi di collegamento con le rispettive isole minori. Per queste quattro Regioni il trasferimento viene effettuato dallo Stato alla Regione competente per il pagamento degli oneri connessi al contratto di servizio stipulato nel limite dell'importo previsto dalla legge. Per Tirrenia Navigazione S.p.A. e la ex Siremar la privatizzazione è stata condotta in procedura di amministrazione straordinaria sottoposta alla vigilanza del MISE. Le successive convenzioni, ai sensi dell'art. 1, comma 5, lett. f) della legge n. 163 del 2010, sono state sottoscritte dal MIT. I corrispettivi di sovvenzione, in entrambi i casi sono corrisposti, sempre nei limiti dell'importo previsto dalla legge, direttamente alle società che esercitano il servizio, risultate aggiudicatarie della gara per il trasferimento del compendio a suo tempo gestito da Tirrenia in amministrazione straordinaria e Siremar anch'essa in amministrazione straordinaria. Si specifica, altresì, che l'originaria aggiudicazione del compendio ex Siremar a Compagnia delle Isole è stata successivamente annullata in sede giurisdizionale e pertanto, ad aprile 2016, è stata sottoscritta una nuova convenzione con la nuova aggiudicataria Società di Navigazione Siciliana.

3.1.3. Programma "Autotrasporto e intermodalità

Nella missione 13 rientrano anche le risorse, pari a circa 267,9 milioni in termini di stanziamenti definitivi di competenza, dedicate all'autotrasporto e intermodalità, che si compendiano in uno specifico programma di spesa; i relativi impegni di competenza risultano pari a poco meno di 232 milioni, da connettersi alle attribuzioni 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.

TAVOLA 9

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA - PROGRAMMA "AUTOTRASPORTO E INTERMODALITÀ"

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totale		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	4,79	4,73	4,59	4,72	4,57	4,80	0,02	0,02	0,00	0,00	0,20	-0,09
di cui : imposte pagate sulla produzione	0,29	0,29	0,27	0,28	0,27	0,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,01
Consumi intermedi	7,88	6,05	6,46	5,30	4,83	2,76	1,62	2,55	0,00	0,00	1,42	0,74
Trasferimenti di parte corrente	162,94	175,21	162,69	175,05	134,91	170,96	27,79	4,09	0,00	0,00	0,24	0,16
Altre uscite correnti	0,02	0,15	0,00	0,08	0,00	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,07
di cui: interessi passivi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Spese correnti	**175,64**	**186,14**	**173,74**	**185,15**	**144,31**	**178,59**	**29,44**	**6,66**	**0,00**	**0,00**	**1,89**	**0,90**
Investimenti fissi lordi	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Trasferimenti di parte capitale	77,18	81,75	61,10	46,41	21,15	9,79	56,02	71,97	16,07	35,35	0,00	0,00
Spese in conto capitale	**77,19**	**81,77**	**61,11**	**46,41**	**21,16**	**9,79**	**56,03**	**71,98**	**16,08**	**35,35**	**0,00**	**0,00**
SPESE FINALI	**252,82**	**267,91**	**234,85**	**231,56**	**165,47**	**188,38**	**85,47**	**78,64**	***16,08***	***35,35***	**1,89**	**0,90**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In relazione alla rilevanza delle risorse stanziate si segnala il capitolo di spesa 1330 "Somme assegnate al comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori", che fa registrare nel triennio 2014-2016 impegni pari ad euro 182 milioni nel 2014, 135 milioni nel 2015 e 193 nel 2016, finalizzato a realizzare la c.d. "riduzione compensata dei pedaggi autostradali", incentivando l'utilizzazione della rete autostradale da parte dei mezzi pesanti e l'utilizzo di veicoli di classe ecologica meno inquinante.

Con riferimento all'attività di monitoraggio degli interventi e dei risultati di diversione modale conseguiti, si segnala che la competente Direzione generale per il trasporto stradale ha stipulato con Telepass S.p.A./Autostrade per l'Italia S.p.A., unico gestore nell'anno di riferimento del servizio di telepedaggio, una convenzione per il servizio di elaborazione dei dati relativi ai fatturati per transiti autostradali effettuati nel 2015 dalle imprese di autotrasporto italiane e comunitarie. Anche l'Albo degli autotrasportatori, ai fini di una maggiore trasparenza dei processi e di standardizzazione delle procedure, ha avviato, a partire dall'anno 2016, l'informatizzazione delle procedure connesse al pagamento dei pedaggi, per conseguire una maggiore affidabilità dei dati e, nello stesso tempo, uno snellimento delle procedure e una velocizzazione dei tempi di erogazione dei contributi.

3.1.4. Programma "Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario"

Il programma di spesa "Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario" è relativo alla predisposizione e gestione del Contratto di Programma-parte investimenti, con il

gestore della Rete Ferroviaria Nazionale (RFI), e alla vigilanza sulla sua attuazione[28]. Gli obiettivi principali sono costituiti dalla promozione dello sviluppo del sistema ferroviario dando impulso alle attività di indirizzo, vigilanza, monitoraggio e controllo su RFI. L'attività è svolta facendo riferimento al Contratto di Programma-parte investimenti, quale strumento cui è affidata la disciplina degli aspetti economici e finanziari del rapporto di concessione tra lo Stato e il gestore dell'infrastruttura. L'aggiornamento 2015 al Contratto di Programma-parte investimenti ha completato l'*iter* approvativo con il decreto interministeriale MIT/MEF n. 299 del 9 settembre 2016[29].

TAVOLA 10

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA - PROGRAMMA "SISTEMI FERROVIARI, SVILUPPO E SICUREZZA DEL TRASPORTO FERROVIARIO"

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totale		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	4,45	3,42	4,38	3,40	4,36	4,47	0,02	0,02	0,00	0,00	0,07	-1,06
di cui : imposte pagate sulla produzione	*0,27*	*0,21*	*0,26*	*0,21*	*0,26*	*0,26*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,01*	*-0,06*
Consumi intermedi	1,29	1,17	0,99	1,13	0,57	0,75	0,42	0,38	0,00	0,00	0,30	0,04
Trasferimenti di parte corrente	10,31	107,28	10,16	107,10	10,16	107,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,14	0,18
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	*9,87*	*6,84*	*9,87*	*6,84*	*9,87*	*6,84*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Altre uscite correnti	0,01	0,11	0,00	0,08	0,00	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,04
di cui: interessi passivi	*0,01*	*0,01*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,01*	*0,01*
Spese correnti	**16,06**	**111,99**	**15,54**	**111,71**	**15,10**	**112,39**	**0,44**	**0,40**	**0,00**	**0,00**	**0,53**	**-0,81**
Investimenti fissi lordi	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Trasferimenti di parte capitale	790,84	602,28	244,01	390,07	16,50	45,69	774,34	556,59	546,83	212,21	0,00	0,00
Spese in conto capitale	**790,85**	**602,29**	**244,01**	**390,07**	**16,50**	**45,69**	**774,35**	**556,60**	**546,84**	**212,22**	**0,00**	**0,00**
SPESE FINALI	**806,91**	**714,27**	**259,55**	**501,78**	**31,60**	**158,08**	**774,79**	**557,00**	***546,84***	***212,22***	**0,53**	**-0,81**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Come si evince dalla tavola sopra riportata le risorse complessivamente stanziate nel 2016 sono state pari a poco più di 714 milioni, principalmente incentrate sulla spesa di parte capitale (più dell'84 per cento) per le assegnazioni di bilancio destinate agli investimenti infrastrutturali, da realizzarsi da parte del gestore della rete ferroviaria ed inseriti nel Contratto di Programma-parte investimenti. Gli impegni di competenza ammontano a 502 milioni, di cui 158 risultano pagati. Il programma incide sulle risorse complessivamente stanziate sulla competenza della missione 13 (all'interno della quale sono allocate, come detto, le risorse del TPL) per circa il 9 per cento, dato che tuttavia non dà conto dell'importanza strategica di questa spesa, che attiene ad opere che si inseriscono nella logica della interconnessione modale e territoriale del Paese.

Tra gli interventi infrastrutturali più importanti, il cui peso finanziario è fatto gravare su capitoli di bilancio rientranti nell'ambito di questo programma, si rinviene quello relativo alla

[28] In connessione a tale programma di spesa la Direttiva 2016 ha individuato, nell'ambito dell'obiettivo strategico "Miglioramento dei servizi di trasporto" due specifici obiettivi operativi che attengono proprio alle funzioni di monitoraggio, vigilanza e impulso alle opere affidate a RFI, quale gestore della rete ferroviaria nazionale.

[29] Successivamente all'Aggiornamento 2015 del Contratto di Programma è stata emanata la legge di stabilità 2016 che ha stanziato ulteriori risorse per investimenti di RFI. Ai sensi dell'art. 3, comma 2, del vigente Contratto 2012-2016 e al fine di tenere conto degli interventi normativi successivi alla stipula del Contratto si è reso necessario un nuovo atto di aggiornamento. L'aggiornamento 2016 del Contratto di Programma-parte investimenti 2012-2016 è stato esaminato favorevolmente dal CIPE nella seduta del 10 agosto 2016 ed approvato con la legge n. 225 del 1° dicembre 2016, di conversione del c.d. "decreto fiscale".

linea Av/Ac Milano-Genova - Terzo valico dei Giovi, per il quale sono state previste, quali somme da assegnare a RFI, risorse, nel 2016, per circa 138 milioni in termini di stanziamenti definitivi di competenza (gli impegni di competenza sono stati pari a circa 22 milioni e i pagamenti di competenza circa 28 milioni)[30]. Inoltre, è da rinvenirsi all'interno di tale programma di spesa la disponibilità di bilancio per le somme da assegnare a RFI S.p.A. per interventi di miglioramento della rete ferroviaria, le cui risultanze contabili attengono soprattutto alla gestione dei residui (capitolo 7540)[31]. Importanti risorse, infine, attengono alla nuova linea ferroviaria Torino-Lione[32]. Infatti, nel 2016, a valere sul capitolo 7532 dello stato di previsione del MIT, si è provveduto ad impegnare, a favore di Ferrovie dello Stato S.p.A., circa 243 milioni in conto residui 2015 e circa 120 milioni in conto competenza 2016, in attuazione del comma 678 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016), che ha disposto che "le risorse già destinate alla realizzazione della nuova linea ferroviaria Torino-Lione sono direttamente trasferite alla società Ferrovie dello Stato S.p.A.".

Rientra nella competenza del MIT anche l'attività di vigilanza sul gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale RFI, che nel 2016 è stata attuata, sulla base del criterio dell'importo dei lavori e della produzione 2016, attraverso il monitoraggio dell'andamento fisico e finanziario di 11 opere realizzate. Al riguardo si evidenzia che il bilancio annuale complessivo dell'insieme degli 11 interventi si è chiuso, al 30 novembre 2016, con un valore di produzione di più 241,3 milioni rispetto ai valori-obiettivo[33].

3.2. Missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica"

Per la missione n. 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica" sono previsti 5,2 miliardi (4,4 miliardi nel 2015) in termini di stanziamenti definiti di competenza[34], che incidono per circa il 36 per cento (31 per cento nel 2015) sulle risorse complessive del Ministero. Rilevanti le risorse che costituiscono residui passivi di competenza, pari a 3,3 miliardi (nel 2015 oltre 2,3 miliardi).

---

[30] Si richiama al riguardo l'autorizzazione CIPE del IV lotto costruttivo e l'assegnazione del finanziamento avvenuta con delibera 10 agosto 2016.

[31] Infatti con il decreto-legge n. 69 del 2013, art. 18 comma 1, sono stati previsti fondi destinati al cofinanziamento di interventi tra cui quelli di rinnovo e *upgrading* del sistema di telecomando della linea Firenze Roma e di potenziamento tecnologico sul nodo di Roma. Il comma 2 aveva, inoltre, stabilito di individuare specifici interventi riguardanti il completamento delle infrastrutture di rilevanza strategica nazionale in corso di realizzazione, il potenziamento dei nodi, dello standard di interoperabilità dei corridoi europei e il miglioramento delle prestazioni della rete e dei servizi ferroviari compresi nel Programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443. Con il decreto interministeriale MIT/MEF n. 268 del 17 luglio 2013, emanato in attuazione del suddetto comma 2, sono stati individuati, tra gli altri, i diversi interventi di RFI rientranti nel "Programma degli interventi per il miglioramento della rete" (costo 361 milioni) e le modalità di erogazione, monitoraggio e revoca dei contributi nel periodo 2013-2016. Tali somme sono state incrementate di 200 milioni dalla legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013-Tabella E) per ulteriori interventi di rapida cantierabilità. A legislazione vigente, il capitolo 7540 contiene risorse per circa 509 milioni.

[32] A seguito dell'entrata in vigore dell'Accordo italo-francese del 30 gennaio 2012 (ratificato dal Parlamento italiano con legge del 23 aprile 2014 n. 71 e dal Parlamento francese con legge del 4 settembre 2014, n. 2014 – 1002), a febbraio 2015 si è istituita la società TELT (Tunnel Euralpin Lyon Turin S.A.S.) nella veste di promotore pubblico, società partecipata direttamente da Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. TELT è unico responsabile della conclusione e del monitoraggio della esecuzione dei contratti richiesti dalla progettazione, dalla realizzazione e dall'esercizio della sezione transfrontaliera dell'opera ed è competente ad effettuare qualsiasi operazione in grado di facilitare o completare la realizzazione delle missioni sopra elencate, ivi comprese tutte le attività, gli studi e le indagini geognostiche attualmente in corso.

[33] Solo per tre interventi l'importo della produzione a consuntivo del secondo semestre 2016 è risultato inferiore agli obiettivi prefissati: raddoppio Bari-Taranto; interventi di adeguamento tecnologico e infrastrutturale per l'incremento delle prestazioni e dell'affidabilità della linea Battipaglia-Reggio Calabria; linea Av/Ac Milano-Verona per la tratta Treviglio-Brescia.

[34] La missione è condivisa con il MEF con stanziamenti pari a 509 milioni.

3.2.1. Programma "Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità"

Il programma 10 "Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità" rappresenta l'ambito di spesa più rilevante della missione, in considerazione delle consistenti risorse in esso allocate. L'ammontare degli stanziamenti definitivi di competenza, pari a 2,5 miliardi costituisce il 47,7 per cento delle risorse previste per l'intera missione. Il quadro contabile e finanziario evidenzia come esso sia basato principalmente su risorse di parte capitale che rappresentano il 94 per cento delle risorse complessive in termini di stanziamenti definitivi di competenza dell'intero programma. La forte riduzione che si riscontra rispetto al dato rendicontato nel 2015 (in termini di stanziamenti definitivi di competenza si passa da circa 3 miliardi e 351 milioni a circa 2 miliardi e 500 milioni) è ascrivibile all'istituzione del Fondo unico ANAS che ha drenato risorse in precedenza allocate su capitoli di questo programma successivamente confluite nel programma 11 (nel quale è istituito, per coerenza funzionale, il fondo medesimo) relativo ai sistemi stradali autostradali ferroviari ed intermodali. La gestione contabile e finanziaria, sebbene gli impegni di competenza risultino in linea con quanto definitivamente stanziato in corso di esercizio (l'indicatore della capacità di impegno è circa al 93 per cento) evidenzia come il programma sia contraddistinto dal formarsi di un cospicuo ammontare di residui passivi, che, quantunque in diminuzione rispetto all'esercizio 2015, trovano ragione nell'usuale disallineamento temporale tra procedure contabili di spesa e di rendicontazione degli stati di avanzamento lavori relativo alle opere pubbliche.

Le attività relative al programma 10 sono realizzate mediante trasferimenti ad enti attuatori (i trasferimenti di parte capitale, infatti, rappresentano la voce più rilevante) come è avvenuto per gli interventi per Roma Capitale, per il Giubileo 2000, per Expo Milano 2015, per l'Abruzzo, per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, per i nuovi edifici pubblici, e per dare attuazione alle Intese istituzionali di programma; mentre quelle relative a edilizia di servizio e interventi per dissesto, edilizia giudiziaria, ricostruzione zone terremotate, calamità, patrimonio culturale non statale e statale, nonché adeguamento infrastrutturale per le Capitanerie di Porto sono realizzate mediante assegnazioni di fondi ai Provveditorati Interregionali per le opere pubbliche, quali strutture periferiche del Ministero.

TAVOLA 11

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA - PROGRAMMA "OPERE STRATEGICHE, EDILIZIA STATALE ED INTERVENTI SPECIALI E PER PUBBLICHE CALAMITÀ"

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totale		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	2015	2016
Spese per il personale	73,44	61,54	73,36	61,47	77,89	77,53	0,48	0,55	*0,00*	*0,00*	-4,92	-16,53
di cui : imposte pagate sulla produzione	*4,50*	*3,67*	*4,50*	*3,67*	*4,57*	*4,58*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*-0,07*	*-0,91*
Consumi intermedi	13,02	11,80	4,75	10,73	2,16	5,29	2,59	5,44	*0,00*	*0,00*	8,27	1,07
Trasferimenti di parte corrente	5,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	*0,00*	*0,00*	5,00	0,00
Altre uscite correnti	1,17	65,25	1,16	64,94	1,01	64,94	0,15	0,00	*0,00*	*0,00*	0,01	0,31
di cui: interessi passivi	*0,01*	*0,01*	*0,01*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,01*	*0,01*
Spese correnti	92,63	138,59	79,26	137,14	81,06	147,76	3,22	5,99	*0,00*	*0,00*	8,35	-15,16
Investimenti fissi lordi	814,86	280,97	516,18	182,48	272,64	154,30	539,07	125,80	*295,53*	*97,62*	3,14	0,87
Trasferimenti di parte capitale	2.443,79	2.079,66	2.377,84	2.004,71	1.234,48	799,66	1.187,16	1.215,49	*43,56*	*10,25*	22,15	64,50
Spese in conto capitale	3.258,64	2.360,63	2.894,02	2.187,19	1.507,12	953,96	1.726,23	1.341,29	*339,09*	*107,87*	25,30	65,37
SPESE FINALI	**3.351,27**	**2.499,22**	**2.973,29**	**2.324,33**	**1.588,18**	**1.101,72**	**1.729,44**	**1.347,28**	*339,09*	*107,88*	**33,65**	**50,21**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tra i capitoli di spesa iscritti nel programma 10 rileva il capitolo 7060, che finanzia le opere di cui alla legge n. 443 del 2001 (c.d. legge-obiettivo)[35] e su cui grava più della metà delle risorse stanziate in corso d'esercizio sul programma. La scelta di superare la c. d. "legge-obiettivo" - mediante l'adozione del "nuovo Codice dei contratti pubblici" - ha fatto sì che si venisse a creare un'inevitabile fase di transizione per quegli interventi il cui *iter* realizzativo si pone a cavallo tra le due norme di riferimento.

Come risulta dalla tavola sottostante, sul predetto capitolo, nella ripartizione per piani gestionali, in coerenza con la distinzione tra Fondo opere e Fondo progetti[36] di cui al d.lgs. n. 229 del 2011, gli impegni di competenza sono pari a 1,4 miliardi, i pagamenti a 419,7 milioni ed i residui di competenza a 940,4 milioni. I pagamenti di competenza afferiscono a varie opere infrastrutturali, quali il sistema MO.SE., il sistema pedemontano lombardo, le tangenziali di Como e Varese, la metropolitana di Napoli e quella di Brescia, alcuni interventi di ex Autorità portuali (oggi Autorità di sistema portuali), alcuni interventi nel settore stradale di competenza di ANAS.

TAVOLA 12

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 migliaia)

Dati finanziari	Fondo opere	Fondo progetti	Reiscrizioni	Totale
Stanziamenti iniziali di competenza	5.931,72	1.394.481,65	0,00	1.400.413,36
Stanziamenti definitivi di competenza	5.931,72	1.304.941,55	49.235,48	1.360.108,75
Impegni di competenza	4.086,69	1.304.938,08	49.235,48	1.358.260,24
Pagamenti di competenza	481,35	369.976,15	49.235,48	419.692,98
Residui di nuova formazione	5.450,37	934.961,93	0,00	940.412,30

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Come già chiarito nella precedente relazione sull'esercizio 2015, all'esigenza di rivedere l'impianto normativo posto a base della pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture e degli insediamenti di particolare rilevanza per lo sviluppo del Paese si è risposto con l'abrogazione della legge-obiettivo e l'emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, che ha dato attuazione alla nuova disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici e concessioni recata dalle direttive 2014/23UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE. Il superamento della legge-obiettivo ha ricondotto la disciplina delle infrastrutture prioritarie alla legislazione ordinaria, e nello specifico agli artt. 200-203 del nuovo Codice, che, insieme all'Allegato infrastrutture del DEF 2017, hanno delineato un nuovo approccio alla realizzazione delle opere.

In particolare, il nuovo Allegato Infrastrutture al DEF 2017 mantiene il carattere programmatico[37], ma anticipa "l'individuazione dei bisogni infrastrutturali al 2030", delineando una modalità di selezione degli investimenti connessa ad una strategia di politica dei trasporti, con un programma di 119 interventi, di cui 73 programmi prioritari e 46 interventi prioritari che investono i settori di ferrovie, strade, autostrade, porti, interporti, aeroporti, città metropolitane e ciclovie, che dovranno essere ricompresi nel primo DPP. Le fonti di sostenibilità finanziaria dell'impianto programmatico indicate nel DEF 2017 (completamento degli interventi c.d. "invarianti"), quantificate in ulteriori 35 miliardi di euro rispetto alla quota già finanziata, sono

[35] 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 –, che contiene il quadro dello stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale.

[36] Il capitolo è ripartito, infatti, in Fondo opere e Fondo progetti, come previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 229 del 2011.

[37] Già presenti nell'allegato al DEF 2016 "Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica", che individuava le linee guida della programmazione: infrastrutture utili, snelle e condivise; integrazione modale e intermodalità; valorizzazione del patrimonio infrastrutturale esistente; sviluppo urbano sostenibile. Gli obiettivi delle linee guida sono rappresentate dalla accessibilità ai territori dell'Europa e all'area del Mediterraneo, qualità della vita e competitività delle aree urbane, mobilità sostenibile e sicura, sostegno alle politiche industriali di filiera.

indicate nelle disponibilità derivanti dall'attività di revisione di spesa[38] o revisione progettuale svolta dalla nuova STM, dal Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014-2020[39]; dal Fondo Infrastrutture, previsto dall'art. 202 del codice dei contratti pubblici[40], e dal Fondo Investimenti[41], previsto dall'art. 1, comma 140, legge n. 232 del 2016, da risorse private (per concessioni autostradali e aeroportuali), da fondi regionali e locali di cofinanziamento, anche a valere sui fondi europei. Il documento non quantifica il fabbisogno finanziario e temporale per la realizzazione di ciascuna opera, rinviando tale definizione alla redazione del DPP.

Nel programma di spesa in esame sono incluse le spese di funzionamento della nuova Struttura Tecnica di Missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'alta sorveglianza (STM), istituita per separare i compiti di indirizzo strategico attribuiti alla nuova struttura da quelli di gestione precedentemente attribuiti alla precedente struttura e ora ricondotti in capo ai Dipartimenti del Ministero[42]. Prevista dal d.m. n. 194 del 2015 per le attività di indirizzo e pianificazione strategica, ricerca, supporto e alta consulenza, valutazione, revisione della progettazione, monitoraggio e alta sorveglianza delle infrastrutture, con il d.lgs. n. 50 del 2016 sono state attribuite anche le funzioni rientranti nelle attribuzioni del nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, che fornisce supporto tecnico nella fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani programmi e politiche di intervento. In considerazione di ciò, l'organico è stato rimodulato, prevedendo un numero massimo di 83 unità, di cui, al dicembre 2016, ne risultano in servizio 39[43].

Le spese per la STM gravano sul capitolo 1080[44], con stanziamento definitivo pari a 5,44 milioni e impegni per 5,39. Tra i costi di funzionamento sostenuti nel 2016 rientrano quelli derivanti dalla stipula di due specifiche convenzioni[45], l'una con il Formez della durata di 18 mesi e per il complessivo valore di 1,4 milioni, l'altra, con Invitalia della durata di 24 mesi per il complessivo valore di 1,5 milioni.

---

[38] Con riferimento alla disciplina previgente, applicabile alle opere in corso alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 50 del 2016, si segnala che la Sezione centrale controllo preventivo di legittimità, con le deliberazioni nn. 3 del 2016, 4 del 2016 e 5 del 2016, ha avuto modo di precisare che l'utilizzo delle risorse del Fondo revoche, istituito dall'art. 32, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, è ammesso solo per gli interventi, "immediatamente cantierabili", ai sensi dell'art. 13, comma 4, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145. Con le medesime deliberazioni è stato, poi, precisato che per i progetti relativi ad opere finanziate per almeno il 50 per cento a carico dello Stato, di ammontare superiore a 25 milioni, è obbligatorio il parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici (art. 127 del d.lgs. n. 163 del 2006). Sempre in tema di opere strategiche si menziona la deliberazione n. 14 del 2016 con la quale è stato affermato che non costituisce opera strategica di preminente interesse nazionale l'acquisto di materiale rotabile se non funzionalmente collegato alla nuova infrastruttura.

[39] Il FSC garantisce copertura finanziaria al Piano Operativo del MIT. Tale Piano alloca nel suo complesso 11,5 miliardi di risorse del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 attraverso azioni ed interventi riferibili essenzialmente all'Obiettivo Tematico n. 7 dell'Accordo di partenariato "Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete".

[40] Ad oggi privo di fondi, ma finanziabile con le risorse previste dal comma 3 del medesimo articolo 202.

[41] Caratterizzato da un orizzonte programmatorio molto lungo (2032, coerente con l'orizzonte temporale preso in considerazione nel DEF 2017) che prevede una concentrazione dei finanziamenti nella prima fase programmatoria, destinati ad infrastrutture e ad interventi che discendono da tali obiettivi e strategie.

[42] Per una analisi più approfondita sulla fase di transizione tra la Struttura Tecnica di Missione precedente e quella istituita nel 2015 si veda il capitolo sul MIT, Relazione sul rendiconto generale dello Stato – esercizio 2015. Le difficoltà connesse alla fase di transizione tra la vecchia e la nuova STM emergono dalla relazione della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato avente ad oggetto "La ridefinizione dei rapporti contrattuali della società Stretto di Messina", approvata con la deliberazione n. 17/2016/G. In particolare nell'adunanza del 24 novembre 2016, il Ministero delle infrastrutture ha chiarito che le difficoltà descritte derivano dall'assenza di passaggio di consegne con la soppressa struttura, cosa che ha determinato un vulnus al principio della continuità amministrativa.

[43] L'organico è così composto: 1 coordinatore (in servizio), 14 esperti di alta consulenza (8 in servizio), 4 dirigenti (3 in servizio), 16 dipendenti (12 in servizio), 20 esperti a tempo determinato (15 in servizio), 25 progettisti (nessuno in servizio), 3 esperti in comunicazione (nessuno in servizio).

[44] Alimentato con le riassegnazioni degli introiti derivanti dalle tariffe per le operazioni in materia di motorizzazione.

[45] L'Amministrazione ha comunicato che tali consulenze specialiste esterne al perimetro dell'Amministrazione, sono necessarie "soprattutto per quanto riguarda le previsioni di domanda e per le indagini puntuali laddove, non sono risultati sufficienti i dati a disposizione delle società vigilate (ANAS, RFI), e gli strumenti e i sistemi di simulazione modellistica a disposizione del MIT non sono risultati consoni".

TAVOLA 13

CAPITOLO 1080 - SPESE PER IL FUNZIONAMENTO DELLA STRUTTURA TECNICA DI MISSIONE NONCHÉ PER LE ATTIVITÀ DI ISTRUTTORIA E MONITORAGGIO RELATIVE ALLA REALIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE E DEGLI INSEDIAMENTI PRODUTTIVI STRATEGICI E DI INTERESSE NAZIONALE

	(in migliaia)
Previsioni iniziali di competenza	3.300,00
Previsioni definitive di competenza	5.444,00
Impegni di competenza	5.390,71
Pagamenti di competenza	1.638,86
Residui di competenza	3.750,85

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Deve rilevarsi come la STM abbia assunto un ruolo centrale e strategico per i connessi profili di coordinamento delle attività in tema di infrastrutture, anche superiore a quello previsto dal Legislatore, se si considera che l'art. 214 del d.lgs. n. 50 del 2016 dispone che il MIT, *"può avvalersi"* (e non *"si avvale"*) della STM per le attività di indirizzo e pianificazione strategica, ricerca, supporto e alta consulenza, valutazione, revisione della progettazione, monitoraggio e alta sorveglianza delle infrastrutture.

Tra i compiti della STM, oltre alla predisposizione del DPP e DPGL, ad oggi non ancora ultimati, rientra anche l'attività della c.d. *"project review"*, prevista dall'art. 202 del nuovo Codice dei contratti pubblici, finalizzata alla revisione di progetti infrastrutturali eccessivamente costosi, sovradimensionati e non ancora realizzati[46], con l'obiettivo di ridefinirne le fasi realizzative e le caratteristiche funzionali[47], revocarne gli eventuali finanziamenti, i cui stanziamenti siano già iscritti nello stato di previsione del Ministero, riallocando le risorse recuperate nel nuovo Fondo per la realizzazione delle infrastrutture prioritarie, (che non risulta finanziato) previsto dall'art. 202, comma 1, lettera b). L'Allegato al DEF 2017 ha, inoltre, previsto una serie di revisioni progettuali (31, di cui 12 relative a ferrovie, 7 a strade, 4 a sistemi di trasporto rapido di massa, 5 ad aeroporti e 3 a porti ed interporti) per interventi programmati sino al 2030. Incerti[48] o almeno non conosciuti al momento rimangono, tuttavia, gli effetti finanziari connessi alla *project review,* in termini di revoca dei finanziamenti relativi ai progetti revisionati, la cui realizzazione, peraltro, è condizionata all'esito dell'eventuale contenzioso che potrebbe instaurarsi.

Con riferimento alle ipotesi in cui la revisione dei parametri e piani di previsione inseriti nello scenario progettuale comporti la modifica dei piani economici finanziari dei soggetti proponenti, la STM ha chiarito che le motivazioni dell'attività in essere non sono ascrivibili a

---

[46] Le disposizioni transitorie del codice (art. 216, comma 23) affermano che "i progetti preliminari relativi alla realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, non ancora approvati, possono essere oggetto di valutazione di fattibilità economico-finanziaria; la mancata approvazione può determinare la revoca delle procedure avviate".

[47] Tale attività si estrinseca in un'analisi valutativa dell'aspetto tecnico funzionale del progetto (anche in corso di realizzazione) volto ad aumentarne i benefici e gli impatti, a parità di costi di investimento, e/o ridurne i costi, a parità di impatti attesi, con conseguente ripensamento in ordine alla stessa prosecuzione di taluni interventi infrastrutturali (ad esempio la superstrada pedemontana Veneta; la pedemontana Lombarda; il corridoio autostradale E45-E55 Orte-Mestre), oppure può essere relativa alla fattibilità economico finanziaria complessiva di un progetto (non ancora avviato) e/o alla convenienza economica ed alla sostenibilità finanziaria del PEF, al fine di revocarne il finanziamento (o la dichiarazione di pubblica utilità).

[48] La STM ha comunicato che i tempi medi di esame dei singoli progetti sono variabili "in quanto ogni *project review* presenta caratteristiche e peculiarità specifiche; per fare alcuni esempi, per alcuni progetti di revisione complessi, come quello della Orte-Mestre, sono stati necessari 5 mesi; mentre altre tipologie di revisione, hanno comportato tempi minori (1-2 mesi di lavoro)".

responsabilità individuali, ma a cause di natura macroeconomica[49], o di natura pianificatoria[50], o di natura tecnica[51], ovvero relative ad una più generale necessità di rivedere la spesa pubblica[52].

Nel prendere atto di quanto comunicato dalla Struttura Tecnica di Missione, si osserva che l'esigenza di introdurre tale attività di revisione discende da una patologica durata dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche[53].

3.2.2. Programma "Sistemi stradali autostradali ferroviari ed intermodali"

Il programma è relativo agli interventi sulle infrastrutture di rete, la cui realizzazione è rimessa, in forza di atti concessori e di strumenti giuridici di programmazione, ai gestori quali ANAS per quanto riguarda la rete stradale, a RFI per quanto riguarda la rete ferroviaria ed ai singoli concessionari autostradali per quanto riguarda la rete autostradale. Gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a poco meno di 2,7 miliardi, di cui risultano impegnati circa 1,5 miliardi e pagati 718 milioni. I residui di nuova formazione son risultati pari a circa 1,9 miliardi.

Il programma risulta caratterizzato dalla gestione contabile relativa al Fondo unico ANAS (cap. 7002), nel quale confluiscono tutte le risorse prima allocate su diversi capitoli di bilancio del Ministero e di altri stati di previsione[54].

---

[49] Molti progetti, risalenti agli anni precedenti la crisi economica che si è verificata a partire dal 2008, si basano su previsioni di domanda di traffico con *trend* significativamente crescenti, poi smentite dall'effettivo calo degli spostamenti registrato a livello nazionale; i traffici tendenziali vanno quindi necessariamente rivisti, con un ridimensionamento importante dei dati di domanda.

[50] A partire dal 2001, la legge-obiettivo (legge n. 443 del 2001) ha favorito una selezione dei progetti in assenza di una visione unitaria del sistema dei trasporti nazionale, che ha comportato la produzione di progetti sovrabbondanti, non integrati, spesso non condivisi con il territorio e senza ottimizzazione dei costi. Il nuovo corso delle politiche di mobilità ha determinato l'esigenza di rivedere i progetti infrastrutturali in ottica di maggiore utilità, snellezza, condivisione con il territorio e nell'ambito di una visione unitaria dei fabbisogni per modalità di trasporto, con orizzonte al 2030.

[51] Molti progetti sono stati redatti all'inizio degli anni 2000, se non anche prima. In alcuni casi sono intervenute modifiche al quadro legislativo che ha comportato che molti progetti non risultino più conformi alla normativa tecnica (è il caso, ad esempio, delle gallerie stradali) ed è quindi necessario un aggiornamento.

[52] La crisi economica e la generale riduzione di risorse disponibili ha determinato la necessità di riduzione della spesa pubblica (*spending review*), in particolare, anche per le infrastrutture di trasporto.

[53] Sul punto si vedano le relazioni della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: la deliberazione 4/2017/G "Lo stato di realizzazione dei sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane", che evidenzia come le complesse procedure di approvazione dei progetti, le intervenute rimodulazioni e differimenti nei finanziamenti, l'elevato numero di varianti, oltre alla compartecipazione di più livelli di governo determinano lunghi tempi di realizzazione delle opere ed aumento dei costi; la deliberazione n. 13/2016/G " Lo stato di realizzazione della superstrada a pedaggio pedemontana Veneta", che evidenzia egualmente l'estrema lentezza dell'iter di realizzazione dell'opera, oltre a varie altre criticità (costi della struttura commissariale che si sommano a quelli per gli organi ordinariamente deputati; carenze progettuali; clausole contrattuali particolarmente favorevoli al concessionario; traslazione del rischio di mercato sul concedente in contraddizione alla ratio del ricorso alla finanza di progetto).

[54] La legge 28 dicembre 2015, n. 208, (legge di stabilità 2016), all'articolo 1, commi da 868 a 874, ha introdotto importanti modifiche sulla disciplina dei finanziamenti concessi ad ANAS e in modo particolare sulla gestione dei Contratti di Programma sottoscritti con la medesima società. Dette norme si propongono principalmente due obiettivi: da un lato, convogliare (a decorrere dal 1° gennaio 2016) tutte le risorse del bilancio dello Stato destinate ad ANAS in un apposito Fondo dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (commi 868-869); dall'altro lato, disciplinare, in una norma di rango primario, l'attuale regolazione del Contratto di Programma tra ANAS e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

TAVOLA 14

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA - PROGRAMMA "SISTEMI STRADALI AUTOSTRADALI FERROVIARI ED INTERMODALI"

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totale		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	2015	2016
Spese per il personale	9,33	16,66	8,97	15,96	10,64	15,87	0,07	0,08	*0,00*	*0,00*	-1,39	0,70
di cui: imposte pagate sulla produzione	*0,81*	*1,00*	*0,64*	*0,97*	*0,64*	*0,97*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,17*	*0,03*
Consumi intermedi	9,27	8,63	6,41	7,92	3,25	4,10	3,17	3,88	*0,00*	*0,06*	2,86	0,65
Altre uscite correnti	0,28	0,03	0,28	0,01	0,12	0,01	0,16	0,00	*0,00*	*0,00*	0,00	0,02
di cui: interessi passivi	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Spese correnti	**18,88**	**25,32**	**15,67**	**23,89**	**14,01**	**19,98**	**3,40**	**3,97**	***0,00***	***0,06***	**1,47**	**1,37**
Investimenti fissi lordi	1,87	0,58	1,01	0,18	0,71	0,14	1,16	0,44	*0,86*	*0,40*	0,00	0,00
Trasferimenti di parte capitale	941,82	2.636,89	774,88	1.493,12	412,54	698,05	518,95	1.938,83	*156,60*	*1.143,76*	10,34	0,01
Spese in conto capitale	**943,69**	**2.637,47**	**775,89**	**1.493,29**	**413,24**	**698,18**	**520,11**	**1.939,28**	***157,46***	***1.144,17***	**10,34**	**0,01**
SPESE FINALI	**962,57**	**2.662,79**	**791,56**	**1.517,18**	**427,25**	**718,17**	**523,51**	**1.943,24**	*157,46*	*1.144,23*	**11,81**	**1,38**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Più specificatamente con riguardo ai fondi ANAS, i commi 868-869 della legge di stabilità per il 2015 prevedono che le risorse del Fondo confluiscano sul conto di Tesoreria intestato alla medesima società e vengano utilizzate per il pagamento diretto delle obbligazioni relative ai quadri economici delle opere previste nella "parte investimenti" del Contratto di Programma 2015, i cui effetti andranno valutati in sede di relazione sul Rendiconto 2017. Tuttavia sin d'ora si rappresenta che la menzionata innovazione richiede una più incisiva attività di vigilanza da parte del Ministero.

Nell'ambito dell'attività di controllo esercitata su ANAS l'Amministrazione ha evidenziato la necessità di un percorso di miglioramento del processo di programmazione conformemente ai criteri di priorità delle opere indicati dalla competente Direzione generale, oltre all'adeguamento del processo di progettazione in coerenza con le disposizioni del nuovo Codice dei contratti pubblici. Bassa risulta la capacità d'impegno relativa alle opere di manutenzione straordinaria di cui al Contratto di Programma ANAS 2015, pari a circa il 50 per cento (234 milioni su un totale di 460 milioni stanziati) con una capacità di spesa, quindi, pari al 50 per cento[55].

3.3. Missione 19 "Casa e assetto urbanistico": Programma "Politiche abitative, urbane e territoriali"

La missione 19 è contraddistinta da un unico programma di spesa "Programma politiche abitative, urbane e territoriali", i cui stanziamenti sono destinati all'attuazione di piani e programmi a valenza pluriennale di intervento nel settore delle politiche abitative e urbane (Piano nazionale per le città, Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, Piano nazionale di edilizia abitativa), oltre alla gestione del Fondo per gli inquilini morosi.

Le risorse stanziate nell'esercizio 2016, pari a circa 393 milioni, risultano quasi interamente impegnate, sia per la parte corrente sia per la parte in conto capitale. Per la parte corrente si sottolineano i risultati finanziari relativi alla gestione del Fondo per gli inquilini morosi (risultano impegnati e pagati gli importi definitamente stanziati nel 2016, pari a circa 59 milioni), alla gestione dei contributi in conto interessi a istituti, a cooperative e Comuni (capitolo di spesa 1701); per la parte capitale le risultanze contabili relative al Fondo per l'attuazione del piano nazionale per le città (le somme stanziate di competenza risultano interamente impegnate per un

[55] Al fine di garantire ad ANAS una migliore capacità di programmazione nel Contratto di Programma 2016 – 2020 è stato introdotto il concetto di "manutenzione diffusa" nell'ambito delle categorie "pavimentazioni" e "barriere di sicurezza".

importo pari a circa 43 milioni), alle risorse per il programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà dei Comuni e degli Istituti Autonomi per le Case Popolari (le relative disponibilità di bilancio per il 2016, pari a circa 120 milioni, risultano interamente impegnate e pagate).

TAVOLA 15

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA - PROGRAMMA "POLITICHE ABITATIVE, URBANE E TERRITORIALI"

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totale		*di cui stanziamento*		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	*2015*	*2016*	2015	2016
Spese per il personale	3,10	3,16	3,10	3,16	3,42	3,41	0,02	0,01	*0,00*	*0,00*	-0,33	-0,26
di cui: imposte pagate sulla produzione	*0,19*	*0,19*	*0,18*	*0,19*	*0,18*	*0,20*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,01*	*0,00*
Consumi intermedi	0,73	0,12	0,39	0,10	0,23	0,06	0,16	0,05	*0,00*	*0,00*	0,34	0,01
Trasferimenti di parte corrente	206,04	121,36	187,03	121,13	167,07	98,27	19,96	24,34	*0,00*	*0,00*	19,01	-1,26
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	*130,66*	*62,20*	*130,66*	*62,20*	*130,66*	*62,20*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Altre uscite correnti	0,02	0,08	0,02	0,08	0,02	0,08	0,00	0,00	*0,00*	*0,00*	0,00	0,00
Spese correnti	**209,88**	**124,72**	**190,53**	**124,47**	**170,73**	**101,81**	**20,14**	**24,41**	***0,00***	***0,00***	**19,01**	**-1,51**
Investimenti fissi lordi	71,00	142,85	71,00	142,85	31,36	139,47	39,64	3,38	*0,00*	*0,00*	0,00	0,00
Trasferimenti di parte capitale	173,39	126,08	148,39	126,08	84,95	65,80	88,44	60,28	*25,01*	*0,00*	0,00	0,00
Spese in conto capitale	244,39	268,93	219,38	268,93	116,31	205,26	128,08	63,66	*25,01*	*0,00*	0,00	0,00
SPESE FINALI	**454,28**	**393,64**	**409,92**	**393,40**	**287,04**	**307,08**	**148,22**	**88,07**	***25,01***	***0,00***	**19,01**	**-1,51**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il Piano nazionale per le città è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso la realizzazione di abitazioni di edilizia residenziale nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati. A decorrere dall'esercizio finanziario 2012 e fino al 31 dicembre 2017, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stato istituito l'apposito "Fondo per l'attuazione del piano nazionale per le città", nel quale confluiscono le risorse, non utilizzate o provenienti da revoche relativamente ai programmi di cui al comma 5, art. 12, del citato decreto-legge n. 83 del 2012 e riassegnate sul capitolo 7365 dello stato di previsione di bilancio del Ministero (per un ammontare complessivo di 224 milioni). Nel corso dell'esercizio 2016, sul capitolo 7365 risultano stanziate[56] ed impegnate risorse per un ammontare di 43,3 milioni, pagate per un totale di 16,3 milioni, a favore delle città per anticipazioni lavori afferenti ad avvio opere e/o stati di avanzamento lavori.

Il Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica[57], relativo al quadriennio 2014-2017, è articolato in interventi finalizzati a rendere prontamente disponibili gli alloggi sfitti mediante lavorazioni di manutenzione e di efficientamento di non rilevante entità (di importo inferiore a 15.000 euro), da assegnare prioritariamente alle categorie sociali individuate dall'art. 1, comma 1, della legge 8 febbraio 2007, n. 9[58] (linea a) ed interventi di ripristino di alloggi di risulta e di manutenzione straordinaria

[56] Lo stanziamento iniziale, pari a 50 milioni, ha subito un taglio per un ammontare di circa 7 milioni.

[57] Ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge n. 47 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80.

[58] Famiglie con provvedimento di sfratto esecutivo e reddito inferiore a 27.000 euro con presenza nel nucleo familiare di ultrasessantacinquenni, portatori di handicap o minori. Le risorse relative alla linea a) sono allocate sul capitolo 7443, con risorse complessivamente pari a 67,9 milioni per le annualità comprese dal 2014 al 2017, giacenti presso la Cassa depositi e prestiti (5 milioni per il 2014, 20 milioni per il 2015, 20 milioni per il 2016 e 22,9 milioni per l'anno 2017)

cumulativamente ammissibili a finanziamento nel limite di 50.000 euro (linea b). Alla linea a) sono destinati 67,9 milioni per il periodo 2014-2017; alla linea b) 400,4 milioni.

Al Ministero spetta anche la fase di controllo e monitoraggio sullo stato di avanzamento dei singoli programmi regionali di recupero[59]. Il Ministero ha evidenziato ritardi nel completamento del programma[60], dovuti anche alla non efficiente capacità programmatoria delle Regioni[61], che hanno presentato richieste di rimodulazione degli interventi già formalmente ammessi a finanziamento.

L'Amministrazione ha comunicato che, al fine di minimizzare i rallentamenti nella realizzazione delle opere, le Regioni sono state invitate, a procedere comunque nella realizzazione degli interventi rimodulati nelle more dell'emanazione del decreto di approvazione delle specifiche rimodulazioni. Al riguardo si osserva che tale scelta potrebbe ingenerare un affidamento da parte delle Regioni in ordine alla positiva approvazione delle rimodulazioni proposte.

Il Piano Nazionale di edilizia abitativa, approvato con dPCM 16 luglio 2009, è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di case di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente a prima casa per ipotesi definite dalla norma[62]. Il sistema individuato dal Piano si articola sostanzialmente in tre macro-aree che comprendono una o più linee di intervento[63], di cui la parte maggiormente rilevante, in termini finanziari, risulta costituita dai programmi coordinati di intervento ricompresi dalla lettera b) alla lettera e) dell'art. 1, comma 1, del richiamato dPCM, per la cui attuazione è prevista la sottoscrizione di appositi accordi di programma.

Dai dati relativi al loro monitoraggio, al 31 dicembre 2014, risultano ultimati n. 2.711 alloggi a fronte di n. 17.101 previsti; al 31 dicembre 2015 n. 3384 alloggi a fronte di n. 16.736 previsti, mentre per il 2016 il Ministero ha comunicato che le Regioni non hanno provveduto all'inoltro dei dati di monitoraggio.

Gli evidenti e rilevanti ritardi attuativi evidenziano oggettivi limiti di programmazione e realizzazione degli interventi del suddetto Piano Nazionale, in relazione al quale già nei precedenti esercizi la Corte aveva espresso perplessità ed auspicato un ripensamento circa l'articolazione delle modalità di intervento pubblico a favore di opere di rifunzionalizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica già esistente.

---

per cui occorre annualmente chiederne il versamento in conto entrate del bilancio dello Stato (cap. 3570, capo XV) ai fini della successiva iscrizione sul capitolo.

[59] Operato attraverso la verifica delle informazioni inserite su apposito applicativo informatico da parte dei soggetti designati dagli enti attuatori degli interventi, messo a disposizione dal Ministero utilizzando lo 0,05 per cento delle riforme destinate alla linea b).

[60] Il programma ha preso avvio solo nel 2015 con l'emanazione dei decreti 16 marzo 2015 e 12 ottobre 2015, con cui sono stati effettuati i riparti delle risorse disponibili, individuati i criteri di selezione e le procedure di attuazione del programma, nonché l'assegnazione delle risorse alle Regioni nei limiti delle assegnazioni.

[61] Le Regioni interessate sono: Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia-Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia.

[62] Nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; giovani coppie a basso reddito; anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo della legge 8 febbraio 2007, n. 9; immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione.

[63] Edilizia residenziale pubblica (200 milioni); accordi di programma con le Regioni (377,8 più 112,2 milioni); sistema integrato dei fondi immobiliari (fino a 150 milioni).

MINISTERO DELLA DIFESA

Considerazioni di sintesi

1. Programmazione strategica e finanziaria: *1.1. Quadro di insieme delle missioni; 1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale*

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; 3.3. Programma 6 "Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari"; 3.4. Programma 8 "Missioni militari di pace"*

Considerazioni di sintesi

L'Italia costituisce l'avamposto del fianco sud della UE e della NATO e per questo è tra i Paesi maggiormente esposti alle nuove minacce asimmetriche: terrorismo, criminalità organizzata, immigrazione clandestina e instabilità dei governi.

Per fronteggiare questa situazione di forte rischio per la sicurezza nazionale, l'impegno della Difesa nel 2016 è stato notevole e diversificato, a partire dal presidio delle acque del Mediterraneo per il contrasto al traffico di migranti e per effettuare interventi di soccorso in mare delle imbarcazioni provenienti dal Nord Africa, facendo fronte, nel contempo, ad impegni assunti in ambito internazionale (NATO, UE, ONU) con l'invio di contingenti militari in missioni di pace o di contrasto al terrorismo o, anche, di protezione di interessi nazionali (es. *task force Praesidium* presso la diga di Mosul), oltre ai consueti apporti nelle organizzazioni internazionali.

Per quel che riguarda l'impiego fuori area in operazioni di contributo alla stabilità ed alla sicurezza internazionale, il contributo medio annuale di forze alle organizzazioni internazionali autorizzato nel 2016 è stato in media circa 6.100 uomini, impegnati in 32 missioni (di cui 3 a guida ONU, 9 a guida UE, 7 a guida NATO, 11 derivanti da accordi internazionali o da risoluzioni del Consiglio di sicurezza ONU) in 21 Paesi. Di queste missioni otto hanno come obiettivo il contrasto al terrorismo e al traffico dei migranti. A queste missioni si aggiungono le operazioni "Mare sicuro" nel Mediterraneo centrale – Stretto di Sicilia (con l'impiego da 4 a 5 unità navali e di assetti della Brigata San Marco) e "Strade sicure" per la vigilanza in patria a siti e obiettivi sensibili (con l'impiego da 6.300 a 7.050 militari di E.I., A.M., C.C.). Nel contesto dell'operazione "Mare sicuro" nel solo periodo 12 marzo 2015-31 dicembre 2016 sono stati recuperati 81.584 migranti e realizzati più di mille eventi SAR (ricerca e soccorso), consegnando quasi 1.300 scafisti all'autorità giudiziaria.

Altrettanto importante è stato il contributo nelle operazioni di soccorso delle popolazioni del centro Italia colpite dagli eventi sismici del 2016 con l'impiego di 1.840 unità e 650 mezzi.

Nel frattempo continua la realizzazione di programmi di acquisizione di sistemi d'arma, specialmente nel settore aeronautico (F-35) e navale (programma navale) con il contributo del Ministero dello sviluppo economico.

Il 2016 costituisce ancora un anno di transizione per il rinnovamento dello Strumento militare: difatti, l'attuazione del Libro bianco richiederà innanzitutto l'approvazione di un disegno di legge delega, il cui schema è stato approvato nel Consiglio dei Ministri n. 12 del 10 febbraio 2017 e presentato al Senato. Pertanto, sono ancora in attesa di definitiva approvazione i principali documenti del Libro bianco quali la "revisione strategica della difesa".

Nel 2016 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. L'Esercito ha implementato un'importante riorganizzazione degli alti comandi.

Prosegue il *trend* di riduzione del personale il cui completamento dovrà terminare nel 2024 con una forza militare pari a 150.000 unità, obiettivo ampiamente raggiungibile con gli strumenti in atto. Rimane, tuttavia, ancora problematico il rafforzamento della categoria dei volontari di truppa e l'obiettivo della metà del personale a tempo determinato e per due terzi di giovane età, richiedendo 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.

L'obiettivo è stato raggiunto anche relativamente al personale civile.

Per il personale dell'Arma dei Carabinieri, si assiste, invece, a carenze di organico. A fronte delle 114.778 unità in organico, la forza effettiva è pari a 102.014 unità, in leggera diminuzione rispetto alle 102.253 del 2015.

Nel 2016 le missioni condotte fuori area finanziate, con il decreto-legge di proroga, hanno avuto una rilevanza finanziaria pari a oltre 1,03 miliardi, 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.

Il contenzioso della Difesa in sede civile (circa 2400 cause) ha un valore di 1,471 miliardi, quello in sede amministrativa (circa 8.800 cause) di 534 milioni. Il settore che incide maggiormente sul contenzioso pendente, in termini di valore delle cause, continua ad essere quello dell'incidentistica aviatoria, di cui il disastro aereo del DC9 dell'Itavia di Ustica è la voce preponderante: i 14 processi vedono coinvolta sia la Difesa che il MIT per un valore complessivo di causa di 1,255 miliardi. I giudizi relativi all'esposizione all'uranio impoverito sono aumentati da 57 a 71 per un valore di circa 80 milioni.

Le risorse stanziate per il dicastero nel 2016 ammontano a 21,93 miliardi (+0,977 rispetto ai 20,95 del 2015) di cui impegnati 21,20 miliardi. L'incremento (che apparentemente ha invertito il ciclo in ribasso degli stanziamenti che si prolungava dal 2008) è dovuto in parte al contributo straordinario di 960 euro annue previste dall'art. 1, comma 972, della legge n. 208 del 2015 per il personale delle Forze Armate e di Polizia non destinatario di un trattamento retributivo dirigenziale (245 milioni), all'aumento delle dotazioni del Fondo scorta degli Enti della difesa (120 milioni) ed alla riallocazione presso il bilancio della difesa delle competenze accessorie del personale delle Forze Armate gravanti sui fondi di altri Ministeri a causa dell'entrata in vigore delle modalità di pagamento tramite cedolino unico.

Dei 21,93 miliardi, 19,52 sono di parte corrente (+1,35 miliardi rispetto ai 18,17 del 2015) e 2,4 di parte capitale (-0,38 miliardi rispetto ai 2,78 del 2015). La quota a carico del MISE nel settore dell'ammodernamento dei sistemi d'arma è pari, invece, a 2,7 miliardi (nel 2015 era di 2,38 miliardi).

Le spese militari ammontano nel 2016 all'1 per cento del Pil. Se l'Italia dovesse seguire gli indirizzi della *Wales summit declaration* del 2014, entro i prossimi 7 anni dovrebbe raddoppiare le spese militari in termini percentuali rispetto al Pil.

La spesa, per i motivi già enunciati, continua sempre maggiormente ad essere incentrata sul personale (79,34 per cento degli stanziamenti) in incremento rispetto al 2015, sia in termini percentuali (77,11 per cento) che assoluti (+1,24 miliardi).

Le spese di personale impegnate, comprensive anche degli emolumenti derivanti dalle missioni fuori area, ammontano a 17 miliardi di cui 6,21 (+920 milioni rispetto ai 5,29 miliardi del 2015) sul programma gestito dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, 4,90 (+290 milioni rispetto ai 4,61 miliardi del 2015) sul programma dello Stato Maggiore Esercito, 2,01

(+70 milioni rispetto a 1,94 del 2015) sul programma dello Stato Maggiore Marina (escluso il personale del Corpo delle Capitanerie di porto in carico al MIT), 2,44 (+60 milioni rispetto ai 2,38 del 2015) sul programma dello Stato Maggiore Aeronautica e 898 milioni (-121 milioni rispetto al 2015 in cui gli stanziamenti ammontavano a 1,19 miliardi) 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).

La quota destinata all'IRAP è rilevante: 953 milioni, ovvero 55 in più rispetto al 2015.

Invece sono in continuo calo le quote di stanziamento destinate alle spese in conto capitale, pari all'11,02 per cento (nel 2014 erano pari al 13,81 per cento e nel 2015 al 13,29 per cento del totale degli stanziamenti) e ai consumi intermedi, pari al 7,25 per cento (nel 2014 erano pari al 7,89 per cento e nel 2015 al 7,63 per cento).

1. Programmazione strategica e finanziaria

1.1. Quadro di insieme delle missioni

Le missioni in cui è articolato il bilancio della Difesa, come nei precedenti esercizi, sono quattro, sulle quali nel 2016 sono affluite risorse per 21,93 miliardi nelle seguenti percentuali: "Difesa e sicurezza del territorio" (miss. 5): 97,78 per cento, "Ricerca ed innovazione" (miss. 17): 0,26 per cento, "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche" (miss. 32): 1,28 per cento, "Fondi da ripartire" (miss. 33): 0,67 per cento.

Quindi la missione "Difesa e sicurezza del territorio" risulta del tutto preponderante. Essa ricomprende sei programmi, di cui quattro coincidenti con l'approntamento e l'impiego delle Forze Armate, attestati, quindi, sui CRA degli Stati maggiori di Forza Armata e sul Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, e due riguardanti approvvigionamenti militari e interventi indirettamente connessi con la difesa, entrambi attestati sul CRA - Segretariato generale.

La struttura dei programmi di spesa inseriti in tale missione deriva da un'applicazione del tutto particolare del dettato normativo (art. 21, comma 2, della legge n. 196 del 2006), che richiede che i programmi di spesa debbano essere correlati univocamente alle funzioni COFOG di secondo livello. Alla funzione COFOG di primo livello "difesa", quindi, corrispondono cinque funzioni di secondo livello (difesa militare, difesa civile, aiuti militari all'estero, ricerca e sviluppo della difesa, difesa non altrimenti classificabile)[1]. Nel contesto italiano il Ministero della difesa svolge la difesa militare, concorrendo anche alla difesa civile, che è attestata sul Ministero dell'interno.

La funzione COFOG "difesa militare", anziché essere attestata su un programma, nel bilancio dello Stato è attestata su cinque, di cui quattro corrispondenti, appunto, all'approntamento e impiego delle quattro Forze Armate ed una relativa agli approvvigionamenti militari. La funzione "difesa civile" non ha evidenza nel bilancio della Difesa in un programma, né in un capitolo di spesa particolare, in quanto gli assetti militari non sono dedicati in via esclusiva a questa funzione. Gli "aiuti militari all'estero" non si identificano con un programma preciso essendo gli interventi distribuiti su diversi programmi (se si considerano i soli capitoli 1170, 1171, 1173 e 7051 e non anche le missioni internazionali di pace[2] l'importo alla fine del 2016 è pari a 210,34 milioni). La funzione di "ricerca e sviluppo della difesa" trova evidenza nella missione "Ricerca e innovazione", mentre la "difesa non altrimenti classificabile" coincide con il programma "interventi non direttamente connessi con l'operatività dello Strumento militare".

Lo scostamento della struttura del bilancio della Difesa rispetto all'impostazione COFOG riguarda soprattutto le distinte funzioni di difesa militare e di ordine pubblico e sicurezza svolte dall'Arma dei Carabinieri: esse gravano su uno stesso programma (denominato "Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza"), benché appartengano a distinte funzioni COFOG, che nel bilancio dello Stato trovano luogo in distinte missioni (appunto la 5 – "Difesa e

[1] Il cui contenuto è anche rinvenibile dal documento recante "Classificazione internazionale della spesa pubblica per funzione (COFOG) secondo il Sistema dei Conti Europei SEC'95" dell'ISTAT.

[2] Il programma riguardante le "missioni militari di pace" è stato un programma "di transito" ovvero da esso transitavano le risorse provenienti dal MEF.

sicurezza del territorio" - e la 7 - "Ordine pubblico e sicurezza"). Peraltro, il Ministero dell'interno contribuisce al funzionamento dell'Arma anche con un proprio programma (7.9), incluso nella missione 7, intitolato "Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica", nonché con altri capitoli di spesa che riguardano tutte le Forze di Polizia.

Il "riepilogo delle dotazioni secondo l'analisi funzionale", che viene allegato al bilancio di previsione ai sensi dell'art. 21, comma 11, lett. d) della legge n. 196 del 2009, evidenzia in parte tale fenomeno, sebbene con talune aporie. Ad esempio, le spese gestite dall'Arma dei Carabinieri vengono divise al 50 per cento tra le funzioni "Difesa militare" e "Servizi di polizia", nonostante l'Arma svolga la seconda funzione[3] in misura prevalente rispetto alla prima.

In disparte la suddivisione fatta nel Documento programmatico pluriennale tra funzione difesa, funzione sicurezza del territorio, funzioni esterne e pensioni provvisorie del personale in ausiliaria, una maggiore aderenza rispetto alla classificazione COFOG riveste nel 2017 l'introduzione della missione "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", relativa ai nuovi compiti dell'Arma rilevati dalla soppressione del Corpo forestale dello Stato.

Nel bilancio della Difesa, in virtù del principio finalistico, sono comprese spese che in altri dicasteri sono allocate in programmi distinti: ad esempio l'equo indennizzo, la speciale elargizione, i trattamenti provvisori di pensioni e superstiti dovrebbero essere compresi nel programma protezione sociale (al 31 dicembre 2016 pari a 420,3 milioni)[4].

Ulteriore anomalia, che priva il bilancio di chiarezza e leggibilità, è l'allocazione dei principali programmi di approvvigionamento dei sistemi d'arma nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, nonostante la gestione degli stessi sia in capo alla Difesa.

Considerata la numerosità del personale (circa 300 mila unità), buona parte del bilancio è destinata al pagamento di imposte che refluiscono nei bilanci dello Stato, delle Regioni o degli Enti locali. Prendendo a riferimento solo l'IRAP, ovvero un'imposta regionale destinata al finanziamento della spesa sanitaria, il cui soggetto passivo è l'Amministrazione pubblica e la base imponibile sono le retribuzioni erogate ai lavoratori dipendenti, le somme impegnate nel 2016 sono state pari a 950 milioni circa[5], ovvero il 4,3 per cento dell'intero bilancio.

Nel 2016 non si rinvengono rispetto al 2015 significative modifiche nella suddivisione dei programmi che, sin dalla loro introduzione, sono stati riferiti principalmente all'approntamento e impiego di ciascuna Forza Armata e che quindi risentono di una forte caratterizzazione soggettiva.

Tali programmi comprendono le maggiori risorse finanziarie assegnate in bilancio che riguardano l'approntamento e l'impiego dello Strumento militare della Difesa. Ad essi, infatti, è assegnato il 78 per cento circa degli stanziamenti complessivi. Peraltro, l'Amministrazione della difesa si caratterizza per la complessità dell'architettura organizzativa della programmazione e della gestione degli stanziamenti[6], assumendo caratteri unici soprattutto al suo vertice, in quanto

---

[3] L'Arma dei Carabinieri è Forza Armata e Forza militare di Polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza (art. 155 COM). Quale componente specialistica dello Strumento militare assolve i compiti affidatigli dalla Difesa nei diversi scenari strategici attraverso propri assetti in possesso di un elevato grado di flessibilità, diversificato ed equilibrato, con specifiche capacità *expeditionary*, perfettamente integrabili in contesti interforze o multinazionali sia per la difesa e la sicurezza del territorio nazionale, sia per le operazioni di proiezione. Alle 8.600 unità destinate a compiti militari, l'Arma aggiunge quotidianamente personale dell'organizzazione territoriale che concorre alle funzioni di polizia militare e garantisce le condizioni di sicurezza nel territorio nazionale.

[4] Ma si pensi anche alla sanità militare, alla giustizia militare, all'assistenza al traffico aereo, al trasporto aereo di Stato, al servizio di culto, alla formazione e ai penitenziari militari. La quantificazione precisa delle spese destinate a queste esigenze è difficile da calcolare in quanto allocata su capitoli destinate ad altre esigenze.

[5] L'imposta trova imputazione su 20 capitoli di bilancio (1022, 1023, 1025, 1109, 1110, 1111/1-2-4, 1210, 1211, 1214, 4203, 4204, 4205, 4323, 4324, 4325, 4473, 4474, 4475, 4812, 4813).

[6] Il processo di programmazione generale è basato su tre livelli: il primo, di carattere politico-strategico di competenza dell'Autorità politica (parlamentare e governativa); il secondo, ricade sotto la responsabilità del Ministro della difesa e si esprime attraverso il piano delle *performance* e la direttiva ministeriale; il terzo, di carattere strategico-militare è di competenza dello Stato Maggiore della Difesa che definisce i requisiti e le capacità dello Strumento militare. Il Capo di SMD, infatti, è responsabile della programmazione generale finanziaria (organo programmatore di vertice interforze - OPI) e degli obiettivi strategici e titolare del "controllo operativo" di tutti i fondi. Per la sua attività si avvale degli altri organi programmatori della difesa di 1° livello (OP), che si identificano nello Stato Maggiore della Difesa e nei

il Capo di Stato Maggiore Difesa, nonostante predisponga, sentiti i Capi di Stato Maggiore di Forza Armata e il Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, in relazione ai compiti militari dell'Arma, la pianificazione generale finanziaria e quella operativa interforze (art. 26 del COM), definendo i conseguenti programmi tecnico-finanziari, non è Centro di responsabilità amministrativa, ma è sovraordinato a quattro dei sette centri di responsabilità, ovvero i Capi di Stato maggiore di Forza Armata, ed è in posizione gerarchica funzionalmente superiore ad un quinto centro, il Segretario generale.

Solo nel 2017 si assisterà ad una parziale revisione dell'assetto dei programmi, con la soppressione della missione 17 "Ricerca e innovazione" e del programma "Missioni militari di pace", nonché con l'inserimento della missione 18.

1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale

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.

Come nello scorso esercizio, il Piano della *performance* 2016-2018 include la direttiva generale per l'attività amministrativa e gli obiettivi del Ministero da realizzare nel corso del triennio, discendenti da tre priorità politiche: l'operatività e l'impiego dello Strumento militare (PP1), il suo ammodernamento (PP2) e la riorganizzazione, la revisione della *governance* e il miglioramento dei processi (PP3). Tali priorità sono dirette a realizzare obiettivi strategici ed operativi, proseguendo nel processo di revisione della spesa con una razionalizzazione dello Strumento militare, ridotto ma tecnicamente avanzato e proiettabile nei vari teatri operativi.

La prima priorità, consistente nella capacità operativa, costituisce il *core business* della Difesa: lo Strumento militare deve essere interforze, internazionale, interoperabile, impiegabile prioritariamente nella Regione euro-mediterranea, ma capace di partecipare attivamente alle esigenze NATO e UE. La priorità n. 1 si rivolge nel 2016 principalmente alla revisione della struttura della formazione richiedendone la direzione unitaria, l'omogeneità per evitare duplicazioni, l'ispirazione ai principi della formazione continua, della massima sinergia organizzativa per le attività comuni alle diverse Forze Armate e dell'armonizzazione e internazionalizzazione dei percorsi formativi. Infine la priorità si rivolge alla creazione di una nuova struttura della Riserva volontaria.

Riveste carattere funzionale rispetto alla capacità operativa richiesta la seconda priorità dell'ammodernamento e rinnovamento, i cui requisiti principali sono lo sviluppo di capacità multiformi di deterrenza convenzionale integrabili in dispositivi multinazionali e proiettabili, nonché lo sviluppo della difesa contro la minaccia cibernetica e delle capacità di intelligence e di intervento con forze speciali. Si fissano anche i principi di riferimento per le progettualità future, da realizzarsi mediante piattaforme e sistemi ad architettura aperta, modulari, con tecnologie *dual use*, includendo nei contratti di acquisto il supporto logistico, l'addestramento iniziale e gli aggiornamenti periodici, con preferenza verso processi di "acquisizione a spirale".

La revisione della *governance,* la razionalizzazione dell'organizzazione e il miglioramento dei processi e della gestione delle risorse umane costituiscono la terza priorità, secondo un processo di riforma che si basa su tre principi: 1) organizzazione per funzioni strategiche, eliminando ogni duplicazione e accorpando le unità che svolgono le medesime funzioni; 2) unicità di comando affiancato a direzione centralizzata ed esecuzione decentrata; 3) efficienza ed economicità di funzionamento.

Come si evince dalle tavole seguenti sono complessivamente assegnati ai sette Centri di responsabilità 67 obiettivi, di cui 20 strategici e 47 operativi. Non sono presenti obiettivi strutturali. La maggior parte degli obiettivi sono intestati al Segretariato generale della Difesa il

---

Centri di responsabilità amministrativa (gli Stati Maggiori di Esercito, Marina e Aeronautica, il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, il Segretariato generale/DNA e l'Ufficio centrale di bilancio).

cui operato è presente in tutte le priorità politiche. L'obiettivo strategico n. 20 si riferisce al programma missioni militari di pace ed è inserito nella priorità "Operatività e impiego dello Strumento militare" ma non è correlato ad alcun Centro di responsabilità[7].

TAVOLA 1

OBIETTIVI DELLA DIRETTIVA 2016 PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ

Cdr	Totale complessivo	Strategici	Operativi
Arma dei Carabinieri	6	3	3
Esercito Italiano	3	1	2
Marina Militare	4	1	3
Aeronautica Militare	3	1	2
Segretariato generale della difesa	36	9	27
Ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari	10	3	7
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	3	1	2
Programma missioni militari di pace (obs 20)	2	1	1
TOTALE	**67**	**20**	47

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Direttiva annuale 2016

TAVOLA 2

OBIETTIVI DELLA DIRETTIVA 2016 PER PRIORITÀ POLITICA/MISSIONE/C.D.R.

Priorità politica	missione	Cdr	Totale complessivo	Strategici	Operativi
Operatività e impiego dello Strumento militare	Difesa e sicurezza del territorio	Arma dei Carabinieri (obs 001)	2	1	1
		Esercito Italiano (obs 003)	3	1	2
		Marina Militare (obs 004)	4	1	3
		Aeronautica Militare (obs 005)	3	1	2
		Segretariato generale della difesa (obs 007 - 009 - 011)	11	3	8
	Fondi da ripartire	Arma dei Carabinieri (obs 017)	2	1	1
		Ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari (obs 018)	2	1	1
		Segretariato generale della difesa (obs 019)	2	1	1
		Programma missioni militari di pace (obs 20)	2	1	1
		Totale priorità politica	**31**	**11**	**20**
Ammodernamento dello Strumento	Difesa e sicurezza del territorio	Arma dei Carabinieri (obs 002)	2	1	1
		Segretariato generale della difesa (obs 010)	3	1	2
	Ricerca e innovazione	Segretariato generale della difesa (obs 013)	2	1	1
		Totale priorità politica	**7**	**3**	**4**
Razionalizzazione del modello organizzativo e miglioramento della *governance*	Difesa e sicurezza del territorio	Segretariato generale della difesa (obs 006 - 008 - 012)	18	3	15
	Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (obs 014)	3	1	2
		Ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari (obs 015 - 016)	8	2	6
		Totale priorità politica	**29**	**6**	**23**
		Totale complessivo	**67**	**20**	**47**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Direttiva annuale 2016

In tema di risorse umane si persegue l'obiettivo di ridurre le unità di Esercito, Marina e Aeronautica a 150 mila entro il 2024 e di disporre di un'unica forza integrata più economica rispetto all'attuale, più giovane e più professionalizzata. Per quanto riguarda il personale civile (da ridurre a 20 mila unità entro il 2024) l'obiettivo è quello di migliorarne l'integrazione e di

[7] Il programma "Missioni militari di pace", condiviso con il MEF, non riceve alcuna dotazione finanziaria iniziale sui capitoli dello stato di previsione del Ministero della difesa, ma ad esso risultano intestati un obiettivo strategico e un obiettivo operativo.

valorizzarne la professionalità in quelle attività non necessariamente di pertinenza del personale militare.

Complessivamente dalle tre priorità politiche discendono 20 obiettivi strategici che riprendono sostanzialmente quelli del 2015, di cui 11 afferiscono alla priorità politica n. 1, tre alla n. 2 e 6 alla n. 3. Dai 20 obiettivi strategici discendono 47 obiettivi operativi e 298 programmi operativi. Gli obiettivi sono soggetti ad un monitoraggio sia per i profili finanziari associati alla missione, che per quanto riguarda la coerenza dei risultati conseguiti rispetto alla priorità politica.

Il Libro Bianco, presentato nel 2015, attende ancora l'emanazione dei primi provvedimenti di revisione e riorganizzazione della formazione e del funzionamento delle Forze Armate previsti nell'ultimo capitolo, *in primis* la Revisione strategica della difesa[8].

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Le risorse finanziarie assegnate al Ministero della difesa nel 2016 ammontano a 21,9 miliardi, di cui 19,5 miliardi di parte corrente e 2,4 miliardi di parte capitale. L'esame finanziario-contabile evidenzia una variazione significativa con quanto registrato nello scorso esercizio: infatti, si registra un incremento di circa un miliardo degli stanziamenti definitivi, imputabile ad un aumento per 1,3 miliardi delle spese di parte corrente e ad una riduzione di circa 300 milioni delle spese in conto capitale.

Da osservare che l'aumento delle spese di parte corrente è dovuto essenzialmente alla voce dei redditi da lavoro dipendente, come si dettaglierà in seguito.

Si evidenzia che gli stanziamenti complessivi definitivi a favore del settore della difesa sono costituiti anche da 2,7 miliardi (2,4 miliardi nel 2015) iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico (missione 11, programma 5)[9], 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 (24,6 miliardi), sono le seguenti: Difesa 89 per cento, MISE 11 per cento, in tendenziale aumento rispetto agli stanziamenti del 2015.

Dall'analisi dello scostamento tra i dati previsionali e definitivi emerge per le spese di parte corrente un aumento pari a 1,8 miliardi (circa il 10 per cento) e, per le spese in conto capitale, di 135 milioni (circa il 4 per cento). In particolare l'integrazione degli stanziamenti di competenza deriva per il 53 per cento circa (1.034,7 milioni) dai fondi assegnati per le missioni internazionali.

---

[8] Recentemente, in esito ai lavori del "Comitato guida per l'implementazione del Libro Bianco", del "Comitato di coordinamento e verifica della coerenza" del Gabinetto del Ministro e del Comitato Tecnico-Scientifico, nel Consiglio dei Ministri n. 12 del 10 febbraio 2017 è stato approvato uno schema di disegno di legge presentato al Senato (AS 2728) contenente le deleghe al Governo per la revisione del modello operativo delle Forze Armate, la rimodulazione del modello professionale e altre disposizioni in materia di personale e la riorganizzazione del sistema della formazione. E' prevista una legge di riorganizzazione dei vertici del Ministero della difesa e delle relative strutture, conferendo tre deleghe al Governo per la revisione del modello operativo delle Forze Armate (art. 8), la rimodulazione del modello professionale e in materia di personale militare e civile (art. 9) e la riorganizzazione del sistema della formazione (art. 10) da esercitarsi entro un anno dall'entrata in vigore della legge.

[9] 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 comma 30 legge n. 147 del 2013). I capp. 7420/7 e 7421/1 sono misti in quanto le risorse allocate riguardano sia la legge n. 808 del 1985 che i programmi per la Difesa.

TAVOLA 3

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER TITOLO DI SPESA

(in milioni)

Titoli	Esercizio	Stanziamento iniziale	Variazioni stanziamento	di cui reiscrizioni	Stanziamento definitivo	Var. anno precedente Stanz. Def.	% sul totale Stanz. def.
Titolo I	2014	17.084,44	1.060,89	128,47	18.145,33	-603,76	86,19
	2015	16.901,37	1.265,48	67,29	18.166,85	21,52	86,71
	2016	17.700,52	1.811,69	39,80	19.512,21	1.345,36	88,98
Titolo II	2014	3.227,89	-321,17	156,89	2.906,72	-536,09	13,81
	2015	2.469,83	314,82	137,82	2.784,66	-122,07	13,29
	2016	2.281,09	135,58	212,95	2.416,67	-367,98	11,02
Spese complessive	**2014**	**20.312,33**	**739,72**	**285,35**	**21.052,05**	**-1.139,85**	**100,00**
	2015	**19.371,21**	**1.580,30**	**205,11**	**20.951,50**	**-100,55**	**100,00**
	2016	**19.981,61**	**1.947,27**	**252,75**	**21.928,89**	**977,38**	**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[10]:

TAVOLA 4

SPESE MILITARI: CONFRONTO TRA PAESI NATO

(in milioni)

Stato	Valuta nazionale	Spese per la Difesa (in milioni in valuta dei singoli Stati) a prezzi correnti	Spese per la Difesa (milioni di dollari) 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

* Valore nominale del Pil in milioni di euro 1.663.833.

Fonte: *NATO Semestrial Statistical Memorandum, 04 luglio 2016- DPP(2016)0357*

[10] 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.

Dallo scorso esercizio finanziario il contributo che il Ministero dello sviluppo economico eroga, per le esigenze della Difesa è inserito nel budget comunicato alla NATO e, pertanto, viene preso in considerazione in termini di apporto percentuale alla spesa militare. Le somme includono le spese per le missioni internazionali.

La spesa italiana per la Difesa risulta essere inferiore in valore assoluto solo a quella di Stati Uniti, Regno Unito, Francia e Germania, mentre il rapporto percentuale rispetto al Pil appare sostanzialmente comparabile a quello della Germania, Stato che per connotazioni politiche, strutturali e di sensibilità dell'opinione pubblica presenta caratteristiche similari a quelle nazionali[11].

Nella tavola seguente vengono analizzati gli stanziamenti definitivi di competenza nel triennio 2014-2016, classificati per categorie di spesa.

TAVOLA 5

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE DI SPESA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo			Variazione anno precedente			% sul Totale		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Spese per il personale	16.061,46	16.156,71	17.398,05	-446,61	95,24	1.241,35	76,29	77,11	79,34
di cui imposte pagate sulla produzione	*902,06*	*899,25*	*988,30*	*17,91*	*-2,82*	*89,05*	*4,28*	*4,29*	*4,51*
Consumi intermedi	1.661,04	1.599,30	1.591,02	-199,16	-61,74	-8,28	7,89	7,63	7,26
Trasferimenti di parte corrente	284,08	274,37	260,12	4,03	-9,71	-14,25	1,35	1,31	1,19
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*41,75*	*64,81*	*47,66*	*-3,05*	*23,07*	*-17,16*	*0,20*	*0,31*	*0,22*
Altre uscite correnti	138,75	136,48	263,02	37,98	-2,27	126,54	0,66	0,65	1,20
di cui interessi passivi	*0,54*	*0,93*	*0,93*	*-0,14*	*0,40*	*-0,01*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
SPESE CORRENTI	**18.145,33**	**18.166,85**	**19.512,21**	**-603,76**	**21,52**	**1.345,36**	**86,19**	**86,71**	**88,98**
Investimenti fissi lordi	2.869,59	2.743,44	2.368,61	-537,68	-126,15	-374,83	13,63	13,09	10,80
Trasferimenti in c/capitale	35,13	39,23	47,23	0,01	4,10	8,00	0,17	0,19	0,22
Altre spese in conto capitale	2,00	1,98	0,83	1,57	-0,02	-1,15	0,01	0,01	0,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	**2.906,72**	**2.784,66**	**2.416,67**	**-536,09**	**-122,07**	**-367,98**	**13,81**	**13,29**	**11,02**
SPESE FINALI	**21.052,05**	**20.951,50**	**21.928,89**	**-1.139,85**	**-100,55**	**977,38**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La spesa prevalente risulta essere quella di personale, il cui rapporto con gli stanziamenti totali (79,3 per cento) è in incremento percentuale rispetto al 2014 (76,3 per cento) e al 2015 (77,1 per cento).

Risultano, invece, in continua diminuzione le quote degli stanziamenti destinate agli investimenti fissi lordi, il 10,8 per cento (nel 2014 il 13,6 per cento e nel 2015 il 13,1 per cento del totale degli stanziamenti), e ai consumi intermedi, il 7,5 per cento (nel 2014 il 7,8 per cento e nel 2015 il 7,6 per cento), da imputarsi alle riduzioni effettuate sul capitolo 7120, relativo alle spese per costruzione e acquisizione di impianti e sistemi d'arma[12].

Si segnala, infine, una significativa diminuzione dei trasferimenti di parte corrente alle Amministrazioni pubbliche per un importo pari a circa 17,1 milioni.

Effettuando un'analisi sulla capacità di programmazione del Ministero emerge che gli stanziamenti definitivi di competenza rispetto a quelli iniziali sono aumentati di 1,9 miliardi, imputabili quasi interamente alle categorie relative ai consumi intermedi per circa un miliardo ed ai redditi da lavoro dipendente per 782,6 milioni[13].

---

[11] La *Wales summit declaration* del 4 settembre 2014 ha auspicato il raggiungimento dell'obiettivo del 2 per cento del Pil entro il 2024 evidenziando 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.

[12] In particolare, dal raffronto 2015-2016 emerge che su questo capitolo le maggiori riduzioni riguardano il piano gestionale 2 relativo ai settori della componente aerea e spaziale per un importo pari a 293,2 milioni e del piano gestionale 3 relativo alla componente terrestre per un importo pari a 69,7 milioni.

[13] Parte delle variazioni di stanziamento effettuate su questi importi derivano dalle misure stabilite nel decreto-legge n. 67 del 2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 131 del 2016, sulle missioni internazionali di pace.

2.2. Analisi della gestione delle spese

Il bilancio del Ministero è ripartito in 4 missioni, una, "Difesa e sicurezza del territorio", istituzionale del Ministero, le altre, di carattere trasversale e comuni a tutte le Amministrazioni. La missione citata presenta uno stanziamento definitivo di 21,4 miliardi che assorbe la quasi totalità delle risorse assegnate allo stato di previsione.

I risultati finanziari della gestione 2016 del Ministero evidenziano che quasi la totalità delle risorse stanziate (96,6 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 93,6 per cento, con significative differenze tra la spesa di parte corrente (97,2 per cento) e quella in conto capitale (53,9 per cento)[14].

TAVOLA 6

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER MISSIONE

(in milioni)

missione	Stanziamento iniziale		Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui finali		Residui finali Stanz.	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
005. Difesa e sicurezza del territorio	18.806,12	19.003,59	20.469,69	21.443,47	20.080,55	20.738,32	18.768,58	19.423,24	1.459,65	1.378,48	145,24	53,35
017. Ricerca e innovazione	58,14	48,14	52,55	58,38	32,85	57,31	6,49	11,33	26,36	47,05	0,00	1,07
032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	248,62	249,75	275,63	280,23	271,34	273,74	269,95	272,00	1,52	2,50	0,09	0,31
033. Fondi da ripartire	258,34	680,13	153,64	146,80	139,15	132,54	139,15	132,54	0,01	0,01	0,01	0,01
Totale	**19.371,21**	**19.981,61**	**20.951,50**	**21.928,89**	**20.523,89**	**21.201,91**	**19.184,16**	**19.839,11**	**1.487,54**	**1.428,03**	**145,34**	**54,74**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nella seguente tavola gli stessi dati vengono illustrati in base alla natura della spesa.

TAVOLA 7

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER CATEGORIE DI SPESA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Res N Form Totali		Res N Form Stanz		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	16.156,71	17.398,05	15.970,98	17.006,89	15.871,48	16.939,90	213,49	74,52	113,63	0,01	71,74	383,64
di cui imposte pagate sulla produzione	*899,25*	*988,30*	*898,10*	*953,31*	*893,35*	*952,03*	*5,07*	*1,53*	*0,00*	*0,00*	*0,83*	*34,74*
Consumi intermedi	1.599,30	1.591,02	1.579,62	1.579,02	1.220,60	1.215,06	359,04	364,05	0,02	0,09	19,66	11,91
Trasferimenti di parte corrente	274,37	260,12	270,98	259,82	267,49	256,62	5,61	6,17	0,00	0,00	1,27	-2,67
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*64,81*	*47,66*	*61,59*	*47,43*	*57,45*	*42,80*	*4,13*	*4,63*	*0,00*	*0,00*	*3,23*	*0,23*
Altre uscite correnti	136,48	263,02	124,30	249,18	119,30	247,34	5,00	1,84	0,00	0,00	12,17	13,83
di cui interessi passivi	*0,93*	*0,93*	*0,92*	*0,90*	*0,91*	*0,89*	*0,01*	*0,01*	*0,00*	*0,00*	*0,01*	*0,03*
SPESE CORRENTI	**18.166,85**	**19.512,21**	**17.945,88**	**19.094,91**	**17.478,87**	**18.658,92**	**583,14**	**446,58**	**113,65**	**0,09**	**104,84**	**406,71**
Investimenti fissi lordi	2.743,44	2.368,61	2.552,62	2.073,06	1.679,91	1.146,25	888,58	967,34	15,87	40,53	174,96	255,03
Trasferimenti in c/capitale	39,23	47,23	25,39	33,94	25,39	33,94	13,84	13,29	13,84	13,29	0,00	0,00
Altre spese in conto capitale	1,98	0,83	0,00	0,00	0,00	0,00	1,98	0,83	1,98	0,83	0,00	0,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	**2.784,66**	**2.416,67**	**2.578,01**	**2.107,00**	**1.705,30**	**1.180,19**	**904,40**	**981,46**	**31,69**	**54,64**	**174,96**	**255,03**
SPESE FINALI	**20.951,50**	**21.928,89**	**20.523,89**	**21.201,91**	**19.184,16**	**19.839,11**	**1.487,54**	**1.428,03**	**145,34**	**54,74**	**279,80**	**661,74**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[14] 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.

L'esame finanziario-contabile per categorie di spesa, a livello generale, mette in luce significative differenze rispetto a quanto registrato negli ultimi esercizi per quanto riguarda la voce redditi da lavoro dipendente.

In particolare si rileva un incremento di circa 1,2 miliardi rispetto al 2015.

L'incremento è dovuto, per circa 245 milioni, al contributo straordinario di 960 euro annue (c.d. *bonus* 80 euro non legato al reddito a differenza dell'analogo contributo destinato ai dipendenti privati) previsto, per il personale delle Forze Armate e di Polizia non destinatario di un trattamento retributivo dirigenziale, dall'art. 1, comma 972, della legge n. 208 del 2015[15] e alla riallocazione presso il bilancio della Difesa delle competenze accessorie del personale delle Forze Armate fino al precedente esercizio gravanti sui fondi di altri Dicasteri (in particolare Arma dei Carabinieri presso il Ministero dell'interno) a causa dell'entrata in vigore delle modalità di pagamento tramite cedolino unico.

Infatti, l'adozione di tale sistema ha determinato il trasferimento di alcune competenze (in particolare quelle accessorie) del personale delle Forze Armate in servizio presso altre Amministrazioni dai bilanci di altri dicasteri a quello del Ministero della difesa.

Al contrario si rileva una riduzione degli stanziamenti in conto capitale che diminuiscono di circa 368 milioni, per la maggior parte imputabile agli investimenti fissi lordi, come già detto in precedenza.

Per quanto riguarda i consumi intermedi e gli investimenti fissi lordi si rileva che poco più di 761 milioni sono stati affidati con procedura negoziata senza preventiva pubblicazione del bando ai sensi dell'art. di cui all'art. 63 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 come da seguente tavola:

TAVOLA 8

RIEPILOGO DELLE PROCEDURE NEGOZIATE PER CONSUMI INTERMEDI E INVESTIMENTI FISSI LORDI

(in migliaia)

CRA/DIREZ GEN	N. procedure	Importo procedure
ARMAEREO	26	347.082,0
COM. GEN. CARAB.	49	28.234,7
COMMISERVIZI	32	99.013,8
GENIODIFE	10	3.168, 6
SMM	29	17.295,1
NAVARM	73	171.316,8
SMA	72	61.954,3
SME	24	22.213,2
TELEDIFE	4	1.596,7
TERRARM	15	9.355,4
Totale complessivo	**334**	**761.230,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della difesa

A ricorrere maggiormente a questa modalità di selezione del contraente sono le Direzioni che si occupano di armamenti aeronautici (Armaereo con 347 milioni), di quelli navali (Navarm con 171 milioni), nonché la Direzione generale di commissariato (Commidife con 99 milioni)[16].

---

[15] La spesa autorizzata per tutti i Ministeri, inizialmente pari 510 milioni, è stata poi ridotta dall'art. 4, comma 11, del DL n. 67 del 2016 di euro 23.857.204, al fine di provvedere alla copertura del corrispondente onere previsto dalla stessa disposizione per la proroga dell'impiego di personale militare per le esigenze di sicurezza del Giubileo straordinario della Misericordia. Per la Difesa i capitoli sul cui piano gestionale 49 è gravato il contributo sono i capitoli 1009, 1100, 1207, 4191, 4311, 4461, 4800.

[16] Sulla materia l'ANAC è intervenuta, con apposito parere AG 41/16/AP adottato con delibera n. 1032 del 5 ottobre 2016, su un quesito posto dalla Direzione generale degli armamenti aeronautici e per l'aeronavigabilità, in merito al profilo dei diritti di esclusiva quale presupposto di una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, stabilendo che l'infungibilità del servizio o della fornitura è la condizione che deve sussistere anche nell'ipotesi di diritti di esclusiva. La verifica dell'infungibilità compete all'Amministrazione tenuta quantomeno ad avviare un'indagine di mercato all'esito della quale accertare le ragioni tecniche o i diritti di esclusiva che determinano l'assenza di concorrenza e la necessità di concludere il contratto con un solo operatore economico.

Il contenzioso della Difesa in sede civile (circa 2400 cause) ha un valore di 1,471 miliardi, quello in sede amministrativa (circa 8.800 cause) di 534 milioni.

L'incidentistica aerea continua ad essere il settore del contenzioso più rilevante in termini di possibile impatto finanziario. Ministero della difesa e 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 2016 i 14 processi (di cui 3 in primo grado, 10 in appello e 1 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 1,255 miliardi. Nel 2016 quattro di dette cause, il cui valore è stato ridotto dal giudice di prime cure, sono transitate al grado di appello. Una causa è stata chiusa in Cassazione con esito sfavorevole per l'Amministrazione ricorrente[17].

Le cause pendenti relative al risarcimento danni da esposizione ad uranio impoverito, escluse quelle pendenti presso questa Corte dei conti, per il riconoscimento del trattamento pensionistico privilegiato militare, sono aumentate da 57 del 2015 a 71 del 2016 per un valore totale passato da 60,15 milioni a 80,81 milioni, davanti al giudice sia civile (nel 2015 31 cause per un valore complessivo di 27,5 milioni nel 2016 37 cause per un valore complessivo di 35,6 milioni) che amministrativo (nel 2015 26 cause per un totale di 2,3 milioni, nel 2016 34 cause per un valore di 45,1 milioni). Nel 2016 sono stati definiti 3 contenziosi di cui uno con esito sfavorevole a seguito di ordinanza della Corte di Cassazione, uno favorevole con sentenza di 1° grado del Tribunale di Roma ed uno sfavorevole del TAR Puglia – Sez. dist. Lecce.

Si osserva, in merito, che la gestione del contenzioso necessita di uno strumento ordinamentale più incisivo, essendo carente di una figura di coordinamento e indirizzo delle attività di difesa giudiziale e stragiudiziale.

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[18].

Con riferimento alla classificazione politica per missioni e programmi, gli stanziamenti allocati quasi esclusivamente sulla missione 5, "Difesa e sicurezza del territorio", che copre il 97,8 per cento delle risorse stanziate, si distribuiscono sostanzialmente sui programmi intestati alle quattro Forze Armate e su quello relativo alla pianificazione generale e agli approvvigionamenti militari. Con riguardo alle fasi gestionali della spesa non si evidenziano

---

La Corte dei conti non può che auspicare un adeguamento alle indicazioni fornite dall'ANAC sulle procedure negoziate, argomento che nella Difesa ha un punto di emersione anche negli appalti nei settori della difesa e della sicurezza ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. 15 novembre 2011, n. 208, toccando aspetti quali la politica degli armamenti e la tutela dell'industria della difesa.

[17] La sentenza della Cassazione (che ha respinto il ricorso e confermato le statuizioni della Corte d'Appello del 2010 con cui sono stati condannati in solido il MIT e la Difesa a pagare 400.000 euro) ha riconosciuto solo il diritto alla refusione delle spese legali da parte dei ricorrenti. In sentenza è stato riconosciuto che il danno è stato determinato dall'illecito aquiliano posto in essere dal MD e dal MIT conseguente all'omissione di controllo e di prevenzione, poiché sul MD grava l'obbligo di garantire la sicurezza dei voli e di impedire l'accesso di aerei non autorizzati o nemici, sul MIT quello di assistenza e sicurezza del volo. Dette Amministrazioni sono state, altresì, ritenute responsabili sulla base del disposto di cui all'art. 2050 c.c. (responsabilità per l'esercizio di attività pericolosa), considerato che anche sotto tale profilo non hanno fornito alcuna prova liberatoria. La sentenza si pone sulla falsariga di altre precedenti che hanno già riconosciuto tale tipo di responsabilità.

[18] 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. Si tratta di un programma di transito e in sede di rendiconto 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.

fenomeni di particolare rilievo, se non un aumento dei residui di nuova formazione e delle economie di spesa sul programma 7 relativo agli armamenti.

TAVOLA 9

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER MISSIONE/PROGRAMMA

(in milioni)

Missione		Programma	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui finali		di cui Stanziamento		Economie/ Maggiori spese	
			2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
. Difesa e rezza del torio	001	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	5.748,11	6.595,96	5.586,33	6.516,81	5.488,17	6.434,49	211,78	103,13	113,62	19,18	48,16	58,33
	002	Approntamento e impiego delle Forze terrestri	4.990,46	5.381,96	4.982,11	5.240,46	4.853,53	5.179,91	128,59	66,18	0,01	0,22	8,34	135,87
	003	Approntamento e impiego delle Forze navali	2.184,56	2.296,79	2.178,93	2.215,81	2.096,75	2.133,94	82,52	81,92	0,02	0,05	5,29	80,93
	004	Approntamento e impiego delle Forze aeree	2.692,40	2.851,58	2.689,03	2.794,19	2.618,24	2.714,75	70,80	79,46	0,00	0,02	3,36	57,37
	005	Interventi non direttamente connessi con l'operatività dello Strumento militare	460,74	452,97	455,45	452,42	450,36	447,61	7,21	7,78	0,00	0,00	3,17	-2,42
	006	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	4.393,42	3.864,21	4.188,69	3.518,64	3.261,52	2.512,52	958,76	1.040,00	31,58	33,88	173,14	311,68
	Totale		**20.469,69**	**21.443,47**	**20.080,55**	**20.738,32**	**18.768,58**	**19.423,24**	**1.459,65**	**1.378,48**	**145,24**	**53,35**	**241,47**	**641,76**
. Ricerca e ovazione	011	Ricerca tecnologica nel settore della difesa	52,55	58,38	32,85	57,31	6,49	11,33	26,36	47,05	0,00	1,07	19,70	0,00
	Totale		**52,55**	**58,38**	**32,85**	**57,31**	**6,49**	**11,33**	**26,36**	**47,05**	**0,00**	**1,07**	**19,70**	**0,00**
. Servizi uzionali e erali delle ministrazioni bliche	002	Indirizzo politico	21,12	24,59	19,69	22,92	19,37	22,17	0,33	0,79	0,01	0,00	1,41	1,64
	003	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	254,51	255,65	251,65	250,82	250,58	249,84	1,19	1,71	0,08	0,31	2,74	4,09
	Totale		**275,63**	**280,23**	**271,34**	**273,74**	**269,95**	**272,00**	**1,52**	**2,50**	**0,09**	**0,31**	**4,16**	**5,73**
. Fondi da rire	001	Fondi da assegnare	153,64	146,80	139,15	132,54	139,15	132,54	0,01	0,01	0,01	0,01	14,47	14,25
	Totale		**153,64**	**146,80**	**139,15**	**132,54**	**139,15**	**132,54**	**0,01**	**0,01**	**0,01**	**0,01**	**14,47**	**14,25**
Totale			**20.951,50**	**21.928,89**	**20.523,89**	**21.201,91**	**19.184,16**	**19.839,11**	**1.487,54**	**1.428,03**	**145,34**	**54,74**	**279,80**	**661,74**

nte: 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 risulta, rispetto all'esercizio precedente, un aumento degli stanziamenti definitivi pari a 848 milioni, degli impegni di competenza per 931 milioni e dei pagamenti di competenza per 946 milioni. In particolare, si deve evidenziare che tali incrementi hanno interessato principalmente i redditi da lavoro dipendente, capitoli 4800[19] e 4813, sui quali sono confluite le risorse stanziate per le competenze

[19] Nel 2016 con il passaggio del pagamento delle retribuzioni al cedolino unico alcuni capitoli di spesa (4803, 4805/1-2-3 e 4811) sono confluiti nel cap. 4800, che attualmente è suddiviso in quindici piani gestionali. Ciò, da un lato consente di poter analizzare con maggior dettaglio le diverse tipologie retributive e dall'altro aumenta il grado di trasparenza dei dati contabili. Nel capitolo 4800 sono inseriti anche i piani gestionali n. 14 e n. 49, relativo all'impiego dei Carabinieri per la protezione di obiettivi sensibili e per misure di particolare sicurezza per un importo complessivo pari a 98,5 milioni.

accessorie e relativa IRAP del personale dell'Arma pagate dai Ministeri presso cui lo stesso presta servizio, prime fra tutte quelle sui capitoli 2532 e 2533 del Ministero dell'interno (sui quali nel 2015 erano stati impegnati circa 450 milioni).

Osservando il pagato, la maggiore spesa riguarda le competenze fisse per circa 100 milioni, il *bonus* 80 euro per 95 milioni, 375 milioni per il lavoro straordinario, 163 milioni per il FESI (Fondo efficienza servizi istituzionali) e altre competenze accessorie, i contributi previdenziali e IRAP sulle competenze fisse e accessorie per 155 milioni.

Da rilevare il dato dei residui di nuova formazione di stanziamento che si riduce di circa 108,7 milioni (attestandosi a 103,1 milioni), da attribuirsi sostanzialmente alla categoria dei redditi da lavoro dipendente[20].

TAVOLA 10

PROGRAMMA 1 - APPRONTAMENTO E IMPIEGO CARABINIERI PER LA DIFESA E LA SICUREZZA

DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Res N Form Totali		Res N Form Stanz		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	5.454,56	6.265,50	5.292,78	6.207,97	5.265,22	6.161,62	141,18	47,99	113,62	0,00	48,16	55,89
di cui: imposte pagate sulla produzione	*322,65*	*369,13*	*322,63*	*366,56*	*322,63*	*365,18*	*0,00*	*1,38*	*0,00*	*0,00*	*0,02*	*2,57*
Consumi intermedi	167,85	161,51	167,85	159,06	163,12	150,94	4,74	8,13	0,00	0,00	0,00	2,44
Altre uscite correnti	36,27	84,28	36,27	84,28	36,27	84,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
di cui: interessi passivi	*0,08*	*0,02*	*0,08*	*0,02*	*0,08*	*0,02*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Spese correnti	5.658,68	6.511,29	5.496,90	6.451,31	5.464,61	6.396,84	145,91	56,12	113,62	0,00	48,16	58,33
Investimenti fissi lordi	89,43	84,67	89,43	65,49	23,57	37,66	65,87	47,02	0,00	19,18	0,00	0,00
Spese in conto capitale	**89,43**	**84,67**	**89,43**	**65,49**	**23,57**	**37,66**	**65,87**	**47,02**	**0,00**	**19,18**	**0,00**	**0,00**
SPESE FINALI	**5.748,11**	**6.595,96**	**5.586,33**	**6.516,81**	**5.488,17**	**6.434,49**	**211,78**	**103,13**	**113,62**	**19,18**	**48,16**	**58,33**

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 (l'art. 803 fissa nel dettaglio le posizioni organiche dei Generali e Colonnelli) fissa, invece, le consistenze organiche complessive dell'Arma a 114.778 unità, ma in forza effettiva ne risultano 102.014 (con carenze maggiori nel ruolo sovrintendenti e appuntati/carabinieri), per una scopertura complessiva di 12.764 unità.

TAVOLA 11

CONSISTENZE ORGANICHE ED EFFETTIVE DELL'ARMA DEI CARABINIERI 2015-2016

Dotazione organica	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
2015	3.797	3.750	29.531	27.452	20.000	13.244	61.450	57.807	114.778	102.253
2016		3.738		27.139		13.190		57.947		102.014

Fonte: Ministero della difesa

Nel periodo in esame le carenze del personale nei vari ruoli sono aumentate: per gli Ufficiali da 47 a 59; per gli Ispettori da 2.079 a 2.392; per i Sovrintendenti da 6.756 a 6.810, ad eccezione del ruolo Appuntati/Carabinieri, essendo esse diminuite da 3.643 a 3.503.

[20] Si rileva che detti residui riguardano per 16,1 milioni il capitolo 4800, pg. 4, relativo al Fondo unico di amministrazione e per 26,5 milioni il capitolo 4853, pg. 2, che attiene alle spese per vestiario, equipaggiamento, ecc. A tal proposito si evidenzia che quest'ultimo capitolo troverebbe una collocazione più idonea all'interno della categoria dei consumi intermedi.

A partire dal 2008 le assunzioni di personale delle Forze di Polizia devono avvenire nella misura fissata dall'art. 66, comma 9, del DL n. 112 del 2008 che lega il numero delle assunzioni a quello degli esodi registrati l'anno precedente, ovvero il *turn-over* al 100 per cento.

Nel 2016, come nel 2010 e nel 2011, si è potuto applicare effettivamente il *turn-over* al 100 per cento[21] e, per effetto dell'art. 16-*ter* del DL n. 78 del 2015, si sono potute anticipare 1.050 assunzioni riferite all'esercizio finanziario 2017[22].

La legge di bilancio 2017 ha già recepito, con carattere di effettività sui volumi finanziari dei corrispondenti stanziamenti le previsioni di risparmio stabilite nel d.lgs. n. 177 del 2016 e adottate sulla scorta dei criteri/parametri operativi e tecnico-logistici (illustrati in relazione tecnica di accompagnamento al provvedimento) cui saranno ispirati i discendenti provvedimenti che interessano sia nella generalità il comparto sicurezza, sia specificatamente l'Arma dei Carabinieri (relativi all'assorbimento del Corpo forestale dello Stato).

Il sistema del *turn-over*, di fatto, comporta una diminuzione del personale in servizio, sia perché, a fronte di 2.500/2.800 esodi all'anno (al netto del personale del Corpo forestale dello Stato), il personale viene immesso sempre con un anno di ritardo rispetto agli esodi, il cui numero è in costante aumento, sia perché vi sono una serie di casi normativamente previsti per i quali il personale, pur non essendo più in servizio nell'Amministrazione, non può essere computato ai fini assunzionali.

Le dotazioni extra-organiche dell'Arma, invece, sono fissate dagli artt. 825 e segg. del Codice dell'ordinamento militare[23].

TAVOLA 12

CONSISTENZE EXTRA ORGANICHE ED EFFETTIVE DELL'ARMA DEI CARABINIERI 2015-2016

Dotazione extra organica	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
2015	92	48	645	535	352	263	1.973	1.037	3.062	1.883
2016		44		509		263		939		1.775

Fonte: Ministero della difesa

L'art. 801 contempla anche otto ufficiali in posizione soprannumeraria.

Per quanto riguarda la funzione "difesa", nel contesto internazionale l'Arma ha impiegato circa 422 unità in tutte le missioni all'estero della Difesa[24]. L'Arma è anche impegnata

---

[21] Nel 2009 le assunzioni concesse furono nel limite numerico e finanziario del 10 per cento degli esodi registrati nell'anno precedente (effetto in parte mitigato dalle previsioni normative di cui all'art. 61 comma 22 del medesimo DL nonché dall'art. 1, comma 527, della legge n. 296 del 2006), nel 2012 del 20 per cento, nel 2013 del 20 per cento (effetto in parte mitigato dalle previsioni normative di cui all'art. 1 comma 89 del 1990/1991 della legge n. 228 del 2012), nel 2014 del 20 per cento (effetto in parte mitigato dalle previsioni normative di cui all'art. 1, comma 464, della legge n. 147 del 2013), nel 2015 del 50 per cento (effetto in parte mitigato dalle previsioni normative di cui all'art. 16-*ter* del DL n. 78 del 2015 che ha concesso di anticipare 1.050 assunzioni riferite all'esercizio finanziario 2016).

[22] Il d.lgs. n. 177 del 2016 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato) ha modificato l'art. 800 del COM, con effetto dal 1° gennaio 2017 (ai sensi dell'art. 20 del decreto). La procedura di assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri, con l'attribuzione a quest'ultima delle funzioni del Corpo forestale (ad eccezione delle competenze assegnate al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e al Corpo della Guardia di Finanza e delle attività cui provvede il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali), comporterà il transito di circa 6.754 appartenenti al Corpo forestale dello Stato (6 per cento in meno rispetto alle 7.178 unità di previsto transito nell'allegato "A" al d.lgs. n. 177 del 2016).

[23] L'aliquota di forza extraorganica dell'Arma dei Carabinieri è prevista dal COM, per un totale complessivo di 3.062 unità in servizio presso i contingenti per: la Presidenza del Consiglio dei ministri (fissato con dPCM in 123 unità) – art. 825 COM; la tutela del lavoro (506 unità) – art. 826 COM; la tutela del patrimonio culturale (88 unità) – art. 827 COM; la tutela per l'ambiente (249 unità) – art. 828 COM; la tutela della salute (96 unità) – art. 829 COM; la Banca d'Italia (massimo 2.000 unità) – art. 830 COM.

[24] Nelle missioni *Eulex* e *Nato Joint Enterprise* in Kosovo, *Resolute support mission in Afghanistan*, Tiph 2 in Palestina, UNFICYP a Cipro e UNIFIL in Libano, *Inherent resolve* in Iraq, base militare di Gibuti, MIADIT Somalia, MIBIL in

nell'attività addestrativa del COESPU (centro di eccellenza per le *stability police units*) per la formazione di assetti nazionali destinati a svolgere attività di *peace-keeping*, nonché di Forze di Polizia di paesi terzi, e nell'attività addestrativa del Centro di eccellenza NATO per la Polizia di stabilità. In ambito nazionale le attività addestrative militari sono state condotte dagli assetti destinati prettamente a compiti militari[25].

3.2. Programmi 2-3-4 per l'approntamento e impiego delle Forze terrestri, navali e aeree

I programmi 2-3-4, relativi alle spese per le attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa e impiego operativo dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, vengono di seguito analizzati complessivamente per fornire un quadro globale e univoco delle tre Forze Armate. Ogni programma fa riferimento al CRA Stato Maggiore della singola Forza Armata.

Nella seguente tavola i dati dei tre programmi sono posti a confronto secondo la classificazione economica.

TAVOLA 13

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER CATEGORIE DI SPESA
PROGRAMMI 2, 3 E 4

(in milioni)

Programmi	Gruppo categorie	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni di competenza		Pagato competenza		Residui finali		Residui finali di stanziamento		Economie/ Maggiori spese comp	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
2 - Approntamento e impiego delle forze terrestri	Costo del personale	4.621,31	5.045,88	4.613,00	4.904,69	4.579,62	4.909,51	33,38	0,60	0,00	0,00	8,31	135,77
	di cui : imposte pagate sulla produzione	267,15	296,66	266,52	283,94	266,36	284,00	0,16	0,14	0,00	0,00	0,63	12,51
	Consumi intermedi	364,29	331,26	364,26	331,16	273,51	270,06	90,75	61,10	0,00	0,00	0,02	0,10
	Altre uscite correnti	0,40	0,34	0,40	0,34	0,40	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Spese correnti	**4.986,00**	**5.377,47**	**4.977,66**	**5.236,18**	**4.853,53**	**5.179,90**	**124,13**	**61,71**	**0,00**	**0,00**	**8,34**	**135,87**
	Investimenti fissi lordi	4,46	4,49	4,45	4,27	0,01	0,02	4,45	4,48	0,01	0,22	0,00	0,00
	Spese in conto capitale	**4,46**	**4,49**	**4,45**	**4,27**	**0,01**	**0,02**	**4,45**	**4,48**	**0,01**	**0,22**	**0,00**	**0,00**
	SPESE FINALI	**4.990,46**	**5.381,96**	**4.982,11**	**5.240,46**	**4.853,53**	**5.179,91**	**128,59**	**66,18**	**0,01**	**0,22**	**8,34**	**135,87**
	SPESE COMPLESSIVE	**4.990,46**	**5.381,96**	**4.982,11**	**5.240,46**	**4.853,53**	**5.179,91**	**128,59**	**66,18**	**0,01**	**0,22**	**8,34**	**135,87**
3 - Approntamento e impiego delle forze navali	Costo del personale	1.947,10	2.095,48	1.942,05	2.015,80	1.941,84	2.014,92	0,52	0,87	0,00	0,00	4,74	79,68
	di cui : imposte pagate sulla produzione	112,07	125,90	112,07	118,13	112,38	118,12	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,31	7,77
	Consumi intermedi	235,18	199,31	234,72	198,06	154,57	118,58	80,16	79,48	0,00	0,00	0,45	1,24
	Trasferimenti di parte corrente	0,09	0,08	0,09	0,08	0,09	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Altre uscite correnti	0,42	0,24	0,32	0,24	0,25	0,24	0,06	0,00	0,00	0,00	0,10	0,00
	Spese correnti	**2.182,78**	**2.295,11**	**2.177,17**	**2.214,18**	**2.096,75**	**2.133,83**	**80,74**	**80,35**	**0,00**	**0,00**	**5,29**	**80,93**
	Investimenti fissi lordi	1,78	1,68	1,76	1,63	0,00	0,11	1,78	1,57	0,02	0,05	0,00	0,00
	Spese in conto capitale	**1,78**	**1,68**	**1,76**	**1,63**	**0,00**	**0,11**	**1,78**	**1,57**	**0,02**	**0,05**	**0,00**	**0,00**
	SPESE FINALI	**2.184,56**	**2.296,79**	**2.178,93**	**2.215,81**	**2.096,75**	**2.133,94**	**82,52**	**81,92**	**0,02**	**0,05**	**5,29**	**80,93**
	SPESE COMPLESSIVE	**2.184,56**	**2.296,79**	**2.178,93**	**2.215,81**	**2.096,75**	**2.133,94**	**82,52**	**81,92**	**0,02**	**0,05**	**5,29**	**80,93**
4 - Approntamento e impiego delle forze aeree	Costo del personale	2.380,86	2.500,51	2.377,51	2.443,68	2.372,15	2.443,44	5,36	0,24	0,00	0,00	3,35	56,83
	di cui : imposte pagate sulla produzione	141,71	150,22	141,70	142,87	137,08	142,87	4,63	0,00	0,00	0,00	0,01	7,34
	Consumi intermedi	308,51	348,49	308,49	347,95	245,96	271,11	62,53	76,84	0,00	0,00	0,02	0,54
	Altre uscite correnti	0,11	0,20	0,11	0,20	0,11	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Spese correnti	**2.689,47**	**2.849,20**	**2.686,11**	**2.791,83**	**2.618,22**	**2.714,75**	**67,89**	**77,08**	**0,00**	**0,00**	**3,36**	**57,37**
	Investimenti fissi lordi	2,93	2,39	2,92	2,37	0,01	0,01	2,91	2,38	0,00	0,02	0,00	0,00
	Spese in conto capitale	**2,93**	**2,39**	**2,92**	**2,37**	**0,01**	**0,01**	**2,91**	**2,38**	**0,00**	**0,02**	**0,00**	**0,00**
	SPESE FINALI	**2.692,40**	**2.851,58**	**2.689,03**	**2.794,19**	**2.618,24**	**2.714,75**	**70,80**	**79,46**	**0,00**	**0,02**	**3,36**	**57,37**
	SPESE COMPLESSIVE	**2.692,40**	**2.851,58**	**2.689,03**	**2.794,19**	**2.618,24**	**2.714,75**	**70,80**	**79,46**	**0,00**	**0,02**	**3,36**	**57,37**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Libano, EUTM Somalia, EUCAP Sahel Mali. In generale in tutte le attività all'estero delle Forze Armate i Carabinieri sono presenti con funzioni di Polizia militare.

[25] Tra esse: *SAR Seasubsarez 2016, European Spearhead EUROCORPS, Summer Tempest 2016, European wind 2016.*

Per quanto riguarda il programma corrispondente all'approntamento e impiego delle Forze terrestri, l'esame delle diverse voci di spesa registra un'inversione di tendenza rispetto al *trend* decrescente degli ultimi anni, infatti nel 2016 si è determinato un aumento pari a circa 392 milioni in termini di stanziamenti definitivi di competenza, interamente imputabili alla voce di spesa per redditi da lavoro dipendente, mentre risultano diminuiti di 33 milioni i consumi intermedi[26].

Per le attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa, e impiego operativo della Marina Militare, 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 (148,4 milioni), mentre si registra per la spesa per consumi intermedi una riduzione pari a 35,9 milioni. Rimangono sostanzialmente stabili i residui di nuova formazione che risultano pari a 81,9 milioni. Il 91,2 per cento circa della spesa è costituito da redditi da lavoro dipendente e l'8,7 per cento da consumi intermedi. Gli impegni di competenza rappresentano il 96,2 per cento dello stanziamento definitivo, mentre i pagamenti di competenza il 99,9 per cento dell'impegnato.

Il programma 4 riguarda le spese di addestramento, mantenimento in efficienza operativa e impiego operativo dell'Aeronautica Militare. L'analisi della spesa mostra, rispetto all'esercizio precedente 2014, un incremento di tutti gli aggregati di parte corrente, con particolare riferimento alla spesa per redditi da lavoro dipendente (119,6 milioni) e ai consumi intermedi (40 milioni)[27].

Il notevole incremento delle spese di personale delle tre Forze Armate, se si osserva il pagato pari a circa 475 milioni, deriva per 143 milioni dal c.d. *bonus* 80 euro e per la rimanente quota dal passaggio di parte delle competenze del personale dal CRA 6 (per il quale si è avuto un abbattimento delle spese di personale di circa 280 milioni) oltre ad altri incrementi riguardanti tra l'altro il compenso forfettario di impiego (circa 14 milioni) e allo spostamento sul 2016 di esigenze 2015.

Nel referto relativo all'esercizio trascorso è stata affrontata la tematica della prontezza operativa, parametro di capacità operativa ed impiego delle FF.AA. in patria e all'estero con il quale se ne vuole indicare il grado di efficienza, che discende dai 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.

Le tre Forze Armate sono state impegnate in numerose operazioni ed attività addestrative ed esercitative, sia a livello interforze (a gestione del Comando operativo di vertice interforze - COVI) che di singola Forza Armata[28].

---

[26] Nel 2016 con il passaggio del pagamento delle retribuzioni al cedolino unico alcuni capitoli di spesa del programma 2 sono confluiti nel capitolo 4191 che attualmente è suddiviso in undici piani gestionali. Nel capitolo 4191 sono inseriti anche i piani gestionali n. 10 e n. 49, relativo all'impiego dell'esercito per la protezione di obiettivi sensibili e per misure di particolare sicurezza per un importo complessivo pari a 156,8 milioni. Si registra, inoltre, una sostanziale diminuzione dei residui di nuova formazione che si riducono di 62,4 milioni Tale importo riguarda quasi esclusivamente la spesa per consumi intermedi, in particolare trattasi del capitolo 4246 relativo alla manutenzione, acquisto e conservazione dei mezzi. Ad analoghe considerazioni si perviene analizzando i residui di nuova formazione delle altre due Forze armate. Il programma è costituito principalmente da redditi da lavoro dipendente, che incidono per il 91,2 per cento, e da consumi intermedi per l'6,2 per cento. Gli impegni di competenza rappresentano il 97,4 per cento dello stanziamento definitivo, mentre i pagamenti di competenza il 98,8 per cento dell'impegnato.

[27] Si osserva, inoltre, il permanere di un consistente importo dei residui di nuova formazione pari a 79,5 milioni. I redditi da lavoro dipendente costituiscono l'87,7 per cento del programma mentre i consumi intermedi ne costituiscono il 12,2 per cento. Gli impegni di competenza rappresentano il 97,7 per cento dello stanziamento definitivo, mentre i pagamenti di competenza il 99,9 per cento dell'impegnato.

[28] L'Esercito ha effettuato esercitazioni *single service* (Addestramento di base), Così anche la Marina Militare è stata impegnata in 45 serie di esercitazioni e in numerose operazioni tra cui la Vigilanza pesca nello stretto di Sicilia con 1 unità navale sin dal 1959; J.O. *Triton Frontex* dal novembre 2014; Mare sicuro con 4 navi e 1 sommergibile; *Active endeavour* sostituita dalla *Sea guardian* in data 25 ottobre 2016; *Nato standing naval force*; Operazione Sabina per il sisma del centro Italia; *Eunavfor Atalanta; Eunavfor Med – Operation Sophia; Multinational force and observers*. L'Aeronautica militare ha effettuato soprattutto operazioni in ambito internazionale con presenze stabili nell'area mediorientale tra cui *Air policing* nei Paesi baltici, Albania e Islanda e *Assurance measures*, *Inherent resolve, JATF Resolute support* in Afghanistan, presenza di una *Task force air Al Minhad* (EAU) e di una *Task force* KWT-TG albatros, contributo a *Frontex* e all'operazione Mare sicuro con velivoli *Predator* e AMX per la sorveglianza in mare, *Air marshall security service* nell'operazione *Prima Parthica*. Intensa anche l'attività addestrativa e esercitativa.

Per quanto concerne l'impiego fuori area in operazioni di contributo alla stabilità ed alla sicurezza internazionale, il contributo medio annuale di forze alle organizzazioni internazionali autorizzato nel 2016 è stato in media di circa 6.100 uomini (compreso il personale dell'Arma), impegnati in 32 missioni (di cui 3 a guida ONU, 9 a guida UE, 7 a guida NATO, 11 derivanti da accordi internazionali o da risoluzioni del Consiglio di sicurezza ONU) in 21 paesi. Di queste missioni otto[29] hanno come obiettivo il contrasto al terrorismo e al traffico dei migranti. A queste missioni si aggiungono le operazioni "Mare sicuro" nel Mediterraneo centrale – Stretto di Sicilia (con l'impiego da 4 a 5 unità navali e di assetti della Brigata San Marco) e "Strade sicure" per la vigilanza in patria a siti e obiettivi sensibili (con l'impiego da 6.300 a 7.050 militari di E.I., A.M., C.C.). Nel contesto dell'operazione "Mare sicuro" nel solo periodo 12 marzo 2015 - 31 dicembre 2016 sono stati recuperati 81.584 migranti e realizzati più di mille eventi SAR (ricerca e soccorso), consegnando quasi 1.300 scafisti all'A.G.

Per quanto riguarda il concorso in attività civili il COVI ha coordinato i concorsi interforze in attività operative ed esercitative a favore della PCM, del Dipartimento della protezione civile e del Ministero dell'interno[30], come l'Esercito[31], la Marina[32] e l'Aeronautica[33].

Il processo di riordino strutturale è da ricondurre alla legge delega n. 244 del 2012 e ai due decreti legislativi attuativi, n. 7 (revisione assetto strutturale e organizzativo) e n. 8 (riduzione delle dotazioni organiche del personale civile e militare) del 2014.

L'assetto strutturale e organizzativo è stato revisionato dal decreto legislativo n. 7 del 2014, che, entro il 31 dicembre 2018, 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[34]. La riforma si ispira sostanzialmente alla semplificazione organizzativa, alla riduzione dei livelli gerarchici e al maggiore accentramento delle loro funzioni, alla standardizzazione organizzativa tra le Forze Armate, alla riduzione del numero delle infrastrutture e dei sedimi della Difesa anche attraverso la co-ubicazione di più Enti. A tali

---

[29] *Eunavfor Med, Eunavfor Somalia Operazione Atalanta, Eutm Mali, Eucap Sahel Mali, Eucap Sahel Niger, Eutm Somalia, Eucap Somalia, Operazione Nato Sea Guardian.*

[30] Per quanto riguarda l'attività operativa: Emergenza sisma del centro Italia (con l'impiego di 1840 unità e 650 mezzi), Campagna antincendi boschivi estiva 2016 (con l'impiego di 3 elicotteri E.I., 2 M.M. e 1 aeroporto per il rischieramento dei Canadair), incontro trilaterale Capi di Stato e di Governo Italia - Francia - Germania a Ventotene in data 22 agosto 2016, trasporto di immigrati clandestini da Trapani a Catania in data 1° settembre 2016.

[31] Interventi per l'emergenza del sisma del centro Italia a partire dal 24 agosto (con 655 unità di personale circa e 300 mezzi del Raggruppamento Sisma costituito dal Comando Raggruppamento, da alcuni assetti specialistici di supporto e dalle *task force* Genio 1 e Genio 2) e per l'alluvione di Priola (CN); 3 interventi di ricerca e soccorso a mezzo di elicotteri dell'AVES, 1 trasporto sanitario di una bambina di tre anni per un trapianto di fegato; 25 interventi in concorso alle forze di polizia per attività giudiziaria, 10 interventi in favore delle Prefetture per la gestione del flusso dei migranti e 20 per l'emergenza incendi a mezzo di elicotteri, nonché ulteriori interventi per esigenze di pubblica utilità.

[32] 9 interventi nella Campagna antincendi con 2 elicotteri per circa 37 ore di volo ed alcuni interventi per l'emergenza sisma Italia.

[33] Operazioni di soccorso alle popolazioni colpite dal sisma del centro Italia anche attraverso rilevamenti foto-topografici delle aree da parte degli aerei Tornado e AMX. In ambito nazionale ha contribuito ad assicurare la pubblica sicurezza dei cieli nell'operazione Giubileo della Misericordia e all'operazione "Strade sicure".

[34] 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 2012 tenuto altresì presente che, già a seguito del DL n. 95 del 2012, erano state attuate riduzioni degli organici del personale militare e civile;
b. il riordino delle scuole militari e degli istituti militari di formazione in base al d.P.R. 6 agosto 2013, n. 115;
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.

Parallelamente a tale attività ordinativa programmata, gli Stati Maggiori di Forza Armata, e per la parte di competenza, lo Stato Maggiore della difesa, dovrebbero espletare un'attività di revisione delle Tabelle ordinative organiche degli organismi di pertinenza, per adeguare la struttura 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).

provvedimenti si è aggiunto il d.lgs. 26 aprile 2016, n. 91, che ha introdotto marginali misure che riguardano quasi esclusivamente l'Esercito[35]. Le norme hanno aggiunto ulteriori 6 provvedimenti ordinativi, di cui una soppressione e 5 riconfigurazioni, raggiungendo i 374 provvedimenti[36].

Il Ministero della difesa, nel quadro del processo di revisione degli assetti organizzativi, è impegnato nell'opera di riduzione e riordino dei suoi organici, argomenti questi che sono strettamente correlati al sistema di avanzamento. Infatti, a differenza di ciò che avviene nelle altre Amministrazioni, in cui il sistema di avanzamento è definito "a vacanza", nelle FF.AA. è necessario vincolare l'età del militare al suo impiego e al grado corrispondente (il fine è di allocare il personale in possesso della giusta esperienza, maturità ed anzianità di servizio nel grado corrispondente), prevedendo gli istituti delle permanenze minime nei gradi e degli avanzamenti annuali predefiniti per legge. Laddove si prevedano dotazioni organiche limitate rispetto all'andamento del numero di avanzamenti annuali nei singoli gradi, creando, quindi, delle eccedenze, è necessario attuare meccanismi di "fuoriuscita" (es. ARQ) del personale più anziano.

La materia, peraltro, è oggetto di revisione da parte di un imminente decreto legislativo in esercizio della delega per il riordino dei ruoli delle FF.AA., contenuta nella legge n. 9 del 2016 [37]

Nella seguente tavola è riportata la distribuzione tra i vari livelli delle tre Forze Armate delle dotazioni organiche da conseguire al 31 dicembre 2024, nonché le consistenze al 31 dicembre 2016 e 2017, con il differenziale in percentuale tra la situazione al 31 dicembre 2016 e l'obiettivo al 31 dicembre 2024.

---

[35] Ulteriori sviluppi sono previsti dall'art. 8 del disegno di legge AS n. 2728, recante "*Riorganizzazione dei vertici del Ministero della difesa e delle relative strutture. Deleghe al Governo per la revisione del modello operativo delle Forze armate, per la rimodulazione del modello professionale e in materia di personale delle Forze armate, nonché per la riorganizzazione del sistema della formazione*", che prevede una delega al Governo per la revisione del modello operativo delle FF.AA, in grado di realizzare, tra l'altro, il massimo livello di accorpamento e integrazione dei comandi territoriali delle Forze armate e di quelli con funzioni di supporto logistico-territoriale, revisionando l'assetto organizzativo e funzionale della sanità militare secondo criteri interforze.

[36] Nel 2016 i provvedimenti di soppressione sono stati 13 per l'E.I. (tra essi i 3 comandi infrastrutture e i nuclei tecnici dei reparti infrastrutture); 3 per l'A.M. (il 50° Stormo di Piacenza, il 64° D.T. di Porto S. Stefano e i Servizi di navigazione aerea di Rimini). Le riorganizzazioni sono state 18 per l'E.I. e 4 per l'A.M. I provvedimenti di riorganizzazione non recati dai provvedimenti legislativi sono stati: 14 soppressioni (1 nell'area interforze, 10 per l'E.I., 3 l'A.M.); 93 riorganizzazioni (2 nell'area interforze, 83 per l'E.I., 2 per la M.M., 6 per l'A.M.).
Attualmente sono aperte 15 gestioni stralcio, tutte dell'Esercito che, in previsione dovrebbero chiudersi entro il 2017. L'Esercito, in particolare, ha visto una revisione complessiva della sua organizzazione, non ancora completata, in attuazione del "Piano di revisione dello Strumento militare terrestre", con il quale è stato superato il modello per aree funzionali omogenee e ridisegnato le funzioni operativa, logistica, formativa e territoriale. In particolare è stato riorganizzato lo Stato maggiore e sono stati posti alle dirette dipendenze del Capo di SME nove alti comandi di livello Corpo d'Armata. La componente logistica è affidata al Comando logistico (COMLOG). Quella infrastrutturale al Dipartimento delle infrastrutture (DIPAINFRA) e ai Comandi forze operative Nord e Sud e al Comando truppe alpine (che rilevano le competenze dei soppressi Ispettorato delle infrastrutture e Comandi infrastrutture centro, nord e sud). La componente operativa è stata fortemente riorganizzata con la trasformazione del Comando forze operative terrestri (COMFOTER) in Comando forze operative terrestri e Comando operativo esercito (COMFOTER COE) e la partecipazione alla componente operativa di alti comandi, di cui tre interregionali e multifunzione (Comando forze operative nord di Padova– COMFOP NORD- sud a Napoli– COMFOP SUD – Comando truppe alpine di Bolzano – COMTA, oltre al Comando delle Forze operative terrestri di supporto – COMFOTER di Supporto). La componente formativa è affidata al Comando per la formazione, specializzazione e dottrina dell'esercito (COMFORDOT). La componente territoriale vede riconfigurato il Comando militare della capitale in ente non organo di vertice.

[37] Per effetto del d.lgs. n. 8 del 2014 (che ha inserito nel COM l'art. 798-*bis*), entro il 31 dicembre 2024 (o nel più lungo termine che si rendesse necessario in relazione all'andamento dei reclutamenti e delle fuoriuscite di personale che a quel punto sarebbe stabilito con dPCM, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e parere delle Commissioni parlamentari) dovrà essere conseguito un obiettivo di 150.000 unità di personale militare, escluso il personale del Corpo delle Capitanerie di porto che ha propri organici (artt. 814 e 815). Al 31 dicembre 2015 era già stato conseguito un primo obiettivo di 170.000 unità.

TAVOLA 14

RIFORMA DELLO STRUMENTO MILITARE
CONSISTENZE AL 31 DICEMBRE 2016, PREVISIONI AL 31 DICEMBRE 2017 E OBIETTIVO 2024

	E.I.-M.M.-A.M.				ESERCITO				MARINA				AERONAUTICA			
	Obiettivo 2024	Risultato 31.12.16	Previsioni 31.12.17	Var. % 2016/2024	Obiettivo 2024	Risultato 31.12.16	Previsioni 31.12.17	Var. % 2016/2024	Obiettivo 2024	Risultato 31.12.16	Previsioni 31.12.17	Var. % 2016/2024	Obiettivo 2024	Risultato 31.12.16	Previsioni 31.12.17	Var. % 2016/2024
Ufficiali	**18.300**	**20.416**	**20.195**	**11,56**	**9.000**	**10.863**	**10.730**	**20,70**	**4.000**	**4.133**	**4.068**	**3,33**	**5.300**	**5.420**	**5.397**	**2,26**
Sottufficiali di cui:	**40.670**	**67.346**	**65.024**	**65,59**	**16.170**	**23.127**	**22.272**	**43,02**	**9.250**	**16.204**	**15.367**	**75,18**	**15.250**	**28.015**	**27.385**	**83,70**
- Primi Marescialli	4.650	32.128	30.933	590,92	1.500	10.860	10.216	624,00	1.350	7.365	6.950	445,56	1.800	13.903	13.767	672,39
- Marescialli	13.850	17.267	15.627	24,67	4.600	4.069	3.626	-11,54	3.950	4.506	4.126	14,08	5.300	8.692	7.875	64,00
- Sergenti	22.170	17.951	18.464	-19,03	10.070	8.198	8.430	-18,59	3.950	4.333	4.291	9,70	8.150	5.420	5.743	-33,50
Truppa Volontari di cui:	**91.030**	**81.968**	**83.013**	**-9,95**	**64.230**	**65.130**	**65.837**	**1,40**	**13.550**	**9.815**	**9.879**	**-27,56**	**13.250**	**7.023**	**7.297**	**-47,00**
- in servizio permanente	56.330	53.713	53.306	-4,65	41.330	40.508	40.320	-1,99	7.950	8.047	7.851	1,22	7.050	5.158	5.135	-26,84
- in ferma prefissata	34.700	28.255	29.707	-18,57	22.900	24.622	25.517	7,52	5.600	1.768	2.028	-68,43	6.200	1.865	2.162	-69,92
TOTALE	**150.000**	**169.730**	**168.232**	**13,15**	**89.400**	**99.120**	**98.839**	**10,87**	**26.800**	**30.152**	**29.314**	**12,51**	**33.800**	**40.458**	**40.079**	**19,70**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della difesa

La tavola evidenzia come all'inizio del 2017 il personale militare è di oltre 19.700 unità superiore a quello da conseguire tra otto anni, con un differenziale percentuale del 13,15 per cento.

Tra il 2016 e il 2015 il personale è calato di 639 unità: in calo gli ufficiali (-158), i Marescialli (-2.961) e i volontari in ferma prefissata (-821); in aumento i primi Marescialli (+1.752), i Sergenti (+268) e la truppa in servizio permanente (+1.281). Comprendendo il personale non computabile ai fini del processo di riduzione[38], che tra il 2015 e il 2016 è aumentato di 279 unità (dalle 4149 del 2015 alle 4428 del 2016), la riduzione del volume complessivo del personale è ancor più lieve (174.518 nel 2015 e 174.158 nel 2016). La riduzione ha investito soprattutto l'A.M. (-309 in larga parte marescialli e volontari in f.p. mentre in aumento sono gli ufficiali di 32 unità), quindi la M.M. (-242 tra ufficiali marescialli e VFP4) e l'E.I. (-88 in cui si registra un elevato calo di ufficiali in numero di 147 oltre a primi marescialli e VFP1).

Come riferito anche nella precedente relazione, facendo riferimento alle sole fuoriuscite naturali l'obiettivo verrebbe raggiunto dopo il 2026. Il dato è riscontrabile nella seguente tavola.

[38] La dimensione complessiva sviluppabile dalle Forze armate prevede anche ulteriori volumi di personale non computati nelle dotazioni limite, ovvero personale:
- in soprannumero (in numero di 4.428 nel 2016). Trattasi del contingente massimo di ufficiali impiegati per esigenze di altre Amministrazioni e degli Ufficiali inferiori frequentatori delle accademie (art. 801 COM); del personale in aspettativa per riduzione quadri (art. 906 COM); degli allievi ufficiali, sottufficiali e delle scuole militari; dei Cappellani militari in s.p. e cpl (art. 1552 del COM); dei colonnelli dei ruoli normali (unico delle armi dell'E.I., del corpo di SM della M.M:, naviganti normale dell'AM) tra i 58 e i 60 anni (art. 2, comma 2, d.lgs. n. 165 del 1997); del personale (sottufficiale e graduato di truppa) in posizione di comando presso altre Amministrazioni);
- appartenente al contingente di inquadramento dei volontari in ferma prefissata di un anno non computato fino al 31 dicembre 2020 (in numero di 1.543 unità fino al 31 dicembre 2020 pari, ai sensi dell'art. 2216 del COM, a 90 ufficiali, 150 Marescialli, 150 Sergenti, 747 volontari in servizio permanente, e 406 unità di volontari in ferma prefissata di un anno).

TAVOLA 15

RIFORMA DELLO STRUMENTO MILITARE

EVOLUZIONE DEGLI ORGANICI DELLA COMPONENTE MILITARE DELLA DIFESA

Anno	Ufficiali	Primi m.lli	M.lli	Sergenti	VSP	VFP4	VFP1	Totale
2016	20.416	32.128	17.267	17.951	53.713	12.905	15.350	**169.730**
2017	20.195	30.933	15.627	18.464	53.306	11.782	17.925	**168.232**
2018	20.040	30.939	14.806	18.860	53.447	12.173	16.622	**166.887**
2019	19.894	31.250	13.682	19.334	53.614	12.160	14.417	**164.351**
2020	19.67	31.216	12.602	19.798	53.793	12.123	12.719	**161.928**
2021	19.435	29.941	12.315	20.261	54.009	12.061	12.519	**160.541**
2022	19.214	27.484	12.799	20.723	54.221	12.026	13.269	**159.736**
2023	19.003	24.677	13.261	21.177	54.369	12.129	13.019	**157.635**
2024	18.758	21.389	13.702	21.582	54.525	12.259	12.769	**154.984**
2025	18.493	17.832	14.143	21.873	54.757	12.278	13.269	**152.645**
2026	18.300	14.283	14.708	22.065	54.954	12.246	14.094	**150.650**
Organico	**18.300**	**4.650**	**13.850**	**22.170**	**56.330**		**34.700**	**150.000**

Fonte: Ministero della difesa

Il collocamento in ARQ del personale è utilizzato per gestire gli organici in modo da raggiungere gli obiettivi annuali, tuttavia ha un costo elevato per lo Stato: il personale in ARQ, infatti, pur essendo esonerato dal servizio, percepisce il 95 per cento dello stipendio, dell'assegno pensionabile, dell'indennità di impiego operativo di base, maggiorata del c.d. trascinamento maturato, e dell'indennità perequativa, nonché il 100 per cento dell'indennità integrativa speciale e degli assegni per il nucleo familiare (art. 1821 del COM); nel contempo, le ritenute previdenziali e assistenziali sono calcolate sull'intero importo delle retribuzioni percepite. Irrilevanti, invece, sono i risparmi (5 per cento di parte degli emolumenti, il vitto, il rinnovo del vestiario), mentre le indennità accessorie correlate alla presenza in servizio vengono ridistribuite tra il personale ancora in servizio.

Per effetto dell'ARQ, nel 2016 sono stati esonerati dal servizio 226 dirigenti (215 colonnelli, 12 generali di brigata e 1 generale di divisione) sostenendo comunque costi per 27,5 milioni e risparmiando, rispetto al mantenimento in servizio, secondo le stime della Difesa, circa 968.272 euro.

Al 1° gennaio 2016, complessivamente erano in ARQ 22 generali e 372 colonnelli, al 31 dicembre, 15 generali e 353 colonnelli (il *decalage* è dovuto in sostanza al transito in ausiliaria a domanda).

Si è del parere che per il raggiungimento degli obiettivi, senza ricorrere a detti meccanismi sia necessario predisporre appositivi incentivi al passaggio ad altre Amministrazioni sia per il personale, sia per le Amministrazioni trasferitarie.

Per quanto riguarda il personale civile, il d.P.R. 26 settembre 2012, n. 191 aveva stabilito le dotazioni organiche in 30.525 unità.

Successivamente 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, tab. 1, che ha comportato la ridefinizione degli organici del Dicastero in 27.894 posizioni da conseguire entro il 2016, riducendole complessivamente di 2.631 unità. Alla data del 31 dicembre 2015 questo primo obiettivo di riduzione è complessivamente già conseguito come risulta dalla seguente tavola.

TAVOLA 16

SITUAZIONE DEL PERSONALE CIVILE DELLA DIFESA

	Dotazioni organiche	Personale in servizio al 31.12.2015	Personale in servizio al 31.12.2016
Uffici dirigenziali I fascia	9	6	9
Uffici dirigenziali II fascia	108	97 (6 a tempo det.)	93
Totale Uffici dirigenziali	**117**	**109**	**102**
Professori ordinari, associati e ricercatori	58[39]	51	49
Area III	2.681	2.410	2.376
Area II	23.246	23.186	22.705
Area I	1.824	1.896	1.837
Totale personale Aree	**27.809**	**27.543**	**26.967**

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 il 1° gennaio 2025. Secondo le previsioni della Difesa, la cessazione dal servizio per collocamento in pensione secondo le vigenti disposizioni sarà sufficiente a raggiungere l'obiettivo.

Alla fine del 2016, rispetto alle attuali dotazioni organiche, l'eccedenza di area I si è ridotta da 83 a 13 unità, mentre nell'area II l'organico è sceso fino a 551 dipendenti e la carenza di area III è aumentata da 271 a 301 unità.

Per conseguire il decremento a 20.000 unità è in corso la progressiva riduzione delle consistenze attraverso limitazioni al *turn-over*.

3.3. Programma 6 "Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari"

Il programma è gestito dal CRA - Segretariato generale[40].

L'analisi dei dati contabili del programma 6 evidenzia una riduzione delle spese complessive per quanto riguarda tutti gli aggregati di spesa considerati (stanziamenti, impegni e pagamenti), quantificabili a livello di stanziamenti definitivi in 529,2 milioni, per la maggior parte imputabili alla spesa in conto capitale, investimenti fissi lordi per 360,5 milioni[41]. Si osserva però un aumento dei consumi intermedi pari a 27,7 milioni e delle altre uscite correnti per 66,1 milioni. La spesa per redditi da lavoro dipendente, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente in quanto parte del pagamento delle competenze del personale è stato trasferito ai CRA di Forza Armata, costituisce il 24,5 per cento della spesa complessiva, mentre quella per consumi intermedi, in aumento, è pari all'13,2 per cento. Si rileva, inoltre, un incremento dei residui di

---

[39] Il dato comprende anche i 32 dipendenti dell'Istituto per le telecomunicazioni e l'elettronica della Marina Militare "G. Vallauri" di Livorno.

[40] Attualmente, in base al d.m. 16 gennaio 2013, la struttura, al cui vertice è posto il Segretario generale/Direttore nazionale degli armamenti, è articolata in Reparti e Uffici alle dirette dipendenze organiche di due Vice – Segretari, il primo con competenze sul personale (I reparto), sul coordinamento amministrativo (II reparto che ha alle dirette dipendenze la Direzione amministrazione interforze - Diraminter - che sovrintende al finanziamento e controllo degli enti dipendenti), sul contenzioso e gli affari legali (VI reparto) e sulla formazione (Ufficio formazione specialistica e didattica - Difeform), il secondo con competenze sulla politica industriale (III Reparto), sul coordinamento dei programmi di armamento (IV Reparto) e sull'innovazione tecnologica (V reparto), nonché in direzioni generali (che si occupano di personale militare - PERSOMIL - del personale civile - PERSOCIV - della previdenza militare e della leva - PREVIMIL - degli acquisti di beni e servizi - COMMISERVIZI) e direzioni tecniche (che si occupano dei lavori e del demanio - GENIODIFE - degli armamenti terrestri - TERRARM - navali - NAVARM - aeronautici - ARMAEREO - dei sistemi informatici e delle tecnologie avanzate -TELEDIFE).

[41] 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 il 92,6 per cento delle spese in conto capitale e il 53,7 per cento dell'intero programma.

nuova formazione per un importo di 81,2 milioni, collocati in massima parte nella spesa in conto capitale.

Gli impegni di competenza rappresentano il 91 per cento dello stanziamento definitivo, mentre i pagamenti di competenza il 71,4 per cento dell'impegnato.

TAVOLA 17

PROGRAMMA 6 - PIANIFICAZIONE GENERALE DELLE FORZE ARMATE E APPROVVIGIONAMENTI MILITARI – DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Res N Form Totali		Res N Form Stanz		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spesa per il personale	1.194,62	946,52	1.190,18	898,12	1.157,13	873,32	33,04	24,80	0,00	0,00	4,44	48,40
di cui: imposte pagate sulla produzione	52,23	42,54	51,96	38,40	51,68	38,40	0,27	0,00	0,00	0,00	0,27	4,14
Consumi intermedi	482,72	510,39	475,97	504,61	356,45	368,11	119,53	136,58	0,01	0,08	6,74	5,71
Trasferimenti di parte corrente	32,07	17,69	31,67	17,64	31,66	17,64	0,01	0,00	0,00	0,00	0,40	0,05
di cui: trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche	30,78	16,44	30,40	16,39	30,40	16,39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,37	0,04
Altre uscite correnti	82,86	148,95	76,55	146,45	73,22	146,22	3,33	0,23	0,00	0,00	6,31	2,50
di cui: interessi passivi	0,86	0,91	0,85	0,88	0,84	0,88	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,03
Spese correnti	**1.792,27**	**1.623,55**	**1.774,37**	**1.566,82**	**1.618,46**	**1.405,29**	**155,92**	**161,61**	**0,01**	**0,08**	**17,89**	**56,65**
Investimenti fissi lordi	2.559,94	2.192,59	2.388,93	1.917,88	1.617,67	1.073,29	787,02	864,27	15,75	19,69	155,26	255,03
Trasferimenti di parte capitale	39,23	47,23	25,39	33,94	25,39	33,94	13,84	13,29	13,84	13,29	0,00	0,00
Altre spese in conto capitale	1,98	0,83	0,00	0,00	0,00	0,00	1,98	0,83	1,98	0,83	0,00	0,00
Spese in conto capitale	**2.601,15**	**2.240,65**	**2.414,32**	**1.951,82**	**1.643,06**	**1.107,24**	**802,84**	**878,39**	**31,58**	**33,81**	**155,26**	**255,03**
SPESE FINALI	**4.393,42**	**3.864,21**	**4.188,69**	**3.518,64**	**3.261,52**	**2.512,52**	**958,76**	**1.040,00**	**31,58**	**33,88**	**173,14**	**311,68**
SPESE COMPLESSIVE	**4.393,42**	**3.864,21**	**4.188,69**	**3.518,64**	**3.261,52**	**2.512,52**	**958,76**	**1.040,00**	**31,58**	**33,88**	**173,14**	**311,68**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

A partire dal 1° gennaio 2016 il passaggio al sistema di c.d. cedolino unico gestito dal MEF del pagamento delle competenze fisse e accessorie del personale delle Forze di Polizia e delle Forze Armate ai sensi dell'art. 1, comma 402, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge stabilità 2014) ha comportato per tutte le Forze Armate e l'Arma dei Carabinieri il cambiamento delle modalità di pagamento degli oneri di personale dagli ordini di accreditamento ai titolari di contabilità speciale ai ruoli di spesa fissa[42].

Al fine di impedire che le ridotte disponibilità finanziarie delle contabilità speciali, congiuntamente ai tempi tecnici per le somministrazioni della liquidità, potessero provocare ritardi nei pagamenti degli enti ancora operanti in contabilità speciale, sono stati incrementati gli stanziamenti di bilancio per anticipazioni di liquidità ai reparti (c.d. Fondo scorta[43]) sul capitolo 4840 (programma 5.1) di 48 milioni (da 35 milioni del 2015 a 83 milioni del 2016) per il CRA

[42] Il passaggio del pagamento degli stipendi a Cedolino Unico ha comportato per il Ministero della difesa una netta inversione dell'utilizzo delle modalità di pagamento, come è agevole notare dalla seguente tavola. Gli ordini di accreditamento a funzionario delegato sono diminuiti dal 2015 al 2016 di quasi 10 miliardi, come i mandati diretti sono diminuiti di circa 4,2 miliardi, a vantaggio della modalità dei ruoli di spesa fissa che sono aumentati di 14,6 miliardi.

(in euro)

Esercizio	Ordini di accreditamento	Mandati diretti	Ruoli di spesa fissa	Debito vitalizio
2015	11.342.385.798,54	6.765.012.130,25	1.039.918.684,14	36.848.063,55
2016	1.662.167.698,44	2.502.062.676,10	15.634.037.666,58	40.841.776,89

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SICR

[43] Il Fondo scorta è previsto e disciplinato dagli artt. 551 del COM e 508 del TUOM.

Comando generale dell'Arma dei Carabinieri e sul capitolo 1253[44] (programma 5.6) di 72 milioni (da 50 milioni del 2015 a 122 milioni del 2016) per il CRA Segretario generale – anche per le esigenze delle altre Forze Armate. In totale le anticipazioni "tirate" nel 2016 sono state pari a 83 milioni per il capitolo 4840 e a 119,9 milioni per il cap. 1253[45].

Alla fine del 2016 sul capitolo 3791 di entrata dovevano essere ancora restituiti 22,9 milioni[46].

Preme evidenziare la necessità che venga posta sotto stretta osservazione la dinamica delle anticipazioni, sollecitando la tempestiva imputazione a bilancio dei pagamenti accesi a Fondo scorta da parte degli enti beneficiari (come prescritto dall'art. 508, comma 5, del TUOM) onde evitare che si crei da parte degli stessi una gestione che travalichi i principi dell'annualità di bilancio. La finalità istituzionale del fondo, difatti, è quella di sopperire a momentanee deficienze di cassa e non di sopperire alla carenza di stanziamenti di bilancio.

Il passaggio a cedolino unico ha visto per l'Arma dei Carabinieri un'applicazione particolare, trasfusa in un d.m. di modificazione del d.m. 1° dicembre 2010, che introduce nell'art. 1, il comma 3-*bis*, secondo il quale, il sistema per l'automazione delle lavorazioni dei flussi amministrativi denominato ALFA, trasmette in modalità accentrata con funzione di POS tutte le informazioni necessarie al pagamento delle competenze fisse e accessorie [47]

Si evidenzia, inoltre, che, come disposto dal dPCM 8 febbraio 2017, a partire dal 1° gennaio 2018, salvo successive proroghe o particolari deroghe invero già prospettate, in attuazione dell'art. 44-*ter* della legge n. 196 del 2009, cinque contabilità speciali della Difesa cesseranno e saranno

---

[44] A livello centrale i fondi sono individuati dall'Ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari (Bilandife) che indica di massima una macro ripartizione per Forza Armata/Interforze. La Direzione Generale di Commissariato e di servizi generali (Commidife), sulla base delle indicazioni ricevute da Bilandife chiede alle FF.AA. e alla Direzione di amministrazione interforze (Diraminter) la ripartizione per Ente e successivamente provvede a predisporre apposito decreto ministeriale. Una volta firmato il decreto ministeriale, la Direzione provvede alle attività amministrative e finanziarie che ne conseguono per la ripartizione.

[45] La quota effettivamente distribuita agli enti nel 2016, come risulta dal d.m. 4 del 25 gennaio 2016, risulta al netto di quella concessa l'anno precedente che in buona sostanza costituiva la dotazione del Fondo scorta di tutti gli enti (pari a 35 milioni per il capitolo 4840 e 45,7 milioni per il capitolo 1253).

Detti fondi, erogati per l'intero importo, dovrebbero poi essere restituiti con imputazione al capitolo 3791 dello stato di previsione dell'entrata (sul quale sono stati previsti per il 2016 stanziamenti per 205 milioni pari appunto alla somma delle anticipazioni stanziate sui due capitoli di spesa citati).

[46] Benché richiesto, non è pervenuto il dato relativo agli Enti che non hanno provveduto a restituire il Fondo scorta. I residui attivi rinvengono dall'e.f. 2011, come risulta dai raffronti con gli esercizi precedenti di cui alla seguente tavola.

(in euro)

Esercizio	Residui Esercizio Precedente	Residui al 31/12
2011	0,00	78.199.918,00
2012	19.243.918,00	80.286.311,00
2013	20.217.741,00	20.686.315,00
2014	20.195.311,00	20.686.315,00
2015	20.195.311,00	20.686.315,00

[47] Secondo i chiarimenti forniti dal Comando generale, la soluzione è stata adottata "nelle more della definizione di una soluzione ad elevato contenuto innovativo, concernente la cooperazione applicativa tra il sistema NoiPA e il sistema per l'automazione delle lavorazioni dei flussi amministrativi dell'Arma" e per "*utilizzare le riconosciute professionalità finora impiegate nel settore e, nel contempo, non veder vanificati gli investimenti realizzati dal comando generale che, attraverso la costituzione del Centro Nazionale Amministrativo (CNA) di Chieti, ha inteso attuare fin dal 2001 l'accentramento in un unico sito di tutte le procedure amministrative (stipendiali, matricolari, pensionistiche, ecc.), sottraendole in tal modo ai Comandi periferici, con lo scopo di recuperare risorse di personale da destinare alle attività operative*". La disposizione contenuta nel Decreto è stata recepita anche in apposito protocollo di intesa di "accettazione della proposta tecnica per l'integrazione NoiPA - ALFA", sottoscritto tra Arma dei Carabinieri, MEF-DAG e MEF-RGS, secondo cui il flusso dati - prodotto direttamente dal CNA secondo le specifiche fornite da RGS - viene reso disponibile a NoiPA con periodicità mensile.

La Corte sul punto prende atto della temporaneità della soluzione e ritiene che debba essere ricercata un'alternativa a regime che contemperi efficienza ed economicità nel rispetto della norma, anche onde evitare una fuga dal modello di gestione accentrata delle competenze da parte di altre Amministrazioni.

ricondotte in regime di contabilità ordinaria (una sesta - "Fondo casa del Ministero della difesa" - sarà invece soppressa dal 30 giugno del c.a.).

Vendita di infrastrutture e materiali

Nel corso del 2016 l'Amministrazione ha provveduto alla vendita di 155 immobili con un ricavo di 30,8 milioni, come da tavola seguente.

TAVOLA 18

IMMOBILI DELLA DIFESA VENDUTI NEL 2016

(in milioni)

Descrizione immobili venduti	Numero	Importo
Immobili residenziali (art. 306 COM)	153	20,83
Immobili non residenziali (art. 307 COM)	2	9,94

Fonte: Ministero della difesa

Per quanto riguarda le attività di valorizzazione svolte da Difesa Servizi S.P.A., nel corso del 2016 sono state stipulate 17 convenzioni[48]: alcune di queste, per ragioni tecniche dovute ai tempi di attivazione, genereranno ricavi a partire dal 2017. Inoltre, nel corso del 2017 si prevede di finalizzare alcune convenzioni in ambito immobiliare[49] sulle quali sono concentrati molti degli sforzi societari e dalle quali si attendono significativi ritorni economici.

Oneri per limitazioni

In merito alle proposte e raccomandazioni effettuate in esito all'indagine conoscitiva della IV Commissione Difesa della Camera dei deputati conclusasi il 31 luglio 2014 sulle servitù militari, la maggior parte delle attività indicate dalla Commissione sono in esecuzione:

- Protocollo d'Intesa con la regione Puglia relativamente al "Coordinamento comune delle attività militari presenti nel territorio della regione" (19 luglio 2014);
- Protocollo d'Intesa con la regione Friuli Venezia Giulia relativamente al "Coordinamento comune delle attività militari presenti nel territorio della regione" (19 luglio 2014);
- Tavolo di concertazione con la regione Sardegna (8 gennaio 2015);
- Protocollo d'Intesa con la regione Sardegna relativamente a "Indennizzi agli operatori economici della pesca del Comparto marittimo di Oristano, interessati dagli sgombri degli specchi d'acqua per le esercitazioni militari nel poligono di Capo Frasca" (26 ottobre 2016).

Inoltre, è stato dato seguito a quanto richiesto dall'Autorità politica per quanto concerne la chiusura dal 1° giugno al 30 settembre di ogni anno dei poligoni sardi.

E' in corso di definizione una serie di protocolli d'intesa con la regione Sardegna per la fruibilità, l'uso temporaneo, la cessione di aree, compresi gli specchi d'acqua, di pertinenza delle attività militari che si svolgono nella regione. Sempre a tal proposito, vi è stata l'istituzione di osservatori ambientali indipendenti, presso poligoni, basi militari e aree addestrative.

---

[48] Le più significative riguardano:
- valorizzazione per attività di assistenza socio-sanitaria del complesso immobiliare Caserma "Muricchio" in Napoli;
- valorizzazione degli spazi disponibili, incluso deposito e sorveglianza, presso Deposito munizioni Gossolengo (PC);
- valorizzazione della Caserma "Boscariello" di Napoli per la realizzazione del centro sportivo - "Progetto Scampia";
- valorizzazione, a fini turistico/alberghieri, di immobili con ex funzioni alloggiative di pertinenza delle torri faro;
- valorizzazione dell'area 174 (ex magazzino DIFO), c.d. Marola, situata all'interno della Base Navale di La Spezia;
- valorizzazione di infrastrutture da destinare ad affissioni pubblicitarie;
- valorizzazione di alcuni fabbricati che insistono sul sedime dell'Aeroporto di Capodichino (NA);
- Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri: valorizzazione di infrastrutture da destinare ad affissioni pubblicitarie.

[49] Caserma EI "Ferrucci" di Firenze, Stabilimento Balneo-Termale di Ischia -NA, Basi Logistiche dell'Esercito, Batteria Siacci presso Anzio - Roma), fabbricati situati presso gli Aeroporti di Treviso e Grazzanise (CE), taluni immobili ubicati nell'Arsenale Militare di La Spezia).

Sono stati riavviati i processi di dismissione dei beni non più utili ai fini istituzionali della Difesa a partire dagli Accordi tra regione Sardegna, Ministero della difesa e Agenzia del demanio del 7 marzo 2008 e successivo atto modificativo e aggiuntivo del 12 gennaio 2011.

Investimenti fissi lordi

La voce degli investimenti fissi lordi del programma 6 riguarda i programmi di armamento della Difesa, parte dei quali grava sulle risorse del Ministero dello sviluppo economico.

La programmazione degli investimenti per il 2016 è stata strutturata sui programmi a sviluppo pluriennale a carattere internazionale, caratterizzati da impegni di spesa consolidati discendenti da contratti e accordi internazionali sotto forma di *Memorandum of understanding (MoU),* dovendo, peraltro, assorbire gli effetti di rimodulazioni provenienti dalle riduzioni già disposte nei pregressi esercizi finanziari, rendendo impossibile l'avvio di nuovi programmi. Rilevante è il contratto per le prestazioni di supporto industriale e logistico dei velivoli C130J dell'AM[50]. Per quel che concerne gli aspetti finanziari del Settore investimento, se ne evidenzia l'andamento finanziario del 2016, suddiviso per funzioni:

TAVOLA 19

STANZIAMENTI E IMPEGNI DI COMPETENZA DEL MISE SUDDIVISI PER FUNZIONE

(in milioni)

	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni
Difesa	2.176,17	2.067,06	1.797,25
Sicurezza del territorio	38,58	73,21	54,42
Esterne	67,43	103,75	90,46
Totale	**2.282,18**	**2.244,02**	**1.942,13**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[50] Gli stanziamenti del MISE hanno consentito, invece, di:

a. sostenere programmi quali:
- Velivoli *Eurofighter Typhoon* (in collaborazione con Germania, Gran Bretagna, e Spagna);
- Fregate Europee Multimissione FREMM (in collaborazione con la Francia);
- Veicoli Blindati Medi VBM 8x8 (acquisto di 30 blindati con supporto logistico);
- Elicotteri medi NH-90 nelle varianti terrestre e marittima;
- Nuova famiglia di unità navali in acquisizione per la Marina (c.d. "programma navale");
- Elicotteri AW-101 Combat SAR (acquisto di 9 elicotteri del programma missione basica e missione *enhanced* con supporto logistico);
- Programma di digitalizzazione della componente terrestre (noto come FORZA NEC 4^ fase);
- Velivoli M-346 e T-345 (9 velivoli della 2^ tranche del 2° lotto del programma T346-ITS);
- Sistema di Comunicazione Terrestre per l'Arma dei Carabinieri (noto come Si.Co.Te.).

b. avviare le prime fasi di acquisizione per nuovi programmi ritenuti essenziali:
- programma FSAF-B1NT (*Block 1 Nouvelle Tecnologie*), relativo all'ammodernamento dei sistemi missilistici antiaereo a medio raggio FSAF e PAAMS, già in servizio nelle componenti terrestre e marittima, volto ad implementare una capacità antibalistica, con il coinvolgimento di industrie italiane e francesi ricomprese nel consorzio EUROSAM;
- fase di studio e definizione del Futuro Elicottero Esplorazione e Scorta (F-EES), mirato al rinnovamento della linea elicotteri dell'Esercito attualmente basata su piattaforma AW-129;
- programma Blindo Pesante Centauro II, di rinnovamento della linea Blindo Centauro in dotazione alle unità di cavalleria dell'Esercito per adeguarne le capacità in termini di mobilità, protezione, capacità di fuoco, versatilità, interoperabilità.

Gli armamenti effettivamente consegnati al Ministero nel 2016 sono rilevanti[51].

Nel corso del 2016, durante i lavori di predisposizione del bilancio 2017, anche al fine di uniformarsi alle rappresentazioni utilizzate in ambito internazionale (NATO principalmente), il Ministero ha effettuato una revisione delle Capacità Operative Fondamentali (COF) nell'ambito delle quali ricomprendere i diversi programmi. Per ognuna di esse esistono programmi che a termine 2016 non hanno trovato spazi finanziari e che pertanto sono rimasti in riserva di programmazione[52]:

Programma F-35 Lightning II-JSF (Programma SMD 02/2009)[53]

Nel 2016 sono proseguite le operazioni di consegna dei 90 velivoli previsti (di cui 60 in versione CTOL e 30 STOVL). Allo stato attuale quelli consegnati sono in numero di sette.

Ad oggi il JPO (*Joint program office*), per conto del Ministero della difesa italiano, e la *Lockheed Martin* hanno posto in essere contratti (ovvero ordinativi) per l'acquisizione di:

- 3 velivoli CTOL nel lotto di produzione LRIP 6,
- 3 velivoli CTOL nel lotto LRIP 7;
- 2 velivoli CTOL nel lotto LRIP 8,
- 1 velivolo CTOL e 1 velivolo STOVL nel lotto LRIP 9.

Con *Pratt&Whitney* sono stati stipulati contratti per l'acquisizione di 10 motori per CTOL e 2 motori per STOVL (lotti 6, 7, 8, 9, 10).

Per quanto riguarda i velivoli dei lotti di produzione 10, 11 e 12, il Ministero della Difesa ha autorizzato la sottoscrizione dei contratti relativi all'acquisto dei soli materiali di lunga lavorazione (c.d. *Extra Long lead e Long Lead Items*) in accordo al profilo di acquisizione autorizzato per detti lotti dall'Autorità politica.

Come conseguenza della revisione del profilo di acquisizione nazionale, sancita dal Ministero della difesa a febbraio 2016, i quattro velivoli precedentemente previsti nel lotto 10 (2 CTOL e 2 STOVL) sono stati distribuiti in misura uguale (1 CTOL e 1 STOVL per ogni lotto) sui lotti 10 e 11.

Di seguito il profilo di acquisizione dei primi 22 velivoli:

---

[51] I più importanti sono: Sistemi satellitari OPTSAT 3000 (fornitura dei servizi di lancio e di predisposizione del satellite e delle successive attività di test in volo) 20 VTMM (veicolo tattico medio multiruolo) e 24 VBM 8x8, 1 sommergibile U-212 e 1 FREMM, 4 elicotteri da trasporto medio (ETM) per l'E.I.; 6 *Joint strike fighter*; 2 MPA *Interim solution*; 7 M346; 1 HH101 Combat SAR; 11 NH-90; 5 EFA 2000, sistemi missilistici: FSAF FASE 3 - missili SAMPT, SAAMIT, PAAMS 75 Mortai da 120 mm e da 81 mm; 3828 bombe HE; 14.900 bombe TP.

[52] Gli unici programmi in riserva di programmazione che hanno ricevuto nel 2016 parziale finanziamento e necessitano per il completamento di ulteriori risorse sono: Ammodernamento e risoluzione obsolescenze dei sistemi appartenenti alla famiglia ASPIDE (*Protect & Engage*); - Programma di adeguamento e completamento degli allestimenti e della configurazione delle unità navali classe FREMM ai fini del conseguimento della piena prontezza operativa (*Protect & Engage*); - Programma per lo sviluppo di una capacità minima di *Space Surveillance and Tracking* (SST) nazionale in ambito A.M. (Inform).

[53] Il caccia F-35 - JSF è un velivolo di quinta generazione, multiruolo (cioè capace di svolgere tutte le missioni della dottrina aeronautica) 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 e sviluppato nelle seguenti varianti: CTOL (*Conventional Take Off and Landing* che sarà gestita solo dall'A.M.); STOVL (*Short Take Off Vertical Landing*- gestita anche dalla M.M.) 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. Prodotto in collaborazione con altri otto Paesi - Usa, Regno Unito, Canada, Danimarca, Norvegia, Olanda, Australia, Turchia - e due "*Security Cooperative Participants*"- Singapore e Israele ha 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. 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).

Il coordinamento delle attività nazionali è affidato all'ufficio di programma nazionale (c.d. Direzione di programma JSF – DPJSF istituito nell'ambito di Segredifesa dal 2 novembre 2008).

TAVOLA 20

PROGRAMMA PLURIENNALE DI CONSEGNA DEI VELIVOLI

		Contratti LRIP = *Low Rate Initial Production*							
	lotto	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**13**
Anno d'ordine	eseguito	2013	2013	2014	2016				
	previsto					2017	2017	2018	2019
Anno di consegna		2015	2016	2016	2017	2018	2019	2020	2021
		2016		2017	2018				
F-35A CTOL		3	3	2	1	1	2	2	2
F-35B STOVL					1	1	1	1	1

Fonte: Ministero della difesa

Per quanto riguarda l'aggiornamento dei costi, la componente che riguarda le necessità nazionali della fase PSFD è salita a 1.422,74 milioni, di cui finanziati nel 2016, 308,12.

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 159,17 milioni, mentre per la realizzazione della FACO di Cameri è stata pari a 818,73 milioni. 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.

I ritorni industriali[54] maturati (contratti) si attestano a oltre 2,3 miliardi di dollari attualizzati (circa 2 miliardi al cambio attuale), mentre la previsione per il futuro volume complessivo delle opportunità industriali per l'Italia[55] è pari a 14,2 miliardi di dollari attualizzati (circa 12,7 miliardi al cambio attuale), come da seguente prospetto:

TAVOLA 21

ALTRI COSTI DI PRODUZIONE

(in milioni di dollari)

Ditte	**LEONARDO**	**Grandi Ditte**	**Piccole e Medie imprese ed altre ditte**	**Totale**
Contratti stipulati	1.834	302	183	2.319
Opportunità industriali	9.575	3.285	1.341	14.201

Fonte: Ministero della difesa

La stima dei ritorni occupazionali generati da parte dell'Industria inizialmente pari a 10.000 e poi, in seguito alla riduzione dei velivoli, a 6.400 posti di lavoro (per il fabbisogno manutentivo della flotta di F-35 operanti nell'area euro-mediterranea), è ritenuta realisticamente realizzabile in 3.586 unità, anche sulla base dell'aggiornamento di Leonardo –DV di febbraio 2017.

Con rifermento al programma, la Sezione affari internazionali e comunitari, in collaborazione con l'Ufficio affari internazionali, ha in corso un controllo di gestione sulla partecipazione italiana al Programma. L'istruttoria è ormai conclusa ed i risultati verranno pubblicati in un referto speciale prima dell'estate.

Programma navale per la tutela della capacità marittima della Difesa (cd 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 in sostituzione di alcune unità navali, ormai prossime alla dismissione per sopraggiunto limite della vita operativa.

---

[54] 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.

[55] 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.

Dal punto di vista normativo il programma è sostenuto con risorse a valere sul capitolo 7419, pg. 1, 2 e 3 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)[56], 1 unità LHD (*Landing Helicopters Dock*)[57], una unità LSS (*Logistic Support Ship*)[58] e 2 UNPAV (mezzi navali polifunzionali ad altissima velocità)[59].

La situazione dei singoli programmi è la seguente:

a. Pattugliatore polivalente d'Altura – PPA

La divisione di programma PPA ha effettuato le seguenti chiamate fondi verso il MISE:

- nel 2015 due chiamate fondi per complessivi 75,8 milioni;
- nel 2016 tre chiamate fondi per complessivi 201,3 milioni.

La data di avvio del contratto è stata il 5 maggio 2015 e le date per la consegna delle unità sono indicate nel seguente prospetto:

TAVOLA 22

PIANO PLURIENNALE DI CONSEGNA DELLE UNITÀ NAVALI

PPA 1 - Light	PPA 2 – Light	PPA 3 – Light	PPA 4 – Light	PPA 5 – Light	PPA 6 – Light	PPA 7 – Light
Maggio 2021	Marzo 2022	Gennaio 2023	Aprile 2024	Ottobre 2024	Agosto 2025	Agosto 2026

Fonte: Ministero della difesa

L'andamento delle attività contrattuali presenta un ritardo di sei mesi, rispetto al raggiungimento di alcune scadenze intermedie; l'industria ha presentato un piano di recupero che lascia inalterata la data di consegna della prima unità.

b. *Logistic Support Ship* – LSS

La divisione di programma LSS ha effettuato le seguenti chiamate fondi verso il MISE:

- nel 2015 due chiamate fondi per complessivi 44,0 milioni;
- nel 2016 due chiamate fondi per complessivi 69,1 milioni.

Il contratto di questa unità è stato anch'esso stipulato in data 5 maggio 2105 e la data prevista di consegna è febbraio 2019. Si registra un momentaneo ritardo di nove mesi e anche in questa circostanza l'industria ha presentato un piano di rientro compatibile con il rispetto della scadenza originaria.

c. *Landing Helicopter Dock* – LHD

Il contratto LHD è stato stipulato dalla Direzione tecnica Navarm con il raggruppamento temporaneo di imprese costituito da Fincantieri (mandataria) e Selex ES (mandante). Nel 2015 sono stati effettuati pagamenti per un totale di 24,7 milioni (16,4 milioni quota Fincantieri, 8,3 milioni quota Leonardo); nel 2016 sono stati effettuati pagamenti per 81,1 milioni (quota Fincantieri: 53,8 milioni, quota Leonardo: 28,2 milioni).

La data di avvio del contratto è stata il 3 luglio 2015, la consegna dell'unità è prevista per marzo 2022 e l'andamento del contratto non presenta ritardi.

d. *Unità navali polifunzionali ad altissima velocità – UNPAV*

Il contratto UNPAV è stato stipulato dalla direzione tecnica Navarm e il cantiere navale Intemarine nel mese di giugno 2016, con avvio dello stesso in data 28 settembre 2016. La direzione tecnica ha effettuato una chiamata fondi verso il MISE per un totale di 6,2 milioni; la consegna delle due unità è prevista per settembre e dicembre 2019 e l'andamento delle attività contrattuali non presenta ritardi.

---

[56] 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".

[57] La LHD sostituirà 1 delle tre unità anfibie (S. Giorgio, S. Marco, S. Giusto) della classe "Santi" (1987-1993).

[58] La LSS è destinata a sostituire una delle due unità di supporto logistico classe Stromboli (1975-1977).

[59] Le UNPAV sostituiranno le due unità di supporto Marino e Pedretti (1984).

3.4. Programma 8 "Missioni militari di pace"

Il tema delle missioni internazionali è stato profondamente innovato dalla legge n. 145 del 21 luglio 2016, "Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali". Tale legge quadro introduce una disciplina organica in merito alle modalità di decisione della partecipazione alle missioni internazionali, laddove, in precedenza venivano emanati periodicamente provvedimenti *ad hoc* che autorizzavano le missioni.

La legge quadro, inoltre, si pone l'obiettivo di garantire una continua e stabile partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. L'art. 2 della legge disciplina il procedimento per la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali ed il conseguente invio di personale, da autorizzare attraverso deliberazione del Consiglio dei Ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica ed eventuale convocazione del Consiglio Supremo di Difesa. Successivamente le Camere approvano la delibera che deve indicare per ciascuna missione l'area geografica di intervento, gli obiettivi, la base giuridica di riferimento, la composizione degli assetti da inviare, la durata programmata e il fabbisogno finanziario per l'anno in corso[60].

Sono, altresì, dettate norme riguardanti anche il trattamento economico del personale, le norme penali che vengono adottate al di fuori dei casi previsti dai codici militari di pace o di guerra, nonché la disciplina del Fondo di finanziamento delle missioni. In merito a quest'ultimo punto, ai sensi dell'art. 4, si prevede l'istituzione di un apposito fondo destinato al finanziamento delle missioni internazionali, gestito con dPCM, previo parere delle Commissioni parlamentari, secondo uno schema simile a quello della delega.

Come già evidenziato dalla Corte nella Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2016, emergono due profili sui quali operare una riflessione: quello della trasparenza della decisione finanziaria da attuarsi attraverso una dettagliata ricostruzione delle operazioni contabili del fondo medesimo; quello di unitarietà dell'ordinamento contabile, da attuarsi mediante la pubblicità nell'uso delle risorse considerato che sono previste deroghe in via permanente all'ordinamento contabile[61].

Per il 2016, il decreto-legge n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 131 del 14 luglio 2016, riguardante la proroga delle missioni internazionali per il periodo 1 gennaio 2016 - 31 dicembre 2016, ha previsto un'autorizzazione di spesa pari complessivamente a 1.290,8 milioni, di cui 1.030,9 milioni da destinare al bilancio del Ministero della difesa.

In particolare sono stati autorizzati 175,9 milioni per le missioni da svolgersi in ambito europeo, 611,2 milioni per le missioni da svolgersi in ambito asiatico e 56,8 milioni per le missioni da svolgersi in ambito africano[62]. A tali autorizzazioni devono aggiungersi anche quelle

---

[60] Entro il 31 dicembre di ogni anno, è previsto lo svolgimento di un'apposita sessione parlamentare riguardante l'andamento delle missioni in corso, anche al fine di decidere sulla loro eventuale proroga e per le missioni già concluse vengono indicati anche i risultati conseguiti.

[61] Si veda in proposito la Delibera n. 15/SSRRCO/RQ/16 delle Sezioni Riunite in sede di controllo del 4 ottobre 2016 - Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - Leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2016 (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

[62] Tre missioni hanno ricevuto finanziamenti superiori al passato. In particolare:

EUNAVFORMED: la missione, autorizzata dall'art. 1, comma 8 dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016, prevede un incremento della spesa perché operante per l'intero anno 2016, a differenza di quanto avvenuto nel 2015, anno in cui la missione fu autorizzata a partire dal 27 giugno 2015 e fino al 30 settembre 2015, con il DL n. 99 del 2015 e successivamente prorogata dal 1° ottobre 2015 al 31 dicembre 2015, con il DL n. 174 del 2015.

Contrasto alla minaccia terroristica del DAESH: la missione, autorizzata dall'art. 2, comma 9 dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016, ha previsto un incremento del finanziamento rispetto all'anno precedente dovuto ad un aumento dell'impegno, sia in termini di uomini sia in termini di assetti impiegati. In particolare, nell'ambito della missione in parola, sono state avviate a partire dal mese di aprile 2016, le operazioni di *Personnel Recovery* e *Force Protection* presso la Diga di Mosul.

Potenziamento dispositivo aeronavale di sicurezza e sorveglianza nel Mediterraneo: la missione, autorizzata dall'art. 4, comma 7, dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2016, prevede un incremento della spesa perché operante per l'intero anno 2016, a differenza di quanto avvenuto nel 2015, anno in cui la missione fu autorizzata a partire dal 20 aprile 2015

riguardanti assicurazione, trasporto, infrastrutture, AISE, cooperazione civile-militare, cessioni, potenziamento dispositivi nazionali e della NATO per un totale di 186,8 milioni.

Dette somme sono servite a sostenere le 32 missioni fuori area, che hanno impegnato una media di 6.099 unità di personale.

TAVOLA 23

MISSIONI MILITARI INTERNAZIONALI

(in milioni)

OPERAZIONI FUORI AREA	Unità		Spese	
	2015	2016	2015	2016
EUROPA	1.131	1.515	167,9	175,9
ASIA	2.518	3.212	568,1	611,2
AFRICA	480	445	74,8	56,8
TOTALE Missioni	**4.129**	**5.172**	**810,8**	**843,9**
ASSICURAZIONE, TRASPORTO, INFRASTRUTTURE, AISE, COOPERAZIONE CIVILE-MILITARE, CESSIONI				87,4
POTENZIAMENTO DISPOSITIVI NAZIONALI				
MEDITERRANEO: 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	753	64,9	90,2
NATO				
Totale NATO		**174**		**9,1**
TOTALE FINALE		**6.099**		**1.030,8**
MISSIONI NON FINANZIATE PER IL 2016				
Totale missioni non finanziate nel 2016	**69**		**8,7**	

Si segnala, tra le altre spese, per il 2016, anche l'impiego del contingente di 1.500 unità di personale delle Forze Armate per le esigenze di sicurezza connesse con lo svolgimento del Giubileo della Misericordia e di alcune specifiche aree del territorio nazionale per un importo di 23,8 milioni.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della difesa

Al di fuori del quadro delle missioni autorizzate con la legge di proroga, il personale della difesa ha ricoperto nel 2016 in via permanente o transitoria posti in organismi o enti pubblici nazionali (es. addettanze militari) e internazionali con una media di 1.490 unità circa. Il trattamento di missione rimane contemplato, a seconda dei casi, dagli artt. 1808 e 1809 del COM (per le missioni presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici degli addetti alla difesa), dalla legge n. 1114 del 1962 con oneri a carico degli organismi internazionali e del d.P.R. n. 18 del 1967 con oneri a carico del MAECI.

al 30 settembre 2015, con il DL n. 7 del 2015 e successivamente prorogata dal 1° ottobre 2015 al 31 dicembre 2015, con il DL n. 174 del 2015.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI

Considerazioni di sintesi

1. Programmazione strategica e finanziaria: *1.1. Quadro di insieme delle missioni; 1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella direttiva generale; 1.3. Riparto delle risorse assegnate agli obiettivi*

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. Gestioni fuori bilancio ed altri fondi*

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 Specifiche problematiche; *3.2 Missioni "Ordine pubblico e sicurezza", "Soccorso civile", "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente"*

Considerazioni di sintesi

Le funzioni istituzionali intestate al Ministero delle politiche agricole e forestali riguardano la realizzazione di adeguate ed efficaci politiche di indirizzo e di coordinamento, in coerenza con quelle dell'Unione europea, attraverso il dialogo istituzionale, nel rispetto delle autonomie regionali, ma anche favorendo la partecipazione delle organizzazioni di categoria di riferimento. Il Ministero opera il raccordo fra le politiche agricole dell'Unione europea e le competenze ai vari livelli di governo nazionale. Fino a tutto il 2016, alle dipendenze funzionali del Ministro ha operato il Corpo forestale dello Stato, soppresso con il decreto legislativo n. 177 del 2016, in attuazione della legge di delega n. 124 del 2015 sul riordino delle forze di polizia. Per molte funzioni, il Ministero si avvale di enti vigilati: l'AGEA per l'erogazione di aiuti, contributi ai produttori e premi, finanziati dal FEAGA e dal FEASR; il CREA per la ricerca agraria; l'ISMEA per i servizi informativi, assicurativi e finanziari, e garanzia creditizia in agricoltura; l'Ente Nazionale Risi; l'UNIRELAB, nell'ambito della medicina forense veterinaria e nel contrasto del *doping* nell'ippica.

I dati economici, a livello internazionale, evidenziano una situazione di generale instabilità, con ripercussioni anche nel settore agricolo nazionale, in particolare quello lattiero-caseario. Si è dovuto, peraltro, far fronte agli effetti dell'"embargo russo" sui prodotti alimentari europei. Il quadro economico, come rappresentato nel Documento di Economia e Finanza 2016, ha evidenziato tuttavia in Italia la crescita del Pil, riconducibile ad aumenti in volume nell'agricoltura, silvicoltura e pesca (+3,8 per cento), ma, al contempo nei Rapporti internazionali di luglio 2016 - Il Rapporto OECD-FAO "*Agricultural Outlook* 2016-2025" ed il rapporto "*Short Term Outlook for EU arable crops, dairy and meat markets*" della Commissione europea, si è osservato che le agricolture mondiali sono state caratterizzate da una forte caduta dei prezzi dei prodotti agricoli e zootecnici.

La complessità del sistema, non immune da criticità settoriali e di ampio raggio, atteso anche il numero rilevante degli attori istituzionali coinvolti, di recente è stata incisa dalla legge di delega del 28 luglio 2016, n. 154, ancora non attuata.

Il sostegno finanziario al settore è stato disposto, anche per il 2016, sia con gli stanziamenti di bilancio, sia attraverso l'utilizzo delle risorse unionali, sia, infine, attraverso disposizioni di agevolazione fiscale.

L'attività del Ministero, con le connesse risorse, è articolata in 6 missioni e 9 programmi, con uno stanziamento definitivo nel 2016 di 1,38 miliardi, in gran parte destinati alla missione "Agricoltura" (813 milioni). Lo stanziamento, pur flettendosi nel 2016, risulta in lieve aumento nel triennio 2014-2016, riconducibile soprattutto alle missioni 7 "Ordine pubblico e sicurezza" e 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", di competenza del Corpo forestale, per redditi di lavoro per entrambe e per consumi intermedi la seconda.

Le priorità politiche, presentate nella direttiva 2016 del Ministro, sono una conferma del percorso iniziato nel 2014: permane prioritaria 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. Anche gli obiettivi strategici sono poliedrici e riguardano, fra l'altro, la revisione di medio termine della Politica agricola comune 2014-2020 (PAC), gli investimenti in infrastrutture irrigue e l'attività di supervisione degli Organismi pagatori ed AGEA.

Nel 2016, i redditi di lavoro, come per i precedenti esercizi, assorbono più del 40 per cento degli stanziamenti, seguiti dai trasferimenti, mentre risulta in riduzione lo stanziamento per consumi intermedi. Nello stato di previsione sono previsti alcuni capitoli fondo, nei quali in totale sono stanziati 139 milioni e sono previsti, sempre in relazione alle funzioni del Ministero, fondi di rotazione ed altri fondi, gestiti da organismi vigilati dall'Amministrazione.

Gli approfondimenti hanno riguardato alcuni profili gestionali e le eventuali criticità sussistenti, nonché i risultati conseguiti.

La missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", condivisa con il Ministero dell'economia e finanze, è intestata per l'83,5 per cento al MIPAAF. Le spese correnti risultano in flessione, mentre crescono i trasferimenti in conto capitale di quasi il 18 per cento. La gestione mostra una riduzione della capacità di impegno, in particolare proprio nei trasferimenti in conto capitale, e di pagamento. Nell'ambito di questa missione, il programma "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale", che assorbe un terzo delle risorse della Ministero, è dedicato in primo luogo all'attuazione della PAC 2014-2020, per il rilancio del settore agricolo. In tale contesto l'Amministrazione ha svolto le proprie funzioni, relative all'attività di regolazione, attraverso i provvedimenti attuativi delle disposizioni UE nei diversi settori agricoli. La PAC ha uno stanziamento, per il settennio, di 52 miliardi comprensivi del cofinanziamento nazionale. Il I pilastro della PAC è dedicato ai pagamenti diretti e finanziato dal FEAGA su base annuale, mentre il II pilastro è indirizzato allo sviluppo rurale, finanziato da FEASR con cofinanziamento. Per i due fondi comunitari l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) svolge, sulla base di disposizioni comunitarie e nazionali, le funzioni di organismo pagatore per le Regioni che non ne sono provviste e di organismo di coordinamento per le altre.

L'andamento gestionale evidenzia una generalizzata situazione di affanno. In particolare, in relazione al FEASR, la spesa pubblica complessiva per l'annualità 2016 ammonta a 4.460 milioni di cui 2.231 milioni a carico dell'Unione europea, 1,64 miliardi a carico dello Stato ed i restanti 589 milioni a carico delle Regioni. Le misure nazionali indicate nel programma di sviluppo rurale nazionale (PSRN), approvato dall'Europa nel novembre 2015, riguardano: Gestione rischio (1,64 miliardi); Biodiversità animale (200 milioni); Piano irriguo (300 milioni) e Rete rurale nazionale (100 milioni). Ma al 2016 tuttavia, risultano soltanto emanati i bandi relativi a due delle 7 sottomisure del programma. Analoghi problemi di dilazione della tempistica si sono riscontrati anche con riguardo all'attuazione del programma "Rete Rurale Nazionale" (RRN), la cui dotazione è di circa 115 milioni, di cui 59,67 milioni dal bilancio UE e 55 milioni di finanziamento nazionale, in relazione al quale è stato approvato, ad aprile 2016, solo il piano di azione per il primo biennio di programmazione 2015-2016. Per l'ambito regionale, i Piani di

sviluppo regionali (PSR), il principale strumento di politica economica diretto ad intervenire in relazione alle carenze strutturali del settore agricolo, finanziati al 31 dicembre 2016, evidenziano l'avanzamento della spesa pari solo al 6,26 per cento del totale programmato 2014-2020 cofinanziato. La gestione dei fondi non risulta oltremodo tempestiva, anche se in parte i fattori di freno sono riconducibili sia alla tempistica di approvazione europea, sia a procedimenti nazionali che sovente passano per il sistema delle Conferenze. In questo contesto, con la citata legge di delega n. 154 del 2016, il Governo è stato deputato, fra l'altro, al riordino e alla semplificazione della normativa in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali, al riordino degli enti, società e agenzie vigilati, al riassetto del settore ippico, al riordino degli strumenti di gestione del rischio. Ciò, anche al fine di risolvere numerose criticità, da tempo evidenziate anche dall'Amministrazione, fra l'altro proprio in relazione alle funzioni gestorie e di coordinamento svolte da AGEA. Appare necessario, quindi, un drastico intervento non più dilazionabile per l'efficiente e tempestiva gestione delle risorse europee e nazionali.

Con riguardo all'ambito della gestione del rischio e della solidarietà, in caso di danni al settore agricolo, le risorse nazionali sono duplici: Fondo di solidarietà nazionale - incentivi assicurativi che fa capo al Ministero ed il Fondo di solidarietà nazionale-interventi indennizzatori a valere sul Fondo protezione civile. Occorre rilevare che la linea politica europea è sempre più orientata alla prevenzione del rischio e ad incentivare la copertura assicurativa, come la normativa nazionale, anche perché le risorse nazionali non sono state sinora sufficienti a coprire tutti i danni accertati. Perciò, con la previsione della misura assicurativa nel secondo pilastro della PAC (FEASR gestione del rischio), l'Amministrazione prevede di far ricorso a minori stanziamenti di bilancio per la copertura dei danni.

In relazione al settore irriguo, anche questo parte del II pilastro, a seguito della soppressione della Gestione commissariale *ex* AGENSUD, il Ministero ha operato una armonizzazione della disciplina delle concessioni di opere e o interventi ed assunto la gestione dei progetti. Secondo la ricognizione effettuata dal Ministero, lo stato di realizzazione finanziaria dei piani irrigui in capo alle Regioni, in termini di lavori eseguiti su tutto il territorio nazionale, previsti dalle leggi 24 dicembre 2003, n. 350 e 24 dicembre 2007, n. 244, è per il Centro-Nord del 79,75 per cento, mentre per il Centro-Sud è lievemente inferiore, pari al 76 per cento delle risorse concesse.

Anche il settore della pesca mostra segnali di lentezza: con riguardo alle risorse europee (FEAMP 2014-2020), con dotazione finanziaria complessiva di 537,26 milioni di risorse comunitarie e di 440,85 milioni di risorse nazionali, l'indice di pagamento è solo l'8 per cento della dotazione. Sul fronte delle risorse di bilancio, è proseguita l'attuazione in ritardo del Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura 2013-2015 ed è stato predisposto un nuovo documento programmatico nazionale 2017-2019.

L'altro programma della missione 9, il programma "Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica...", che finanzia le politiche nazionali, vede ridurre la propria dotazione, con uno stanziamento di 318 milioni; in flessione anche la capacità di impegno e di pagamento. Principale strumento di intervento finanziato dalle risorse del programma sono i "contratti di filiera": dei 4 bandi di programmazione solo due sono conclusi. Dal 2016, la gestione, già dell'ISA, è demandata all'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), che si avvale di società esterne ed opera con una contabilità speciale. Non solamente appare alquanto complessa la procedura, ma molto eterogeneo il panorama dei soggetti coinvolti nella gestione, che possono non garantire la puntuale realizzazione dei programmi, visti i tempi lunghi di realizzazione, e la debita trasparenza dell'utilizzo delle risorse pubbliche.

In conclusione, data la struttura composita e per così dire decentrata della spesa, demandata a soggetti terzi per gran parte degli ambiti di competenza del Ministero, è essenziale, per il miglior utilizzo delle risorse pubbliche nazionali ed unionali, coniugare l'attività di normazione, regolazione e/o riparto, con una pregnante attività di controllo e monitoraggio, che possa esplicare le proprie risultanze in puntuali relazioni periodiche.

In riferimento, infine, alle specifiche problematiche esaminate, occorre in sintesi evidenziare che non sono ancora giunte a definizione. Le *ex* gestioni commissariali AGENSUD ed *ex* ASSI, pur ricondotte alla gestione ministeriale, ancora presentano profili di criticità, che

attengono ad esposizioni debitorie, anche di notevole entità (*ex* AGENSUD per 265 milioni circa, e circa 6 milioni *ex* ASSI), ma anche la sussistenza di situazioni creditorie controverse, in ordine alle quali si ritiene necessaria l'attivazione di idonei strumenti per la riscossione delle partite attive.

Le criticità permangono, infine, relativamente alla problematica del recupero delle somme pagate dallo Stato in luogo degli allevatori, per eccesso di produzione del latte, gestito da AGEA, quale agente di calcolo, con il compito di riscuotere gli importi dovuti. Le difficoltà di recupero sono in buona parte interessate da contenzioso. Al dicembre 2016, il prelievo imputato ai produttori eccedentari, per tutte le campagne eccedentarie (dal 1995–1996 al 2008–2009 e 2014-2015), è di 2.245 milioni, di cui risultano versati soltanto 357 milioni.

1. Programmazione strategica e finanziaria

1.1. Quadro di insieme delle missioni

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali formula le linee della politica agricola, forestale, agroalimentare e per la pesca e ne opera il coordinamento a livello nazionale, nell'ambito del quadro di riferimento europeo ed internazionale. In tale contesto, le funzioni 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 svolgere le molteplici competenze, si avvale di una pluralità di soggetti, di società partecipate e di Enti vigilati, fra i quali si menzionano: 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 e l'UNIRELAB.

Nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2016 si ravvisava qualche segnale di miglioramento a livello settoriale, ove si indicava che la crescita del Pil era riconducibile ad aumenti in volume nell'agricoltura, silvicoltura e pesca (+3,8 per cento).

Il Rapporto OECD-FAO "*Agricultural Outlook* 2016-2025" (luglio 2016) ha evidenziato che, nel 2015, le agricolture mondiali sono state caratterizzate da una forte caduta dei prezzi dei prodotti agricoli e zootecnici. Il Rapporto ritiene che i prezzi agricoli in termini reali (al netto dell'inflazione) resteranno nell'insieme relativamente bassi nel prossimo decennio, con la contestuale previsione di crescita del volume del commercio agricolo mondiale.

Anche nel Rapporto "*Short Term Outlook for EU arable crops, dairy and meat markets*" (luglio 2016), della Commissione europea, si è evidenziato come i prezzi dei prodotti agricoli siano diminuiti del 15 per cento negli ultimi due anni, quelli dei prodotti trasformati siano diminuiti del 4 per cento e quelli al consumatore siano rimasti sostanzialmente stabili. Anche il Rapporto pubblicato ad ottobre 2016 conferma il *trend*, evidenziando peraltro un incremento dei prezzi pagati dal consumatore per frutta e verdure e che il recente decremento dei prezzi pagati agli agricoltori non è del tutto traslato attraverso la filiera alimentare.

Per il 2016, la legge di stabilità ha previsto effetti positivi riconducibili alle agevolazioni IRAP per il settore agricolo ed alle esenzioni IMU per i terreni agricoli. In prospettiva, la manovra finanziaria del 2017 contempla interventi per l'agricoltura, con azzeramento dell'IRPEF agricola per imprenditori agricoli professionali e coltivatori diretti[3].

---

[1] A seguito della incorporazione nel CRA dell'INEA con legge n. 190 del 2014.

[2] 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.

[3] Il taglio di tasse per l'agricoltura raggiunge 1,3 miliardi in 2 anni, considerando anche la cancellazione di IRAP e IMU sui terreni.

La complessità del sistema, non immune da criticità settoriali e di ampio raggio, atteso anche il numero rilevante degli attori istituzionali, di recente è stata incisa dalla legge di delega 28 luglio 2016, n. 154[4], il c.d. "collegato agricoltura".

Per altro profilo di competenze del Ministero, è stato emanato il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 "Razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo Forestale dello Stato", in attuazione della legge 7 agosto 2015, n. 124[5], che ha previsto, tra l'altro, il riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché interventi di riordino nel campo della sicurezza e dei controlli e nel settore agroalimentare. Nello specifico, l'art. 7 del citato decreto legislativo ha previsto l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri, con l'attribuzione delle relative funzioni di sicurezza in materia forestale, ambientale e agroalimentare. Da tale devoluzione sono escluse le competenze in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e spegnimento con mezzi aerei degli stessi, assegnate al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e le funzioni che vengono attribuite alla Polizia di Stato e al Corpo della Guardia di finanza[6] ed infine le attività[7] cui continua a provvedere il MIPAAF. Dal 1 gennaio 2017 è stato soppresso il Corpo, con gli effettivi transiti del personale alle amministrazioni destinatarie e con l'attribuzione delle funzioni come previsto dalla norma. Sono seguiti i provvedimenti attuativi, tra i quali i decreti del Capo del Corpo forestale dello Stato previsti all'art.12, comma 2 del citato decreto legislativo[8].

L'adeguamento della struttura organizzativa del Ministero[9], in coerenza con le suddette attività, è demandato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri[10].

L'attività del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, con le connesse risorse, è articolata in 6 missioni e 9 programmi per uno stanziamento iniziale nel 2016 di quasi 1,23 miliardi e definitivo di circa 1,38 miliardi. Gli obiettivi associati ai programmi sono 21, di cui 10 strategici. Lo stanziamento definitivo di competenza, pur flettendosi nel 2016 (-3,8 per cento), risulta in lieve aumento nel triennio (+1 per cento sul 2014), riconducibile soprattutto al maggior stanziamento nelle missioni "Ordine pubblico e sicurezza", "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", che compensano la flessione delle altre missioni istituzionali, al netto dei servizi istituzionali e fondi da ripartire. I fondi da ripartire tornano a valori ordinari, dopo lo stanziamento di 45 milioni nel 2015 per ripianare i debiti pregressi, ai sensi del DL n. 66 del 2014, come indicato nella precedente Relazione.

La missione che assorbe quasi il 60 per cento delle risorse (813 milioni) è la missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", intestata a 3 dipartimenti, mentre le altre tre missioni istituzionali sono riconducibili alle funzioni del Corpo forestale.

---

[4] Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale.

[5] "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche".

[6] Funzioni attribuite alla Polizia di Stato, in materia di ordine e sicurezza pubblica e di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata in ambito interforze; ed al Corpo della Guardia di Finanza, in materia di soccorso in montagna, sorveglianza delle acque marine confinanti con le aree naturali protette e controllo doganale in materia di commercio illegale della flora e della fauna in via di estinzione.

[7] Queste ultime sono nello specifico: la rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in sede europea e internazionale e raccordo con le politiche forestali regionali ; la certificazione in materia di commercio internazionale e di detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione, di cui all'articolo 8-*quinquies*, comma 3-*quinquies*, della legge 7 febbraio 1992, n. 150, tramite le unità specializzate dell'Arma dei carabinieri; ed infine la tenuta dell'elenco degli alberi monumentali e rilascio del parere di cui all'articolo 7, commi 2 e 4, della legge 14 gennaio 2013, n. 10. In conseguenza, sono state rideterminate le dotazioni organiche dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, della Polizia di Stato e del Corpo della Guardia di Finanza.

[8] Il 7 novembre 2016, sul Supplemento al Bollettino Ufficiale del Corpo in pari data, sono stati pubblicati i decreti.

[9] Il Ministero, ancora nel 2016, è articolato in 3 dipartimenti, di cui uno con funzioni ispettive; la dotazione organica del personale Ministero vede impegnati 60 Dirigenti (di I° e II° fascia), di 683 unità di personale nel ruolo agricoltura e 739 nel ruolo ICQRF suddivisi nelle diverse fasce contrattuali previste dalla legge (da Piano della *Performance* 2016-2018).

[10] DPCM da adottare ai sensi dell'articolo 2, comma 10-*ter*, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

TAVOLA 1

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER MISSIONI

(in milioni)

Missione	Stanziamento iniziale			Stanziamento definitivo			Variazioni stanziamento			Var % stanz. Def. 2015/2014	Var % stanz. Def. 2016/2015
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016		
007. Ordine pubblico e sicurezza	157	174	185	166	180	198	9	6	13	8,3	10,2
008. Soccorso civile	141	129	119	158	140	129	17	11	10	-11,3	-7,8
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	712	679	665	806	832	813	94	152	148	3,2	-2,3
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	198	194	205	210	207	214	13	13	10	-1,5	3,5
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	20	21	19	23	25	20	3	4	1	10,6	-20,0
033. Fondi da ripartire	41	83	37	5	50	5	-36	-33	-32	911,0	-90,0
Totale	**1.269**	**1.280**	**1.230**	**1.368**	**1.434**	**1.380**	**99**	**153**	**150**	4,8	-3,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

1.2. Obiettivi programmatici definiti nelle priorità politiche e nella Direttiva generale

Le priorità politiche presentate nella direttiva dal Ministro, tempestivamente emanata[11], sono una conferma del percorso iniziato nel 2014. Difatti, per il triennio 2016-2018 permane prioritaria 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. I dati economici, sottolinea la direttiva, a livello internazionale, confermano una situazione di generale instabilità, con ripercussioni anche nel settore agricolo nazionale. Le priorità, indicate per il 2016 e finalizzate ad assicurare il raccordo tra le priorità dell'indirizzo politico di Governo e la programmazione strategica e operativa connessa all'azione amministrativa del Ministero, riguardano:

A. Promozione del *Made in Italy* e rafforzamento delle azioni a tutela dei prodotti di qualità;
B. Semplificazione e accelerazione del processo di attuazione della PAC;
C. Promozione dello sviluppo, dell'occupazione, della competitività e della qualità nel settore agricolo, agroalimentare, ippico e della pesca;
D. Promozione della cultura della trasparenza e della efficienza amministrativa;
E. Tutela degli interessi nazionali in ambito europeo e internazionale.

Gli obiettivi strategici[12] indicati per il 2016 sono poliedrici ed in particolare, sotto il profilo europeo, la revisione di medio termine della Politica agricola comune 2014-2020, gli investimenti in infrastrutture irrigue nel contesto di applicazione della Direttiva Quadro Acque 2000/60, le misure di riduzione dell'inquinamento di settore, l'attività di supervisione degli Organismi Pagatori, con particolare attenzione rivolta all'Organismo Pagatore AGEA - oggetto di un piano di interventi correttivi disposto già dal 2014 - e non da ultimo l'avvio del Programma di Sviluppo Rurale nazionale e del programma della Rete Rurale nazionale.

[11] Direttiva del 29 gennaio 2016.

[12] Nel mese di novembre, è stato emanato un aggiornamento della direttiva ministeriale (Prot. n. 11029 in data 2 novembre 2016), previsto nell'ipotesi di scostamento tra risultati conseguiti e obiettivi programmati, al fine di integrare alcune schede relative a specifici obiettivi, connessi in particolare alla Prevenzione e repressione delle frodi agroalimentari, alla ricerca e all'innovazione nel settore agricolo agroalimentare e rurale, al rilancio del settore zootecnico, alla stabilizzazione del comparto ippico ed infine alla programmazione FEAMP e piano triennale nazionale per la pesca.

Per l'ambito nazionale, la direttiva richiama l'attuazione del sistema di consulenza aziendale istituito dalla legge n. 116 del 2014; i Piani di settore ed il Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari, per l'attuazione nazionale dei programmi europei di sostegno ai settori colpiti dal cosiddetto "embargo russo" e il sostegno alle attività di ricerca e sperimentazione, anche attraverso l'indirizzo delle attività del CREA. Particolare considerazione viene data all'ambito della qualità dei prodotti nazionali, con correlata repressione di fenomeni di concorrenza sleale. Non da ultimo, il settore ippico è sotto particolare osservazione per la crisi del settore, al fine di salvaguardare la continuità dell'attività ippica.

Con riguardo al settore della Pesca, la competitività delle imprese è fulcro dell'azione amministrativa, anche attraverso il Piano triennale nazionale della pesca e acquacoltura. Ma ruolo preminente nelle attività strategiche è considerata anche l'attivazione del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP), che ricoprirà un ruolo preminente nelle attività strategiche per il settore, unitamente alla conclusione del Fondo Europeo per la Pesca (FEP).

La direttiva, infine, enumera le azioni prioritarie in specifici settori di intervento nelle materie di tutela dell'ambiente, salvaguardia della biodiversità, sicurezza pubblica, difesa del territorio e protezione civile, in attesa dell'attuazione della riforma che poi ha interessato il Corpo forestale.

È stato emanato il Piano della *performance* 2016-2018, quale documento programmatico triennale nel quale, in coerenza con le risorse di bilancio disponibili, sono esplicitati gli obiettivi, gli indicatori ed i valori attesi, riferiti alle diverse aree strategiche di intervento e alle posizioni dirigenziali.

1.3. Riparto delle risorse assegnate agli obiettivi

La legge di bilancio 2016 ha assegnato inizialmente al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, per l'esercizio di competenza, 1,23 miliardi.

Tali risorse finanziarie, unitamente alle risorse umane e strumentali, secondo la direttiva del Ministro emanata il 19 gennaio 2016 vengono ripartite tra i diversi Centri di responsabilità amministrativa del Ministero, per gli obiettivi strutturali (11 per un totale di circa 606 milioni nel 2016) e per la realizzazione di 10 obiettivi strategici interamente dedicati alla missione 9 (623 milioni), di cui si dà evidenza qui di seguito.

TAVOLA 2

RISORSE PER LA PROGRAMMAZIONE DEGLI OBIETTIVI

(in euro)

	2016	**2017**	**2018**
TOTALE	**1.229.947.844**	**1.170.114.957**	**1.036.883.578**
Strategici	623.721.032	570.988.196	462.366.725
Strutturali	606.226.812	599.126.761	574.516.853

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati direttiva del Ministro del 29 gennaio 2016

Le risorse strategiche rappresentano quasi la metà delle risorse iniziali assegnate per anno e nel triennio; tuttavia, la distribuzione delle risorse tra obiettivi strategici e strutturali prevede nel corso del periodo ed a fine triennio un lieve calo del peso degli strategici.

Per quanto riguarda gli obiettivi assegnati alle priorità politiche sopra citate, le risorse sono state programmate a sostegno dei seguenti interventi strategici destinati ad un'unica missione: "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" e concentrate in due dei cinque[13] dipartimenti,

[13] Gli altri 3 sono il Dipartimento dell'ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari; Corpo forestale dello Stato; l'Ufficio di Gabinetto del Ministro.

interessati dalla programmazione: il Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale (DPEISR) e il Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca (DIQPAI). Le strategie concentrano gli interventi e la quota maggiore delle risorse nel programma 2 "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale".

TAVOLA 3

PRIORITÀ POLITICHE, OBIETTIVI STRATEGICI E PROGRAMMI

Missione 009 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca		
PP	Obiettivo strategico	Programma
A	A1 - 101 - Programmazione FEAMP e piano triennale nazionale, in linea con i principi della PCP	009.006 - Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione
	A2 - 102 - Sostegno della competitività del sistema agro-alimentare nazionale attraverso specifiche politiche settoriali	
B	B1 - 79 - Implementazione in ambito nazionale della politica agricola comune ed assistenza tecnica	009.002 - Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale
C	C1 - 76 - Miglioramento competitività sistema agricolo italiano e delle aree rurali, anche attraverso l'attuazione di misure di gestione del rischio e prevenzione delle crisi	009.002 - Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale
	C2 -77 - Risorse ambientali, della biodiversità, mitigazione degli effetti negativi derivanti dal cambiamento climatico ed investimenti irrigui	
	C3 - 78 - Promozione della ricerca e dell'innovazione nel settore agricolo agroalimentare e rurale	
	C4 - 80 - Rilancio settore zootecnico	
	C5 - 88 - Stabilizzazione del comparto ippico attraverso una più efficiente programmazione degli interventi per la salvaguardia delle sue componenti produttive	009.006 - Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione
D	D1 - 103 - Sviluppo sistemi ICT, reingegnerizzazione e semplificazione processi per il miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi in coerenza con il programma dell'integrità e della trasparenza dell'azione amministrativa e il piano anticorruzione	009.006 - Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione
E	E1 75 - Tutela degli interessi nazionali in ambito UE e internazionale, con particolare riferimento alla politica agricola comune e agli accordi internazionali	009.002 - Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati direttiva del Ministro del 29 gennaio 2016

Per quanto riguarda le risorse destinate agli obiettivi strutturali, in una visione prospettica precedente l'assorbimento del Corpo nelle altre forze di polizia, è il Corpo Forestale dello Stato a gestire le maggiori disponibilità (dall'84 per cento del 2016 a quasi il 90 nel 2018), ai fini della tutela e conservazione della fauna, della flora e della biodiversità; per la sicurezza pubblica in ambito rurale e montano; per interventi di soccorso civile.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

La legge 28 dicembre 2015, n. 209 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2016 e bilancio pluriennale per il triennio 2016-2018", reca, per lo stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, uno stanziamento iniziale di competenza di 1,23 miliardi, in lieve calo sul precedente anno (-50 milioni), inferiore anche al 2014 (-40 milioni); lo stanziamento definitivo, più elevato ma sempre inferiore al 2015 (quasi il 4 per cento e -54 milioni), è circa 1,38 miliardi. La flessione è dovuta in gran parte alle spese in conto capitale, in diminuzione di quasi l'11 per cento (investimenti lordi -43 milioni, ben oltre -27 per cento sul 2015), mentre in crescita sono i redditi da lavoro che toccano quasi il 6 per cento (+32 milioni) (tav. 4). L'osservazione dei dati per missioni (tavola 1) indica la riduzione nel 2016 delle risorse assegnate, soprattutto nelle missioni "Agricoltura e Soccorso civile".

TAVOLA 4

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE DI SPESA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento iniziale			Stanziamento definitivo			Stanz.def. Variazione % anno precedente	
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	512.201	522.585	554.795	539.627	544.673	576.856	0,9	5,9
di cui: imposte pagate sulla produzione	*30.879*	*31.484*	*32.837*	*32.067*	*32.573*	*34.281*	*1,6*	*5,2*
Consumi intermedi	150.195	143.363	133.730	172.234	160.187	153.105	-7,0	-4,4
Trasferimenti di parte corrente	261.784	258.781	240.109	267.333	278.914	257.347	4,3	-7,7
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	*150.264*	*144.142*	*134.180*	*152.728*	*145.343*	*134.751*	*-4,8*	*-7,3*
Altre uscite correnti	6.935	5.992	5.944	6.358	14.926	4.584	134,8	-69,3
di cui: interessi passivi	*467*	*0*	*0*	*544*	*9*	*4*	*-98,4*	*-55,3*
SPESE CORRENTI	**931.115**	**930.721**	**934.578**	**985.553**	**998.701**	**991.892**	**1,3**	**-0,7**
Investimenti fissi lordi	117.134	101.175	88.727	158.940	156.470	113.186	-1,6	-27,7
Trasferimenti in c/capitale	203.300	248.432	206.643	205.771	278.552	274.594	35,4	-1,4
di cui: alle Amministrazione pubbliche	*74.437*	*52.978*	*62.074*	*60.370*	*60.591*	*63.062*	*0,4*	*4,1*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**320.434**	**349.608**	**295.370**	**364.711**	**435.022**	**387.780**	**19,3**	**-10,9**
SPESE FINALI	**1.251.549**	**1.280.329**	**1.229.948**	**1.350.264**	**1.433.723**	**1.379.673**	**6,2**	**-3,8**
Rimborso passività finanziarie	17.484	0	0	17.484	0	0	-100,0	-
SPESE COMPLESSIVE	**1.269.033**	**1.280.329**	**1.229.948**	**1.367.748**	**1.433.723**	**1.379.673**	**4,8**	**-3,8**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.2. Analisi della gestione delle spese

La gestione di competenza pone in evidenza la contrazione in valore assoluto anche degli impegni e dei pagamenti del 2016, rispettivamente a 1,23 miliardi (-0,11 miliardi) e 1,04 miliardi (-0,1 miliardi); la gestione evidenzia inoltre una diminuzione della capacità di impegno (89,3 per cento), mentre la capacità di pagamento è stabile nel triennio (circa l'85 per cento). Le economie quasi raddoppiano nel triennio e i residui di stanziamento sono più che doppi solo sul 2015, mentre nel triennio sono quintuplicati e sostanzialmente localizzati nella missione 9.

TAVOLA 5

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Missione	Esercizio	Stanz. definitivo	Impegni	Pagato	Residui N Form Propri	Residui N Form Stanz	Economie/ Maggiori spese	Capacità impegno %	Capacità pagamento %
007. Ordine pubblico e sicurezza	2014	165.877	161.382	156.446	4.936	392	4.103	97,3	96,9
	2015	179.684	173.020	170.399	2.667	2.216	4.402	96,3	98,5
	2016	198.063	192.320	188.583	3.737	106	5.638	97,1	98,1
008. Soccorso civile	2014	157.854	149.690	140.126	9.564	1.817	6.347	94,8	93,6
	2015	139.963	120.865	114.037	6.828	6.535	12.563	86,4	94,4
	2016	129.042	118.443	113.883	4.560	211	10.389	91,8	96,2
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	2014	805.923	790.253	611.599	179.471	11.335	3.517	98,1	77,4
	2015	831.758	796.802	606.441	190.392	29.896	5.029	95,8	76,1
	2016	812.987	712.403	536.362	176.084	87.900	12.642	87,6	75,3
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2014	210.303	196.379	187.980	8.445	2.467	11.411	93,4	95,7
	2015	207.046	187.446	180.768	6.678	1.559	18.042	90,5	96,4
	2016	214.363	187.966	183.772	4.574	753	25.264	87,7	97,8
032. Servizi istituzionali e generali delle AP	2014	22.845	17.504	16.511	1.017	1.549	3.767	76,6	94,3
	2015	25.261	19.742	18.591	1.151	1.261	4.259	78,2	94,2
	2016	20.207	16.504	16.142	734	850	2.481	81,7	97,8
033. Fondi da ripartire	2014	4.947	4.947	4.947	0	0	0	100,0	100,0
	2015	50.011	50.011	50.011	0	0	0	100,0	100,0
	2016	5.011	5.011	5.011	0	0	0	100,0	100,0
TOTALE	**2014**	**1.367.748**	**1.320.155**	**1.117.610**	**203.433**	**17.561**	**29.144**	**96,5**	**84,7**
	2015	**1.433.723**	**1.347.885**	**1.140.247**	**207.715**	**41.466**	**44.295**	**94,0**	**84,6**
	2016	**1.379.673**	**1.232.646**	**1.043.752**	**189.689**	**89.819**	**56.413**	**89,3**	**84,7**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il minor utilizzo delle risorse stanziate sale nel 2016, quindi residui (di stanziamento) ed economie (della competenza) insieme arrivano a coprire il 10,7 per cento delle assegnazioni definitive (3,5 nel 2014 e 6 nel 2015).

La minore capacità di impegno è da ricondurre, in particolare, al programma 2 (Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale) della missione 9, che registra un calo assoluto di circa 65 milioni, mentre la quota sugli stanziamenti passa dal 97 all'84 per cento.

Tra le altre missioni, "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio" ed "Ordine pubblico e sicurezza" migliorano i pagamenti in termini assoluti, mentre la capacità di impegno aumenta solo per la missione 18 (dal 2015 con 96,4 passa a 97,8 per cento).

La successiva tavola evidenzia la gestione dei 12 Fondi nazionali intestati al Ministero con risorse nel 2016 per 139 milioni. Non si sono registrate significative economie nella gestione, salvo per gli investimenti del settore lattiero (per 2,46 milioni su 15 milioni di stanziamento); lo stanziamento e l'impegno in massima parte sono riferibili al capitolo 7439 per gli incentivi assicurativi, interamente pagato: comunque trattasi soprattutto di trasferimento (93,2 milioni)[14].

TAVOLA 6

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI: FONDI – DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Capitolo di Spesa		ES.	Stanziamento definitivo	Impegni	Pagato competenza	Residui N Form Propri	Residui N Form Stanz.	Economie/ Maggiori spese
2301	Fondo per gli incentivi all'assunzione di giovani lavoratori agricoli	2015	0	0	0	0	0	0
		2016	677	0	0	0	0	677
2302	Fondo per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari	2015	6.000	6.000	0	6.000	0	0
		2016	5.000	5.000	0	5.000	0	0
3074	Rimborso all'utile di gestione relativo all'amministrazione del patrimonio di rilievo naturalistico relativo di proprietà' del Fondo edifici per il culto affidato al corpo forestale dello stato	2014	73	72	72	0	0	1
		2015	79	78	68	10	0	1
		2016	18	18	18	0	0	0
7100	Fondo per gli investimenti nel settore lattiero caseario	2015	3.000	0	0	0	3.000	0
		2016	15.000	3.678	3.139	539	8.861	2.461
7110	Fondo per sostenere la realizzazione del piano di interventi nel settore olivicolo-oleario	2015	4.000	0	0	0	4.000	0
		2016	14.000	1.100	0	1.100	12.900	0
7350	Fondo di solidarietà' nazionale della pesca e dell'acquacoltura per danni alle strutture produttive e alla produzione	2015	250	0	0	0	250	0
		2016	2.000	2.000	0	2.000	0	0
7439	Fondo di solidarietà' nazionale-incentivi assicurativi	2014	109.150	109.150	109.150	0	0	0
		2015	120.000	120.000	120.000	0	0	0
		2016	100.000	100.000	100.000	0	0	0
7460	Fondo per la tutela della biodiversità' di interesse agricolo e alimentare	2015	500	0	0	0	500	0
		2016	500	500	0	500	0	0
7720	Fondo per il finanziamento di progetti innovativi, anche relativi alla ricerca e allo sviluppo tecnologico nel campo della *shelf life* dei prodotti alimentari e del confezionamento dei medesimi, finalizzati alla limitazione degli sprechi e all'impiego delle eccedenze.	2016	1.000	0	0	0	1.000	0
7721	Contributo all'ISMEA per l'attuazione degli interventi previsti dal Fondo per gli investimenti nel settore lattiero caseario	2016	200	200	0	200	0	0
7818	Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura e nel settore della pesca	2014	1.160	1.160	1.160	0	0	0
		2015	714	714	673	41	0	0
		2016	781	781	781	0	0	0
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	2015	45.000	45.000	45.000	0	0	0
		2016	0	0	0	0	0	0
TOTALE		2014	110.383	110.382	110.382	0	0	1
		2015	179.543	171.792	165.740	6.052	7.750	1
		2016	139.176	113.277	103.938	9.339	22.761	3.137

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[14] Rimborso AGEA per saldo ex art. 68, anno 2014, Reg/CE/72/2009.

In relazione infine ai debiti fuori bilancio, anche nel 2016 si evidenzia la formazione di nuove situazioni debitorie, peraltro ripianate nell'esercizio, per 35,2 milioni: fra i debiti si annoverano 1,47 milioni riferiti a Speciali Ordini di Pagamento (SOP) e 30 milioni ad anticipazioni di Tesoreria, concesse ai sensi degli art. 13 comma 2[15] e 15 comma 3[16] del DL n. 193 del 2016 convertito nella legge 1 dicembre 2016, n. 225, per l'accesso al credito delle imprese agricole (cap. 7254) le cui risorse sono totalmente confluite nei residui di stanziamento con connesse economie di cassa.

2.3. Gestione dei residui

Nella gestione residui, va posta in luce la crescita nel triennio dei residui finali. L'osservazione della natura degli stessi indica nel 2016 una crescita di quelli di stanziamento, ma una lieve riduzione dei residui propri di nuova formazione pur se ancora elevati; tuttavia, l'indice di smaltimento dei residui appare in miglioramento, per maggiori pagamenti in conto residui anche in valore assoluto.

TAVOLA 7

GESTIONE RESIDUI – TRIENNIO 2014-2016

(in migliaia)

Esercizio	Residui Iniziali	Impegni in conto residui	Pagato conto residui	Residui N Form Stanz.	Residui N Form Propri	Economie/ Maggiori spese residui	Residui finali
2014	353.325	23.498	199.561	17.561	203.433	34.458	342.800
2015	342.800	48.226	205.318	41.466	207.715	53.009	333.654
2016	333.654	62.743	214.471	89.819	189.689	14.253	384.438

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.4. Gestioni fuori bilancio ed altri fondi

In relazione alle gestioni fuori bilancio ed altri fondi, connessi alle funzioni del Ministero, al 2016 sussistono 7 gestioni, di cui 3 stralcio; tre fondi sono gestiti da ISMEA, che è subentrata nei rapporti giuridici attivi e passivi di ISA su due di essi (conto 21099 e conto bancario) per i Contratti di filiera L.80-05, mentre il terzo riguarda Fondo imprenditorialità in agricoltura. Due gestioni sono state ricomprese nel dPCM 2017 di soppressione delle gestioni fuori bilancio. Per le altre gestioni occorre che l'Amministrazione valuti l'eventuale mantenimento fuori dal bilancio e se ciò, comunque, sia in linea con i principi della contabilità pubblica e con le finalità precipue di settore del legislatore. Per approfondimenti ulteriori si rinvia al capitolo della Relazione dedicato ai fondi di rotazione.

3. Missioni e programmi

Nell'ambito delle missioni intestate al Ministero si è ritenuto di approfondire alcuni programmi di spesa delle missioni proprie attribuite, peraltro in condivisione con altri dicasteri, evidenziando sia i profili gestionali, in continuità con il precedente esercizio finanziario, le eventuali criticità sussistenti ed i risultati conseguiti.

Di seguito, sono illustrate le funzioni del Ministero e l'utilizzo delle risorse per le seguenti missioni: la missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" e congiuntamente la missione "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" e le missioni "Ordine pubblico e sicurezza" e "Soccorso civile".

---

[15] Rifinanziamento Fondo PMI e misure per il microcredito, per la promozione e lo sviluppo dell'agroalimentare.

[16] "Ove necessario, previa richiesta dell'Amministrazione competente, il Ministero dell'economia e delle finanze può disporre il ricorso ad anticipazioni di Tesoreria, la cui regolarizzazione avviene tempestivamente con l'emissione di ordini di pagamento sui pertinenti capitoli di spesa".

3.1. Missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca"

La missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", ha uno stanziamento complessivo definitivo nel bilancio dello Stato di 974 milioni nel 2016, dei quali 813 milioni sono assegnati al MIPAAF. Le risorse sono in lieve riduzione assoluta rispetto al 2015 (1 miliardo), ma in crescita come quota relativa degli stanziamenti definitivi del Ministero (quasi il 59 per cento, dal 58 per cento). La missione è intestata per l'83,5 per cento al MIPAAF e per il restante al Ministero dell'economia e delle finanze.

La tavola seguente evidenzia, in termini di stanziamento, le spese correnti in calo dell'8 per cento (-38 milioni) dovuto quasi interamente ai trasferimenti correnti (-7,7 per cento); in flessione anche gli investimenti fissi (-23 milioni e un calo di oltre il 17 per cento) mentre crescono i trasferimenti in conto capitale di quasi il 18 per cento (+42 milioni). Le spese complessive si abbassano di poco più del 2 per cento. La gestione complessiva pone in luce una riduzione della capacità di impegno, che passa da quasi il 96 all'87,6 per cento. Anche la capacità di pagamento risulta in lieve calo dal 76 al 75 per cento.

Le economie (12,6 milioni) sono più che raddoppiate a fine esercizio (+7,6 milioni) soprattutto per le spese in conto capitale (oltre 5 milioni in più), mentre per le spese correnti salgono in ragione dei redditi da lavoro (+1,3 milioni) e dei consumi intermedi (+1,3 milioni).

TAVOLA 8

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 9
DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione Propri		Residui nuova formazione stanziamento		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	66.604	67.165	63.750	63.850	63.537	63.624	213	226	0	0	2.853	3.315
di cui: imposte pagate sulla produzione	*4.051*	*4.048*	*3.902*	*3.920*	*3.901*	*3.920*	*1*	*0*	*0*	*0*	*149*	*128*
Consumi intermedi	118.369	109.741	116.284	105.925	81.974	71.083	34.310	34.842	77	422	2.007	3.394
Trasferimenti di parte corrente	275.927	254.552	275.735	253.639	207.216	166.827	68.519	86.813	0	0	191	912
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	*142.358*	*131.957*	*142.302*	*131.956*	*108.709*	*102.633*	*33.593*	*29.323*	*0*	*0*	*55*	*1*
Altre uscite correnti	10.575	2.324	10.573	2.322	10.363	907	210	1.415	0	0	2	2
SPESE CORRENTI	**471.474**	**433.782**	**466.342**	**425.737**	**363.091**	**302.442**	**103.251**	**123.296**	**77**	**422**	**5.054**	**7.623**
Investimenti fissi lordi	127.419	104.691	121.212	100.476	76.230	59.939	44.982	40.537	6.201	2.395	6	1.820
Trasferimenti in c/capitale	232.865	274.513	209.278	186.232	167.120	173.981	42.158	12.251	23.617	85.082	-31	3.199
di cui: alle Amministrazione pubbliche	*60.591*	*63.062*	*49.241*	*45.245*	*34.915*	*41.264*	*14.325*	*3.980*	*11.381*	*17.849*	*-31*	*-31*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**360.284**	**379.205**	**330.491**	**286.708**	**243.350**	**233.920**	**87.141**	**52.788**	**29.818**	**87.478**	**-25**	**5.019**
SPESE FINALI	**831.758**	**812.987**	**796.833**	**712.446**	**606.441**	**536.362**	**190.392**	**176.084**	**29.896**	**87.900**	**5.029**	**12.642**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le attività di competenza sono divise in 3 programmi: "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale" (2), "Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione" (6) ed infine "Vigilanza e repressioni delle frodi nei settori agricoli agroalimentare agroindustriale e forestale" (5) di minor ampiezza finanziaria anche se di indubbia valenza.

I programmi 2 e 6, che saranno analizzati nello specifico, assorbono quasi del tutto le risorse della missione.

L'osservazione dei dati contabili, distintamente per i singoli programmi di spesa, pone in evidenza il peso percentuale degli stessi: in particolare il programma 2 pesa per il 32 per cento.

TAVOLA 9

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI: MISSIONE 9 –PROGRAMMI 2, 5, 6
DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

PRG	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagato		Residui nuova formazione Propri		Residui nuova formazione stanziamento		Economie/ Maggiori spese		% stanz. tot Ministero	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
2	453.465	446.306	441.665	376.758	362.029	328.545	79.636	48.212	10.755	63.914	1.046	5.633	31,6	32,3
5	48.240	47.860	43.478	43.367	42.025	41.878	1.453	1.489	2.482	1.804	2.279	2.689	3,4	3,5
6	330.053	318.822	311.690	292.321	202.388	165.938	109.303	126.383	16.659	22.182	1.704	4.320	23,0	23,1
Totale	**831.758**	**812.987**	**796.833**	**712.446**	**606.441**	**536.362**	**190.392**	**176.084**	**29.896**	**87.900**	**5.029**	**12.642**	**58,0**	**58,9**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Pur non inseriti in programmi dedicati alla ricerca nello stato di previsione del Ministero, sono presenti stanziamenti dedicati proprio ad attività di ricerca. Nel 2016 le risorse assegnate sono pari a 129,6 milioni in lieve riduzione (133,5 milioni nel 2015), di cui impegnate 116,8 milioni e pagate 113,9 milioni: la quota preponderante riguardante il trasferimento al Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA, 99,1 milioni, cap. 2084).

3.1.1. Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale

I dati di bilancio del programma 2 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 446,3 milioni (54,9 per cento della missione). In ordine alla spesa corrente, lo stanziamento diminuisce del 10 per cento, dovuto ai minori trasferimenti (-6 per cento); crescono le spese in conto capitale (+2,3 per cento) per i trasferimenti (+14,9 per cento), ridimensionati dal taglio agli investimenti fissi (-19 per cento).

Appare in riduzione nel 2016 la capacità di impegno, anche in termini relativi (da 97,7 a 84,4 per cento) soprattutto per la spesa in conto capitale (dal 97 per cento al 79 per cento), mentre sale la quota di pagamenti sugli impegni di cinque punti nel 2016 (87,2 per cento dall'82, pur essendo scesi da 362 milioni a 328 milioni).

TAVOLA 10

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 9 - PROGRAMMA 2
DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagato		Res N Form Propri		Res N Form Stanz		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Redditi di lavoro dipendente	12.124	12.288	11.366	11.428	11.335	11.396	31	32	0	0	758	860
di cui: imposte pagate sulla produzione	*745*	*748*	*697*	*699*	*697*	*699*	*0*	*0*	*0*	*0*	*48*	*50*
Consumi intermedi	6.076	5.597	5.836	5.094	1.990	1.627	3.846	3.466	0	0	241	504
Trasferimenti di parte corrente	115.002	108.154	114.924	108.131	112.450	105.172	2.474	2.958	0	0	78	24
di cui: alle AP	*110.494*	*104.016*	*110.439*	*104.015*	*108.504*	*102.633*	*1.935*	*1.381*	*0*	*0*	*55*	*1*
Altre uscite correnti	8.080	820	8.080	820	8.072	533	8	287	0	0	0	0
SPESE CORRENTI	**141.282**	**126.859**	**140.205**	**125.472**	**133.847**	**118.729**	**6.359**	**6.744**	**0**	**0**	**1.076**	**1.387**
Investimenti fissi lordi	115.575	93.620	115.113	91.800	71.947	56.151	43.166	35.649	462	4	0	1.816
Trasferimenti in c/capitale	196.608	225.826	186.346	159.485	156.235	153.665	30.111	5.820	10.292	63.911	-31	2.430
di cui: alle AP	*52.731*	*55.198*	*45.486*	*40.329*	*31.271*	*36.829*	*14.215*	*3.500*	*7.276*	*14.900*	*-31*	*-31*
SPESE IN C/CAP	**312.183**	**319.446**	**301.459**	**251.285**	**228.182**	**209.817**	**73.278**	**41.469**	**10.755**	**63.914**	**-31**	**4.246**
SPESE FINALI	**453.465**	**446.306**	**441.665**	**376.758**	**362.029**	**328.545**	**79.636**	**48.212**	**10.755**	**63.914**	**1.046**	**5.633**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il programma di spesa è dedicato in primo luogo all'attuazione della nuova Politica agricola comune 2014-2020 (PAC) per il rilancio del settore agricolo, attraverso il FEASR e il FEAGA.

Come noto, la legislazione europea include nei fondi strutturali e di investimento europei - fondi SIE, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e per il settore marittimo e della pesca, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). In tale contesto, per quanto concerne la PAC, si affianca il finanziamento unionale, rappresentato dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA).

Il 2016 è stato caratterizzato dall'implementazione della PAC a livello nazionale e dalla gestione delle situazioni di crisi di mercato, che hanno interessato molti settori agricoli, in particolare quello lattiero-caseario. Sono proseguite, inoltre, le misure di sostegno, per far fronte agli effetti dell'"embargo russo" sui prodotti alimentari europei.

Coerentemente ai propri compiti istituzionali e agli obiettivi dell'esercizio, il Ministero ha continuato l'adeguamento delle disposizioni nazionali di applicazione del nuovo regime dei pagamenti diretti, volto alla sua semplificazione e dal punto di vista normativo l'Amministrazione ha assicurato il coordinamento dei negoziati in vari ambiti[17]. La Commissione europea, con la Decisione n. 6011 del 22 settembre 2016 ha autorizzato il pagamento di anticipi sui pagamenti diretti e quindi sono stati erogati da AGEA 69 milioni, in favore di 33 mila aziende agricole operanti nelle zone terremotate[18].

Inoltre, sono stati emanati numerosi decreti attuativi delle disposizioni UE nei diversi settori agricoli (in particolare zucchero, cereali, riso, luppolo, settore ortofrutticolo, olio d'oliva, apistico, avicolo, lattiero-caseario, vitivinicolo). Di particolare interesse è stata anche la rivisitazione operata nel 2016, a decorrere dal 2017, dell'assetto generale per gli aiuti accoppiati. Oggetto di monitoraggio e intervento funzionale è stata inoltre l'organizzazione comune dei mercati agricoli (OCM), nei diversi ambiti di mercato. Ed infine, in coerenza con gli obiettivi strategici, è proseguita l'attività di supervisione degli organismi pagatori.

I due pilastri della PAC sono il I dedicato ai pagamenti diretti e finanziato annualmente dal FEAGA, ed il II indirizzato allo sviluppo rurale, finanziato da FEASR[19]. Le risorse complessive, per 52 miliardi, per l'Italia sono così ripartite:

- 27 miliardi per i pagamenti diretti (I pilastro);
- 20,9 miliardi per sviluppo rurale, con 10,4 miliardi di cofinanziamento nazionale (II pilastro);
- 4,2 miliardi per le organizzazioni comuni di mercato (OCM)[20].

In relazione ai due fondi FEAGA e FEASR, sono attribuite all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA)[21] le attività a carattere tecnico-operativo riguardanti il coordinamento di cui all'articolo 6, comma 3, del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, e, per la gestione degli aiuti PAC, svolge la funzione di "organismo di coordinamento",

---

[17] Ha garantito il coordinamento dei negoziati per la semplificazione dei pagamenti diretti, per gli aspetti finanziari della PAC e per la riforma della disciplina sulle organizzazioni di produttori e loro associazioni e delle norme di commercializzazione nel settore ortofrutticolo; la modifica della disciplina relativa ai piani nazionali di sostegno nel settore vitivinicolo; la nuova disciplina dei programmi "Frutta, verdura e latte nelle scuole", relativamente al progetto di nuovo regolamento che unifica gli schemi di aiuto per la distribuzione di frutta e latte nelle scuole; la regolamentazione del settore bieticolo-saccarifero nel periodo *post*-quote; i piani nazionali di sostegno nel settore vitivinicolo.

[18] Al riguardo, era stata inoltrata alla Commissione la richiesta sulla possibilità di concedere anticipi, anche anteriormente al 16 ottobre, data di inizio dell'anno finanziario, per fornire prontamente un aiuto concreto agli agricoltori e alle aziende colpite dagli eventi sismici nei mesi di agosto e ottobre 2016.

[19] La precedente programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013 si è formalmente conclusa il 31 dicembre 2015, ultima data utile per la presentazione delle dichiarazioni di spesa dei programmi, con pagamenti per il 98,79 per cento.

[20] Regolamento UE n. 1308 del 2013.

[21] Tale disciplina è relativa alla modifica normativa introdotta nel DL 6 luglio 2012, n. 95, dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147, a decorrere dal I° gennaio 2014.

riconosciuto dalla Commissione UE[22] e dall'ordinamento nazionale[23], di 10 organismi pagatori regionali e quella di "organismo pagatore"[24] per le regioni che sono prive di un proprio organismo. Al Ministero sono attribuiti compiti di gestione dei rapporti con la Commissione europea e le attività di monitoraggio della spesa, funzione quest'ultima di rilievo, che deve essere svolta in modo puntuale e costante e non privo di effettività.

L'analisi specifica dei fondi comunitari è di competenza della Sezione di controllo affari comunitari e internazionali di questa Corte, alle cui Relazioni annuali si fa rinvio; qui si rappresenta sinteticamente l'andamento della spesa finanziata dai Fondi di settore, in ragione dell'attività del Ministero.

In relazione al I pilastro, dal punto di vista contabile, i Fondi FEAGA sono trasferiti dall'Unione europea ai vari organismi pagatori, per il tramite del Ministero dell'economia e delle finanze, su indicazione dell'Area coordinamento dell'AGEA, in seguito alle rendicontazioni mensili dei pagamenti effettuati, predisposte dai vari organismi pagatori, e tenuto conto del saldo di cassa e delle previsioni di spesa per i pagamenti da eseguire. Sulla base della dichiarazione annuale dei pagamenti 2016, risultano erogati 4,3 miliardi, di cui 2,26 da parte di AGEA in qualità di organismo pagatore.

TAVOLA 11

RIEPILOGO DICHIARAZIONE ANNUALE – FEAGA _ESERCIZIO 2016

(in migliaia)

DESCRIZIONE	ORGANISMO												TOTALE
	AGEA COORDINAMENTO	AGEA PAGATORE	SAISA - AG. DOGANE	ENTE. NAZ. RISI	AVEPA	AGREA	ARTEA	LOMBARDIA	ARPEA	APPAG	OPPAB	ARCEA	
Totale	**-166.174**	**2.257.179**	**-482**	**-**	**413.841**	**451.589**	**180.496**	**518.417**	**365.720**	**12.376**	**23.004**	**253.818**	**4.309.784**

Fonte: dati MIPAAF

Con riguardo al II pilastro, per quanto concerne il sostegno dell'UE allo sviluppo rurale a carico del FEASR, le risorse sono messe a disposizione degli Stati Membri da parte della Commissione europea attraverso un prefinanziamento, pagamenti intermedi effettuati sulla base delle dichiarazioni di spesa trimestrali rese dagli organismi pagatori ed un saldo finale. Gli importi sono versati dalla Commissione europea al Ministero dell'economia e delle finanze, con l'indicazione del Programma regionale al quale si riferiscono[25].

La struttura del II pilastro è divenuta più flessibile, con nuovi obiettivi e strumenti di politica dello sviluppo. In Italia il valore complessivo dei fondi per lo sviluppo rurale è pari a 20,8 miliardi in sette anni, di cui 18,6 miliardi destinati all'attuazione dei programmi regionali. I restanti 2,2 miliardi sono indirizzati a misure nazionali, nel settore della gestione delle crisi, delle infrastrutture irrigue, della biodiversità animale e al finanziamento della nuova rete rurale, come di seguito specificato:

---

[22] Articolo 4, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CEE) n. 729 del 1970 del Consiglio, del 21 aprile 1970, come modificato dall'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 1287 del 1995 del Consiglio, del 22 marzo 1995. Il regolamento (CEE) n. 729 del 1970 è stato abrogato dall'art.16 del Reg. (CE) 17 maggio 1999, n. 1258 del 1999, a sua volta abrogato dall'art. 47 del Reg. (CE) 21 giugno 2005, n. 1290 del 2005 e da ultimo abrogato dall'art. 119 del Reg. (CE) 17 dicembre 2013, n. 1306 del 2013, modificato al comma 1 dall'art. 8, paragrafo 1, punto 1), Regolamento 17 dicembre 2013, n. 1310 del 2013 e in vigore dall'1 gennaio 2014.

[23] Articolo 3, comma 1, d.lgs. n. 165 del 1999, "Soppressione dell'AIMA e istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

[24] Articoli 3, commi 3 e 4, d.lgs. n. 165 del 1999.

[25] Affluiscono dal "Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie", legge 16 aprile 1987, n. 183.

- Rete rurale nazionale	€	100.000.000
- Gestione rischio	€	1.640.000.000
- Biodiversità animale	€	200.000.000
- Piano irriguo	€	300.000.000

Il quadro finanziario per l'Italia prevede risorse per 10,45 miliardi, di cui 2,23 miliardi per l'annualità 2016[26].

Al *budget* del FEASR è aggiunto il cofinanziamento, quindi la spesa pubblica complessiva per l'annualità 2016 ammonta a 4,460 miliardi. La quota di cofinanziamento è per 1,639 miliardi a carico dello Stato ed i restanti 589 milioni a carico delle Regioni.

Per le misure nazionali, nel II pilastro, il Programma di sviluppo rurale nazionale (PSRN), è stato approvato dalla Commissione europea nel mese di novembre 2015[27] (finalizzate a gestione del rischio agricoltura, infrastrutture irrigue, biodiversità animale ad interesse zootecnico), per un importo complessivo di 2,14 miliardi, con un contributo FEASR di 963 milioni. Sono stati solamente emanati i bandi relativi a due delle 7 sottomisure del programma, dedicate al sostegno per la conservazione l'uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse genetiche in agricoltura ed al sostegno agli investimenti in infrastrutture, in particolare irrigue. Nell'ambito della tematica della gestione del rischio in agricoltura l'Amministrazione è intervenuta al fine di semplificarne le procedure per i beneficiari[28]. Tuttavia, non è stato possibile avviare i pagamenti entro la fine del 2016, anche a causa del ritardo nella predisposizione dei bandi, per cui il Ministero ha solo posto in essere l'attività che ha consentito lo svolgimento delle campagne assicurative agevolate.

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. Le misure di intervento più rilevanti in termini di attuazione finanziaria hanno riguardato gli investimenti in immobilizzazioni materiali, le indennità a zone soggette a vincoli naturali o specifici ed i pagamenti agro-climatico-ambientali. La percentuale di avanzamento della spesa dei PSR è pari solo al 6,26 per cento del totale programmato 2014-2020 (FEASR e cofinanziamento nazionale). Con riguardo alle risorse destinate all'attuazione dei programmi regionali, in termini di attuazione finanziaria, al 31 dicembre 2016, i Piani di sviluppo regionali (PSR) finanziati hanno rendicontato complessivamente spese per 1,305 miliardi, di cui 642,7 milioni di quota FEASR, peraltro quasi tutto nel 2016 (1,169 miliardi con 583,6 milioni di quota FEASR)[29].

Al fine di superare a livello normativo alcune criticità, il Governo, con l'art. 15 della legge 154 del 2016, come suddetto, è stato delegato alla riorganizzazione di AGEA, anche attraverso la revisione delle funzioni attualmente affidate all'Agenzia e alla revisione dell'attuale sistema di gestione e di sviluppo del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), nonché del modello di coordinamento degli organismi pagatori a livello regionale. La delega prevede che debba essere

[26] Quadro finanziario della programmazione FEASR:

	Anno							Totale FEASR 2041-2020
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Quota FEASR Assegnata	0	2.223.480	2.231.600	1.493.380	1.495.584	1.498574	1.501.763	10.444.381

Fonte: dati MIPAAF - AGEA

[27] Con decisione (C2015)8312 del 20 novembre 2015.

[28] È stato emanato il bando per le produzioni vegetali anno 2015 ed è stato adottato un primo provvedimento di ammissione al sostegno con un elenco di circa 40.000 beneficiari, con un importo complessivo di spesa pubblica di circa 50 milioni. Sono stati adottati gli atti necessari al regolare svolgimento per la campagna assicurativa agevolata 2016. E' stata altresì predisposta la procedura per la gestione delle polizze zootecnia, per le quali si conta di emanare i bandi 2015 e 2016 entro il mese di aprile 2017.

[29] Dall'inizio della programmazione al 31 dicembre 2016, le Regioni più sviluppate hanno rendicontato, nei PSR, circa 738 milioni (pari a 318 milioni di quota FEASR), mentre le Regioni meno sviluppate (Centro-Sud) hanno dichiarato spese per 416 milioni (pari a 251 milioni di FEASR). Infine, le Regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna) hanno complessivamente speso circa 151 milioni (72 milioni di FEASR), in totale 1.305 milioni.

impostato un modello organizzativo omogeneo secondo criteri di sussidiarietà operativa tra livello centrale e regionale, con uniformità dei costi di gestione del sistema, delle procedure e dei sistemi informativi tra i diversi livelli. La delega, non ancora attuata, è stata prorogata dalla legge di conversione del decreto-legge "Milleproroghe 2017" di altri sei mesi (scadenza 25 febbraio 2018).

Occorre evidenziare, comunque, che numerose criticità attinenti le attività di AGEA, soprattutto nella gestione dei fondi FEASR, sono state rilevate dal Ministero negli ultimi anni, criticità che hanno determinato l'adozione di un piano di interventi correttivi predisposto dal Ministero stesso in qualità di autorità competente (aprile 2014) e poi l'adozione di un piano di azione da parte dello stesso Organismo pagatore (2015). Tali distonie, tuttora sussistenti, riguardano la gestione del debito[30]; l'operazione Bonifica, per difficoltà nel rispetto della tempistica di lavorazione dei relativi verbali, per rilevare le irregolarità, per la ricognizione del debito e l'attivazione delle procedure per il recupero; l'assetto organizzativo per alcuni profili soggettivi di conflitto di interessi; l'attività non efficace di supervisione del SIN, sui servizi resi in agricoltura dalla Società che gestisce il Sistema informativo nazionale. Note critiche attengono alla funzione di coordinamento degli altri Organismi Pagatori riconosciuti.

Altro programma di rilievo è la Rete Rurale Nazionale (RRN)[31], approvato dalla Commissione europea il 26 maggio 2015. 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. La dotazione di bilancio è di circa 115 milioni, di cui 59,7 milioni dal bilancio UE e 55 milioni di finanziamento nazionale. Sinora, è stato adottato il decreto di costituzione del Comitato di Sorveglianza (d.m. n. 17085 dell'11 agosto 2015), nonché predisposte le Convenzioni con gli Enti vigilati. Inoltre, sono state emanate le "Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale 2014-2020", con Intesa sancita in Conferenza Stato-Regioni nella seduta dell'11 febbraio 2016[32]. Successivamente, con decreto del 7 aprile 2016, a seguito di concertazione con tutto il partenariato, è stato approvato il piano di azione per il primo biennio di programmazione 2015-16, che espone le attività ed i servizi offerti, i temi scelti, gli obiettivi da perseguire, i soggetti attuatori e i destinatari, le modalità operative e le risorse necessarie. Il biennio è trascorso, è stato solo stabilito il perimetro programmatorio, peraltro in ritardo rispetto all'inizio del periodo di riferimento. Dal punto di vista operativo, anche attraverso la progettazione di servizi e strumenti *web*, nel 2016 è proseguita l'attuazione del Programma Rete, fornendo costante supporto tecnico alle Regioni[33] su specifiche tematiche. Infine, è stato presentato il piano biennale di attività per il periodo 2017-18[34], al Comitato di sorveglianza nella seduta del 20 dicembre 2016.

In relazione alle "risorse nazionali" che sostengono le politiche del Ministero, si illustrano le risorse dedicate a specifici ambiti di intervento.

Con riguardo all'ambito della gestione del rischio[35] e della solidarietà, in caso di danni al settore agricolo, le risorse nazionali sono duplici: Fondo di solidarietà nazionale – incentivi assicurativi che fa capo al Ministero ed il Fondo di solidarietà nazionale-interventi indennizzatori a valere sul Fondo protezione civile. Il Fondo di solidarietà nazionale – incentivi assicurativi è istituito e disciplinato dal decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102, per il sostegno delle imprese

---

[30] A seguito di una indagine avviata dalla Commissione nel 2013 la stessa, a conclusione anche della procedura di conciliazione, ha proposto con la sua posizione finale una rettifica finanziaria di circa 159 milioni, principalmente connessa a carenze nello svolgimento dell'attività di recupero.

[31] I Piani di azione sono redatti in applicazione di quanto previsto dall'art. 54, comma 3, del Regolamento (UE) 1305 del 2013, e descrivono le attività che la Rete Rurale Nazionale intende realizzare nel biennio.

[32] 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.

[33] In particolare, il supporto si è esplicato in relazione a specifici temi come la semplificazione, la capacità amministrativa, il tasso d'errore, le condizionalità *ex ante*, il monitoraggio; inoltre sono state formalmente istituite le postazioni regionali della Rete e, in conformità a quanto previsto dal Programma Operativo è stata definita la composizione delle strutture di coordinamento presso l'Autorità di gestione (Ministero).

[34] Complessivamente il piano biennale prevede uno stanziamento di circa 19,8 milioni.

[35] Il settore assicurativo per la gestione del rischio è parte del II pilastro.

agricole danneggiate da calamità naturali e da eventi climatici avversi[36]. Inoltre, il decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51, convertito dalla legge 2 luglio 2015 n. 91, ha previsto l'accesso al Fondo di solidarietà nazionale per le imprese agricole che hanno subito danni per cause naturali[37] e non avevano sottoscritto polizze agevolate a copertura del rischio da piogge alluvionali e venti forti. Le risorse ordinarie del fondo[38] sono versate in conto entrate dello Stato e riassegnate nel capitolo 7411 del MEF, ovvero stanziate da apposite leggi, sono trasferite alle Regioni, secondo le rispettive quote di riparto; nella tavola seguente si riportano gli importi globali, poi assegnati e ripartiti tra le Regioni.

TAVOLA 12

FONDO NAZIONALE SOLIDARIETÀ D.LGS. N. 102 DEL 2004

(in euro)

Anno di riparto	Danni accertati	Risorse stanziate e impegnate	Risorse pagate
2014	617.269.000,00	13.333.968,00	11.637.132,00
2015	292.967.000,00	12.811.908,00	12.811.908,00
2016	134.988.000,00	13.005.560,00	in corso di erogazione
DL 51/2015	383.427.000,00	21.000.000,00	19.785.291,35
INTEGRATIVO 2014-2015 e DL 51/2015, esclusa *xylella* (17 mln)	1.275.977.000,00	20.000.000,00	in corso di erogazione

Fonte: Dati MIPAAF al febbraio 2017

A partire dal 2017, in un'ottica di coerenza con le funzioni, il capitolo per interventi indennizzatori è stato assegnato al Ministero.

Negli ultimi anni è stato intrapreso un cambiamento strutturale, vista la non adeguatezza degli stanziamenti in raffronto con l'ammontare dei danni accertati, come si evince dalla tavola precedente. Le risorse, difatti, sono state spostate dagli interventi di indennizzo *ex post* agli interventi assicurativi *ex-ante*, in grado di dare risposte idonee ed in tempi più rapidi, per consentire alle imprese danneggiate una immediata ripresa produttiva. Come già ricordato, nell'ambito della programmazione comunitaria è stata presentata, nel PSRN 2014-2020, una misura per la gestione dei rischi con 1,6 miliardi di risorse, con quota FEASR (45 per cento) e cofinanziamento nazionale, composta esclusivamente di interventi ex-ante (assicurazioni e fondi di mutualizzazione[39]).

Per quanto riguarda invece le risorse nazionali[40], la tavola seguente espone i contributi agli organismi collettivi di difesa e ai singoli beneficiari, relativi alle misure di aiuto, finanziate esclusivamente con risorse nazionali (smaltimento carcasse animali e copertura rischi sulle strutture aziendali) e all'integrazione dal 65 all'80 per cento degli aiuti per le polizze, già

[36] 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 del 2006, della Commissione, del 5 dicembre 2006. Il Regolamento (UE) della Commissione del 25 giugno 2014, n. 702 del 2014 dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali.

[37] Danni a causa di eventi alluvionali e di infezioni di organismi nocivi ai vegetali.

[38] Per quanto riguarda gli interventi compensativi le risorse ordinarie del fondo sono a carico del Fondo per la protezione civile –ex art. 1, comma 84, legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005).

[39] Intesa sullo schema di decreto del Ministro politiche agricole, alimentari e forestali recante Disposizioni per il riconoscimento la costituzione e la gestione dei fondi di mutualizzazione che possono beneficiare del sostegno di cui all'articolo 36 paragrafo 1, lettere b) e c) del regolamento (UE) n. 1305 del 2013 del 17 dicembre 2013 (67/CSR del 14 aprile 2016).

[40] Le risorse del Fondo sono destinate anche a promuovere principalmente interventi di prevenzione per far fronte ai danni alle produzioni agricole e zootecniche, attraverso 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.

finanziate fino al 65 per cento ai sensi del Reg. (CE) n. 73/2009 art. 68, lett. d)[41] a valere sul Fondo di solidarietà nazionale-incentivi assicurativi, capitolo 7439.

TAVOLA 13

FONDO DI SOLIDARIETÀ NAZIONALE-INCENTIVI ASSICURATIVI (CAP.7439)

(in euro)

Anno	Stanz. Def.	impegnato e pagato	di cui	
			organismi collettivi di difesa e singoli beneficiari	tramite organismi pagatori
2014	109.149.174,00	109.149.174,00	36.590.370,78	72.558.803,22
2015	120.000.000,00	120.000.000,00	28.580.028,69	91.419.971,31
2016	100.000.000,00	100.000.000,00	6.792.485,26	93.207.514,74

Fonte: Dati MIPAAF a febbraio 2017

L'Amministrazione prevede che, con il transito nel II pilastro della misura assicurativa, non sarà più necessario uno stanziamento consistente di risorse nazionali[42], sia per effetto dell'abbassamento delle aliquote di sostegno per le polizze dall'80 al 65 per cento[43], sia perché lo stanziamento di maggiori risorse per la predetta misura assicurativa del PSRN (da 113 a 200 milioni) consente di coprire integralmente il fabbisogno: la Corte dei conti si riserva comunque di valutarne l'adeguatezza.

In relazione al settore irriguo, che è incluso negli interventi del II pilastro[44], a seguito della soppressione della Gestione commissariale, *ex* AGENSUD e del conseguente trasferimento delle funzioni al Ministero, sono stati avviati gli adempimenti necessari, sia con riferimento ai progetti in corso di realizzazione, sia con la presa in carico del contenzioso in essere. Nel corso del 2016, sono stati effettuati pagamenti dei SAL richiesti dai Consorzi di Bonifica del Sud, per complessivi 41 milioni, di cui circa 32 relativi al Piano Irriguo Nazionale (delibera CIPE 92/ 2010).

L'Amministrazione ha proceduto in via preliminare ad armonizzare la disciplina delle concessioni di opere e/o interventi nel settore irriguo, che erano in atto presso i Consorzi di Bonifica, per l'intero territorio nazionale, attraverso la stesura di linee guida. Inoltre, sono stati avviati contatti con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per ottenere da quest'ultimo, anche per il Centro-Sud, l'esercizio dell'Alta Sorveglianza sulle opere realizzate in concessione dai Consorzi di Bonifica.

Si rappresenta una sintesi contabile dello stato dei finanziamenti del settore, previsti dalle leggi 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004) e legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).

Con la prima norma è stato istituito il Programma nazionale degli interventi nel settore idrico[45]. Con la seconda legge (art. 2, comma 133) sono state stanziate le risorse per la prosecuzione del Piano Irriguo. La tavola riassume sinteticamente il finanziamento dei due Piani Irrigui Nazionali, comprensivi delle rimodulazioni in riduzione effettuate nel tempo. Lo stato di realizzazione, in termini di lavori eseguiti, secondo i dati forniti dall'Amministrazione, per il

[41] In particolare le risorse 2014 sono state utilizzate per coprire i fabbisogni degli anni 2012 e precedenti, il 2015 per il 2013 e precedenti, il 2016 per coprire in parte il fabbisogno dell'anno 2014, che si prevede di chiudere con le disponibilità 2017.

[42] Capitolo 7439, Fondo solidarietà nazionale incentivi assicurativi.

[43] Con l'entrata in vigore dei nuovi regolamenti sugli aiuti di Stato (Reg. (UE) n. 702 del 2014), l'aiuto massimo previsto sulla spesa premi per le assicurazioni agevolate è del 65 per cento; per evitare sperequazioni tra i beneficiari anche l'aliquota massima dell'80 per cento ancora prevista dalla misura assicurativa del programma nazionale di sostegno del settore vitivinicolo (art. 49 del Reg. (UE) n. 1308 del 2013) è stata ridotta al 65.

[44] La sottomisura 4.3, nell'ambito del PNSR 2014-2020, con la tipologia di operazione 4.3.1 relativa agli investimenti in infrastrutture irrigue, finanzia progetti di infrastrutturazione (bacini e relative adduzioni) su tutto il territorio nazionale. Il PSRN prevede 291 milioni per la sottomisura 4.3 per l'intero periodo.

[45] Il programma operativo, comprendente interventi per il Centro-Nord e per il Sud, è stato approvato dalla delibera CIPE n. 74 del 27 maggio 2005.

Centro-Nord è del 79,75 per cento, mentre per il Centro-Sud è lievemente inferiore, pari al 76 per cento.

TAVOLA 14

PIANO IRRIGUO: SITUAZIONE AL 31 DICEMBRE 2016

(in euro)

	Importo Concesso L. 350	*Importo Concesso L. 244*	*Totale concesso (L.350 + L.244)*
Totale Italia Centro-Nord	768.986.433,41	418.507.864,31	1.187.494.297,72
Totale Centro-Sud	315.632.228,00	172.426.706,90	488.058.934,90
Totale Italia	**1.084.618.661,41**	**590.934.571,21**	**1.675.553.232,62**

Fonte: dati MIPAAF

Gli interventi nel settore irriguo si inseriscono nel contesto di applicazione della Direttiva Quadro sulle acque 2000/60, che costituisce il riferimento normativo europeo per la salvaguardia e la tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei e per migliorare la qualità delle risorse idriche. In data 8 febbraio 2017, è stata disposta la pubblicazione del bando di selezione delle proposte progettuali nell'ambito del PSRN 2014-2020, bando approvato con decreto n. 31990 del 30 dicembre 2016.

Infine, si rappresenta che il Ministero ha attivato un sistema nazionale unico di riferimento per tutte le Amministrazioni ed enti competenti per la gestione delle risorse idriche a fini irrigui, per la quantificazione dei volumi irrigui, nell'ambito della "condizionalità 5.2A"[46]. Esso consiste in un Sistema Informativo Geografico (GIS), denominato SIGRIAN (Sistema informativo nazionale per la gestione delle risorse idriche a fini irrigui), gestito dal CREA-PB[47]. Nel 2016 è stato elaborato un documento linee guida, condiviso e recepito da Regioni e P.P.A.A, enti irrigui, ANBI e associazioni di categoria ed esperti del settore[48].

Nell'ambito dei fondi unionali SIE, che forniscono sostegno alla politica di coesione, è previsto il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca FEAMP. Perciò anche per il settore della pesca, le linee di attività sono finanziate sia da fondi comunitari che da fondi nazionali; quanto ai fondi comunitari, il Fondo europeo per la Pesca -FEP[49], è relativo alla programmazione 2007-2013 ed il FEAMP al periodo di programmazione 2014-2020. Lo stato di avanzamento al 2016 del programma operativo del FEP per entrambe le Aree Obiettivo (stanziamento 767,9 milioni) è pari a 93 per cento in termini di impegni (712,2 milioni) e al 90 per cento in termini di pagamenti (689,5 milioni).

In relazione al FEAMP per la nuova programmazione 2014-2020, l'attuazione è demandata al Programma Operativo Nazionale approvato a fine 2015[50], di cui la Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura del Ministero è Autorità di gestione. La dotazione finanziaria è di 537,2 milioni di risorse comunitarie e di 440,8 milioni di risorse nazionali. È seguita l'approvazione dell'Accordo Multiregionale nel giugno 2016, a seguito dell'intesa sancita in Conferenza Stato-Regioni, con il quale sono state definite le misure di competenza regionale e centrale, nonché la relativa dotazione finanziaria degli Organismi intermedi e dell'Autorità di gestione. L'importo complessivo indicato dalla Direzione generale competente, alla data del 10 febbraio 2017, è di 402,9 milioni di totale quota pubblica, di 115,3 milioni per impegni (totale

[46] Gli Stati membri devono soddisfare alcune condizioni (condizionalità ex-ante) collegate alle priorità strategiche del FEASR e degli altri Fondi strutturali; con riferimento alla risorsa idrica, l'esistenza di una politica dei prezzi dell'acqua che preveda adeguati incentivi per un uso efficiente (condizionalità 5.2A) e un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua (condizionalità 5.2B), a un tasso individuato nei Piani di gestione dei distretti idrografici approvati per gli investimenti sostenuti dai programmi.

[47] Struttura scientifica Politiche e Bioeconomia.

[48] Metodologie di stima dei volumi irrigui prelevati, utilizzati e restituiti, da adottare in tutti i casi nei quali non è possibile prevedere l'obbligo alla misurazione, soprattutto per motivi di natura ambientale (finalità ambientali dei canali di irrigazione, aree umide, ecc).

[49] Regolamento (CE) n. 1198 del 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.

[50] Approvato con decisione ufficiale della Commissione europea n. CCI 2014IT14MFOP001 del 25 novembre 2015.

ammesso al netto dei disimpegni/revoche) e pagamenti per 33,6 milioni (l'impegno rappresenta il 25 per cento della dotazione mentre il pagamento copre solo l'8 per cento della stessa).

Le risorse infine assegnate dalla legge n. 166 del 19 agosto 2016, per la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi, con l'istituzione di un fondo[51] destinato al finanziamento di progetti innovativi (capitolo 7720) risultano confluite nei residui di stanziamento.

3.1.2 Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione

Il programma 6 "Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione" si occupa delle politiche nazionali ed in particolare delle filiere di produzione, del settore della pesca e dell'ippica, e concentra il 39,2 per cento dello stanziamento della missione. La tavola illustra gli andamenti gestionali del 2016. I dati contabili evidenziano una lieve flessione delle risorse stanziate (-3,4 per cento) pari a 318 milioni, in particolare in virtù della riduzione delle spese correnti (-8 per cento), mentre salgono le risorse in conto capitale di oltre il 26 per cento, soprattutto per i trasferimenti. La capacità di impegno è in riduzione (dal 94,4 per cento al 91,7) così come i pagamenti, scesi sotto il 57 per cento degli impegni (erano quasi al 65).

TAVOLA 15

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 9 - PROGRAMMA 6
DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui N Form Propri		Residui N Form Stanz.		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Redditi di lavoro dipendente	16.669	17.114	16.098	16.429	16.038	16.373	60	55	0	0	571	686
di cui: imposte pagate sulla produzione	*1.010*	*1.029*	*998*	*1.033*	*998*	*1.033*	*0*	*0*	*0*	*0*	*13*	*-4*
Consumi intermedi	105.063	96.726	103.968	94.330	74.704	64.096	29.264	30.233	77	422	1.018	1.974
Trasferimenti di parte corrente	160.925	146.398	160.811	145.509	94.766	61.655	66.045	83.854	0	0	114	889
di cui: alle Amministrazioni pubbliche	*31.863*	*27.942*	*31.863*	*27.942*	*205*	*0*	*31.658*	*27.942*	*0*	*0*	*0*	*0*
Altre uscite correnti	2.052	1.258	2.050	1.257	1.980	168	70	1.088	0	0	2	2
SPESE CORRENTI	**284.709**	**261.496**	**282.928**	**257.524**	**187.488**	**142.293**	**95.440**	**115.231**	**77**	**422**	**1.704**	**3.551**
Investimenti fissi lordi	9.346	8.639	6.089	8.051	4.274	3.330	1.816	4.721	3.256	588	0	0
Trasferimenti in c/capitale	35.998	48.687	22.673	26.747	10.626	20.315	12.047	6.431	13.325	21.172	0	769
di cui: alle Amministrazione pubbliche	*7.860*	*7.864*	*3.754*	*4.916*	*3.644*	*4.436*	*110*	*480*	*4.106*	*2.949*	*0*	*0*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**45.344**	**57.326**	**28.762**	**34.797**	**14.899**	**23.645**	**13.863**	**11.152**	**16.581**	**21.760**	**0**	**769**
SPESE FINALI	**330.053**	**318.822**	**311.690**	**292.321**	**202.388**	**165.938**	**109.303**	**126.383**	**16.659**	**22.182**	**1.704**	**4.320**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Principale strumento di intervento finanziato dalle risorse del programma sono i "contratti di filiera" sinora messi in campo con 4 bandi, di cui solo i primi due conclusi[52].

---

[51] All'articolo 11, comma 2: "[...] nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è istituito un fondo con una dotazione di 1 milione per ciascuno degli anni 2016, 2017, 2018, destinato al finanziamento di progetti innovativi, anche relativi alla ricerca e allo sviluppo tecnologico nel campo della *shelf life* dei prodotti alimentari e del confezionamento dei medesimi, finalizzati alla limitazione degli sprechi e all'impiego delle eccedenze [...]".

[52] I 4 bandi sono:

- contratti di filiera relativi al I e al II secondo bando (del 2003): si sono conclusi, con l'approvazione di 14 contratti di filiera, che coinvolgono, allo stato attuale, circa 280 soggetti beneficiari, localizzati esclusivamente nei territori coincidenti con le aree sottoutilizzate;

La verifica di 1° livello degli investimenti realizzati dai singoli beneficiari è effettuata da ISMEA[53], che si avvale di qualificate società esterne (come previsto dalla suddetta Convenzione) e gestisce l'attuazione dei Contratti di filiera, prestando assistenza al MIPAAF. In particolare, la società verifica la completezza e la regolarità della documentazione di spesa fornita dai beneficiari; accerta l'esistenza, presso la sede operativa dei beneficiari, dei beni (immobili, impianti, ecc.) realizzati e/o acquistati oggetto delle agevolazioni concesse; controlla la conformità degli investimenti realizzati dal beneficiario, rispetto al progetto approvato e rispetto a successive variazioni approvate dal MIPAAF; verifica la congruità delle coperture assicurative in essere, relative ai suddetti beni, nonché il regolare pagamento dei premi assicurativi da parte dei beneficiari; predispone relazioni tecniche di verifica contenenti gli esiti delle verifiche relative agli investimenti rendicontati a titolo di S.A.L. o saldo. La procedura appare alquanto complessa[54]. Si sono verificati ritardi nelle procedure relative alla rendicontazione del saldo finale di spesa dei contratti di filiera, anche in conseguenza del passaggio delle competenze ad ISMEA, con superamento del termine previsto del 31 dicembre 2016. Perciò, si è resa necessaria la proroga della Convenzione, tra il Ministero e ISMEA fino al 31 dicembre 2017, nell'ambito del corrispettivo già stanziato, ma non completamente utilizzato.

Le agevolazioni per i contratti di filiera e di distretto sono concesse nella forma di contributo in conto capitale e di finanziamento agevolato, con delibere CIPE[55]. Con d.m. 8 gennaio 2016, previa intesa della Conferenza permanente, sono stati definiti nuovi "Criteri, modalità e procedure per l'attuazione dei Contratti di filiera e dei Contratti di distretto e relative misure agevolative per la realizzazione dei Programmi"[56].

- contratti di filiera relativi al III bando (del 2007): degli 11 contratti in corso di finanziamento, che coinvolgono 41 soggetti beneficiari, una quota significativa degli investimenti si è concentrata nella filiera ortofrutticola (42 per cento), per la produzione di prodotti ortofrutticoli trasformati, nella filiera zootecnica (23 per cento), e le aziende beneficiarie di 9 contratti di filiera, degli 11 approvati, hanno provveduto a stipulare il contratto di finanziamento con la rispettiva banca finanziatrice, ed hanno avviato quindi la fase operativa di realizzazione degli investimenti;
- 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, previa Intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, con la finalità anche di superare le criticità gestionali sinora riscontrate.

[53] In base a quanto previsto dall'art. 1, commi 659 e ss., legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), a far data dall'1 gennaio 2016, la società Istituto Sviluppo Agroalimentare (ISA S.p.A.) è stata incorporata di diritto nell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), che è subentrata nei rapporti giuridici attivi e passivi della predetta società, ivi inclusi i compiti e le funzioni a questa attribuiti dalle disposizioni vigenti.

[54] ISMEA predispone la proposta di decreto di liquidazione sulla base del quale la Commissione ministeriale incaricata dei controlli effettua il monitoraggio di II livello e predispone il relativo verbale di accertamento della spesa. In ultimo l'Amministrazione predispone la relativa richiesta di reiscrizione in bilancio delle agevolazioni spettanti ai beneficiari che una volta riassegnate vengono liquidate ad ISMEA sul conto di contabilità speciale n. 21099 intestato a "ISMEA - Contratti Filiera L 80-05" per contratto di filiera. ISMEA predispone le relative erogazioni a favore dei singoli beneficiari.

[55] Per quanto riguarda il finanziamento agevolato, il CIPE con delibera n. 24 del 1° maggio 2016 ha assegnato 200 milioni al Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca - legge 27 dicembre 2006, n. 296 (LF 2007) (FRI) della Cassa depositi e prestiti S.p.A. Con riferimento al contributo in conto capitale, il CIPE, con delibera n. 25 del 10 agosto 2016 relativa a "Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 - aree tematiche nazionali e obiettivi strategici - ripartizione ai sensi dell'articolo 1, comma 703, lettere b) e c), della legge 23 dicembre 2014, n. 190" (legge di stabilità 2015), ha destinato al Piano operativo Agricoltura l'importo di 400 milioni, di cui 60 milioni per i contratti di filiera e di distretto. Con delibera CIPE n. 53 del 1° dicembre 2016, è stato approvato il Piano operativo agricolo e forestale. Con la disponibilità effettiva delle risorse in conto capitale, sarà possibile procedere all'emanazione del Provvedimento (bando) in attuazione del d.m. 8 gennaio 2016 e quindi anche all'utilizzazione dei finanziamenti del FRI.

[56] Le agevolazioni sono concesse nella forma del Contributo in conto capitale e del Finanziamento agevolato e concesse con procedura valutativa a "sportello". Le risorse finanziarie disponibili per la concessione delle agevolazioni previste dal decreto sono individuate: a) a valere sulle disponibilità del Ministero, delle Regioni e Province autonome e del Fondo per lo sviluppo e la coesione, per le agevolazioni concesse nella forma del Contributo in conto capitale; b) a valere sulle disponibilità del FRI, nei limiti della quota e secondo i criteri e le modalità stabiliti dal CIPE ai sensi dell'articolo 1, comma 355, della legge n. 311 del 2004, per le agevolazioni concesse nella forma del finanziamento agevolato.

Nel settore della pesca, si aggiungono alla programmazione delle risorse comunitarie anche le risorse nazionali, indicate nel "Programma Nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura", avente la finalità di tutelare l'ecosistema marino, ma anche la concorrenza e la competitività delle imprese di pesca nazionali.

Per l'annualità 2016, è stato prorogato, ai sensi della legge 28 dicembre 2015 n. 208, (Stabilità 2016), art. 1 comma 490, il precedente Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura 2013-2015, non concluso nei termini. Al contempo, è stato predisposto un nuovo documento programmatico nazionale per il settore pesca e acquacoltura 2017-2019 adottato con decreto ministeriale del 28 dicembre 2016[57].

Infine, con altre risorse nazionali, nel 2016 sono state adottate alcune misure attuative di interventi, di rilancio di settori agricoli in crisi e di sostegno alle imprese agricole colpite da eventi di carattere eccezionale, previsti dal DL n. 51 del 2015 citato. In particolare, relativamente settore olivicolo-oleario, l'art. 4 ha istituito un Fondo per sostenere un piano di interventi (capitolo 7110)[58] e con decreto[59] sono stati fra l'altro definiti i criteri e le modalità di attuazione del piano di interventi ed il riparto delle risorse. Il capitolo fondo suddetto non presenta pagamenti ma ingenti residui di stanziamento. Anche per il settore della pesca le misure urgenti prevedevano una dotazione del Fondo di solidarietà nazionale della pesca e dell'acquacoltura (cap. 7350) per 2 milioni, totalmente impegnati ma non pagati.

3.1.3. Specifiche problematiche

Si ritiene opportuno esplicitare gli elementi di novità ovvero il permanere di criticità, con riguardo ad alcune specifiche problematiche, che hanno richiamato l'attenzione di questa Corte già nelle precedenti analisi.

1) Ex gestione commissariale AGENSUD

Con la soppressione della gestione commissariale dell'*ex* AGENSUD, ai sensi dell'art. 6[60] DL n. 51 del 2015, c.c.m. dalla legge 2 luglio 2015, n. 91, alla data di entrata in vigore del citato decreto, risultavano n. 19 convenzioni[61] in atto, per un contributo totale stanziato di 8 milioni, di cui 6,1 già erogati dalla *ex* AGENSUD. A seguito del trasferimento delle funzioni e delle risorse al Ministero e dopo la ricognizione effettuata dalla competente Direzione generale, in primo luogo sono state revocate le Commissioni di accertamento disposte dalla Gestione Commissariale, con la contestuale nomina di una nuova Commissione ministeriale incaricata dell'accertamento della spesa sui progetti, organo che ha avviato i lavori nell'ultimo trimestre del 2016, anche con l'analisi sull'ammissibilità delle spese rendicontate dai beneficiari. Lo stato di attuazione è ancora parziale[62] e risultano erogati nel 2016 solo 110,7 mila euro. Nel complesso è stato erogato il 76 per cento del contributo previsto.

---

[57] Le risorse dedicate, nel Programma Pesca 2017-2019, sono circa 3,2 milioni annuali in media, distribuite tra parte corrente e investimenti circa in 70 e 30 per cento.

[58] Il fondo ha una dotazione iniziale pari a 4 milioni per l'anno 2015 ed a 14 milioni per ciascuno degli anni 2016 e 2017.

[59] Decreto interministeriale 22 luglio 2016 n. 3048.

[60] La norma prevede al comma 1: "Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali provvede altresì ad accertare le risorse finanziarie assegnate alla predetta gestione nonché i relativi impegni e gli eventuali residui", per poi trasmettere le relazioni anche alle Camere.

[61] Il Commissario *ad Acta ex* AGENSUD, con decreto commissariale n. 222 del 7 dicembre 2010, ha previsto, ai sensi dell'art. 1-*ter*, comma 2, lettera c) della legge dell'11 novembre 2005, n. 231, una procedura di erogazione di Aiuti di Stato, in favore di piccole e medie imprese operanti nel settore agricolo per un importo massimo di 10 milioni. A fronte di apposita procedura concorsuale, sono state stipulate n. 19 Convenzioni di finanziamento con uno stanziamento massimo di 8,1 milioni. Alla data di entrata in vigore del DL n. 51 del 2015, risultavano erogati dalla ex AGENSUD 6,1 su 8,1 milioni.

[62] 3 d.m. di chiusura concessione; n. 4 d.m. di erogazione anticipazione per un importo complessivo di euro 110.700,91; n. 1 d.m. di recupero somme erroneamente erogate per un importo 11.474,36; n. 12 d.m.. di proroga. Importo complessivo delle economie realizzate 29.933,12 euro.

La Relazione finanziaria del Commissario *ad acta* ex AGENSUD ha chiuso formalmente, il 21 dicembre 2016, ma le questioni sono ancora aperte su diverse tipologie di interventi.

L'esposizione totale derivante dalla gestione al 31 dicembre 2016, alla quale il Ministero dovrebbe far fronte, riguarda situazioni debitorie, certe o presunte, per circa 265 milioni[63]. A ciò si affiancano crediti di incerta esigibilità per circa 44 milioni[64], correlati a contenzioso relativo a oltre 20 anni di attività[65]. Su tali crediti non sono neppure chiare, al momento, le modalità con cui il Ministero potrebbe intervenire.

2) Gestione ex ASSI

A seguito della soppressione della gestione commissariale *ex* Assi, relativa al settore dell'ippica, in attuazione del DL n. 95 del 2012, il dirigente, delegato per garantire la continuità dei rapporti sino al trasferimento delle funzioni, delle risorse umane, strumentali e finanziarie al MIPAAF, e per le scommesse sulle corse dei cavalli all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, ha terminato l'incarico il 30 giugno 2016. La delega aveva contemplato sia le operazioni di pagamento della soppressa gestione, con un piano di rientro triennale per lo smaltimento dei residui passivi accumulati al 31 dicembre 2012, sia il ripianamento dei debiti residui dell'ex ASSI, sia infine lo svolgimento delle attività di ordinaria amministrazione. Le risultanze finanziarie della gestione stralcio, riferite al 31 dicembre 2016[66], indicano una consistenza di cassa finale pari a 19,057 milioni, data da una situazione di cassa iniziale di 37,26 milioni, da entrate per 31,4 milioni ed uscite per 49,6 milioni. Quota parte della cassa è accantonata per circa 2 milioni, per procedure fallimentari degli ippodromi. Nello specifico l'Amministrazione ha riferito che per consentire il pagamento del piano di rientro triennale, dei debiti pregressi, dei corrispettivi agli ippodromi, dei premi al traguardo, del corrispettivo ai funzionari addetti al controllo e disciplina delle corse, ed ai veterinari addetti ai controlli identificativi e antidoping, erano stati destinati 439,7 milioni[67]; di questi sono già rendicontati 434,5 milioni[68]. Secondo le informazioni rese, il piano di rientro triennale per i cc.dd. "debiti ippici", risulta liquidato al 98 per cento: i residui ammontavano a 96,6 milioni, era stato definito un piano prevedendo 30 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014, e di 36,6 milioni per il 2015. Il residuo debito al 31 dicembre 2016 ammonta a 2 milioni. L'Ufficio centrale di bilancio ha riferito che, ai fini dei prescritti controlli, il dirigente delegato non ha fornito ancora tutta la documentazione[69]. Invece per i debiti residui dell'ex ASSI risultanti al 31 dicembre 2012, pari a 206,7 milioni, al 31 dicembre 2016 vi sono ancora da erogare 5,9 milioni (pari al 3 per cento). Tale risultanza è derivata oltre che dalla gestione (5,4 milioni) anche da un riaccertamento, che ha comportato la cancellazione di 18,8 milioni e incrementi per 1 milione.

---

[63] In particolare, per quanto riguarda gli importi residui da erogare, l'Amministrazione ha rappresentato che fra l'altro sussistono debiti certi per 2,9 milioni; a ciò si aggiungono 21,35 milioni relativi al saldo di progetti da rendicontare; 52,2 milioni, impegnati e non ancora pagati; 176,4 milioni, dei quali 82 milioni per disposizioni di pagamento a Cassa Depositi e Prestiti, per obbligazioni giuridicamente perfezionate; 8,1 milioni da erogare per il Progetto speciale forestazione; 1,89 milioni per contributi in favore dei Consorzi di valorizzazione e tutela dei prodotti di qualità.

[64] Si tratta di n. 47 fattispecie da cui risultano crediti incerti per 22,5 milioni. Oltre ai suddetti, vi sono ulteriori 47 pratiche, i cui crediti sono di difficile riscossione per le condizioni e/o la latitanza dei creditori, relative a progetti di promozione e valorizzazione di prodotti agricoli, che risultano iscritte a ruolo tramite Equitalia servizi per 21,56 milioni, nonché inserite in procedure fallimentari in corso.

[65] Dal 6 luglio 1994 al 5 maggio 2015, con oltre 2000 progetti e circa 1,5 miliardi di assegnazioni.

[66] Sono comprensive di operazioni della banca di regolarizzazione di sospesi e di esecuzione di mandati riferibili al 30 giugno.

[67] Dal bilancio di competenza del MIPAAF sono stati impegnati complessivamente, per il trasferimento sul conto corrente infruttifero di Tesoreria n. 36501, intestato all'ex ASSI, presso la Banca d'Italia.

[68] Sulla metà circa dell'importo (223,77 milioni), l'Ufficio centrale del bilancio ha posto il visto di regolarità amministrativo/contabile in sede di controllo successivo, mentre è in itinere il completamento delle procedure di controllo successivo sulla restante documentazione.

[69] In particolare relativamente alla formazione degli ulteriori debiti pari a 993.173,05 euro e alla cancellazione di 859.069,44 euro entrambi riferibili all'anno 2012, oltre alla giustificazione circa il mancato pagamento di quanto dovuto proprio in riferimento all'anno di formazione di tali debiti.

Oltre le predette situazioni debitorie, sono sorti ulteriori debiti per 6,15 milioni, riferibili agli anni 2013, 2014 e 2015, per premi, corrispettivi alle corse e contenzioso legale[70].

Per completezza di informazione, in occasione della scorsa relazione era stata rappresentata la situazione dei residui attivi, accertati a tutto il 2012, per circa 206 milioni. A seguito della ricognizione effettuata dalla D.G. competente, parte di essi è stata incassata ed al 31 dicembre 2016 il totale residui attivi è di 150,4 milioni (Contributi ministeriali 2,9 milioni; quote di prelievo 86,6 milioni; minimi garantiti 31,6 milioni; segnale televisivo 28,3 milioni)[71]. Proprio in ordine ai crediti su canoni servizio tv, la questione ancora non è portata a soluzione e fino dal 2012 sono state poste due questioni pregiudiziali, peraltro non risolte, riguardanti la prima se agire in giudizio nei riguardi dei concessionari in presenza di un titolo giuridico, tenuto conto delle varie sentenze sfavorevoli all'UNIRE; la seconda se in tal caso la vertenza in questione debba essere intrapresa dall'Avvocatura per conto dell'ex AAMS in qualità di titolare dei rapporti concessori.

L'Ufficio centrale di bilancio sta espletando i prescritti controlli sulla rendicontazione trasmessa dal delegato, e, in attesa della documentazione mancante di cui si è detto, non ha espresso valutazioni conclusive[72].

3) Quote latte

La problematica relativa al recupero delle somme pagate dallo Stato in luogo degli allevatori, per eccesso di produzione del latte, il cosiddetto recupero delle quote latte, è stata oggetto di osservazioni critiche nelle precedenti relazioni da parte di questa Corte ed alle quali si rinvia, relative alla modalità di gestione degli interventi di recupero delle somme pagate dallo Stato, ai ritardi nei recuperi stessi ed alle responsabilità dei molteplici soggetti istituzionali operanti nel settore. La legge n. 119 del 2003, come noto, ripartisce le competenze tra il MIPAAF (in qualità di coordinatore), le Regioni/PPAA (quali gestori operativi a regime) e l'AGEA (quale agente di calcolo e imputazione del prelievo supplementare in caso di superamento quote) alla quale la legge n. 33/2009 ha attribuito il compito di riscuotere gli importi dovuti. Per la riscossione mediante ruolo dei debiti relativi in materia di prelievo supplementare latte, AGEA si avvale di Equitalia servizi S.p.A. o della Guardia di Finanza[73]; la seconda convenzione con detti soggetti è stata sottoscritta da AGEA nel gennaio 2017, anche sulla base del parere dell'Avvocatura generale[74], redatto in occasione della precedente convenzione.

L'onere per l'Italia, a titolo di "prelievo supplementare quote latte", quale riflesso immediato degli esuberi produttivi accertati nelle campagne lattiero-casearie dal 1995-1996 al

---

[70] Ed ancora, l'*ex* ASSI faceva parte quale gestore e rappresentate anche di gestioni speciali, per una consistenza al 2016 di circa 1 milione, intestate a particolari organismi (Personale Unire per la Cassa di previdenza, Fondo Totip lavoratori ippici, Conto cauzioni), non ancora oggetto di rendiconto all'Ufficio centrale di bilancio.

[71] Perciò appare di considerevole entità, ed è riferita a specifiche tipologie di entrata: crediti per rimborsi IVA, prelievi UNIRE\contributi\minimi garantiti\diritti di segreteria, concessione segnale TV agenzie ippiche, contributi statali (prelievo erariale unico-PREU), tutti rendicontati all'UCB. La situazione è ancora non conclusa. In ordine ai crediti per quote di prelievo e minimi garantiti, dall'anno 2000 le agenzie ippiche erano venute meno alle obbligazioni assunte con la concessione, maturando nei riguardi dell'UNIRE un rilevante debito, non soltanto per il mancato versamento del minimo garantito, ma anche dalla mancata corresponsione delle quote di prelievo di spettanza dell'Ente.

[72] In ordine ai residui attivi, i cui titoli di credito erano nella disponibilità dell'ex AMS, andrebbe approfondita la possibilità di recupero e il soggetto legittimato, in relazione alla data di presumibile accertamento, risalente a prima del 31 dicembre 2012.

[73] Previsto dalla legge di stabilità 2015, art. 1, comma 714, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

[74] Con il parere n. 78046 del 18 febbraio 2016, l'Avvocatura Generale dello Stato ha chiarito che il rinvio operato dall'art. 8-*quinquies*, comma 10-*bis*, DL 10 febbraio 2009, n. 5 alla disciplina contenuta nel Titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, nell'ipotesi di avvalimento di Equitalia e di Riscossione Sicilia S.p.A., da parte di AGEA, *"va inteso come volto ad equiparare la posizione di Equitalia"* a quella dell'agente della riscossione *"operante nella riscossione mediante ruolo dei crediti tributari"*, per cui ad Equitalia e a Riscossione Sicilia S.p.A. sono consentiti gli accessi di cui all'art. 18, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 112 del 1999, in quanto previsti ai *"soli fini della riscossione mediante ruolo"* e ciò, a prescindere dalla natura tributaria o meno del credito da recuperare, nonché, ai sensi dell'art. 35, comma 25, del DL n. 223 del 2006, parimenti ai soli fini della riscossione mediante ruolo e senza limitazione alcuna ai crediti tributari, l'utilizzo dei dati di cui l'Agenzia delle entrate dispone ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605.

2008-2009, è stato quantificato a fine 2013 in 2.537 milioni, già versati alla Commissione europea. A questo va aggiunto il prelievo dovuto per la campagna 2014/2015 pari a 31 milioni.

Il prelievo per tutte le campagne eccedentarie dovuto all'UE, e già corrisposto, ammonta a 2.568 milioni, di cui 2.245 milioni imputato ai produttori eccedentari, sui quali avrebbe dovuto gravare l'intero onere del prelievo supplementare. Al febbraio 2017, risultano versati soltanto 357 milioni, in parte perché i provvedimenti di prelievo sono oggetto di contenzioso. La quota oggetto di rateizzazione (*ex* leggi 30 maggio 2003, n. 119 e 9 aprile 2009, n. 33) è di 407 milioni.

Pertanto restano da riscuotere ancora 1.481 milioni. Parte è in riscossione attraverso compensazione[75] con i premi, ovvero attraverso l'attivazione dell'iscrizione a ruolo.

TAVOLA 16

QUOTE LATTE

	(in milioni)
Prelievo latte dovuto ad UE	2.568
Prelievo latte imputato	2.245
- di cui riscosso	357
- di cui in rateizzazione legge 119/2003	367
- di cui in rateizzazione legge 33/2009	40
Prelievo ancora dovuto	1.481

Fonte: MIPAAF - AGEA - dati trasmessi febbraio 2017

È evidente la difficolta di recupero di quanto ancora dovuto, su cui potrà ulteriormente incidere l'eventuale esito negativo del contenzioso pendente, che presumibilmente sarà concluso nel 2018, per i riflessi su tutto il carico a ruolo.

3.2. Missioni "Ordine pubblico e sicurezza", "Soccorso civile", "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente"

A tutto il 2016, le attività di competenza delle tre missioni, ognuna con un solo programma di competenza del Ministero, sono essenzialmente svolte dal Corpo forestale dello Stato. Queste sono la missione 8 "Soccorso civile", programma "Interventi per soccorsi", con stanziamenti per 129 milioni (pari al 9,4 per cento degli stanziamenti definitivi del Ministero), impegni per 118 milioni, quasi tutti pagati (113,8 milioni). Nel programma aumenta, rispetto al 2015, lo stanziamento per redditi di lavoro dipendente, mentre scende la quota per consumi intermedi e si riducono gli investimenti. Il programma "Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità" della missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" presenta stanziamenti per 214,3 milioni (circa il 15,5 per cento del Ministero), impegnati per 188 milioni, di cui pagati 183 milioni. Anche in questo programma aumentano le risorse per redditi di lavoro, ma pure i consumi intermedi. La missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza", programma "Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano", ha uno stanziamento di 198 milioni (14,4 per cento degli stanziamenti definitivi del Ministero) impegni per 192 milioni e pagamenti per 188 milioni; in aumento le categorie dei redditi (I e III), mentre in flessione gli "investimenti". L'incremento di risorse è in gran parte dovuto all'aumento delle spese di personale, a cui fanno riferimento anche la gran parte delle economie dell'esercizio. Nei tre programmi suddetti, nel complesso, proprio lo stanziamento per redditi rappresenta la quota maggiore, pari a 490,2 milioni, che assorbe l'88,4 per cento delle risorse della categoria economica I del Ministero (87,3 al 2015). La spesa per consumi intermedi del CFS (C.d.R. 5), per le tre missioni di competenza, è stata pari a circa 41,5 milioni, il 3,9 per cento in più rispetto al 2015 (39,9 milioni).

---

[75] Gli importi recuperati per compensazione sono compresi nel prelievo riscosso nella misura in cui le somme sono state effettivamente recuperate. L'importo recuperato per compensazione al 2015 a totale delle campagne tra il 1995 e il 2009 ammonta a circa 137,6 milioni.

TAVOLA 17

SPESE COMPLESSIVE E PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DEI TRE PROGRAMMI CFS
DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Programma *categoria economica*	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui N Form Propri		Residui N Form Stanz.		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
SICUREZZA PUBBLICA IN AMBITO RURALE E MONTANO	**179.684**	**198.063**	**173.066**	**192.320**	**170.399**	**188.583**	**2.667**	**3.737**	**2.216**	**106**	**4.402**	**5.638**
di cui: spese di personale	167.580	188.505	163.376	183.217	162.637	181.378	739	1.839	0	0	4.204	5.288
di cui: consumi intermedi	7.313	7.264	7.114	6.921	5.715	5.461	1.400	1.460	0	10	198	334
di cui: investimenti fissi lordi	3.041	715	826	620	298	183	528	436	2.216	96	0	0
TUTELA E CONSERVAZIONE DELLA FAUNA E DELLA FLORA E SALVAGUARDIA DELLA BIODIVERSITÀ	**207.046**	**214.363**	**187.446**	**188.346**	**180.768**	**183.772**	**6.678**	**4.574**	**1.559**	**753**	**18.042**	**25.264**
di cui: spese di personale	189.006	195.655	171.047	171.040	169.806	170.365	1.241	675	0	0	17.959	24.615
di cui: consumi intermedi	10.851	13.402	10.718	12.766	7.375	10.374	3.343	2.392	55	13	78	623
di cui: investimenti fissi lordi	6.661	4.927	5.155	4.187	3.073	2.777	2.083	1.410	1.504	740	2	0
INTERVENTI PER SOCCORSI	**139.963**	**129.042**	**120.865**	**118.443**	**114.037**	**113.883**	**6.828**	**4.560**	**6.535**	**211**	**12.563**	**10.389**
di cui: spese di personale	99.385	106.077	87.067	96.506	86.214	95.573	853	933	0	0	12.318	9.571
di cui: consumi intermedi	21.758	20.833	21.513	20.018	16.910	17.016	4.604	3.002	0	12	245	803
di cui: investimenti fissi lordi	17.629	1.863	11.094	1.665	9.908	1.040	1.186	625	6.535	199	0	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In considerazione dell'elevato numero di immobili in uso a vario titolo, si espone la situazione al 31 dicembre del patrimonio immobiliare del Corpo forestale, che comprende 1.964 immobili, in riferimento ai quali sarà necessario acquisire la modalità di utilizzo o la destinazione nell'attuazione della riforma in atto[76]. Gli impegni assunti nel 2016 per locazioni assommano a 4,13 milioni (4,07 nel 2015), mentre per la manutenzione assommano a 620 mila (571mila nel 2015). Nell'anno 2016 le occupazioni "*sine titulo*", cui è stato necessario far ricorso per esigenze istituzionali hanno riguardato alcune sedi di uffici del Corpo[77], per una spesa complessiva di 285 mila euro circa. Per effetto dell'attuazione del d.lgs. n. 177 del 2016 sono stimate previsioni di risparmi di spesa nel settore della razionalizzazione immobiliare, quantificati in 2,3 milioni per l'anno 2017 e 3,6 dall'anno 2018. Al riguardo la Corte valuterà in ordine all'effettivo conseguimento dei risparmi attesi.

[76] La situazione dei predetti immobili può essere riassunta sinteticamente come segue: Uso governativo: n. 1356 (di cui n. 1317 fabbricati e n. 39 terreni); comodati d'uso gratuito: n. 385; locazioni passive: n. 181; locazioni passive con canone corrisposto da altri Enti per effetto di convenzioni: n. 31; immobili FIP: n. 11.

[77] Tra cui quella del Magazzino centrale vestiario in Castelnuovo di Porto (RM). Sulla base della disponibilità di magazzini dell'Arma dei Carabinieri, è stato possibile riconsegnare i locali e cessare l'occupazione dal 28 febbraio 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. 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. Tutela dei beni archeologici; 3.1.3. Tutela e valorizzazione dei beni archivistici; 3.1.4. Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria; 3.1.5. Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale; 3.1.6. Tutela del patrimonio culturale; 3.1.7. Promozione dello sviluppo della cultura e conoscenza del patrimonio culturale per i giovani; 3.1.8. Lo stato di attuazione degli interventi finanziati con i fondi europei; *3.2. Missione "Turismo": programma "Sviluppo e competitività del turismo"*

Considerazioni di sintesi

I documenti programmatici, in linea con gli obiettivi definiti nel DEF 2016, mirano a consolidare l'attività del Ministero sugli assi strategici sui quali si è già operato e diretti a 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.

A differenza dei precedenti esercizi, tuttavia, lo stato di previsione del MIBACT evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 2.128 milioni che raggiunge, al termine dell'esercizio, i 2.221 milioni, segnando, in controtendenza rispetto al recente passato, una spiccata crescita delle risorse dedicate al settore, nel quale si torna nuovamente ad investire.

La legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) contiene, infatti, molti interventi straordinari che accrescono le risorse per la tutela e promozione del patrimonio culturale, incrementando le risorse destinate al Piano strategico "Grandi Progetti Beni Culturali", confermando il nuovo Fondo per la tutela del patrimonio culturale e stanziando ulteriori 30 milioni annui per interventi di conservazione, manutenzione, restauro e valorizzazione.

Rilevanti appaiono ancora gli interventi a favore del capitale umano con la previsione, in deroga alla normativa vigente, dell'assunzione a tempo indeterminato di cinquecento 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 il funzionamento di biblioteche, archivi e musei; i contribuiti a favore degli istituti del MIBACT e delle associazioni, enti e fondazioni del mondo della cultura nonché, le risorse destinate ad ENIT per la promozione internazionale del Paese.

Spiccano, infine, nel 2016, le risorse destinate all'attuazione del *Bonus* cultura, imputate sul nuovo programma "Promozione e sviluppo delle culture e conoscenza del patrimonio culturale per i giovani", le cui risorse ammontano a ben 290 milioni.

Sotto il profilo gestionale, a fronte della crescita degli stanziamenti, aumentano, rispetto al precedente esercizio, anche gli impegni di competenza, evidenziando una capacità di impegno complessiva superiore al 97 per cento.

Cresce in tutti i programmi, rispetto al precedente esercizio, anche l'ammontare dei pagamenti (1.563,9 milioni in conto competenza, pari ad una capacità di spesa del 72,6 per cento), in coerenza con la natura, in gran parte corrente, della spesa e con l'andamento, in flessione, dell'ammontare dei residui propri.

Più contenuto risulta, invece, il valore dei pagamenti nell'ambito del programma "Tutela del patrimonio culturale" che registra una capacità di spesa del 64,2 per cento e un ammontare di residui nettamente superiore al precedente esercizio. Influiscono su tale andamento la natura delle spese (in conto capitale) unita al riscontrato ritardo nell'avvio delle procedure trattandosi, in gran parte, di interventi ancora in fase di programmazione e progettazione ovvero appena avviati.

In forte ritardo appare anche l'utilizzo delle risorse destinate al c.d. *Bonus* cultura, destinato ai cittadini residenti nel territorio nazionale che compivano diciotto anni di età nell'anno 2016, atteso che, ad oggi, pur considerando la complessità delle procedure e il ritardo nell'avvio dell'iniziativa, i dati evidenziano 1.569.370 buoni prenotati (di cui spesi 978.910) a cui corrisponde un importo prenotato di soli 56,5 milioni (di cui appena 33,1 milioni spesi).

Tra le misure poste in essere nel 2016 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, malgrado la maggior dinamicità rispetto al passato, lo stato di attuazione non è riuscito a centrare il *target* previsto nel Piano di azione.

Ciò ha reso necessaria la suddivisione del progetto in due fasi, delle quali, la prima fase posta a carico del PON 2007-2013 per 39,8 milioni e la seconda fase (costituita da 34 interventi per un valore di 65,3 milioni) da porre a carico del nuovo PON 2014-2020.

L'avanzamento finanziario complessivo del GPP (comprensivo delle due fasi) evidenzia una quota di interventi banditi e aggiudicati per un ammontare di 111,9 milioni (al netto dei ribassi d'asta) cui corrispondono impegni per 92 milioni (oltre a complessivi 19,9 milioni a titolo di somme a disposizione dell'Amministrazione) e una spesa effettivamente sostenuta ammontante a 58,4 milioni.

Tale andamento, pur positivo, rischia tuttavia di accumulare ulteriori ritardi alla luce di alcune problematiche legate al passaggio del finanziamento del GPP dal POIn 2007-2013 al PON 2014-2020 e riguardanti, in particolare, la mancata approvazione della seconda fase del GPP che attualmente impedisce all'Autorità di gestione di trasferire ulteriori risorse finanziarie a valere sul PON Cultura e sviluppo.

Le attività di promozione e di fruizione del patrimonio culturale, concentrate nel nuovo Programma "Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale", hanno riguardato, per buona parte, gli accordi per la valorizzazione integrata dei beni culturali, interessando sia l'evoluzione di quelli *in itinere* sia l'elaborazione di nuovi, finalizzati alla creazione dei sistemi museali.

Novità si rilevano anche per quanto attiene ai servizi al pubblico negli istituti e nei luoghi della cultura di appartenenza pubblica ove il Ministero, avvalendosi del supporto di Consip S.p.A. per la gestione delle gare nonché di una cabina di regia per quanto concerne le attività di pianificazione, indirizzo, coordinamento e monitoraggio, ha messo a gara l'affidamento di un servizio di ristorazione (Palazzo Massimo, una delle sedi del Museo Nazionale Romano) e ha per ora solo concluso l'attività istruttoria per i servizi di accoglienza e di biglietteria del Colosseo, in regime di proroga da molti anni.

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 23 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.

Resta, peraltro, ancora difficile la situazione complessiva delle fondazioni lirico sinfoniche ove, salvo rare eccezioni, emergono evidenti criticità economico patrimoniali di carattere strutturale, attinenti, in particolare, alla notevole esposizione debitoria di molte di esse (per mutui o anticipazioni bancarie) e alla erosione del patrimonio netto.

Anche nelle fondazioni in piano di risanamento il monitoraggio effettuato dal Commissario straordinario sulla base dei consuntivi 2015 ha evidenziato un quadro non positivo non registrandosi una vera e propria inversione di tendenza nei risultati della gestione caratteristica ovvero artistico imprenditoriale.

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 2016 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, in particolare nell'ambito di quelle destinate ai progetti di eccellenza e interregionali, che coinvolgono le Regioni, e ai progetti innovativi che coinvolgono gli Enti locali.

Particolare rilievo riveste, invece, nel 2016 l'adozione del nuovo Piano strategico di sviluppo del turismo in Italia 2017-2022 (approvato, in via definitiva dal Consiglio dei ministri nel febbraio 2017) che, in un orizzonte temporale di sei anni, ridisegna la programmazione in materia di economia del turismo rimettendola al centro delle politiche nazionali e dando operatività all'indirizzo strategico volto a creare una visione omogenea in tema di turismo e cultura.

Al fine di rendere concrete alcune delle iniziative emerse nella fase di redazione del Piano, sono stati programmati e avviati già nel 2016 alcuni interventi di particolare interesse, rispondenti alle priorità individuate nel Piano e finanziati con le risorse stanziate per le politiche di sviluppo e competitività del turismo (7,2 milioni, quasi tutti impegnati).

1. La programmazione strategica e finanziaria

Gli obiettivi definiti nel DEF 2016, in coerenza con la Strategia Europa 2020, si riportano agli assi strategici sui quali si è già operato e sui quali il Governo intende consolidare l'attività svolta, nel cui ambito si annoverano: la valorizzazione del patrimonio culturale mediante l'aumento della quantità e qualità dei servizi offerti; il riassetto degli istituti deputati all'esercizio della tutela del patrimonio culturale, finalizzato alla semplificazione dei servizi ai cittadini e alle imprese; il rilancio del turismo, con strategie orientate a uno sviluppo sostenibile in termini sociali, economici e ambientali.

Sotto il primo profilo, di rilievo appare la 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 l'ampliamento del numero degli istituti museali dotati di autonomia, con una particolare attenzione al patrimonio archeologico, e la creazione di un sistema museale nazionale in grado di presentare ai visitatori un'offerta integrata, rispondente ai più avanzati standard internazionali, anche grazie all'applicazione delle moderne tecnologie.

In relazione agli interventi di tutela del patrimonio artistico, il Governo è intervenuto stanziando ulteriori risorse in grado di confermare, anche per il triennio successivo, le misure già avviate o da avviare nel 2016 (interventi di conservazione, manutenzione e restauro, piano strategico Grandi progetti culturali, Fondo per interventi di tutela del patrimonio storico artistico della Nazione).

Il Piano cultura e turismo, approvato con delibera CIPE nel maggio 2016, prevede inoltre nuove risorse, provenienti dal Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, per realizzare ulteriori interventi di tutela e valorizzazione nonché per il potenziamento del turismo culturale e il rilancio della competitività territoriale del Paese.

Per il rilancio del turismo si sottolineano, infine: l'aggiornamento del Piano strategico per lo sviluppo del turismo in Italia, il rafforzamento della struttura organizzativa e delle funzioni dell'ENIT (Ente Nazionale Italiano per il Turismo) e l'avvio di interventi infrastrutturali[1].

Il sostegno al settore risulta, inoltre, arricchito, nel corso del 2016, di un Protocollo di intesa con MISE e AGID per la creazione di nuovi servizi digitali.

Concorrono al processo di rilancio anche le parallele azioni di semplificazione dell'Amministrazione e le recenti disposizioni contenute nella legge di stabilità 2016 che - accanto alla stabilizzazione dell'agevolazione fiscale del 65 per cento alle erogazioni liberali a sostegno della cultura - prorogano i termini concessi alle fondazioni liriche sinfoniche per il raggiungimento dell'equilibrio strutturale del bilancio e rafforzano la dotazione organica del Ministero.

Le azioni operate a livello istituzionale e amministrativo sono, infine, accompagnate da interventi di agevolazione fiscale nei settori delle industrie creative, come ad esempio quelle riconducibili al potenziamento del *Tax credit* per il cinema e l'audiovisivo, nonché da nuove e consistenti risorse destinate: alla riqualificazione urbana delle periferie; alle spese di funzionamento di archivi, biblioteche, istituti e musei; al potenziamento e alla promozione della cultura (tra cui per l'assegnazione ai soggetti che compiono 18 anni nel 2016 di una carta elettronica dell'importo nominale massimo di euro 500 da utilizzare per l'accesso a rappresentazioni teatrali e cinematografiche o per l'ingresso a musei, mostre ed eventi culturali) e la possibilità di destinare il 2 per mille dell'imposta IRPEF a favore di associazioni culturali.

Le priorità politiche per l'anno 2016, contenute nell'atto di indirizzo del settembre 2015 e riprese nella direttiva 2016 emanata nel settembre del 2016, si inseriscono nell'attuale contesto macroeconomico e rispondono, pertanto, all'esigenza di garantire la tutela e la competitività del vasto patrimonio culturale e artistico, mantenendo, comunque, alta l'attenzione sull'evoluzione dei costi e delle spese nonché sulla qualità dei servizi culturali da rendere alla collettività.

Gli stanziamenti iniziali per l'esercizio 2016, pari a circa 2.128,4 milioni (+36,2 per cento rispetto agli stanziamenti del 2015), sono destinati tre priorità politiche cui fanno capo 48 obiettivi strategici per un ammontare di 1.827,9 milioni e 36 obiettivi strutturali circa 300,5 milioni.

Nell'ambito della prima priorità (tutela e valorizzazione del patrimonio culturale) di rilievo appaiono, 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 risorse assegnate al Ministero per la tutela dei beni e delle attività culturali (225,5 milioni) destinate, in particolare, al piano avente ad oggetto "Grandi progetti beni culturali", al potenziamento degli investimenti infrastrutturali (risorse provenienti dal Ministero delle infrastrutture) e agli interventi urgenti al verificarsi di emergenze.

Si sottolineano, inoltre, le misure volte accrescere il ruolo dell'Italia nella salvaguardia del patrimonio culturale anche sul piano internazionale (3,1 milioni) e gli obiettivi diretti a migliorare la gestione in materia di: conservazione, sviluppo, digitalizzazione e razionalizzazione del sistema archivistico (circa 100 milioni); tutela, promozione e sviluppo del sistema bibliotecario nazionale (129,2 milioni), tutela dell'archeologia, delle belle arti e del paesaggio (186,3 milioni), paesaggio ed, infine, valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura e rafforzamento del sistema museale italiano comprensivo di musei statali, non statali, pubblici e privati (142 milioni).

Le priorità volte al sostegno delle attività culturali e dello spettacolo si articolano in obiettivi volti a assicurare l'attuazione delle nuove modalità di sostegno dello spettacolo ed attuare misure di riforma e risanamento delle fondazioni lirico sinfoniche (345 milioni) nonché a misure di internazionalizzazione e valorizzazione del settore cinematografico (128 milioni).

Importante, anche, la priorità avente ad oggetto politiche nazionali innovative per la promozione del sistema turistico italiano nel cui ambito si inserisce l'obiettivo volto alla

[1] Sono stati stanziati, 50 milioni per la progettazione e la realizzazione di un sistema nazionale di ciclovie turistiche e ciclostazioni e di interventi per la sicurezza della ciclabilità cittadina, e 3 milioni per la progettazione e realizzazione di itinerari turistici a piedi.

promozione dello sviluppo della cultura e della conoscenza del patrimonio culturale per i giovani c.d. *Bonus* cultura (290 milioni).

Rientrano in tale ambito anche gli interventi per sostenere e migliorare la qualità del sistema turistico del paese (3,5 milioni) e valorizzare gli itinerari culturali-religiosi e il sostegno dei progetti e azioni mirate all'organizzazione e gestione dell'accoglienza.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Lo stato di previsione del MIBACT evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 2.128 milioni (1.563,1 milioni nel 2015) che raggiunge, al termine dell'esercizio, i 2.221 milioni (1.681,2 milioni nel 2015), segnando, in controtendenza rispetto ai precedenti esercizi, una spiccata crescita delle risorse dedicate al settore nel quale si torna nuovamente ad investire.

La legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) contiene, infatti, molti interventi straordinari che accrescono le risorse per la tutela e promozione del patrimonio culturale incrementando le risorse destinate al Piano strategico "Grandi Progetti Beni Culturali", confermando il nuovo Fondo per la tutela del patrimonio culturale, istituito già a decorrere dal 2016 con uno stanziamento annuale pari a 100 milioni e destinando ulteriori 30 milioni annui per interventi di conservazione, manutenzione, restauro e valorizzazione dei beni culturali.

Rilevanti appaiono, ancora, gli interventi a favore del capitale umano con la previsione, in deroga alla normativa vigente, dell'assunzione a tempo indeterminato di cinquecento 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 il funzionamento di biblioteche, archivi e musei; i contribuiti a favore degli istituti del MIBACT e delle associazioni, enti e fondazioni del mondo della cultura nonché, le risorse destinate ad ENIT per la promozione internazionale del Paese.

Sotto il profilo economico 1.727,1 milioni sono destinati a spese correnti (dei quali 729,2 milioni per le spese di personale) che assorbono circa il 77,7 per cento dello stanziamento complessivo; 450,6 milioni sono destinati alle spese in conto capitale (20,3 per cento dello stanziamento complessivo); mentre il rimborso di passività finanziarie fruisce di 43,7 milioni.

Una analisi per missione e programma evidenzia il deciso incremento delle risorse stanziate nella missione "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" il cui stanziamento definitivo cresce di oltre 488 milioni (pari a più del 30 per cento rispetto al 2015).

Aumentano, in particolare, le risorse destinate agli interventi di tutela, concentrate nei programmi: "Tutela dei beni archeologici", "Coordinamento e indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale", e, in particolare, "Tutela del patrimonio culturale" le cui risorse crescono di oltre 162,2 milioni.

Un andamento in aumento si rileva anche nell'ambito del programma "Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale" (in relazione, soprattutto, agli interventi in materia assunzionale) e alla "Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria" (in relazione all'incremento delle risorse stanziate per i contributi agli istituti culturali).

Sostanzialmente stabili si mantengono, invece, nel 2016 le risorse stanziate nel programma "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo" (nel cui ambito, tuttavia, registrano un incremento le risorse del Fondo unico per lo spettacolo) e nel programma "Tutela dei beni archivistici".

Spiccano, infine, nel 2016 le risorse destinate all'attuazione del "*Bonus cultura*", imputate sul nuovo programma "Promozione e sviluppo della cultura e conoscenza del patrimonio culturale per i giovani", le cui risorse (utilizzate tuttavia solo per una piccola parte) ammontano a ben 290 milioni.

TAVOLA 1

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI E PROGRAMMI - COMPETENZA

(in milioni)

Missione	Programma	Stanziamenti iniziali		Stanziamenti definitivi		Impegni		Pagamenti		Pagamenti totali		Residui finali	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
017.Ricerca e innovazione	Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attivita' culturali	16,2	20,8	19,0	21,9	19,0	21,6	19,4	21,5	19,6	23,7	0,1	0,3
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	479,6	475,4	496,6	491,2	490,9	488,6	422,3	396,1	509,6	466,3	90,4	112,9
	Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	5,3	5,3	5,3	6,1	5,3	6,1	5,3	6,1	5,4	6,1	0,0	0,1
	Tutela dei beni archeologici	115,1	119,2	147,2	172,2	144,6	168,1	222,9	150,4	235,7	158,7	11,7	22,2
	Tutela e valorizzazione dei beni archivistici	127,4	139,7	143,5	142,8	142,0	136,0	135,0	127,6	137,2	134,1	9,6	13,1
	Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria	120,7	142,6	138,7	152,1	138,2	148,9	135,7	144,7	139,4	148,4	4,1	4,9
	Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio	155,8	160,7	191,2	130,7	187,0	126,1	263,5	118,2	281,6	133,2	20,7	13,3
	Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale	201,4	218,8	252,5	303,1	80,2	293,6	56,8	254,9	59,6	279,7	30,5	52,7
	Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale	5,3	11,7	7,1	18,9	5,8	16,1	6,6	9,8	7,6	10,9	3,2	11,0
	Tutela del patrimonio culturale	164,1	291,0	197,0	359,3	188,1	356,0	144,2	228,5	196,8	277,6	61,3	141,3
	Tutela e promozione dell'arte e dell'architettura contemporanee e delle periferie urbane	13,3	12,8	12,5	13,6	10,4	11,3	9,6	10,8	10,1	14,5	1,5	4,7
	Promozione dello sviluppo della cultura e conoscenza del patrimonio culturale per i giovani		290,0		290,0		289,6		50,1		50,1		239,5
031.Turismo	Sviluppo e competitivita' del turismo	29,8	41,5	29,4	46,3	29,3	44,9	23,2	23,2	47,6	58,3	156,0	117,3
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	8,7	9,5	9,9	9,7	8,7	7,5	7,6	7,4	7,8	7,5	1,2	1,2
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	25,4	20,7	23,0	22,9	19,7	20,1	16,2	14,5	28,0	20,0	16,1	12,6
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	95,1	168,7	8,1	40,6	0,0	21,0	0,0	0,0	5,2	7,9	8,1	39,2
Totale		**1.563,1**	**2.128,4**	**1.681,2**	**2.221,4**	**1.469,4**	**2.155,4**	**1.468,1**	**1.563,9**	**1.691,0**	**1.797,1**	**414,6**	**786,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La missione "Ricerca e innovazione" registra un contenuto aumento (da 19 milioni del 2015 ai 21,9 del 2016) che, tuttavia, non incide sul peso, ancora contenuto (circa l'1 per cento), sul bilancio complessivo del Ministero, malgrado l'istituzione di una specifica direzione generale cui si conferisce, accanto alle 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[2].

[2] 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

Aumentano, infine, anche le disponibilità assegnate alla missione "Turismo" (in relazione all'incremento delle risorse trasferite a ENIT) e quelle imputate alla missione Fondi da ripartire (40,6 milioni rispetto ai precedenti 8,1 milioni) in relazione all'istituzione del nuovo fondo corrispondente all'importo del 2 per mille del gettito IRPEF da utilizzare in favore di associazioni culturali iscritte in apposito elenco istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri[3], che presenta stanziamenti definitivi di 21 milioni, completamente impegnati ma transitati interamente in conto residui.

Incide sull'ammontare delle risorse destinate al settore anche l'andamento dei Fondi straordinari assegnati al Ministero, nel cui ambito non si registrano, in primo luogo, variazioni delle disponibilità provenienti dal gioco del lotto (circa 49 milioni), 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, imputati su capitoli dedicati di competenza del Segretariato generale e delle singole Direzioni generali, all'acquisto di servizi strumentali alla fruizione, conservazione e valorizzazione dei beni culturali 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) 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 nel 2015 (e accertate nel 2016) in base al d.P.R. n. 917 si è attestato ad oltre 26,9 milioni destinati in gran parte alle fondazioni liriche (in particolare la Scala di Milano e l'Accademia S. Cecilia di Roma), alle fondazioni culturali (in particolare la Fondazione Bracco e la Fondazione Trussardi) e ai Comuni (in particolare Reggio Emilia, Modena, Verona) mentre, tra i soggetti erogatori, si affiancano, alle grandi imprese e agli istituti bancari, imprese più piccole che effettuano erogazioni liberali anche a favore di associazioni e fondazioni meno note.

Per quanto concerne le erogazioni liberali provenienti dall'*Art Bonus* introdotto dal DL n. 83 del 2014, anche i dati 2016 appaiono decisamente positivi, atteso che gli introiti hanno raggiunto i 79,5 milioni (47,5 milioni nel 2015) anch'essi destinati in misura più rilevante alle fondazioni liriche (26,6 milioni), agli Enti locali (circa 14 milioni), ai teatri di tradizione (circa 7,1 milioni) e ad altri Enti (30,6 milioni).

Nettamente inferiori si presentano, invece, nel 2016, gli introiti relativi agli Istituti facenti capo al Ministero (442.516 euro a fronte dei precedenti 877.000 euro) il cui andamento, in forte flessione, richiede un maggiore sforzo di comunicazione e pubblicità al fine di individuare obiettivi strategici da finanziare con le liberalità e diffondere i risultati degli interventi effettuati.

Modeste, seppur in crescita, sono state le risorse provenienti da sponsorizzazioni di beni culturali ai sensi dell'art. 20 del DL n. 5 del 2012, pari a circa 341.158 euro relativi a 18 convenzioni/contratti stipulati nel 2016 dagli Istituti facenti capo al Ministero.

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.

[3] L'articolo 1, comma 985, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), ha previsto per l'anno finanziario 2016, con riferimento al periodo d'imposta 2015, la possibilità per ciascun contribuente di destinare il due per mille della propria imposta sul reddito delle persone fisiche "a favore di un'associazione culturale iscritta in un apposito elenco istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri".

[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.

Il fenomeno è stato recentemente oggetto di verifica da parte della Sezione centrale di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle Amministrazioni dello stato che ha preso in esame il periodo 2012-2015[5].

Quanto ai proventi derivanti dalle scelte effettuate dai contribuenti in sede di denuncia dei redditi, nel corso del 2016 sono stati erogati i contributi derivanti dalle somme disponibili dal riparto della quota del 5 per 1000 dell'IRPEF (DL n. 98 del 2011) relativo all'anno finanziario 2013 (1,5 milioni), mentre nel maggio del 2016 è stata definita la ripartizione della somma disponibile per l'anno 2014 (3,4 milioni) che sarà erogata tra i 18 enti beneficiari dopo la stipula delle convenzioni che regolano le modalità di corresponsione del contributo.

Le risorse provenienti dall'8 per mille dell'IRPEF per l'anno 2014 sono state ripartite con il dPCM del febbraio 2016 per un importo pari a circa 2 milioni, mentre le assegnazioni relative all'annualità successiva sono in corso di valutazione da parte della commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio.

Quanto, infine, alla ripartizione delle risorse provenienti dal 2 per mille dell'IRPEF da destinare, ai sensi dell'art. 1, comma 985 della legge n. 208 del 2015, alle associazioni culturali occorrerà attendere il termine di scadenza previsto per le dichiarazioni dei redditi relative al periodo di imposta successivo (nel frattempo la spesa autorizzata per il 2016, pari a 100 milioni, ha subito una decurtazione di 79 milioni per la copertura del DL n. 193 del 2016 restringendo i fondi disponibili a circa 21 milioni).

A decorrere dall'esercizio 2014 risultano 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 2016, pari a circa 26,5 milioni (27 milioni nel 2015) dei quali 22,6 milioni relativi al periodo gennaio-ottobre 2015 e 3,9 milioni derivanti da versamenti disposti nell'ultimo biennio 2014.

Poiché tali somme non comprendono i proventi degli istituti dotati di autonomia speciale (che li introitano direttamente), al fine di assicurare il riequilibrio finanziario e il potenziamento del sistema museale dello Stato, è stato previsto il versamento in conto entrata del bilancio dello Stato di una quota pari al 20 per cento degli introiti complessivi annui derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso prodotti dalle soprintendenze e dai musei dotati di autonomia speciale (nel 2016, gli istituti in questione hanno versato in conto entrata complessivamente la somma di 20,2 milioni, dei quali ne sono stati riassegnati 13,2 milioni).

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[6].

Va al riguardo sottolineato che anche nel 2016, malgrado la flessione registrata[7], resta sempre consistente la giacenza delle contabilità speciali del Ministero (oltre 293 milioni); contabilità destinate, peraltro, ad essere fortemente ridimensionate in attuazione del provvedimento (dPCM 8 febbraio 2017 e d.m. 11 marzo 2017) che ha disposto la prossima chiusura delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di

---

[5] I risultati dell'indagine (deliberazione n. 8 del 4 agosto 2016) hanno messo in luce alcune criticità nella normativa vigente (in relazione agli impegni negoziali assunti dallo *sponsor* e alla valutazione economica della controprestazione offerta dall'Amministrazione) e hanno evidenziato, sul piano delle esperienze applicative, lo scarso numero di interventi di sponsorizzazione, l'importo spesso modesto (salvo poche eccezioni) degli interventi, la difficoltà nell'accertare il raggiungimento degli obiettivi in termini di valorizzazione e la scarsa pubblicità delle iniziative suscettibili di sponsorizzazione.

[6] Le risorse provenienti dalle disponibilità giacenti delle ex Soprintendenze Speciali per il patrimonio storico artistico ed etnoantropologico e per i polo museali delle città di Firenze, Roma e Venezia sono state versate, per una quota (6,9 milioni) sui conti di Tesoreria unica intestati ad alcuni Musei dotati di autonomia speciale, al fine di assicurarne l'equilibrio finanziario e la copertura dei debiti pregressi relativi all'anno 2015 e per una quota (circa 2 milioni) allo stato di previsione dell'entrata per essere successivamente reiscritti nel bilancio del MIBACT per essere destinati agli istituti periferici del Ministero.

[7] Rispetto ai 294,8 milioni del 2015 ed ai 374,1 milioni del 2014, si evidenzia un decremento pari rispettivamente allo 0,43 per cento ed al 21,54 per cento.

tesoreria degli istituti periferici del Ministero, di cui 148 ricondotte al regime di contabilità ordinaria e 34 soppresse in via definitiva.

2.2. La gestione delle spese

Sotto il profilo gestionale, a fronte della crescita degli stanziamenti, aumentano, rispetto al precedente esercizio, anche gli impegni di competenza, evidenziando una capacità di impegno complessiva superiore al 97 per cento.

Buona risulta la *performance* in tutte le missioni compresa la missione "Turismo" che, dopo il faticoso avvio conseguente al trasferimento delle relative risorse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, evidenzia, invece, nel 2016, una maggiore dinamicità registrando, tuttavia, una capacità di spesa ancora poco al di sopra del 50 per cento.

Nell'ambito della missione "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistiche" migliorano anche i risultati del programma "Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale" (il cui stanziamento è stato quasi interamente impegnato) superando le difficoltà connesse alla nuova organizzazione del Ministero in relazione, soprattutto, all'avvio della Direzione generale musei divenuta l'asse intorno al quale ruotano tutte le attività di valorizzazione del patrimonio culturale.

Cresce in tutti i programmi, rispetto al precedente esercizio, anche l'ammontare dei pagamenti (1.563,9 milioni in conto competenza pari ad una capacità di spesa del 72,6 per cento) in coerenza con la natura, in gran parte corrente, della spesa e con l'andamento in flessione dell'ammontare dei residui propri.

Più contenuto risulta, invece, il valore dei pagamenti nell'ambito del programma "Tutela del patrimonio culturale" che registra una capacità di spesa del 64,2 per cento e un ammontare di residui nettamente superiore al precedente esercizio.

Influiscono su tale andamento la natura delle spese (in conto capitale) unita al riscontrato ritardo nell'avvio delle procedure trattandosi, in gran parte, di interventi ancora in fase di programmazione e progettazione ovvero appena avviati.

Una minor dinamicità registra anche la missione "Turismo" i cui pagamenti totali, pur in crescita, non sembrano, tuttavia, consentire un rapido smaltimento dell'ammontare dei residui passivi.

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, in diminuzione, rispetto al 2015 (52,2 per cento), assorbe, nel complesso, più del 41,7 per cento delle risorse con oscillazioni che vanno dal 95,68 per cento della missione "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" a poco più del 3,4 per cento della missione "Ricerca e innovazione" e a poco meno dell'1 per cento dei "Servizi istituzionali e generali".

Crescono nel 2016 in maniera significativa anche le spese di parte capitale, sia in termini di stanziamenti (50,8 per cento) che di impegni (56,1 per cento), in relazione alla ripresa degli investimenti nel settore della tutela del patrimonio culturale. Nell'ambito delle spese di parte capitale, raddoppiano gli stanziamenti e gli impegni nella categoria degli investimenti fissi lordi e contributi agli investimenti (in particolare nelle missioni "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" e nei "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche") mentre flettono leggermente nella categoria dei contributi alle famiglie e alle imprese.

L'ammontare dei residui passivi, registrato nel 2016, segna un consistente incremento rispetto al precedente esercizio, attestandosi a 786,3 milioni (414,6 milioni nel 2015).

Crescono in misura considerevole i residui finali della missione "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistiche" che si attestano a 615,8 milioni (erano 233,1 milioni nel 2015).

L'importo più rilevante si registra nel programma dedicato alla promozione e allo sviluppo della cultura di competenza del Segretariato generale (239,5 milioni) in relazione al ritardo

nell'entra a regime del c.d. "*Bonus* cultura" (consistente nell'assegnazione ai cittadini che compivano 18 anni nel 2016 di un *bonus* da utilizzare per l'acquisto di biglietti per rappresentazioni teatrali, nonché per l'ingresso ai musei, per l'acquisto di libri).

Cresce anche l'ammontare dei residui imputati al programma dedicato al sostegno e alla valorizzazione dello spettacolo (112,9 milioni) nel cui ambito l'importo più rilevante si registra nella Direzione generale per lo spettacolo (95,8 milioni provenienti dal FUS), 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 riconducono al programma "Tutela del patrimonio culturale" (141,3 milioni), concentrati in particolare tra le spese di investimento che fanno capo al piano strategico "Grandi progetti beni culturali" (50 milioni in relazione ai quali occorre tener conto che gli importi vengono accreditati ai beneficiari secondo quanto previsto da apposite convenzioni che disciplinano le modalità di erogazione dei fondi che avvengono per stati di avanzamento dei lavori), agli interventi di conservazione e manutenzione previsti dalla legge di stabilità per il 2016 (28 milioni) e al Fondo per la tutela del patrimonio culturale istituito con la legge di stabilità 2015 (18,1 milioni).

Si segnalano, infine, i residui relativi al programma dedicato alla valorizzazione dei beni culturali e al sistema museale (52,7 milioni) la maggioranza dei quali (37,6 milioni), trova la loro giustificazione nella assegnazione a fine anno delle relative risorse alla competente direzione generale; ciò ha consentito di impegnare tutte le somme, rinviando, tuttavia, il relativo accredito della liquidità all'esercizio finanziario successivo al fine di evitare che gli istituti, a vario titolo dipendenti dalla Direzione generale Musei (Poli museali e Istituti autonomi), potessero generare economie di spesa.

Flettono invece, rispetto al 2015, i residui facenti capo alla missione "Turismo" (117,7 milioni; erano 156 nel 2015) i cui importi più significativi si riconducono all'utilizzo delle risorse stanziate dalla legge n. 296 del 2006 (art. 1, commi 1227 e 1228) destinate ai progetti di eccellenza e interregionali, che coinvolgono le Regioni, e ai progetti innovativi che coinvolgono gli Enti locali.

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 variazioni 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.

3.1. 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 93,6 per cento della spesa del Ministero (94,7 per cento nel 2015), evidenzia stanziamenti definitivi in aumento del 30,7 per cento rispetto a quelli del precedente esercizio, cui corrispondono impegni per 2.040,4 milioni (+46,5 per cento rispetto al precedente esercizio) e

pagamenti per 1.497,4 milioni (1.401,8 nel 2015), in forte aumento i residui finali che si attestano a 615,8 milioni (quasi triplicati rispetto al 2015, 233,1 milioni).

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" e 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. Programma "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo"

Il Programma, che assorbe circa il 22,1 per cento delle risorse con uno stanziamento definitivo di oltre 491,2 milioni (-1,1 per cento rispetto al 2015), è gestito per la quota maggiore (circa il 72,8 per cento dello stanziamento definitivo) dalla Direzione generale per lo spettacolo dal vivo, mentre la residua parte (27,2 per cento dello stanziamento definitivo), dalla Direzione generale per il cinema.

Interventi a sostegno delle attività di spettacolo dal vivo

La Direzione generale spettacolo svolge funzioni e compiti in materia di arti performative, di spettacolo dal vivo con riferimento alla musica, alla danza, al teatro, ai circhi, allo spettacolo viaggiante e ai festival teatrali e di promozione delle diversità delle espressioni culturali.

A seguito della soppressione dell'Ente Teatrale Italiano (intervenuta con il DL n. 78 del 2010) la Direzione ha inoltre acquisito le funzioni di promozione in Italia e all'estero già svolte dal soppresso Ente.

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 2016, nei procedimenti per l'erogazione di contributi a valere sul Fondo Unico per lo Spettacolo il cui stanziamento complessivo iniziale, pari a circa 406,9 milioni, si è assestato nel corso dell'esercizio a 430,2 milioni (comunque in aumento di circa 11 milioni rispetto al 2015) 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.

La nuova metodologia - che tende ad allinearsi ai più recenti orientamenti europei in materia – individua, infatti, un processo di valutazione basato su una pluralità di assi di riferimento riconducibili: alla dimensione produttiva di un'impresa a partire dall'investimento occupazionale; ad oggettivi indicatori di qualità delle *performance* degli organismi (la capacità di incrementare nuovo pubblico, di fare rete, di posizionarsi in modo virtuoso sul mercato) e alla progettualità come cardine di una attività nella sua funzione di sviluppo per l'intera società.

Una nuova visione che trova il proprio fondamento normativo "nell'importanza culturale della produzione svolta", come recita la legge 7 ottobre 2013, n. 112 e che fa riferimento agli obiettivi strategici definiti dal d.m. dove l'intervento finanziario dell'Amministrazione è destinato: a concorrere allo sviluppo del sistema nel suo complesso, al ricambio generazionale, alla promozione dell'accesso e a creare i presupposti stabili e non effimeri, per un riequilibrio territoriale della domanda e dell'offerta[8].

---

[8] Le tre dimensioni strategiche di maggiore interesse nel medio periodo si riconducono quindi: a) allo sviluppo economico, atteso che la nuova disciplina sembra configurare a tutti gli effetti il passaggio da un Fondo di sostegno a un Fondo di sviluppo; da un fondo, cioè, pensato per sostenere l'esistenza degli operatori ad un fondo immaginato per sostenere il valore che tali soggetti creano a favore della società (in coerenza con una interpretazione della "cultura" come motore a sostegno della crescita); b) alle necessità di integrazione tra i soggetti dello spettacolo dal vivo attraverso

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 di 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.

Novità si rinvengono ancora nel riconoscimento delle residenze e nell'introduzione di accordi con le Regioni; in una nuova visione delle attività di promozione; nell'introduzione dei primi Centri di produzione della danza; in una maggiore attenzione agli aspetti dell'internazionalizzazione e al sistema dei controlli.

In relazione a tali ultimi obiettivi nel corso del 2016 la Direzione generale spettacolo ha realizzato quanto indicato nell'Intesa Stato-Regioni per le residenze artistiche, di cui all'articolo 45 del d.m. 1 luglio 2014 ed oggetto di intesa in Conferenza unificata sancita nella riunione del 18 dicembre 2014. Sono stati stipulati accordi con 13 Regioni e la Provincia di Trento per una somma complessiva di 1,1 miliardo per la realizzazione di circa 77 residenze artistiche (l'intesa prevede un co-finanziamento tra Stato e Regioni, la cui partecipazione è pari rispettivamente al 40 per cento e al 60 per cento dell'intero valore del progetto nazionale).

Analogamente con le azioni di sistema, per un impegno totale di 120.000 euro (di cui allo stanziamento teatro e danza), la Direzione Generale ha realizzato alcune iniziative a carattere europeo ed internazionale per promuovere i giovani artisti all'estero e qualificare la loro professionalità con borse di studio per la mobilità assegnate tramite bandi. In questo ambito sono state anche avviate le iniziative di preparazione per la realizzazione della piattaforma nazionale della danza che si svolgerà nel 2017 a Gorizia, in collaborazione con la Regione Friuli.

Sotto il profilo dei controlli, infine, nel corso del 2016 (d.m. 5 febbraio 2016) si è definito il sistema di monitoraggio e valutazione dei progetti che consentirà all'Amministrazione, anche attraverso un programma informatico rinnovato, di monitorare e verificare i dati dichiarati da ciascun soggetto e di impostare un sistema che consideri nella prospettiva triennale l'andamento dei progetti presentati, consentendo così di premiare i soggetti che nel corso del tempo si saranno dimostrati efficaci ed efficienti nello svolgimento delle attività finanziate.

La ripartizione del FUS per il 2016 si rileva dalla seguente tavola che evidenzia i soggetti beneficiari e le risorse utilizzate.

TAVOLA 2

RIPARTIZIONE FUS

(in euro)

Attività	2016		2015	
	Risorse	Beneficiari	Risorse	Beneficiari
Attività teatrali	71.909.005,00	309	69.410.561,00	303
Attività di danza	11.642.003,00	143	11.644.348,00	137
Circhi e spettacolo viaggiante	4.475.430,00	73	4.347.287,00	72
Attività musicali*	64.064.236,00	291	68.073.568,00	265
Attività multidisciplinari	Risorse già incluse nelle sezioni Teatro, Danza e Musica	33	Risorse già incluse nelle sezioni Teatro, Danza e Musica	33
Fondazioni lirico-sinfoniche	182.272.058,00	14	193.357.680,00	14

*Oltre 6 milioni destinati al sostegno della Fondazione Orchestra Verdi
Fonte: dati del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

la condivisione di risorse e mercati evitando nel contempo la sovrapposizione delle programmazioni per il pubblico; c) alla qualità, dei progetti e dei soggetti attraverso una maggiore definizione dei criteri di valutazione e relativi indicatori e, di conseguenza, un affinamento della capacità di analizzare i fenomeni nel quale centrale appare 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.

Analizzando i dati complessivamente emergenti nel secondo anno di prima applicazione del d.m. 1 luglio 2014 alla luce degli obiettivi generali dello stesso, si conferma quanto già ottenuto nel primo anno, ovvero: un rafforzamento della valenza nazionale del Fondo e della 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 (in particolar modo nel settore teatrale); un aumento dei contributi per oltre i ¾ dei soggetti finanziati e potenziamento delle condizioni produttive e progettuali a fronte di una contenuta flessione del numero di organismi per cui diminuisce il contributo; una attenzione alle giovani generazioni e alle azioni di ricambio generazionale e perfezionamento della promozione; un riconoscimento dell'attività di programmazione a carattere multidisciplinare; una pianificazione triennale delle attività di spettacolo.

Il primo biennio 2015/2016 è stato, tuttavia, caratterizzato anche da non poche criticità a causa dei numerosi ricorsi pervenuti, alcuni dei quali, hanno finito per bloccare temporaneamente l'attività amministrativa, a seguito della sentenza TAR del giugno 2016, successivamente annullata dal Consiglio di Stato che ha riconosciuto (sentenze n. 05035 e 05036 del 30 novembre 2016), la legittimità formale e sostanziale del d.m. 1 luglio 2014.

L'Amministrazione ha, comunque, recepito alcune richieste di modifica, provenienti dal mondo dello spettacolo, destinate ad assicurare una maggiore sostenibilità dell'impatto delle novità introdotte, senza comunque confliggere con l'impianto ed il dispositivo nel suo complesso[9].

Accanto alle risorse provenienti dal FUS rilevante appare, nell'ambito del programma di spesa, il complesso dei contributi, ordinari e straordinari, ascrivibili ad altre fonti di finanziamento e destinati a sostenere e valorizzare il settore dello spettacolo dal vivo.

Si tratta, in primo luogo, dei 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), delle annualità quindicennali per gli interventi di competenza della Biennale di Venezia (0,6 milioni, in calo rispetto al precedente esercizio), i contributi alle Fondazioni lirico-sinfoniche nonché al Teatro dell'Opera di Roma e al Teatro alla Scala di Milano (6,6 milioni; +2 milioni rispetto al 2015) e il contributo alla Fondazione orchestra sinfonica e coro sinfonico di Milano Giuseppe Verdi (6 milioni; -1 milione rispetto al 2015).

Ulteriori risorse, destinate alle spese di investimento di prioritario interesse ed aventi carattere di urgenza, sono state attribuite (sulla base della programmazione degli interventi da finanziare) alla Fondazione Maggio Fiorentino (3 milioni), alla Fondazione Teatro alla Scala di Milano (2,5 milioni) e alla Fondazione Orchestra Verdi di Milano (1 milione).

Anche una quota del c.d. fondo - lotto (risorse derivanti dalle estrazioni del gioco del lotto per l'anno 2016) è stata destinata, nel 2016, allo spettacolo dal vivo finanziando: la promozione della musica Jazz (500 mila euro destinati al sostegno e alla promozione di talenti emergenti e di formazioni jazzistiche); il progetto Migrarti II e III edizione (diretto a finanziare progetti dedicati alla valorizzazione alla conoscenza delle culture delle popolazioni immigrate in Italia e allo sviluppo del confronto e del dialogo interculturale) e le celebrazioni del trentennale della scomparsa di Eduardo de Filippo (attraverso la realizzazione di una serie di Atelier Teatrali rivolti a bambini e ragazzi delle zone più disagiate del capoluogo campano).

Ulteriori disponibilità si riconducono, infine, alla legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015, art. 1, comma 359) che ha istituito il Fondo finalizzato alla Salvaguardia del Patrimonio

---

[9] Si è, in particolare, riconosciuta una maggiore dinamicità nel rapporto offerta-domanda (Tric e Nazionali possono distribuire più recite fuori Regione e possono co-produrre con più di tre soggetti) e si è provveduto ad incrementare fino al massimo consentito la percentuale di contributo anticipabile sulla base di quanto già assegnato l'anno precedente (in precedenza era il 60 per cento mentre oggi si può arrivare all'80 per cento) e a rendere più compatibile il principio della competizione tra soggetti, cardine del d.m. con la sostenibilità e la continuità della contribuzione nell'arco del triennio (tetto del 7 per cento massimo di incremento al contributo del soggetto rispetto a quello dell'anno precedente). Infine è stata anticipata la scadenza di presentazione delle istanze 2017 al fine di garantire, a cascata, una accelerazione complessiva delle procedure amministrative di assegnazione del contributo e, in tempi anticipati rispetto al passato, un quadro tempestivo delle domande pervenute nei diversi settori.

Musicale Tradizionale, destinati sostegno e l'incentivazione dell'interesse dei giovani e della collettività per la produzione musicale non professionistica a mezzo di eventi di qualità (un milione).

Interventi a sostegno delle fondazioni lirico sinfoniche

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[10].

Un confronto tra i dati del 2013 (ove vigevano i criteri abrogati) e gli ultimi due esercizi 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, come risulta in particolare dalle più spiccate variazioni registrate nell'ambito delle quote misurate sul miglioramento dei risultati della gestione, attraverso la capacità di reperire risorse e sulla qualità artistica dei programmi.

TAVOLA 3

RIPARTO FUS PER LE FONDAZIONI LIRICO SINFONICHE

(in euro)

Fondazione	2013	2014	2015	2016	Composizione %	
					2013	2016
Teatro comunale di Bologna	11.065.503,80	10.741.757,94	9.862.887,41	9.273.595,75	6,07	5,09
Teatro del Maggio Musicale Fiorentino	14.220.210,16	14.533.060,52	13.872.011,24	13.820.608,92	7,80	7,58
Teatro Carlo Felice di Genova	9.348.063,32	8.481.233,39	8.102.856,07	8.162.798,50	5,12	4,48
*Teatro alla Scala di Milano**	*26.735.349,93*	*27.617.347,65*	*29.027.499,42*	*29.027.499,42*	*14,66*	*15,93*
Teatro San Carlo di Napoli	12.586.201,24	12.699.800,26	14.098.029,67	13.820.168,68	6,90	7,58
Teatro Massimo di Palermo	15.459.793,02	14.509.474,00	13.619.844,96	14.568.610,85	8,48	7,99
Teatro dell'Opera di Roma Capitale	19.005.120,74	18.480.121,81	17.700.576,25	18.548.151,40	10,42	10,18
Teatro Regio di Torino	13.083.931,71	14.137.119,79	13.491.151,19	14.127.047,67	7,17	7,75
Teatro Lirico "G. Verdi" di Trieste	9.895.264,20	9.605.374,96	9.166.288,43	8.750.437,17	5,42	4,80
Teatro La Fenice di Venezia	13.574.532,89	14.944.444,76	14.929.140,24	15.136.648,35	7,44	8,31
Arena di Verona	13.520.703,97	12.271.112,09	11.388.780,03	10.853.726,76	7,41	5,96
*Accademia Nazionale di S. Cecilia**	*9.260.292,37*	*10.399.275,05*	*11.829.388,48*	*11.847.683,79*	*5,08*	*6,50*
Teatro Lirico di Cagliari	7.666.078,86	8.645.825,49	8.271.860,76	7.579.071,15	4,20	4,16
Petruzzelli e Teatri di Bari	6.983.802,79	6.908.746,29	6.630.277,84	6.711.115,07	3,83	3,68
Totale	**182.404.849,00**	**183.974.694,00**	**181.990.592,00**	**182.227.163,48**	**100,00**	**100,00**

*Fondazioni riconosciute di forma organizzativa speciale

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIBACT.

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

[10] 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.

capacità di reperimento di risorse proprie. A tali fondazioni compete una percentuale determinata con valenza triennale sulla quota FUS delle fondazioni lirico-sinfoniche.

Sotto il profilo economico, con l'eccezione di tali ultime fondazioni, dall'esame dei conti consuntivi delle 14 fondazioni lirico-sinfoniche emergono evidenti criticità economico patrimoniale di carattere strutturale attinenti, in particolare, alla notevole esposizione debitoria di molte di esse per mutui o anticipazioni bancarie e alla erosione del patrimonio netto[11].

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. 11 del DL n. 91 del 2013[12].

Le otto fondazioni interessate hanno, inoltre, presentato le integrazioni dei piani di risanamento per il triennio 2016-2018, ex art. 1, comma 355, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 in ordine ai quali si è concluso l'*iter* di approvazione delle integrazioni del Piano delle fondazioni "Teatro Massimo di Palermo" e "Petruzzelli e Teatri di Bari" mentre per le fondazioni "Teatro Carlo Felice" di Genova e "Teatro Lirico Giuseppe Verdi" di Trieste sono state emesse le proposte motivate di approvazione da parte del Commissario ed allo stato si è in attesa della sottoscrizione dei relativi decreti di approvazione da parte dei Ministri competenti.

Sono invece ancora in corso di istruttoria, all'esito dei rilievi operati sulle diverse ipotesi di Piano presentate, le integrazioni dei piani delle rimanenti fondazioni.

Anche la fondazione Arena di Verona ha presentato, nel corso del 2016, il proprio Piano di risanamento di cui all'art. 1, comma 356, della legge n. 208 del 2015 che, tuttavia, risulta tuttora in istruttoria.

Con i decreti di approvazione dei piani di risanamento 2014-2016, sono stati assegnati 146,2 milioni, di cui risultano effettivamente erogati, alla data del 31 dicembre 2016, fondi per complessivi 118,8 milioni (pari al 80 per cento del totale).

Dei 27,4 milioni ancora da erogare, 25,1 milioni sono stati stanziati per il finanziamento dei Piani delle Fondazioni "Teatro Carlo Felice di Genova", "Petruzzelli e Teatri di Bari" e "Teatro Massimo di Palermo". Quanto alla residua somma, essa attiene al finanziamento approvato per la Fondazione "Teatro del Maggio Musicale Fiorentino", la cui erogazione è subordinata all'approvazione della Integrazione di Piano per il triennio 2016-2018 della stessa Fondazione tuttora in corso di istruttoria.

La fondazione "Teatro Massimo di Palermo" e la fondazione "Petruzzelli e Teatri di Bari" hanno già sottoscritto con il MEF il contratto di finanziamento mentre la fondazione "Teatro Carlo Felice di Genova" deve ancora sottoscrivere il relativo contratto.

Il monitoraggio dell'attuazione dei piani di risanamento (inviato al Ministro dei beni e delle attività culturale e del turismo nel febbraio 2017) effettuato dal Commissario straordinario sulla base dei consuntivi 2015 ha evidenziato un quadro non positivo non registrandosi una vera e

---

[11] Una analisi dettagliata relativa all'esercizio 2014 (e sostanzialmente confermata dai primi dati 2015) contenuta nella Relazione della Sezione di controllo Enti della Corte dei conti, ha al riguardo evidenziato che il sostegno pubblico del settore continua a rappresentare più dell'80 per cento del totale delle contribuzioni, mentre prosegue la tendenza recessiva delle fonti di finanziamento private. Una preoccupante riduzione, con l'eccezione della Scala di Milano e dell'Arena di Verona, mostrano anche le risorse proprie delle fondazioni provenienti dai ricavi da vendite e prestazioni. Flettono i costi complessivi della produzione (tra cui anche costo del personale che da sempre costituisce la componente più onerosa della produzione), cui tuttavia si accompagna a una leggera contrazione del valore della produzione dovuta soprattutto, alla diminuzione dei ricavi da vendite e prestazioni e all'andamento dei costi strutturali che restano eccessivi, anche in rapporto alle nuove produzioni, e non sufficientemente ammortizzati da un adeguato numero di rappresentazioni. Non migliorano, pertanto, i complessivi risultati economici d'esercizio e l'andamento dei conti del patrimonio (in particolare nel Maggio musicale fiorentino, nella fondazione di Bari, nel Lirico di Cagliari, nel Carlo Felice di Genova e nell'Arena di Verona), attesa la riduzione del volume dei crediti e la nuova crescita dell'ammontare complessivo dei debiti.

[12] 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, Petruzzelli e Teatri di Bari e Teatro Carlo Felice di Genova.

propria inversione di tendenza nei risultati della gestione caratteristica ovvero artistico imprenditoriale delle fondazioni.

Elementi critici che, pur con significative differenze, interessano tutte le fondazioni in piano di rientro concernono: a) risultati economici della gestione, pur in attivo, non congruenti con il livello di indebitamento e quindi con il fabbisogno necessario ad onorare gli impegni verso i creditori; b) riduzione dei ricavi totali; c) contenuta riduzione dei costi totali e sostanziale invarianza dei costi del personale; d) perdurare di margini di produzione negativi (somma algebrica di ricavi da biglietteria e costi di produzione); e) incremento allarmante del livello dei crediti sui ricavi con cronico stato di illiquidità; f) inadeguatezza strutturale dei patrimoni delle fondazioni.

Conferma sostanzialmente tale andamento la verifica sullo stato di attuazione dei piani delle fondazioni a metà esercizio 2016 che, nel riscontrare il grado di scostamento dagli obiettivi di piano, ha comunque evidenziato lo sforzo compiuto, sul piano gestionale, dai responsabili delle fondazioni[13].

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 2016 le risorse disponibili pari a 19,6 milioni sono state attribuite a: a) 61 progetti filmici di lungometraggio a cui è stata attribuita la qualifica di interesse culturale (12 milioni a fronte di 95 progetti esaminati); b) 44 progetti filmici di lungometraggio e cortometraggio realizzati da giovani autori (4,2 milioni a fronte di 95 progetti esaminati); c) 44 progetti filmici di cortometraggio non realizzati (600.000 a fronte di 133 progetti esaminati); d) 36 opere prime e seconde non realizzati da giovani autori (2,4 milioni a fronte di 130 progetti esaminati); e) 29 sviluppi di progetti di lungometraggio tratti da sceneggiature originali, di cui all'art. 13, comma 6, del decreto legislativo (400.000 a fronte di 153 progetti esaminati).

Quanto ai contributi in conto capitale e in conto interessi, ne hanno beneficiato 106 sale cinematografiche per un ammontare pari a 6,9 milioni per la realizzazione di nuove strutture 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[14].

---

[13] Permangono però, e talvolta si acuiscono, condizioni critiche sulle quali occorre intervenire con urgenza e determinazione; condizioni che continuano a concentrarsi sulla pesante posizione finanziaria e sulla debole dotazione patrimoniale (che richiede una assunzione di responsabilità dai soci delle fondazioni); sulla gestione operativa e quella economica (che, seppur in miglioramento rispetto agli obiettivi del piano, non assicura ancora risultati positivi adeguati), sulla gestione commerciale (non ancora in linea con la capacità di ricavo e *fund raising*); sulla difficoltà, infine, di rivedere il modello organizzativo nella logica del contenimento dei costi.

[14] 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

In tale ambito nel 2016 sono stati riconosciuti crediti di imposta (per la produzione, la distribuzione e per gli investimenti esterni) per 77,7 milioni a favore di 490 opere nel settore cinematografico, per circa 41,5 milioni a favore di 102 opere nel settore dell'audiovisivo e per circa 2,1 milioni per l'esercizio di 92 sale cinematografiche.

3.1.2. Tutela dei beni archeologici

Il Programma fruisce di uno stanziamento iniziale pari a 119,2 milioni di euro ed uno stanziamento definitivo di 172,2 milioni di euro (147,2 milioni nel 2015) di competenza della Direzione generale Archeologia, che, dal 2016, accorpa anche le competenze relative alle Belle Arti e al Paesaggio.

La maggior parte delle risorse concernono le competenze fisse e accessorie al personale (comprese le imposte sulla produzione) con uno stanziamento iniziale di 105,1 milioni ed uno stanziamento definitivo pari a 143,2 milioni (pari all'83,1 per cento del totale), destinato al funzionamento della direzione generale e delle relative strutture periferiche (39 Soprintendenze, cha hanno unificato le competenza degli organi preesistenti, cui si è aggiunto l'Istituto centrale per l'archeologia e, a partire dal mese di agosto 2016, l'Ufficio del Soprintendente speciale per le aree colpite dal sisma con sede a Rieti).

Sono stati incrementati nel corso del 2016 gli stanziamenti per spese per liti, arbitraggi, risarcimenti e rimborso spese di patrocinio legale che hanno raggiunto circa 12,1 milioni (gli stanziamenti iniziali erano 124.659 euro).

Le principali attività svolte nel 2016 si sono concentrate nel settore relativo alla circolazione nazionale e internazionale di beni di interesse archeologico, in controlli e autorizzazioni in tema di scavi e ricerche e interventi di archeologia preventiva.

Oltre alle attività esercitate in continuità con la preesistente struttura, di particolare rilievo è stato l'impegno conseguente al sisma dell'agosto 2016 volto a rispondere alla situazione di emergenza e a pianificare le azioni per la messa in sicurezza del patrimonio culturale tra cui le procedure per la rimozione e il recupero delle macerie dei beni tutelati e di edilizia storica.

Tra gli interventi si segnalano le somme da assegnare alla scuola archeologica italiana in Atene (758.610 euro) e le risorse per il pagamento dei premi di rinvenimento (805.547 euro) mentre tra gli investimenti (8,3 milioni) si sottolineano le risorse per la conservazione, potenziamento e realizzazione di progetti sperimentali, compresa la manutenzione straordinaria di locali attinenti il patrimonio storico, archeologico, architettonico e artistico nazionale (7,7 milioni in diminuzione rispetto al 2015).

Le attività di valorizzazione del patrimonio archeologico (siti, parchi e musei), in conformità della riorganizzazione del Ministero sono state affidate alla direzione generale per la valorizzazione, prima, e alla Direzione generale Musei, in seguito, nel cui ambito stato definito un importante accordo di valorizzazione con la regione Toscana per la costituzione e la valorizzazione del Parco archeologico di Gonfienti.

3.1.3. Tutela e valorizzazione dei beni archivistici

Il programma presenta uno stanziamento pari a 142,8 milioni (in flessione rispetto al 2015), dei quali più di 136 milioni impegnati e 127,6 spesi.

Anche le somme assegnate a questo programma, gestito dalla Direzione generale archivi, concernono, essenzialmente, le spese di funzionamento - cui sono destinati 137,8 milioni, pari ad oltre il 96,6 per cento dello stanziamento - tra cui spicca, anche nel 2016, l'ammontare delle risorse destinate all'acquisto di beni e servizi (33,4 milioni, pari al 23,4 per cento dello stanziamento), assorbito in gran parte dalla categoria "Fitto di locali ed oneri accessori".

---

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.

Va a riguardo sottolineato, tuttavia, che la Direzione generale, nella funzione di Centro di responsabilità amministrativa, gestisce 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.

Al riguardo è stato predisposto ed inoltrato all'Agenzia del demanio (che lo ha restituito al Ministero con le proprie valutazioni in ordine alla sostenibilità) 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[15].

Alcuni degli interventi previsti dal piano sono stati, peraltro, attuati sin dal 2014, con effetti riscontrabili di riduzione della spesa per "fitto locali ed oneri accessori".

Le maggiori risorse finanziarie stanziate con la legge di stabilità 2016, per l'importo complessivo di 12,7 sono, invece, confluite nei capitoli di spesa dedicati all' acquisto di stampati speciali, per il funzionamento degli uffici e per pagamento di utenze nonché per la pulizia e il riscaldamento.

Sono stati, inoltre, istituiti due nuovi capitoli di spesa aventi ad oggetto le spese per il funzionamento dell'Archivio centrale dello Stato e dell'Istituto centrale per gli Archivi.

Le maggiori risorse finanziarie hanno inoltre contribuito al soddisfacimento delle richieste degli Istituti archivistici, ristabilendo un corretto equilibrio tra fabbisogno e risorse finanziarie disponibili ed impedendo il formarsi di nuove situazioni debitorie per spese c.d. incomprimibili il cui ripianamento ha richiesto il ricorso a finanziamenti specifici e straordinari, non sempre esaustivi.

Quanto alle spese di investimento, una variazione compensativa di competenza per l'importo di 4 milioni, ha permesso di incrementare i capitoli in c/capitale rimasti ai livelli finanziari precedenti, con particolare riferimento alle risorse destinate per i lavori di adeguamento strutturale degli immobili (3 milioni) e alle spese per il recupero, la salvaguardia, il restauro, la precatalogazione e l'inventariazione dei beni archivistici non statali.

Le ulteriori disponibilità stanziate nei capitoli di parte capitale, sono state destinate all'acquisto e all'esproprio di materiale archivistico pregevole, a spese per la ricerca scientifica e tecnologica per i beni archivistici, a spese per l'informatica ed, in particolare, a spese di conservazione, potenziamento e realizzazione di progetti sperimentali relativi a modelli di gestione, esposizione e fruizione per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali.

Tale ammontare - che, a fronte di previsioni inziali pari a circa 670 mila euro, ha raggiunto i 3,3 milioni - è stato utilizzato per la copertura finanziaria dei contratti stipulati con la Società Ales S.p.A., aventi ad oggetto; a) l'erogazione dei servizi per la fruizione, la conservazione, informatizzazione e digitalizzazione del patrimonio archivistico per gli istituti regionali (Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Molise, Puglia e per le soprintendenze della Puglia e della Basilicata) per un importo di circa un milione (contratto stipulato l'8 febbraio 2016) e b) un atto aggiuntivo concernente la prosecuzione nell'erogazione dei servizi generali amministrativi, di informatizzazione gestionale, di assistenza informatica e di supporto tecnico alle attività del MIBACT e delle sue strutture periferiche, per un ammontare di circa 1,2 milioni (atto stipulato il 5 ottobre 2016).

Contratti che si aggiungono ai molteplici affidamenti effettuati nel 2016 all'Ales S.p.A. dalle diverse direzioni generali del MIBACT ed evidenziano l'ampiezza delle attività proprie del Ministero affidate all'esterno, espressione della difficoltà nella gestione anche delle attività istituzionali.

---

[15] 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.

3.1.4. Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria

Lo stanziamento definitivo del programma, gestito dalla Direzione generale biblioteche e istituti culturali, ammonta a circa 152,1 milioni (+13,4 milioni rispetto al 2015), gran parte dei quali destinati a spese di personale e di funzionamento (circa il 64,5 per cento), in coerenza con la funzione di Centro di Responsabilità rivestita dalla Direzione generale verso le Biblioteche pubbliche statali.

Ampia è stata anche la quota delle risorse destinata ad interventi in materia di valorizzazione dei beni librari la cui competenza è stata conservata alla Direzione generale[16].

Per quanto riguarda il settore dei contributi, la Direzione generale ha amministrato contributi erogati ai sensi di leggi speciali o di leggi *ad hoc* e contributi erogati a seguito di una procedura concorsuale per un ammontare complessivo di circa 44,9 milioni (circa 30 milioni nel 2015).

I contributi disposti da leggi speciali prevedono, in favore di alcuni Istituti di particolare rilevanza, un finanziamento *ad hoc* su specifici capitoli di bilancio.

Altri contributi, anch'essi originariamente previsti da specifiche leggi, sono confluiti, a decorrere dal 2002, in uno specifico capitolo di bilancio la cui ripartizione viene annualmente effettuata ai sensi dell'art. 32, comma 2, della legge 448 del 2001 e presuppone il parere della Commissioni parlamentari.

Lo stanziamento 2016, pari a circa 15,1 milioni, in crescita del 36,3 per cento rispetto al precedente esercizio, si fonda sulla storicizzazione del contributo iniziale delle diverse istituzioni presenti nelle rispettive legge istitutive, cui negli anni vengono applicate percentualmente la variazioni stabilite dalla legge di bilancio, prescindendo pertanto da valutazioni di merito in ordine ai programmi e alle attività.

Un'altra quota di contributi viene, invece, concessa a seguito di una procedura concorsuale ai sensi della legge n. 534 del 1996 che prevede contributi triennali da attribuire agli Enti inseriti in apposita tabella (art. 1) e contributi annuali destinati ad istituti non inseriti nella tabella (art. 8), nonché contributi straordinari (art. 7), le cui procedure non sono state, tuttavia, attivate a causa dei ripetuti tagli agli stanziamenti di spesa.

Nel 2016 il relativo stanziamento - che si è attestato a 13,2 milioni, in forte crescita rispetto all'esercizio precedente (circa 6 milioni) - è stato assegnato (d.m. del 25.01.2016) per 9,7 milioni ai 125 Enti inseriti nella tabella relativa al triennio 2015-2017 ai sensi dell'art. 1 della legge 534 del 2006 e per 3,5 milioni a 296 enti ai sensi ai sensi dell'art. 8 medesima legge.

La rilevanza degli importi e l'ampia platea di Enti pubblici e privati che svolgono attività rilevanti nel settore dei beni culturali, suggerisce un'attenta verifica nella distribuzione e rendicontazione dei Fondi trasferiti, fino ad oggi esercitata esclusivamente sul corretto utilizzo del contributo erogato nel pieno rispetto dell'autonomia gestionale e organizzativa degli Enti (gli Enti hanno l'obbligo di trasmettere ogni anno i bilanci approvati dai rispettivi organi statutari e una documentata relazione dell'attività svolta e programmata).

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

Rispondono a tale esigenza i nuovi criteri per la concessione dei contributi statali agli Istituti culturali individuati dalla legge n. 534 del 2006 previsti nella circolare n. 101 del 2017 che, in mancanza del regolamento di delegificazione previsto dalla legge di stabilità per il 2014, si ispirano ai medesimi principi di trasparenza e pubblicità nell'assegnazione dei finanziamenti

[16] Gli interventi spaziano da premi nazionali per la traduzione a eventi culturali realizzati dalle biblioteche pubbliche (oltre 500), *internet* culturale (portale delle biblioteche italiane), Servizio bibliotecario Nazionale, Anagrafe delle biblioteche italiane.

statali, indirizzandosi alla semplificazione e celerità dei procedimenti, nonché alla definizione dei requisiti degli Istituti culturali beneficiari[17].

Si tratta, peraltro, di criteri che, se pur in qualche misura innovativi, non mutano radicalmente la struttura della valutazione continuando a focalizzare l'attenzione sulla attività dell'istituzione proponente piuttosto che sulla rilevanza e l'originalità dei progetti presentati nonché sull'aderenza dei medesimi alle linee di politica culturale adottate dall'Amministrazione.

3.1.5. Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale

Il programma, gestito dalla Direzione generale musei, fruisce di uno stanziamento iniziale di 218,8 milioni che ha raggiunto i 303,1 milioni in termini di stanziamenti definitivi (+50,6 milioni rispetto al 2015). Gli impegni e i pagamenti evidenziano - dopo le difficoltà riscontrate nel precedente esercizio in relazione all'avvio delle attività, partite effettivamente solo dal mese di marzo 2015 – una maggiore dinamicità con una capacità di impegno del 96,9 per cento e una capacità di spesa dell'86,8 per cento.

In aumento le spese per i beni e servizi (+36,6 milioni), in special modo per l'acquisto della cancelleria e quant'altro per il funzionamento degli uffici (circa 59,4 milioni; +31,9 milioni rispetto al 2015).

Con decreti ministeriali sono stati aumentati gli stanziamenti per la conservazione, potenziamento e realizzazione di progetti sperimentali, finalizzati alla valorizzazione del patrimonio culturale nazionale ivi compresa la salvaguardia e la fruizione, portandoli a 16,1 milioni (5,5 milioni nel 2015), quasi tutti transitati nei residui (12,4 milioni).

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.

Nel corso dell'anno 2016 sono stati destinati a favore dei Poli museali regionali 7,9 milioni e agli Istituti autonomi un importo complessivo di 18,9 milioni comprensivo sia degli stanziamenti di bilancio che dei fondi derivanti dal c.d. Fondo di riequilibrio di cui al d.m. 19 ottobre 2015.

Le iniziative finalizzate a potenziare l'efficacia e l'efficienza dell'attività di promozione e valorizzazione del patrimonio culturale, hanno riguardato per buona parte gli accordi per la valorizzazione integrata dei beni culturali.

L'attività ha interessato sia l'evoluzione degli accordi in itinere, sia l'elaborazione di nuovi accordi, finalizzati alla creazione dei sistemi museali[18].

---

[17] Di particolare rilievo appaiono gli indicatori di valutazione che focalizzano l'attenzione sulla rilevanza nazionale e internazionale dell'attività svolta, sulle attività e i programmi di ricerca, innovazione e formazione, sull'attività editoriale in relazione alla continuità dell'impegno e alla qualità delle pubblicazioni nonché alla consistenza del patrimonio culturale, alla promozione e alla fruizione del patrimonio culturale ed, infine alla valorizzazione di progetti e iniziative finalizzate a creare reti tra istituzioni culturali.

[18] Per quanto attiene la prima categoria, di particolare rilievo risultano le attività di monitoraggio dell'accordo quadro di valorizzazione sottoscritto con la regione Toscana al fine di verificare l'impatto del progetto che ha come obiettivo una comune strategia per la valorizzazione e promozione dei Beni culturali in Toscana, anche per il tramite di iniziative e attività di rilievo nazionale ed internazionale, nonché la programmazione delle attività connesse all'attivazione del sistema museale regionale integrato.

Tra i nuovi accordi si segnalano: l'accordo sottoscritto il 29 giugno 2016 con la regione Toscana e il comune di Piombino per l'esercizio coordinato e integrato delle attività di fruizione e valorizzazione del parco archeologico di Baratti e Populonia e per la gestione unitaria a livello territoriale del sistema dei parchi della val di Cornia; l'accordo di valorizzazione con il MAE, la regione Liguria e il comune di Genova per definire le finalità, le linee strategiche, gli obiettivi e le modalità di costituzione del polo scientifico, documentario e divulgativo, dedicato al fenomeno dell'emigrazione italiana, il "Museo nazionale dell'emigrazione italiana", da istituire nella città di Genova; l'intesa triennale con la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia finalizzata all'accrescimento dell'attrattività dei territori montani e periferici presenti nella Regione; l'accordo di valorizzazione con la regione Sicilia e il comune di Lampedusa, sottoscritto il 26 maggio 2016, con l'obiettivo di definire gli indirizzi strategici e gli obiettivi comuni per la realizzazione del progetto "Museo della fiducia e del dialogo per il Mediterraneo".

Parallelamente, in relazione alla sua funzione di coordinamento dei Poli museali regionali, l'Amministrazione ha seguito le attività mirate alla sottoscrizione di accordi di valorizzazione con le realtà territoriali pubbliche e private nel territorio regionale di rispettiva competenza, nonché le iniziative volte al perfezionamento di modelli di gestione.

Relativamente agli interventi nel settore dei musei, si segnala l'elaborazione di linee guida per lo svolgimento delle attività di valorizzazione in conformità con i più elevati standard internazionali nella gestione e nella comunicazione, nell'innovazione didattica e tecnologica, nell'ottica di favorire la partecipazione attiva degli utenti.

Ulteriori aspetti innovativi riguardano la bigliettazione e le politiche dei prezzi per l'accesso ai musei e ai luoghi della cultura statali, nel cui ambito il Ministero ha avviato un'attività per l'elaborazione di linee guida finalizzate ad una corretta e intelligente politica dei prezzi e delle agevolazioni, in particolare a quelle correlate alla forma integrata di bigliettazione, mirata a favorire l'accessibilità alla cultura.

Per quanto attiene ai servizi al pubblico negli istituti e nei luoghi della cultura di appartenenza pubblica, il Ministero, sulla base di una convenzione stipulata il 23 dicembre 2015, si avvale del supporto di Consip S.p.A. per la gestione delle gare per l'affidamento in concessione nonché di una cabina di regia, composta da rappresentanti del MIBACT e di Consip S.p.A., istituita con decreto ministeriale dell'11 febbraio 2016, per quanto concerne le attività di pianificazione, indirizzo, coordinamento e monitoraggio delle attività oggetto della convenzione.

A valle di tale attività istruttoria è messo a gara l'affidamento di un servizio di ristorazione a Palazzo Massimo, una delle sedi del Museo Nazionale Romano, sono state concluse le attività istruttorie per i servizi di accoglienza e di biglietteria del Colosseo, in regime di proroga da molti anni.

3.1.6. Tutela del patrimonio culturale

Il programma registra uno stanziamento definitivo pari ad oltre 359,3 milioni (quasi raddoppiando le disponibilità del precedente esercizio, ove si fermavano a circa 197 milioni) evidenziando la decisa inversione di tendenza già, in parte avviata nel 2015 (nel quale la legge n. 190 del 2014 aveva istituito, a partire del 2016, un Fondo per la tutela del patrimonio culturale, con una dotazione iniziale di 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2020) e successivamente confermata dalla legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) che, accrescendo le risorse per la tutela del patrimonio e i grandi progetti culturali, ha evidenziato una maggior attenzione per la cultura e il turismo.

Sotto il profilo gestionale il programma fa capo al Segretariato generale in tema di programmazione e alla Direzione generale bilancio in materia di gestione finanziaria che trasferisce le risorse programmate ai singoli Centri di responsabilità per la realizzazione degli interventi finanziati; 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 dal programma triennale dei lavori pubblici 2016-2018 (approvato nel 2016) per l'importo complessivo di 188,5 milioni, dei quali circa 36,3 milioni relativo ai lavori pubblici da realizzare nel 2016, nel cui ambito particolarmente rilevanti sono le disponibilità indirizzate alle regioni Lazio e alle regioni Piemonte e Toscana (nel settore belle arti).

Quanto allo stato di attuazione, il monitoraggio interno relativo alla programmazione ordinaria 2016-2018 - a.f. 2016 è attualmente ancora in corso.

Inoltre, a seguito del recente completamento delle procedure di accreditamento delle stazioni appaltanti del Ministero alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), agli ordinari controlli si affiancherà monitoraggio delle opere pubbliche presso la banca dati istituita presso la RGS.

Di rilievo appaiono, poi, gli 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[19].

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

Lo stato di attuazione degli interventi, i cui investimenti sono ricompresi nel computo effettuato ai fini della clausola di flessibilità, evidenzia un certo ritardo[20] malgrado le risorse assegnate, pari a 35 milioni, siano state accreditate nelle contabilità speciali dei segretariati generali competenti e, considerato il significativo numero delle stazioni appaltanti, sia stato sottoscritto, al termine del 2015, un accordo con l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (Invitalia) cui affidare le attività di Centrale di committenza per l'indizione e la gestione di gare aventi ad oggetto l'affidamento di lavori e forniture eccedenti le soglie comunitarie.

Nel frattempo è stato comunque adottato il Piano strategico per le annualità 2017 e 2018 che prevede il finanziamento di ulteriori 23 interventi per un importo complessivo pari a 135 milioni.

La legge di stabilità per il 2015 ha integrato ulteriormente 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).

Il relativo programma triennale 2016-2018 è stato approvato nel gennaio 2016[21] e il monitoraggio dello stato di attuazione, effettuato al 30 novembre 2016, registra impegni per 4,8 milioni (pari al 4,8 per cento delle risorse assegnate nel 2016) evidenziando una contenuta capacità di spesa che, pur coerente con la complessità delle opere e con l'avvio della programmazione ad inizio anno, evidenzia spiccate disomogeneità a livello territoriale come risulta dal sottostante grafico.

---

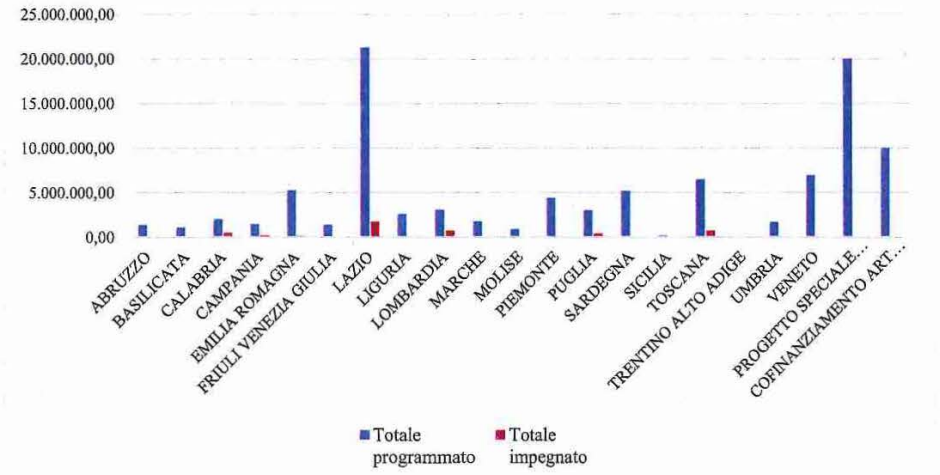
[19] Per attuare gli interventi del Piano è prevista, per il triennio 2014-2016, un'autorizzazione di spesa pari a 5 milioni per il 2014, 30 milioni per il 2015 e 50 milioni per il 2016. Dal 2017 al Piano è destinato il 50 per cento della quota delle risorse per infrastrutture riservata a investimenti in favore dei beni culturali, di cui all'art. 60, comma 4, della legge n. 289 del 2002.

[20] L'annualità 2014 (5 milioni) è stata indirizzata alla realizzazione degli interventi relativi al Museo Nazionale della Resistenza di Milano e al Museo Italiano dell'Audiovisivo e del Cinema di Roma, il cui stato di attuazione registra qualche ritardo atteso che nel caso di Milano non risulta ancora firmata la convenzione con il Comune (cui seguirà la progettazione e l'affidamento dei lavori) mentre nel caso di Roma, è ancora in corso di redazione il progetto scientifico dell'intervento.
Le annualità successive (80 milioni) sono indirizzate verso 12 siti di rilevanza nazionale, con l'obiettivo di potenziare e qualificare il sistema delle grandi infrastrutture culturali nazionali attraverso interventi di completamento di musei di rilevante interesse nazionale. Anche in relazione alle annualità 2015 e 2016 lo stato di attuazione appare in ritardo, attesa l'erogazione di circa 29 milioni a fronte di 8 interventi ancora in corso.

[21] 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.

GRAFICO 1

STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA TRIENNALE 2016-2018



Fonte: dati del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

Crescono, rispetto al precedente esercizio, anche le somme destinate al finanziamento di interventi urgenti al verificarsi di emergenze relativi alla salvaguardia dei beni culturali e paesaggistici che, attastandosi a 33,9 milioni, fruiscono delle assegnazioni straordinarie per 24 milioni per far fronte ai primi interventi urgenti per la messa in sicurezza del patrimonio culturale danneggiato dagli eventi calamitosi di agosto e ottobre 2016.

La ripartizione delle risorse tra i soggetti attuatori è stata disposta nel mese di ottobre 2016 (10 milioni) e nel mese di dicembre 2016 (14 milioni).

Sono imputati al programma anche i plurimi stanziamenti provenienti dalle risorse previste dal DL n. 91 del 13, convertito dalla legge n. 112 s.a., tra i quali rilevante appare l'utilizzo delle risorse destinate a interventi indifferibili e urgenti di tutela di beni a grave rischio di deterioramento, oggetto, nel corso del 2016 di due indagini concluse dalla Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti[22].

Di particolare rilievo appaiono ancora le risorse di cui all'articolo 1, comma 338, della legge n. 308 del 2015 (legge di stabilità 2016) che stanzia una quota delle risorse destinate agli

[22] In relazione agli interventi urgenti previsti dall'art. 5 del DL n. 91 del 2013 concernenti il progetto "Nuovi Uffizi a Firenze (finanziato con 8 milioni), i lavori presso il Museo nazionale dell'Ebraismo italiano e la Shoah (finanziato con 4 milioni) e il restauro del Mausoleo di Augusto (finanziato con 2 milioni), la relazione (deliberazione n. 6 dell'11 luglio 2016) mette in luce, da un lato, la lentezza con cui le risorse sono state rese disponibili e, dall'altro, il ritardo, alla data dell'aprile 2016, nella tempistica dell'intervento e nelle quote di spesa raggiunte, specie in considerazione della necessità indifferibile di garantire misure immediate di tutela richiamate nel decreto legge. Ulteriori elementi di criticità si riconducono, sotto il profilo contabile, alla circostanza che la gestione delle risorse attraverso le contabilità speciali non rendono facilmente ostensibili le modalità e la finalità della spesa mentre, sotto il profilo progettuale, alla necessità di inserire le nuove risorse all'interno di un quadro progettuale già avviato e con un orizzonte temporale più ampio di quello originario.
Quanto invece agli interventi indifferibili ed urgenti finanziati dall'art. 5, comma 3 bis del DL n. 91 del 2013) e individuati nei decreti ministeriali del gennaio 2014 (6 interventi) e settembre 2014 (10 interventi), la relazione (deliberazione n. 5 del 2017) ha evidenziato una parcellizzazione degli interventi previsti, spesso di modesto importo, la cui urgente necessità avrebbe potuto verosimilmente essere evitata con una adeguata e costante manutenzione. Ed in ogni caso i tempi occorsi per il completamento dei lavori, molti dei quali ancora in corso, non sono apparsi correnti con le esigenze di celerità prospettate dal Legislatore, come è risultata altresì incongrua la decisione di riduzione delle risorse previste in palese contraddizione con l'accertata indifferibilità e urgenza degli interventi di tutela.

interventi infrastrutturali, pari a 30 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2019, per interventi di conservazione, manutenzione, restauro e valorizzazione dei beni culturali la cui programmazione è stata approvata al termine dell'esercizio.

Da segnalare, tra le risorse a carico del programma "Tutela del patrimonio culturale", la programmazione e l'attuazione degli interventi concernenti Matera, città designata Capitale europea della cultura per il 2019, per i quali la legge di stabilità 2016 ha autorizzato la spesa di 28 milioni nel periodo 2016-2019. Le risorse stanziate per il 2016 (2 milioni) sono state interamente erogate alla firma dei disciplinari con gli enti beneficiari che regolano le modalità e le procedure di attuazione degli interventi.

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[23], attualmente incorporata nella società Ales S.p.A, che, in mancanza di nuove assegnazioni (ferme dal 2010), ha gestito, anche nel 2016, soltanto le risorse relative alle programmazioni già approvate.

La situazione dei fondi che la società deve destinare all'attuazione dei progetti approvati nel corso degli anni risulta, alla data del 31 dicembre 2016, ancora consistente atteso che, a fronte di 16,1 milioni di erogazioni disposte nel 2016 relative a convenzioni già stipulate, il saldo da versare ammonta a oltre 292,4 milioni; molto meno consistenti risultano, invece, le somme da versare in relazione ai progetti autonomi finanziati con risorse proprie (182.655 euro).

3.1.7. Promozione dello sviluppo della cultura e conoscenza del patrimonio culturale per i giovani

Il programma, di nuova istituzione, raccoglie le risorse stanziate dalla legge di stabilità per il 2016 che, all'art. 1, comma 979, ha assegnato ai cittadini residenti nel territorio nazionale, in possesso, ove previsto, di permesso di soggiorno in corso di validità, i quali compiono diciotto anni di età nell'anno 2016, una Carta elettronica di importo massimo di euro 500 utilizzabile per assistere a rappresentazioni teatrali e cinematografiche, per l'acquisto di libri nonché per l'ingresso a musei, mostre ed eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche, parchi naturali e spettacoli dal vivo.

Il dPCM n. 187 del 2016, di attuazione della norma, precisa, inoltre, che la Carta è realizzata in forma di applicazione informatica, fruibile su una piattaforma dedicata (la "18app") e che l'importo nominale riconosciuto a ciascun beneficiario sarà utilizzabile attraverso buoni (*voucher*) di spesa spendibile presso gli esercenti inseriti in un apposito elenco, al quale ci si può registrare utilizzando le credenziali fornite dall'Agenzia delle entrate[24].

Ad oggi gli esercenti iscritti sono 2.678 di cui attivi 2.229 (per un totale di 4.539 punti vendita) mentre i beneficiari iscritti, ovvero i ragazzi che hanno compiuto 18anni nel 2016, sono 311.839 con un plafond impegnato pari ad 155,9 milioni a fronte dei 290 milioni di euro stanziati, indice di uno scarso successo dell'iniziativa che trova ulteriore e più accentuata conferma nei poco confortati risultati ottenuti tra i soggetti che avevano inizialmente aderito.

Pur considerando la complessità delle procedure e il ritardo nell'avvio dell'iniziativa, i dati evidenziano che i buoni prenotati sono stati 1.569.370 (di cui spesi 978.910) a cui corrisponde un importo prenotato di soli 56,5 milioni (di cui appena 33,1 milioni spesi).

Anche l'analisi della spesa per settore, aggiornata al febbraio 2017, si allontana dagli obiettivi attesi in relazione allo scarso successo degli acquisti nel settore dell'arte (139.253 euro

---

[23] 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.

[24] Deputata al riscontro delle fatture elettroniche e alla loro liquidazione è la CONSAP, con la quale il MIBACT ha sottoscritto apposito contratto, prevedendo che prima di procedere al pagamento, la Società debba effettuare un puntuale riscontro interagendo con la SOGEI S.p.A. verificando che i numeri identificativi dei *voucher* (obbligatoriamente riportati in fattura) siano gli stessi generati dagli aventi diritto sull'applicazione stessa.

per le entrate musei, monumenti e parchi naturali e archeologici), della cultura (45.252 per eventi culturali), del cinema (2.023.097 per il cinema) e dello spettacolo dal vivo (3.961.651 per concerti e 414.201 spesi per teatro e danza). Più elevato (anche se pari al solo 9 per cento del *plafond*) l'acquisto di libri, che raggiunge i 26,5 milioni.

3.1.8. 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 378,4 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 (273,4 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) nell'ambito del programma a responsabilità del Ministero, oggetto, peraltro, di una riprogrammazione nel 2015 che ha portato la sua complessiva dotazione finanziaria, originariamente pari a 130 milioni, ad un importo di 98 milioni (di cui 87 milioni per la linea di azione 1 – *Valorizzazione delle aree di attrazione culturale* e 8 milioni sulla linea di azione 2 *Progettazione per la cultura),* concepita ed attuata in modo unitario a garanzia del completo assorbimento delle risorse comunitarie.

Con riferimento ai risultati finanziari e fisici conseguiti dall'Asse I del POIn, si evidenzia un ammontare di spese rendicontate pari a 384,4 milioni dei quali 39,7 milioni riferiti al Grande Progetto Pompei, 121,2 milioni agli interventi ricompresi nell'ambito degli Accordi Operativi di Attuazione tra Ministero e Regioni e ben 223,5 milioni relativi a progetti coerenti (ovvero derivanti dalla programmazione ordinaria del MIBACT, dal FAS e dal PAC) che hanno consentito, anche attraverso l'opera di coordinamento della specifica Struttura di missione della Presidenza del Consiglio dei ministri, di non perdete i fondi comunitari[25].

In relazione invece al Piano di azione e coesione gli interventi originariamente selezionati a valere sulla linea 1, sono stati riprogrammati a valere sul PON Cultura e Sviluppo per un importo di 13,7 milioni mentre 20 milioni sono stati rendicontati sul POIn Attrattori ed i restanti sono stati riprogrammati a valere sul comma 804 della legge n. 208 del 2015[26]. Anche gli interventi finanziati sulla linea 2 hanno visto notevoli avanzamenti soprattutto, però, in termini procedurali e amministrativi in coerenza con lo stato di avanzamento dell'avviso emanato nel giugno del 2016.

Il PON Cultura e Sviluppo 2014-2020

Nel corso del 2016 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.

---

[25] Sotto il profilo fisico sono 384 gli interventi di recupero, restauro, riqualificazione e valorizzazione finanziati di cui 337 interventi completati (di cui 27 nell'ambito della Fase I del Grande Progetto Pompei e 75 ricompresi nell'ambito degli Accordi Operativi di Attuazione tra Ministero e Regioni); 13 gli interventi in corso superiori ai 5 milioni di euro, di cui 11 inseriti nel PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 (cd. interventi "a cavallo") e 2 che si concluderanno entro marzo 2019 conformemente alle linee guida della CE sulla chiusura della programmazione 2007-2013 e 34 gli interventi del Grande Progetto Pompei avviati e confluiti nel PON Cultura e Sviluppo 2014-2020 che costituiscono la Fase II del Grande Progetto.

[26] Nel corso del 2016 si è avuta un'accelerazione dello stato di avanzamento fisico e finanziario che ha determinato il seguente quadro di attuazione: 29 interventi sono conclusi (di cui 22 parzialmente rendicontati sul POIn Attrattori); 10 interventi sono in avanzato stato di attuazione; 10 interventi sono stati riprogrammati all'interno di altri Programmi di finanziamento (5 a valere sul PON Cultura e Sviluppo e i restanti sul c. 804 della legge n. 208 del 2015).

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 rafforzamento delle dotazioni culturali (360,2 milioni) e azioni di attivazione dei potenziali territoriali di sviluppo legati alla cultura (114 milioni), cui si accompagnano misure di assistenza tecnica (16,7 milioni).

Nell'ambito dell'Asse I sono stati individuati complessivamente 110 interventi a favore di attrattori culturali di rilevanza strategica nazionale per un totale di risorse programmate pari all'85 per cento della dotazione complessiva dell'Asse. Gli interventi selezionati fanno riferimento a tre tipologie: un primo gruppo costituito da 11 interventi cd. "a cavallo", provenienti dalla programmazione del POIn Attrattori culturali, naturali e turismo 2007-2013 che, non potendo essere conclusi entro le scadenze stabilite dei programmi operativi 2007-2013, sono stati inclusi tra i progetti da completare; un secondo gruppo, pari a 65 interventi, riguarda nuovi interventi individuati con decreto dell'Autorità di gestione del febbraio 2016; infine, un terzo gruppo concerne n. 34 interventi riferiti alla Fase II del Grande Progetto Pompei (GPP) che, in esito alla chiusura del processo di suddivisione in fasi, è confluito per un importo di 65,26 milioni sul PON. Dal punto di vista fisico gli interventi individuati presentano il seguente avanzamento: 34 interventi sono con progettazione in corso e/o conclusa; n. 28 interventi con gara lavori in corso; 31 interventi con cantieri in corso; 17 interventi conclusi.

Con riferimento all'Asse II - a seguito dell'emanazione del decreto ministeriale 11 maggio 2016 istitutivo del regime di aiuto per sostenere la filiera culturale e creativa e rafforzare la competitività delle micro, piccole e medie imprese - è stato individuato il soggetto gestore (Invitalia S.p.A.), stipulata la convenzione con l'Autorità di gestione ed emanata la direttiva operativa In esito a tali attività, in data 15 settembre 2016, è stato aperto lo sportello per la presentazione da parte delle imprese delle domande di agevolazione.

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 PONIn Attrattori, con una dotazione complessiva pari a 105 milioni.

Il ritardo nell'avvio del progetto ha reso necessaria l'adozione di misure dirette ad accelerare l'attuazione degli interventi e ad assicurare un più efficace coordinamento tecnico ed amministrativo; misure introdotte con la legge n. 112 del 2013 (conversione del DL n. 91 del 2013)[27], poi con il DL n. 83 del 2014 (convertito dalla legge n. 106 del 29 luglio 2014)[28] ed, infine, con la sottoscrizione con la Commissione europea, nel luglio 2014, di un Piano di azione[29].

---

[27] È 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. È 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.

[28] Il provvedimento, 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 e in maggiori poteri del direttore generale di progetto come la possibilità di revocare in qualsiasi momento il RUP.

[29] 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 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

La situazione del progetto al termine del 2015 - pur registrando una più dinamica evoluzione - evidenziava l'attivazione di 76 interventi dei quali 42 risultavano conclusi, 23 in corso, 9 in fase di avvio e 2 in fase di gara mentre, sul piano finanziario dei 105 milioni stanziati ne risultavano effettivamente spesi solo 40,7 milioni; dato quest'ultimo piuttosto contenuto atteso che, in relazione alla programmazione contenuta nel piano di azione, nella seconda metà del 2015 si concentrava la gran parte delle attività da realizzare.

Non avendo l'attuazione del progetto centrato il *target* previsto[30], 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 2014-2020, senza peraltro interrompere l'esecuzione delle attività.

Con la successiva Decisione comunitaria C(2016) 1497 del 10 marzo 2016 la Commissione ha stabilito la suddivisione i fasi del GPP sulla base delle previsioni, acquisite nel mese di novembre 2015, sullo stato di avanzamento fisico e finanziario che il progetto avrebbe conseguito al termine del POIn 2007-2013, sancendo una spesa effettiva pari a 39,8 milioni.

Dal 1 gennaio 2016 ha dunque preso le mosse la seconda fase del GPP[31], a valere sui fondi del PON 2014-2020 restringendo lo spazio finanziario per proporre nell'ambito del nuovo PON un nuovo Progetto Pompei volto a consolidare ed ampliare i risultati conseguiti ed eventualmente ad allargare il suo raggio d'azione.

Tale situazione ha naturalmente inciso anche sull'attuale *governance* straordinaria del GPP - destinata, in base al DL n. 78 del 2015 (convertito dalla legge n. 125 del 2015) a concludersi al termine del 2016[32] - determinando, naturalmente, una lievitazione delle spese di funzionamento delle strutture ed elevando da 500 a 900 mila il limite di spesa ammissibile nel 2016.

Lo stato di avanzamento, al mese di dicembre del 2016[33], delle sole risorse economiche a valere sul PON 2014-2020 vede, a fonte di uno stanziamento complessivo pari a 65,3 milioni, un residuo finanziario (tratto dai quadri economici relativi ai 34 interventi non conclusi) pari a 68 milioni dei quali 51,3 milioni costituiscono impegni giuridicamente vincolanti e 16,7 milioni sono relativi alle somme a disposizione dell'Amministrazione.

La spesa effettiva risulta pari a 17,7 milioni dei quali, 17 milioni pagati a valere sui prefinanziamenti PON 2014-2020 e sulle anticipazioni del Fondo di rotazione e 0,7 milioni allocati temporaneamente sui fondi ordinari della Soprintendenza, in attesa che parta il circuito finanziario comunitario.

L'avanzamento fisico, al 31 dicembre 2016, dei citati 34 interventi costituenti il GPP-Fase II registra 17 interventi conclusi, 13 in corso e 4 in attesa di avvio.

L'avanzamento finanziario complessivo del GPP (comprensivo delle due fasi) evidenzia, infine, nel complesso, una quota di interventi banditi per un ammontare di 157,5 milioni al lordo

---

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.

[30] Il GPP è stato oggetto di una specifica analisi da parte della Sezione di controllo per gli Affari Comunitari Internazionali (delibera n. 14/2016) aventi ad oggetto "Gli interventi di tutela e valorizzazione dei beni culturali realizzati con i Fondi Strutturali, valutazione degli effetti in termini di sviluppo turistico e di incremento dell'occupazione. Programmazione 2007-2013".

[31] In ragione di tale nuova sistematizzazione, il GPP-Fase II è attualmente costituito da 34 interventi, dei quali: 23 erano in corso (19 sul Piano delle opere, 1 sul Piano della conoscenza, 2 sul Piano della sicurezza e 1 sul Piano della fruizione e della comunicazione); 9 erano in attesa di avvio (tutti sul Piano delle opere; 5 interventi sono relativi ai servizi di progettazione affidati a Invitalia) e 2 erano in fase di gara.

[32] Il successivo DL 210 del 2016 (convertito dalla legge n. 21 del 201) ha infatti assicurato fino al 31 gennaio 2019, la conservazione delle funzioni di Direttore Generale di progetto del GPP nonché l'attività della struttura di supporto mentre il DL n. 244 del 2016 (convertito con modificazioni dalla legge n. 19 del 2017) ha disposto la proroga per tre anni anche della segreteria tecnica istituita presso la Sovrintendenza Speciale Pompei, al fine di accelerare la progettazione degli interventi previsti e di rispettare la nuova scadenza del programma e ha ulteriormente procrastinato al 1 gennaio 2018 la confluenza nella Sovrintendenza Speciale Pompei della struttura del GPP.

[33] Sesta Relazione semestrale a Parlamento sullo Stato di avanzamento del Grande Progetto Pompei.

dei ribassi d'asta (erano 98 milioni nel all'inizio del 2015), tutti aggiudicati definitivamente, al netto dei ribassi di asta, per 111.9 milioni.

Gli impegni giuridicamente vincolanti ammontano a 92 milioni (oltre a complessivi 19,9 milioni a titolo di somme a disposizione dell'Amministrazione) cui corrisponde una spesa effettivamente sostenuta ammontante a 58,4 milioni (di cui 40,7 entro il 2015 e 17,7 nel 2016).

Tale andamento, pur positivo, rischia tuttavia di accumulare ulteriori ritardi alla luce di alcune problematiche legate al passaggio del finanziamento del GPP dal POIn 2007-2013 al PON 2014-2020 e riguardanti, in particolare, la mancata approvazione della seconda fase del GPP che impedisce all'Autorità di gestione di trasferire ulteriori risorse finanziarie a valere sul PON Cultura e sviluppo[34].

Ulteriori problematiche conseguenti alla suddivisione in fasi del GPP si riconducono inoltre: a) alla differenza tra la spesa previsionale sancita nella decisione comunitaria (39,8 milioni e quella effettiva (40,7 milioni) la cui differenza non è stata ritenuta ammissibile dalla Commissione a valere sulle risorse del POIn 2007-2013; b) alle spese sostenute nel 2016 per interventi conclusi nel 2015 (29 interventi di cui 8 indicati nella Decisione della Commissione n. 1487/2016) ritenute dalla Commissione non eleggibili nel PON 2014-2020; c) alla differenza tra lo stanziamento determinato dalla Commissione europea per la Fase II del GPP (65,2 milioni) il fabbisogno effettivo per i 34 interventi in prosecuzione dal 2015 (67,9 milioni) il cui saldo è stato demandato alla Soprintendenza Pompei a carico dei fondi ordinari.

3.2. Missione "Turismo" e programma "Sviluppo e competitività del turismo"

La missione, articolata in un solo programma, "Sviluppo e competitività del turismo", prevede uno stanziamento di 46,3 milioni (in aumento rispetto al 2015 di 16,9 milioni) cui si aggiungono oltre 156 milioni di residui, conseguenti alle difficoltà, registrate nei precedenti esercizi e protrattesi anche nel 2016, nella gestione delle risorse provenienti dall'ufficio per le politiche del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Particolare rilievo riveste nel 2016 l'adozione del nuovo Piano strategico di sviluppo del turismo in Italia 2017-2022, approvato, in via definitiva dal Consiglio dei Ministri nel febbraio 2017, che individua una cornice unitaria nell'ambito della quale tutti gli operatori del turismo si possono muovere in modo coerente e coordinato, migliorando le *policy* sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta.

Si tratta di un atto, condiviso anche nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, predisposto con l'apporto dei diversi livelli istituzionali pubblici coinvolti e dei rappresentanti delle categorie private attraverso una pluralità di strumenti di condivisione sfociata, nell'aprile 2016, negli Stati generali del turismo di Pietrarsa; evento maggiormente rappresentativo del processo di consultazione pubblica e momento di condivisione degli esiti delle azioni di confronto del Ministero con le Regioni, gli Enti locali, le Amministrazioni competenti e gli *stakeholder* di settore[35].

Al fine di rendere concrete alcune delle iniziative emerse nella fase di redazione del Piano, è stato definito un elenco di interventi di particolare interesse nell'ambito delle collaborazioni con

---

[34] Al riguardo, infatti, la Commissione europea ha comunicato di non aver proceduto all'approvazione della Fase II del GPP a causa della mancata previsione all'interno del PON 2014-2020 di un Grande progetto comunitario ma del solo completamento del GPP del quale, al momento della redazione del PON 2014-2020, si prevedeva lo slittamento solo di una piccola parte delle risorse (inferiori alla soglia UE). In questo quadro l'Autorità di gestione, nel bloccare i pagamenti a valere sulla contabilità speciale a propria disposizione, ha demandato alla Soprintendenza Pompei il pagamento delle fatture degli operatori a valere sui fondi del bilancio ordinario destinate ad essere ripianate solo a seguito della definitiva approvazione del progetto da parte della Commissione europea e comunque successivamente alle attività di rendicontazione e certificazione della spesa.

[35] Il Piano segue una struttura logica articolata in quattro obiettivi generali (A - innovare, specializzare e integrare l'offerta nazionale; B – accrescere la competitività del sistema turistico; C - sviluppare un *marketing* efficace e innovativo; D – realizzare una *governance* efficiente e partecipata nell'elaborazione delle politiche turistiche) a loro volta articolati in: obiettivi specifici, linee di intervento strategico ed azioni che dovranno essere sistematizzate all'interno dei programmi attuativi annuali nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

altre Direzioni Generali o istituti del Ministero rispondenti alle priorità individuate, finanziati con le risorse stanziate per le politiche di sviluppo e competitività del turismo (7,9 milioni stanziamenti iniziali e 7,2 milioni i definitivi, quasi tutti impegnati), cui si aggiungono le misure già avviate negli esercizi precedenti.

Rispondono, in particolare, all'obiettivo diretto ad innovare, specializzare e integrare l'offerta nazionale: a) l'accordo di programma per il conferimento alla Regione Abruzzo del coordinamento della Commissione speciale turismo e industria alberghiera; b) l'accordo di collaborazione con l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione per la realizzazione della Piazza dei saperi; c) l'utilizzo delle risorse per la progettazione e la realizzazione di un sistema nazionale di ciclovie turistiche e ciclostazioni; d) la convenzione con la Fondazione Ferrovie dello Stato per la realizzazione dell'iniziativa "Itinerari treno storico"; e) gli interventi, finanziati negli esercizi precedenti, per l'istituzione e il finanziamento delle *start up* innovative nel settore turistico[36].

Fanno, invece, capo all'obiettivo volto accrescere la competitività del sistema turistico le misure dirette ad incentivare la digitalizzazione del sistema turistico, le misure dirette ad adeguare la rete infrastrutturale per migliorare l'accessibilità e l'intermodalità (che comprendono il Piano straordinario delle mobilità turistica, già previsto dal DL n. 83 del 2014 e ancora in fase di elaborazione) e le misure, più rilevanti, dirette a sviluppare e qualificare le imprese del turismo.

A tale obiettivo erano già destinate le risorse previste negli artt. 9 e 10 del DL n. 83 del 2014 dirette a finanziare la concessione di crediti d'imposta per la digitalizzazione degli esercizi ricettivi e la riqualificazione delle strutture ricettive in relazione alle quali, nel corso dell'anno 2016, si sono svolte le procedure riferite alle spese sostenute nell'anno 2015.

Quanto alla *Tax Credit* Digitalizzazione sono pervenute 2.523 istanze per una richiesta di credito d'imposta pari ad oltre 9,1 milioni cui hanno fatto seguito controlli istruttori e la determinazione di una lista provvisoria, pubblicata nel maggio 2016, di 2.522 strutture aventi diritto; la *Tax Credit* Riqualificazione ha, invece, registrato 3.169 istanze inviate per un ammontare richiesto di 90,5 milioni (di cui 29,5 milioni per il mobilio e 60,9 milioni per gli interventi) cui ha fatto seguito l'ammissione al credito di imposta di 3.138 strutture recettive, di cui solo 1.484 hanno usufruito del *bonus*, attesa l'insufficiente capienza del fondo.

Ulteriori misure di sostegno sono previste nella legge di bilancio 2017 nell'ambito degli interventi diretti a sostenere il Piano Industria 4.0.

Gli interventi diretti, infine, all'obiettivo volto a sviluppare un *marketing* efficace e innovativo comprendono interventi per la promozione del *Made in Italy* (rifinanziamento del Piano straordinario di competenza del MISE) e per la promozione cinematografica e audiovisiva.

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.

Alle risorse destinate al funzionamento dell'Ente (20 milioni per spese di natura obbligatoria e 12,5 milioni per spese di funzionamento, confluite interamente in residui finali) si affiancano le risorse destinate alle spese per lo *start-up* dell'offerta turistica nazionale attraverso l'uso di tecnologie e lo sviluppo di *software* (1,7 milioni confluiti tutti nei residui che, a fine 2016, ammontano a 3,7 milioni).

La pianificazione strategica promozionale dell'Ente, anche alla luce della partecipazione al processo di formazione del Piano strategico di sviluppo del turismo, ha permesso di individuare alcune priorità, fra le quali una forte attenzione alla digitalizzazione rivolta sia alla riprogettazione del sito turistico Italia.it, sia ad una social media *strategy* nazionale, fortemente integrata con le azioni regionali. Il rilancio del *brand* Italia ha, inoltre, richiesto specifiche azioni volte alla

---

[36] La legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016) ha introdotto un ulteriore pacchetto di misure agevolative per le *star up* innovative concernenti: misure per gli investimenti in tecnologia (art. 1, commi 52-57), sostegno all'internalizzazione (art. 1, comma 58), rafforzamento delle agevolazioni per investimenti (art. 1, commi 66-69), rifinanziamento interventi (art. 1, commi 72-73), perdite fiscali di start up partecipate da società quotate (art. 1, commi 76-80), investimenti da parte di INAIL (art. 1, commi 82-83).

massima interazione con gli attrattori culturali, legati al *made in Italy* e alle eccellenze della produzione agro-alimentare del nostro Paese. In relazione, infine, ai progetti specifici, legati in particolar modo a Expo, le risorse allocate saranno utilizzate in particolare per l'Osservatorio Nazionale del Turismo e per azioni dirette ai mercati esteri specifici (il progetto *Hub*, legato ad un'immagine coordinata nei punti di ingresso del Paese, e il progetto Lirica, per la valorizzazione dei cartelloni dei principali teatri italiani).

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. Le missioni e i programmi: *3.1. La missione: "Tutela della salute";* 3.1.1. "Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante"; 3.1.2. "Sanità pubblica veterinaria"; 3.1.3. "Programmazione del SSN per l'erogazione dei LEA"; 3.1.4. "Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano"; 3.1.5. "Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanità pubblica veterinaria e attività di coordinamento in ambito internazionale"; 3.1.6. "Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure"; 3.1.7. "Sicurezza degli alimenti e nutrizione"; 3.1.8. "Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del SSN"; 3.1.9. "Regolamentazione e vigilanza delle professioni sanitarie". *3.2. La missione: "Ricerca e innovazione";* 3.2.1. "Ricerca per il settore della sanità pubblica e per il settore zooprofilattico"

Considerazioni di sintesi

Nel 2016 le incertezze dovute alle riforme istituzionali, sottoposte al referendum popolare solo sul finire dell'esercizio, nonché il permanere di stringenti condizioni finanziarie hanno inciso sui tempi di definizione di numerose delle attività programmate.

Oltre che sull'allungamento dei tempi di approvazione dei nuovi LEA, ciò ha inciso anche sulla definizione di nuovi criteri di riparto del fabbisogno sanitario nazionale, sulla definizione di un nuovo regime della compartecipazione alla spesa, sul procedere nella definizione di più efficaci meccanismi di raccordo tra rete ospedaliera e assistenza territoriale. Tutti temi su cui l'elaborazione pur continuando nelle sedi comuni tra Amministrazione e Regioni non ha potuto pervenire a soluzioni operative.

Ciò mentre vecchie e nuove criticità hanno contribuito ad arricchire il quadro dell'impegno richiesto alle strutture ministeriali.

Alla luce della riduzione della copertura vaccinale riscontrata in questi ultimi anni che denota un calo di fiducia nelle vaccinazioni come principale strumento per prevenire casi di malattia e relative complicazioni, particolare attenzione è stata dedicata al sostegno dei programmi di vaccinazione, con l'approvazione del Piano Nazionale della Prevenzione Vaccinale 2017-2019 (PNPV), l'inclusione tra i Livelli Essenziali di Assistenza delle vaccinazioni già previste dal Calendario nazionale 2012-2014 e delle nuove vaccinazioni previste dal PNPV e lo sviluppo delle anagrafi vaccinali informatizzate consentirà un più completo e tempestivo monitoraggio.

Anche nel 2016 sono continuate le funzioni di profilassi di prima accoglienza dei migranti che presentano le maggiori problematicità legate all'enorme flusso a fronte di strutture di accoglienza di capienza limitata e di un personale insufficiente negli Uffici di Sanità Marittima Aerea e di Frontiera (USMAF) delle Regioni costiere meridionali (Sicilia e Calabria

e, negli ultimi tempi, anche Puglia e Campania): oltre 133.000 gli arrivi nel 2015 e oltre 181.000 nel 2016, di cui circa 26.000 minori non accompagnati. Va poi considerato che la sorveglianza delle malattie infettive e la relativa assistenza non si esauriscono al momento dell'arrivo ma continuano, sotto la responsabilità del SSN, per tutta la durata della permanenza sul territorio nazionale dei migranti.

Nell'anno è proseguita l'attività di valutazione e monitoraggio dei Piani di rientro (di cui si è detto nell'ambito del Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica al quale si rinvia). Piani che, come previsto dalla legge di stabilità 2016, sono stati estesi alle aziende ospedaliere che presentino squilibri strutturali (uno scostamento tra costi e ricavi pari o superiore al 10 per cento dei ricavi o in valore assoluto di almeno 10 milioni e/o il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure).

Oltre alla revisione dei livelli essenziali di assistenza il cui iter di approvazione ha interessato tutto l'esercizio, nell'anno era prevista la definizione della metodologia per il loro continuo aggiornamento e l'individuazione delle tariffe relative alle nuove prestazioni di specialistica ambulatoriale e protesica. Una attività che si è rivelata, in entrambi i casi, molto complessa perché di frequente i codici regionali delle prestazioni non corrispondono a quelli del Nomenclatore Vigente (NV) e spesso rappresentano prestazioni con descrizione diversa da regione a regione (il flusso informativo ha evidenziato circa 38 mila codici regionali diversi per la specialistica ambulatoriale e 1062 codici per la protesica).

Limitati i risultati sul fronte dell'attuazione del Patto della salute. Non si è conclusa la revisione dei criteri di riparto del finanziamento al SSN né quella del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e delle esenzioni. E' stato elaborato lo schema di decreto che aggiorna la struttura del Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) e individua i 100 indicatori relativi ai tre macro-livelli di assistenza e ai singoli LEA ad essi afferenti.

Passi avanti sono stati compiuti nella riorganizzazione dell'assistenza primaria ma si evidenziano ritardi nelle procedure di accreditamento e nella negoziazione con gli erogatori privati per l'acquisto di prestazioni e alla riorganizzazione delle reti laboratoristiche. Inoltre la riorganizzazione dell'assistenza ospedaliera rischia, da sola, di risultare insufficiente a garantire risposte coerenti con i bisogni di salute, qualora non venga affrontato anche il vasto capitolo del potenziamento delle strutture territoriali.

I modelli organizzativi previsti dalla normativa vigente (Aggregazioni Funzionali Territoriali (AFT) della Medicina Generale e della Pediatria di Libera Scelta, e Unità Complesse di Cure Primarie (UCCP)) sono stati programmati e attivati in quasi tutte le Regioni ma la continuità delle cure con la presa in carico del paziente da parte dei servizi territoriali, come conseguenza di dimissione ospedaliera, è una procedura che oggi viene applicata in maniera disomogenea sul territorio.

Proprio la necessità di potenziare la risposta territoriale ha spinto a prevedere un nuovo flusso informativo per la rilevazione dell'attività di assistenza sanitaria di base svolta dai Medici di medicina generale e dai Pediatri di libera scelta e a muovere verso una modifica del flusso informativo sui dimessi dagli istituti di ricovero pubblici e privati.

Continua ad essere importante la mole di lavoro relativo alle pratiche di risarcimento ed indennizzo che fanno capo al Ministero (quasi 9000 posizioni). Una attività amministrativo-contabile che costituisce un ambito gestionale particolarmente critico del programma, evidente anche nel livello elevato di residui e di economie che si generano a causa del ritardo accumulato nell'evasione delle pratiche, nonché nei maggiori oneri in termini di interessi a carico dell'Amministrazione. La scarsità di risorse umane sembra essere l'elemento di maggiore criticità.

E' continuato nell'esercizio il controllo delle attività di produzione dei medicinali veterinari, con l'esecuzione del programma annuale di ispezioni presso le officine di fabbricazione, l'attenzione è stata centrata sul settore dei Dispositivi Medici Veterinari (DMV). L'assenza di regolamentazione nella maggior parte dei Paesi UE ha comportato l'immissione in commercio di prodotti non testati su animali o di utilizzo in ambito veterinario di prodotti e strumenti per l'uso umano; al tempo stesso, l'assenza di una chiara definizione di tali dispositivi

e dell'esatta categorizzazione dei prodotti anche in considerazione delle sostanze in essi contenute influisce negativamente sulla vigilanza, con possibili rischi sulla salute animale e umana. La ricognizione ha fatto emergere, infatti, l'esistenza di un mercato illecito di prodotti a base di sostanze commercializzate come DMV aventi indicazioni terapeutiche tipiche del farmaco, tra cui i prodotti dermatologici, oftalmologici, stomatologici e gastroprotettori, utilizzati su animali destinati alla filiera alimentare.

In materia di sicurezza degli alimenti, mangimi, benessere e salute animale, l'attività di verifica ha fatto emergere limitati miglioramenti nella qualità dei controlli regionali che si attendevano dall'applicazione delle Linee guida 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.

Avviato, a marzo 2016, il Piano nazionale di controllo delle micotossine negli alimenti, sono proseguite le attività volte alla gestione delle allerte alimentari e delle situazioni di emergenza mediante la rete del sistema *Rapid Alert System for Food and Feed* (RASFF). Se l'Italia è risultata il primo Paese per il numero di segnalazioni inviate alla Commissione europea, dimostrando, come negli anni passati, una intensa attività di controllo sul territorio nazionale, elevato è risultato anche il numero di segnalazioni ricevute, ponendosi al quinto posto tra i Paesi europei. Tra i contaminanti microbiologici, un elevato numero di notifiche ha riguardato il riscontro della salmonella, mentre tra quelli chimici le micotossine, i fitofarmaci, metalli pesanti e residui di farmaci veterinari.

Nel luglio 2016, in attuazione di quanto previsto dal Patto della salute, è stato predisposto il Patto per la Sanità Digitale. Il monitoraggio svolto nel corso del 2016 ha rilevato come sono ormai consolidate in tutte le Regioni le procedure relative ai sistemi unici di prenotazione (CUP) e l'invio on-line dei certificati di malattia, mentre sono in recupero i ritardi nella dematerializzazione delle ricette, con valori che a ottobre 2016 risultavano pari o superiori al 90 per cento per la farmaceutica e compresi tra il 70 e il 90 per la specialistica territoriale. Operativo invece solo in alcune Regioni il Fascicolo Sanitario Elettronico. Ancora in attesa di giungere a conclusione l'istruttoria per l'ottenimento del parere dell'Autorità Garante della Privacy, lo schema di decreto istitutivo dell'Anagrafe Nazionale degli Assistiti (ANA).

In tema di professioni sanitarie nel 2016 è stato sviluppato un modello di pianificazione e uno strumento di calcolo dei fabbisogni di personale sanitario. Non hanno trovato conclusione invece i lavori sulla responsabilità professionale sanitaria, in attesa dell'approvazione del disegno di legge sulla sicurezza delle cure e della persona assistita intervenuta solo ad inizio 2017, né quelli sui principi e criteri volti a promuovere un più generale processo di valorizzazione delle risorse umane del SSN per la conflittualità tra le diverse categorie professionali. Il monitoraggio sull'attività libero-professionale intramuraria ha messo in evidenza nell'esercizio i progressi, ma anche le disomogeneità attuative nelle diverse Regioni.

Sul fronte della ricerca al di là degli sforzi compiuti per migliorare la qualità e la trasparenza del processo di valutazione dei progetti di ricerca, permangono difficoltà sul fronte del cofinanziamento industriale. A fronte del rilevante problema del precariato l'Amministrazione ha predisposto un percorso di sviluppo professionale che mira a conciliare la garanzia di continuità e progressione in carriera del lavoratore con la flessibilità tipica dell'ambito della ricerca che prevede un alto grado di competitività internazionale.

1. Profili istituzionali e programmazione

Il Ministero della salute esercita le funzioni spettanti allo Stato in materia di tutela della salute umana, coordinamento del Sistema sanitario nazionale, sanità veterinaria, tutela della salute nei luoghi di lavoro, 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. Un ampio e delicato insieme di funzioni che ha caratterizzato, anche nel 2016, la predisposizione della programmazione annuale.

Il permanere di importanti movimenti migratori, la crescente disaffezione da profilassi vaccinali e la diffusione delle malattie croniche non trasmissibili portava a prevedere una intensificazione delle attività di prevenzione. Si trattava quindi, da un lato, di consolidare il nuovo piano di prevenzione vaccinale e di rafforzare la rete degli uffici periferici USMAF-SASN, parte attiva delle misure di sanità transfrontaliera e per la risposta alle emergenze sanitarie di rilievo internazionale; e, dall'altro, di intensificare l'azione di promozione della salute, intervenendo sui quattro principali fattori di rischio modificabili di malattie croniche (alimentazione scorretta, sedentarietà, tabagismo, abuso/uso scorretto di alcol). Un'attenzione particolare era poi posta allo sviluppo delle strategie contro il cancro, sviluppando i programmi di *screening* e promuovendo le reti oncologiche, con iniziative, sia nazionali che nell'ambito della Comunità europea. L'invecchiamento progressivo della popolazione, portava a ritenere prioritari proseguire, insieme alle Regioni, al monitoraggio del Piano Nazionale Demenze e all'adozione di misure di prevenzione utili per assicurare a lavoratori sempre più anziani un invecchiamento in condizioni di buona salute. Si prevedeva, inoltre, di dare attuazione al monitoraggio del gioco d'azzardo e di pervenire a linee di indirizzo per il trattamento delle patologie, nonché l'esame delle modalità più opportune di contrasto al gioco d'azzardo patologico.

In materia di sanità pubblica veterinaria, la direttiva annuale puntava sui piani per il controllo e per l'eradicazione delle malattie infettive animali e delle zoonosi, predisponendo azioni più incisive sul territorio nazionale. Riguardo ai medicinali veterinari, dovevano proseguire le attività di supporto per assicurare un efficace sistema di farmacosorveglianza, attraverso l'implementazione della tracciabilità delle fasi della produzione, distribuzione e somministrazione del medicinale veterinario. Si puntava inoltre ad ottenere un miglioramento dei controlli sul benessere animale sia in allevamento che durante il trasporto implementando l'efficienza del sistema di informatizzazione e del sistema di rendicontazione, in accordo con quanto stabilito nel Piano nazionale sul benessere animale.

Con la programmazione per il 2016 si puntava a mantenere e consolidare i risultati qualitativi raggiunti nel settore della razionalità della spesa e nella attuazione dei punti cardine del Patto della salute per gli anni 2014-2016: una programmazione triennale dei costi standard e dei fabbisogni regionali, condizione necessaria per avviare e implementare politiche di innovazione del SSN, una definizione degli standard relativi all'assistenza ospedaliera, l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'assistenza territoriale, indispensabili per garantire la tutela della salute a tutti i cittadini uniformemente sul territorio nazionale. Funzionale era poi procedere al miglioramento del sistema di monitoraggio, analisi e controllo dell'andamento dei singoli Sistemi Sanitari Regionali.

Per la promozione della qualità e dell'appropriatezza dell'assistenza sanitaria si prevedeva di rivedere i criteri di riparto delle risorse destinate al finanziamento del SSN, il sistema di valutazione della qualità delle cure e dell'uniformità dell'assistenza in tutte le Regioni, di dotarsi dei dati utili per la costruzione degli strumenti di monitoraggio sistematico dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) attraverso una lettura integrata delle prestazioni erogate ai cittadini nell'ambito dei diversi livelli assistenziali. Si trattava anche di dare ulteriore impulso all'azione di riorganizzazione dell'assistenza primaria secondo una logica di rete. L'attivazione da parte delle Regioni, delle Aggregazioni Funzionali Territoriali (AFT) o delle Unità Complesse di Cure Primarie (UCCP), doveva consentire di assicurare l'erogazione delle prestazioni territoriali in un'ottica di complementarietà con le strutture ospedaliere, l'applicazione di percorsi assistenziali condivisi e l'effettiva presa in carico degli assistiti dimessi dall'ospedale, garantendo sia la continuità assistenziale durante le 24 ore e per 7 giorni alla settimana, che la riduzione del ricorso improprio ai servizi d'urgenza e d'emergenza. Nell'ambito della riorganizzazione della rete ospedaliera, particolare interesse doveva essere rivolta ai modelli organizzativi relativi alla gestione e al trattamento delle patologie che necessitano di un precoce ed appropriato intervento sanitario (tempo dipendenti) e che

riguardano le emergenze cardiologiche, l'ictus ed il trauma. Si puntava a favorire lo spostamento sul territorio del trattamento sociosanitario delle principali patologie croniche per consentire che il processo di miglioramento della qualità dell'assistenza si sviluppasse in coerenza con l'esigenza di contenimento e di razionalizzazione della spesa sanitaria ("Piano nazionale per la cronicità").

Si trattava poi di proseguire nel percorso di umanizzazione delle cure, attraverso una compiuta analisi dei reali bisogni delle persone, dei contesti, delle relazioni tra persone e ambienti, dei processi cognitivi ed emotivi individuali e di gruppo, in modo da individuare i bisogni latenti e contestualizzare le richieste esplicite.

Era, inoltre, previsto il potenziamento del Piano nazionale esiti, per farne uno strumento a disposizione di aziende e operatori per il miglioramento delle *performance* e per l'analisi dei profili critici. Mentre centrale continuava ad essere la prosecuzione del programma pluriennale di investimenti in edilizia e tecnologie.

Nel 2016 doveva inoltre proseguire l'attività per l'individuazione degli strumenti di *governance* per l'efficientamento del sistema (riorganizzazione del sistema aziendale pubblico in una logica di valutazione e miglioramento della produttività; individuazione ed utilizzo di indicatori standard relativi alla gestione degli immobili delle aziende sanitarie pubbliche; valutazione e valorizzazione delle esperienze ed iniziative in ambito di servizi sovra-aziendali, allo scopo di diffondere rapidamente ed efficacemente le migliori pratiche; valutazione della possibilità di realizzazione di un centro di competenza nazionale in materia di stesura dei capitolati per l'acquisizione di beni e servizi).

Nel dare attuazione alle direttive comunitarie si intendeva procedere nella definizione di procedure strutturate per la valutazione dei dispositivi medici secondo la metodologia dell'*Health Technology Assessment* (HTA) con la creazione di una rete nazionale di collaborazione tra Regioni, per definire ed utilizzare strumenti adeguati ed efficaci per il governo dei dispositivi medici e consentire lo scambio tempestivo e capillare delle informazioni riguardanti incidenti che coinvolgono dispositivi medici. Con riguardo al settore farmaceutico, in riferimento alle disposizioni emanate in materia di lotta alla falsificazione dei farmaci, si intendeva procedere nell'attività di informazione generale sui rischi connessi ai medicinali forniti illegalmente al pubblico mediante i servizi presenti sulla piattaforma web e aggiornare le linee guida in materia di buona pratica di distribuzione in coerenza con le nuove indicazioni fornite dalla Commissione europea.

L'attività di comunicazione e informazione istituzionale era prevista muovere attraverso l'utilizzo dei più innovativi strumenti di comunicazione, basati sull'*Information and Communication Technology* (ICT), idonei a sperimentare un nuovo modo di comunicare dell'Amministrazione incentrato sull'"ascolto" delle esigenze del cittadino e sull'utilizzo proattivo delle informazioni.

Per la sicurezza degli alimenti nell'anno si prevedeva di dare attuazione al Piano Nazionale Integrato dei Controlli (PNI): proseguire le verifiche delle attività regionali, l'attività di prevenzione delle intossicazioni da alimenti di origine vegetale, promuovere, nei confronti delle Regioni, una più attenta e puntuale gestione dei dati sui controlli ufficiali ed autocontrolli, continuare il lavoro anche in sede europea per procedere alla revisione delle disposizioni vigenti sulle formule per lattanti e sugli alimenti a fini medici speciali anche in relazione all'entrata in vigore nell'anno del Regolamento (UE) 609/2013, che modifica la precedente normativa relativa ai prodotti definiti dietetici e di quelli destinati alla prima infanzia.

Era previsto proseguisse nell'esercizio l'attività di pianificazione nazionale del controllo delle micotossine negli alimenti e di altri contaminanti; la gestione delle allerte alimentari e le situazioni di emergenza mediante la rete europea del sistema RASFF *(Rapid Alert Sistem on Food and Feed)* ai fini del tempestivo ritiro e richiamo dei prodotti alimentari potenzialmente pericolosi.

Con riguardo alla valorizzazione delle esportazioni e degli scambi intracomunitari di prodotti alimentari italiani, si continuava ad assicurare 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.

Continuava, anche nel 2016, l'utilizzo di indicatori per la valutazione dei controlli ufficiali nell'ambito delle valutazioni effettuate dal Comitato LEA, e proseguiva il percorso di affiancamento previsto dalle procedure previste dai piani di rientro per le Regioni in cui sono state evidenziate gravi inefficienze.

Per potenziare l'offerta informativa si prevedevano nell'anno specifici approfondimenti sulle tecnologie sanitarie in termini di consumi e costi. Nella consapevolezza che l'e-*Health* rappresenta una leva strategica che può contribuire fattivamente a conciliare la qualità del servizio con il controllo della spesa, si puntava predisporre una e-*Health Information Strategy* a livello di sistema Paese. Un particolare impulso era previsto per l'attuazione della disciplina sul fascicolo sanitario elettronico.

In materia di professioni sanitarie si prevedeva di muovere per la valorizzazione delle competenze dei professionisti, ponendo particolare attenzione alla esigenza della loro integrazione funzionale al fine della tutela della salute della persona nonché di continuare ad assicurare la vigilanza sul ruolo e le competenze delle professioni sanitarie a livello nazionale, attraverso il necessario confronto con gli Ordini e le associazioni maggiormente rappresentative.

Occorreva, altresì, adottare ogni opportuna iniziativa volta ad assicurare la mobilità dei professionisti sanitari nel rispetto della legislazione europea vigente in materia e assicurare lo sviluppo di adeguati modelli per una razionale programmazione di fabbisogni di professionisti nell'ambito del sistema sanitario. Per quanto concerne l'attività libero–professionale, in particolare si prevedeva di proseguire nell'attività di monitoraggio dell'attività libero-professionale intramuraria quale strumento di confronto dei diversi contesti regionali e di diffusione delle migliori pratiche organizzative, in un'ottica di stimolo al miglioramento.

In materia di ricerca sanitaria, l'attività prevista era destinata ad incidere sulla percezione della ricerca da parte della collettività ed evidenziarne la funzione strategica, anche in rapporto alle significative riduzioni di spesa futura generate dai relativi investimenti. Si intendeva proseguire nella riqualificazione della spesa destinata alla ricerca sanitaria, razionalizzando l'utilizzo delle risorse assegnate e rafforzando il sistema di selezione meritocratica dei migliori progetti di ricerca presentati. Ma anche incentivando lo sviluppo di progetti di ricerca che prevedono la collaborazione di ricercatori italiani residenti all'estero e il cofinanziamento pubblico privato. Ciò, con l'intento di rafforzare le strutture di eccellenza presenti sul nostro territorio, preparando il SSN ad affrontare la competizione europea in materia di assistenza sanitaria transfrontaliera.

Entrata a regime già nel 2015 la nuova organizzazione del Ministero (approvata con il dPCM n. 59 del 2014) articolata in uffici di direzione generale e nell'introduzione della figura del Segretario generale, nel 2016 il riassetto ha riguardato gli uffici periferici. Sono stati unificati gli Uffici di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera con i Servizi per l'assistenza sanitaria al personale navigante, in attuazione del riordino del Ministero della salute secondo quanto previsto dal dPCM e dal successivo d.m. 8 aprile 2015. Ad essi sono attribuiti i compiti di profilassi internazionale nell'ambito di 4 settori principali: controllo dei viaggiatori internazionali, inclusi i migranti irregolari, controllo di merci di importazione da Paesi terzi di interesse sanitario (in particolare, alimenti e materiali e oggetti destinati al contatto con alimenti - MOCA, cosmetici, dispositivi medici), controllo dei mezzi di trasporto in applicazione del Regolamento Sanitario Internazionale 2005 e di normativa nazionale di settore; ai compiti di sanità transfrontaliera si aggiungono attività sanitarie quali le visite medico legali volte all'accertamento dell'idoneità allo svolgimento di determinate professioni nel settore marittimo e portuale, così come al conseguimento di abilitazioni alla guida e la somministrazione di vaccinazioni per viaggiatori internazionali.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Lo stato di previsione della Salute presentava una dotazione finanziaria iniziale di competenza di 1.234,4 milioni (in flessione del 2 per cento rispetto al 2015), aumentata a 1.952,4 milioni nelle previsioni definitive con un incremento di 718 milioni. Una variazione di notevoli dimensioni da ricondurre, come lo scorso anno, soprattutto alla riconferma della misura di sostegno alle Regioni nell'acquisto di farmaci innovativi (500 milioni) e all'aumento degli stanziamenti per il rimborso delle spese sanitarie sostenute all'estero (100 milioni).

Nel confronto con il precedente esercizio, la dotazione finanziaria del Ministero presenta una flessione del 5,5 per cento. Sono in riduzione tutte le categorie economiche della spesa. Di particolare rilievo il calo dei redditi da lavoro dipendente (in flessione del 2,1 per cento), ma soprattutto i consumi intermedi e i trasferimenti alle famiglie ridotti, rispettivamente, del 9,8 e del 10,4 per cento. Si conferma la netta prevalenza degli importi destinati a trasferimenti alle Amministrazioni decentrate: nelle previsioni definitive a queste categorie va oltre il 50 per cento delle dotazioni complessive.

Guardando alla ripartizione degli stanziamenti per missione, nel 2016 si osserva una forte riduzione di quelli per la ricerca (-8,6 per cento rispetto al 2015) e, soprattutto, per i "Servizi istituzionali e generali" (in riduzione di oltre il 38 per cento). Di poco superiore al 3 per cento il calo delle somme destinate alla "Tutela della salute".

TAVOLA 1

LE RISORSE ASSEGNATE AL MINISTERO DELLA SALUTE - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Categorie economiche	2015		2016		variazione 16/15	
	Stanz. iniz.	Stanz. def.	Stanz. iniz.	Stanz. def.	Stanz. Iniz.	Stanz. definitivo
Redditi da lavoro	120,6	160,9	117,7	157,5	-2,3	-2,1
Consumi intermedi	76,8	113,5	85,7	102,4	11,5	-9,8
Imposte pagate sulla produzione	6,4	7,9	5,8	7,5	-8,7	-6,0
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	508,9	935,1	468,4	979,8	-8,0	4,8
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	507,6	733,2	535,3	656,7	5,5	-10,4
Trasferimenti correnti a estero	17,7	20,1	19,1	20,1	8,0	-0,3
Poste correttive e compensative	-	1,4	-	0,6		-60,5
Altre uscite correnti	9,1	38,5	2,0	6,4	-78,1	-83,4
Spesa corrente	1.247,0	2.010,6	1.234,0	1.930,9	-1,0	-4,0
Investimenti fissi e acquisti di terreni	2,4	3,2	0,4	0,4	-84,2	-86,7
Contributi agli investimenti	-	52,7	-	20,4		-61,2
Altri trasferimenti in conto capitale	10,0	0,1	0,0	0,7	-99,5	657,8
Spesa in conto capitale	12,4	56,0	0,4	21,5	-96,6	-61,5
SPESA FINALE	1.259,4	2.066,6	1.234,4	1.952,4	-2,0	**-5,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.2. La gestione delle spese

Il consuntivo mostra impegni sulla competenza per oltre 1.900 milioni in flessione del 6,6 per cento rispetto al 2015, in misura, quindi, più accentuata rispetto alla contrazione registrata dagli stanziamenti. Un risultato da ricondurre principalmente alla riduzione del 14,5 per cento degli impegni per consumi intermedi (a fronte di dotazioni ridotte del 9,8 per cento) e da una crescita dei trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche un punto inferiore all'aumento degli stanziamenti. Limitati nell'esercizio gli impegni sui residui.

TAVOLA 2

LA GESTIONE DELLE SPESE - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp..	Pag..
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	variazioni		
Spesa per il personale	168,8	164,9	164,1	160,7	160,0	160,6	-2,3	-2,1	0,4
di cui: imposte pagate sulla produzione	*7,9*	*7,5*	*7,7*	*7,3*	*7,5*	*7,5*	*-6,0*	*-5,7*	*0,4*
Consumi intermedi	113,5	102,4	109,7	93,8	53,8	44,0	-9,8	-14,5	-18,2
Trasferimenti di parte corrente	1.688,4	1.656,7	1.679,4	1.629,9	1.274,4	1.099,1	-1,9	-2,9	-13,8
di cui: trasferimenti alle AP	*935,1*	*979,8*	*934,9*	*970,1*	*723,2*	*632,7*	*4,8*	*3,8*	*-12,5*
Altre uscite correnti	39,9	6,9	39,9	6,9	39,9	6,9	-82,6	-82,6	-82,7
Spese correnti	2.010,6	1.930,9	1.993,1	1.891,4	1.528,1	1.310,7	-4,0	-5,1	-14,2
Investimenti fissi lordi	3,2	0,4	2,4	0,1	0,9	0,0	-86,7	-96,8	-96,1
Trasferimenti di parte capitale	52,8	21,1	39,3	8,8	25,4	8,8	-60,0	-77,6	-65,3
Spese in conto capitale	56,0	21,5	41,8	8,9	26,3	8,9	-61,5	-78,7	-66,3
SPESE FINALI	**2.066,6**	**1.952,4**	**2.034,8**	**1.900,3**	**1.554,4**	**1.319,5**	**-5,5**	**-6,6**	**-15,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Registrano una forte flessione i pagamenti sulla competenza: -15,1 per cento, soprattutto per il rallentamento di quelli per trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche. La quota di pagamenti su impegni di competenza per questa categoria si riduce dal 77 per cento dello scorso esercizio al 65 per cento del 2016. Flettono, ma solo del 3,8 per cento, i pagamenti complessivi. Tale andamento si riflette nella dimensione dei residui a fine esercizio: in aumento di 130 milioni come risultato di una crescita di 144 milioni di quelli verso Amministrazioni pubbliche e un calo di quelli, soprattutto, per consumi intermedi.

3. Le missioni e i programmi

3.1. La missione: "Tutela della salute"

Le risorse destinate alla missione sono pari a 1.633,5 milioni e si distribuiscono tra i dodici programmi previsti con pesi (in termini di stanziamenti) molto diversi tra loro: a tre programmi va oltre il 91 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 2015 muta, tuttavia, il peso relativo di tali programmi: aumenta il peso delle risorse per la "Prevenzione e promozione in materia di tutela della salute" e "Vigilanza sugli enti.." a scapito di quelle per la "Programmazione del SSN.." che vede ridurre il suo peso di circa il 5 per cento.

TAVOLA 3

MISSIONE "TUTELA DELLA SALUTE"
COMPETENZA

(in milioni)

classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp.	Pag.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	variazioni		
Spesa per il personale	111,4	108,3	109,0	105,9	108,1	105,9	-2,8	-2,9	-2,0
di cui : imposte pagate sulla produzione	*6,1*	*5,7*	*5,9*	*5,5*	*5,9*	*5,8*	*-7,3*	*-7,3*	*-2,5*
Consumi intermedi	100,9	89,9	97,3	83,2	43,7	35,4	-10,9	-14,5	-19,0
Trasferimenti di parte corrente	1.398,4	1.379,2	1.389,5	1.353,3	1.095,7	934,0	-1,4	-2,6	-14,8
di cui: trasferimenti alle AP	*645,0*	*702,4*	*645,0*	*693,4*	*544,5*	*467,6*	*8,9*	*7,5*	*-14,1*
Altre uscite correnti	1,2	1,1	1,2	1,1	1,2	1,1	-12,3	-12,3	-12,3
Spese correnti	1.611,9	1.578,4	1.597,0	1.543,4	1.248,6	1.076,4	-2,1	-3,4	-13,8
Investimenti fissi lordi	2,6	0,4	2,3	0,1	0,8	0,0	-85,6	-97,8	-96,6
Contributi agli investimenti	19,0	2,3	19,0	2,3	19,0	2,3	-88,1	-88,1	-88,1
Spese in conto capitale	21,6	2,6	21,4	2,3	19,9	2,3	-87,8	-89,1	-88,4
SPESE FINALI	**1.633,5**	**1.581,0**	**1.618,4**	**1.545,8**	**1.268,5**	**1.078,7**	**-3,2**	**-4,5**	**-15,0**

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 nel 2016, 160,3 milioni con un aumento di oltre il 43 per cento rispetto al 2015. Sono stati registrati impegni sulla competenza per 141 milioni e pagamenti per soli 65,1, milioni in flessione rispetto al precedente esercizio di poco meno del 10 per cento. Sul risultato ha inciso il ritardo registrato dal trasferimento alle Amministrazioni regionali dei fondi stanziati per il contrasto della ludopatia.

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.

Nel corso dell'esercizio si è proceduto alla valutazione dei Piani regionali di prevenzione sulla base dei criteri stabiliti nel Documento di valutazione del Piano nazionale 2014 – 2018[1], attraverso un sistematico confronto tra Ministero e Regioni, finalizzato ad evidenziare punti di forza e criticità, nei contenuti e nei metodi, della pianificazione regionale. La valutazione ha dato esito positivo per tutte le Regioni[2].

TAVOLA 4

PREVENZIONE E PROMOZIONE DELLA SALUTE UMANA – DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp..	Pag.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	Variazioni		
Spesa per il personale	40.034	36.008	38.943	35.630	38.834	35.532	-10,1	-8,5	-8,5
di cui: imposte pagate sulla produzione	*2.427*	*2.175*	*2.377*	*2.166*	*2.377*	*2.167*	*-10,4*	*-8,9*	*-8,8*
Consumi intermedi	30.571	27.059	29.215	25.503	9.348	7.458	-11,5	-12,7	-20,2
Trasferimenti di parte corrente	41.201	97.213	34.099	79.888	24.035	22.093	135,9	134,3	-8,1
di cui: trasferimenti alle AP	*7.321*	*65.478*	*7.318*	*56.620*	*6.872*	*7.279*	*794,4*	*673,7*	*5,9*
Spese correnti	111.806	160.279	102.257	141.021	72.218	65.082	43,4	37,9	-9,9
Investimenti fissi lordi	55	39	46	6	23	6	-29,0	-86,6	-72,7
Spese in conto capitale	55	39	46	6	23	6	-29,0	-86,6	-72,7
SPESE FINALI	**111.860**	**160.318**	**102.304**	**141.027**	**72.241**	**65.089**	**43,3**	**37,9**	**-9,9**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dall'analisi dei Piani è emersa, sebbene con una rilevante eterogeneità tra le realtà regionali, una risposta dei PRP sostanzialmente coerente con l'impianto nazionale, sia nel declinare gli obiettivi fissati dal PNP, sia nel costruire la strategia attuativa del PRP attraverso una visione e conseguenti azioni "di sistema" (messa a regime di interventi di provata efficacia, intersettorialità e reti, formazione e comunicazione, ridefinizione degli assetti organizzativi e collegamento dei Piani locali ai sistemi di monitoraggio delle *performance* aziendali, potenziamento/adeguamento dei sistemi di sorveglianza, ecc.).

In linea con le indicazioni dell'OMS, il Piano predilige infatti 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[3].

---

[1] Approvato con l'Accordo Stato-Regioni del 25 marzo 2015.

[2] Il PNP rappresenta uno degli adempimenti cui sono tenute le Regioni per accedere alla quota premiale delle somme dovute a titolo di finanziamento della quota indistinta del fabbisogno sanitario e, come tale, è oggetto di verifica da parte del Comitato LEA.

[3] 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 del 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; è proseguita, infine, l'attività di supporto e monitoraggio dell'applicazione dell'art. 51 "Tutela della salute dei non fumatori" della

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). 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 e il fumo.

Per quanto riguarda la prevenzione delle malattie trasmissibili, particolare attenzione è stata dedicata al sostegno dei programmi di vaccinazione, con l'approvazione del Piano Nazionale della Prevenzione Vaccinale 2017-2019 e l'inclusione tra i Livelli Essenziali di Assistenza delle vaccinazioni già previste dal Calendario nazionale 2012-2014 (contro pneumococco e meningococco C nei nuovi nati, e HPV nelle undicenni) e delle nuove vaccinazioni previste dal PNPV.

Ciò anche alla luce della riduzione della copertura vaccinale riscontrata in questi ultimi anni che denota un calo di fiducia nelle vaccinazioni come principale strumento per prevenire casi di malattia e relative complicazioni [4]. Per contrastare tale tendenza, il Ministero della salute e le Regioni hanno adottato iniziative di comunicazione (comprese quelle di contrasto alla disinformazione) e promozione; lo sviluppo delle anagrafi vaccinali informatizzate consentirà un più completo e tempestivo monitoraggio.

E' da sottolineare al riguardo, come, secondo quanto calcolato dall'Amministrazione[5], rilevanti sono i costi della non vaccinazione, non soltanto in termini di sofferenza e, a volte disabilità o mortalità, dei soggetti che si ammalano, ma anche di maggiori spese che si riverberano, da un lato, sul sistema sanitario e, dall'altro, su famiglie e mondo produttivo.

Infine, con riferimento all'attività svolta in relazione all'afflusso migratorio, il Ministero ha collaborato con altre Amministrazioni competenti sul progetto CARE (*Common Approach for Refugees and other migrants' health*), finanziato dall'Unione europea, ai fini dello sviluppo

---

legge n. 3 del 2003, in collaborazione con il Comando dei Carabinieri per la Salute–NAS), l'abuso di alcool e le patologie da gioco d'azzardo. Per quanto riguarda il monitoraggio della dipendenza da gioco d'azzardo, non esiste ad oggi uno specifico flusso informativo che permetta di definire con precisione il volume di servizio e il numero di accessi e pazienti. Nel corso dell'esercizio sono state, pertanto, attivate le procedure necessarie per la raccolta dei dati. Con il d.m. 6/10/2016 è stato ripartito tra le Regioni e Province autonome, dall'Osservatorio istituito con d.m. del Ministero della salute di concerto con il Ministro dell'economia del 24 giugno 2015, lo specifico finanziamento di 50 milioni previsto dalla legge finanziaria per il 2015. L'erogazione delle somme avverrà previa valutazione dell'Osservatorio e approvazione del Ministero degli interventi di prevenzione, cura e riabilitazione presentati dalle Regioni.

[4] Nel caso delle vaccinazioni obbligatorie a 24 mesi, rispetto al *target* del 95 per cento raccomandato dal Ministero della Salute e dall'OMS, la copertura è passata da oltre il 96 per cento del 2011 al 93,4 del 2015. Il ritardo è poi recuperato a 36 mesi (in concomitanza con l'inizio dell'età prescolare), ma ciò non evita l'esposizione al rischio dei bambini non vaccinati. Particolarmente critica la copertura a 24 mesi per morbillo, parotite e rosolia (MRP): rispetto ad una copertura compresa tra l'85 e il 95 per cento nel 2009, nel 2014 l'intervallo risultava compreso tra l'81 e il 90 per cento. Una riduzione che riguarda tutte le Regioni, comprese Piemonte e la Lombardia che con valori poco sopra al 90 per cento si pongono in testa alla classifica nazionale, seguite da Emilia Romagna, Toscana e Umbria con l'88 per cento, a fronte dell'82,8 per cento della Liguria e l'81,4 delle Marche; nelle Regioni in Piano di rientro la percentuale è compresa tra valori poco sopra l'83,2 per cento della Calabria e della Campania all'88,5 per cento del Lazio. Anche la copertura per vaccinazione antinfluenzale negli anziani presenta valori non adeguati rispetto alla soglia del 75 per cento consigliata e al 66 per cento raggiunto nel 2008-2009: in quasi tutte le Regioni, in Piano e non, nel 2014 la copertura è risultata inferiore al 50 per cento della popolazione, con punte minime in Abruzzo (38,5 per cento) e in Sardegna (40,6 per cento). Migliori, ma comunque inadeguati, i risultati dell'Umbria (61,8 per cento), nonché del Veneto, Campania e Calabria che si situano intorno al 53 per cento. Tale insufficiente copertura è posta in relazione alla più elevata morbilità rilevata in questi ultimi anni, con conseguenze particolarmente gravi per gli anziani e le persone affetti da patologie croniche preesistenti.

[5] Vedi Ministero della salute, PNPV 2016-2018, sezione dedicata ai costi della mancata vaccinazione.

e realizzazione di una *Survey* sulle politiche vaccinali nazionali/regionali indirizzate ai migranti e sull'applicazione delle stesse a livello locale.

Sempre nel campo della lotta alle malattie infettive, sono state svolte le attività di sorveglianza in collaborazione con l'OMS e sono proseguite le attività di controllo dei diversi aspetti dell'infezione HIV e della patologia AIDS.

Quanto alle possibili emergenze sanitarie derivanti da atti deliberati, nell'ambito del supporto alle attività di prevenzione concernenti il terrorismo chimico, fisico e biologico, l'Amministrazione ha mantenuto la gestione della Scorta Nazionale Antidoti – SNA, ovvero la scorta strategica di presidi farmacologici atti a mitigare le conseguenze dell'impiego di aggressivi chimici.

In materia di prevenzione delle malattie croniche non trasmissibili, particolare attenzione è stata diretta alle strategie contro il cancro, sviluppando i programmi di *screening* e promuovendo le reti oncologiche, con iniziative e programmi sia nazionali che nell'ambito della Comunità europea. Gli strumenti di pianificazione operativi nel 2016 sono stati il Piano nazionale della Prevenzione e il Piano oncologico e le Reti oncologiche. Per quanto riguarda il PNP, quello vigente ha fortemente integrato gli interventi di prevenzione secondaria con le azioni di prevenzione primaria; ciò sia per quanto attiene al tema, che riguarda tutti i tumori, degli stili di vita salutari (di cui al programma Guadagnare salute), sia per il caso delle vaccinazioni. Per quanto riguarda i programmi di *screening* oncologici, nonostante i progressi, si evidenzia il permanere di livelli inadeguati in numerose Regioni meridionali: come si evince dall'ultimo aggiornamento degli indicatori relativi alla quota di residenti che hanno effettuato test in programmi organizzati, le criticità dipendono sia da una percentuale di estensione alla partecipazione (numero di inviti rispetto alla popolazione *target*) ancora molto inferiore all'obiettivo del 100 per cento, sia da un'adesione (numero di soggetti sottoposti a *screening* rispetto al numero dei soggetti invitati) spesso estremamente contenuta.

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.

Gli USMAF svolgono i controlli al momento dell'arrivo in porto delle navi che hanno effettuato il recupero in mare dei migranti nell'ambito del Dispositivo *Frontex Plus* (*Triton*, ecc). In alcuni casi le operazioni cominciano già a bordo, per stabilire 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 Servizio di emergenza territoriale 118) e altri Enti come la Croce Rossa, viene realizzata una sorta di piattaforma sanitaria. 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[6].

In tale fase, le maggiori problematicità sono legate all'enorme flusso di migranti a fronte di strutture di accoglienza di capienza limitata e di un personale insufficiente, tenuto conto che gli sbarchi sono a carico degli USMAF delle Regioni costiere meridionali (Sicilia e Calabria e, negli ultimi tempi, anche Puglia e Campania): oltre 133.000 gli arrivi nel 2015 e oltre 171.000 nel 2016, di cui circa 26.000 minori non accompagnati[7].

---

[6] E' da notare che le condizioni sanitarie riscontrate più frequentemente sono legate soprattutto alle condizioni disagiate prima e durante i viaggi piuttosto che a malattie infettive che, nella maggior parte dei casi, sono prontamente controllabili con semplici misure di profilassi e di terapia.

[7] Particolare attenzione è prestata ai minori non accompagnati, poiché il loro arrivo determina la necessità dell'accertamento della loro età. Si è pertanto proceduto alla revisione del dPCM n. 234 di attuazione dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24 ed è stato predisposto il "Protocollo multidisciplinare per l'accertamento dell'età dei minori non accompagnati" con lo scopo di estendere le norme previste dal dPCM anche ai minori che non siano vittime di tratta, al fine di consentire l'univoca applicazione di una procedura efficace per l'accertamento dell'età.

Al fine di assicurare una primissima assistenza psico-sanitaria, comprensiva di triage sanitario ed individuazione delle vulnerabilità immediatamente rilevabili, in complementarietà con gli interventi di ricerca e soccorso in mare, nel 2016 è stato avviato il progetto denominato PASSIM (Primissima Assistenza Sanitaria nel Soccorso in Mare), finanziato con risorse messe a disposizione dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020; per tale progetto il Ministero della Salute, su delega del Ministero dell'interno destinatario dei suddetti Fondi Europei, garantisce il coordinamento tecnico e la formazione sanitaria delle componenti operanti a bordo delle unità navali[8].

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[9]. Interessante, sotto questo profilo, il progetto, in corso di sperimentazione e implementazione, del Ministero della salute per la realizzazione di una Cartella Sanitaria in formato elettronico. L'obiettivo è quello della tracciabilità delle informazioni rilevanti, nel rispetto della riservatezza prevista dalla normativa, grazie alla raccolta dei dati sanitari scaturiti dal triage, attraverso un sistema informatizzato ed un meccanismo di accesso allo stesso che permetta agli operatori sanitari, lungo tutta la filiera dell'accoglienza, di consultare il dato raccolto evitando duplicazioni di interventi o, peggio, mancanza di interventi[10].

3.1.2. "Sanità pubblica veterinaria"

Il programma ha potuto contare nel 2016 su 37 milioni con una flessione del 16,5 per cento rispetto al 2015 (44,4 milioni). Sono state impegnate somme per 35,5 milioni e pagate per 30,2. I redditi da lavoro assorbono la gran parte delle risorse (circa il 75 per cento degli stanziamenti e degli impegni) e dei pagamenti (l'89,5 per cento). Continuano a ridursi nell'anno le risorse destinate alla sorveglianza epidemiologica.

TAVOLA 5

SANITÀ PUBBLICA VETERINARIA – DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanz. def.		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp. comp.	Pag. comp.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	variazioni		
Spesa per il personale	31.806	27.754	31.298	27.089	31.234	27.036	-12,7	-13,4	-13,4
di cui: imposte pagate sulla produzione	*1.301*	*1.051*	*1.290*	*1.033*	*1.290*	*1.033*	*-19,2*	*-19,9*	*-19,9*
Consumi intermedi	11.983	8.752	11.274	7.943	6.917	3.169	-27,0	-29,5	-54,2
Trasferimenti di parte corrente	528	529	515	498	-	-	0,3	-3,4	
di cui: trasferimenti alle AP	*528*	*529*	*515*	*498*	-	-	*0,3*	*-3,4*	
Spese correnti	44.317	37.035	43.087	35.529	38.151	30.204	-16,4	-17,5	-20,8
Investimenti fissi lordi	37	13	25	-	25	-	-63,7	-100,0	-100,0
Spese in conto capitale	37	13	25	-	25	-	-63,7	-100,0	-100,0
SPESE FINALI	**44.354**	**37.049**	**43.111**	**35.529**	**38.176**	**30.204**	**-16,5**	**-17,6**	**-20,9**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

[8] Sempre in tale contesto, al fine di garantire interventi appropriati ed uniformi su tutto il territorio nazionale, sono state prodotte e inoltrate all'attenzione della Conferenza Stato-Regioni, per acquisirne il necessario parere, prima della sua adozione con Decreto ministeriale, le Linee d'indirizzo relative agli interventi di assistenza, riabilitazione e trattamento dei disturbi psichici dei rifugiati e delle persone che hanno subito forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, compresi eventuali programmi di formazione e aggiornamento specifici rivolti al personale sanitario, previste dall'art. 27 del d.lgs. 2007, n. 251, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18.

[9] Sulla base dell'Accordo Stato-Regioni del dicembre 2012, relativo all'applicazione da parte delle Regioni e Province autonome della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera, ai migranti irregolari 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.

[10] La definizione di una cartella sanitaria del migrante, da realizzarsi anche su supporto informatico da consegnare al migrante perché la porti con sé nei successivi spostamenti, è anche una delle attività previste all'interno del progetto della Commissione europea – CARE (*Common Action for Refugees' and other migrants' health*), avviato nel 2016 con il coordinamento assegnato a INMP.

Nel corso del 2016 sono proseguiti i programmi di sorveglianza delle malattie infettive e l'aggiornamento dei piani annuali di controllo. Relativamente alle misure che ricevono un cofinanziamento comunitario, è stata presentata alla Commissione europea la rendicontazione dell'attività svolta nel 2015 e quella programmata per l'esercizio in corso. Sono proseguiti, inoltre, i 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, sia con l'implementazione delle anagrafi zootecniche[11], che con il rafforzamento della tracciabilità degli animali attraverso la previsione dell'obbligo[12] per le Regioni alla compilazione informatizzata, a decorrere da settembre 2017, dei moduli relativi al trasporto degli stessi[13].

Rilevante l'attività volta alla ricognizione della normativa esistente nel settore dei dispositivi medici veterinari (DMV). L'indagine, condotta a livello europeo[14], ha evidenziato l'assenza di regolamentazione nella maggior parte dei Paesi Ue e l'urgenza di giungere al più presto ad una disciplina specifica e armonizzata a livello comunitario. Il vuoto normativo ha generato ripercussioni in termini di immissione in commercio di prodotti non testati su animali o di utilizzo in ambito veterinario di prodotti e strumenti per l'uso umano; al tempo stesso, l'assenza di una chiara definizione di tali dispositivi e dell'esatta categorizzazione dei prodotti anche in considerazione delle sostanze in essi contenute influisce negativamente sulla vigilanza, con possibili rischi sulla salute animale e umana. La ricognizione ha fatto emergere, infatti, l'esistenza di un mercato illecito di prodotti a base di sostanze commercializzate come DMV aventi indicazioni terapeutiche tipiche del farmaco, tra cui i prodotti dermatologici, oftalmologici, stomatologici e gastroprotettori, utilizzati su animali destinati alla filiera alimentare. Nell'ambito dell'apposito Gruppo di lavoro è stata, pertanto, valutata positivamente la predisposizione di *Linee guida* nazionali che, fatte salve le norme europee e nazionali in materia di medicinali veterinari, consentirebbero di dare avvio ad un processo di verifica e categorizzazione dei dispositivi veterinari come già avviene per i dispositivi medici.

Per quanto concerne il controllo delle attività di produzione dei medicinali veterinari, nel corso del 2016 è stato eseguito il programma annuale di ispezioni presso le officine di fabbricazione degli stessi ai fini del rilascio delle autorizzazioni per la produzione[15]. In generale, tutti i siti di produzione per i quali si è concluso l'iter di revisione periodica hanno ottenuto il certificato di conformità alle Norme di buona fabbricazione (NBF) e non sono stati adottati provvedimenti restrittivi di sospensione o revoca in seguito a non conformità critiche rilevate nel corso delle ispezioni.

3.1.3. "Programmazione del SSN per l'erogazione dei LEA"

Al programma sono stati destinati, nel 2016, 691,3 milioni (con una flessione di circa il 13 per cento rispetto al 2015). Un calo che si accentua guardando alla spesa in conto capitale, in riduzione di oltre l'88 per cento. La riduzione riguarda soprattutto i trasferimenti alle famiglie (-

---

[11] In particolare di quella apistica e avicola. E' stato inoltre predisposto lo schema di decreto ministeriale, da sottoporre all'esame della Conferenza Stato-Regioni, al fine di regolamentare l'attivazione di un'ulteriore sezione dell'anagrafe zootecnica relativa agli allevamenti di conigli, chiocciole e animali selvatici.

[12] D.m. 28 giugno 2016.

[13] Al momento, l'utilizzo del modello informatizzato è obbligatorio per i territori non ufficialmente indenni da brucellosi e tubercolosi. Alla data del 31 dicembre 2016 si è registrato un utilizzo superiore al 70 per cento per Basilicata, Calabria, Puglia con punte fino all'85 per la Campania, mentre la Sicilia raggiunge livelli percentuali pari al 100 per cento grazie ad un ricorso alla procedura informatizzata consolidato da più anni.

[14] *Coordination Group for Mutual Recognition and Decentralised Procedures – Veterinary (CMDv)* e Responsabili delle Agenzie Veterinarie (CVO).

[15] Nel 2016 sono state effettuate n. 35 ispezioni di revisione periodica, n. 5 ispezioni di nuova attivazione e n. 1 ispezione di *follow-up* dei siti di fabbricazione dei medicinali e sostanze farmacologicamente attive ad uso veterinario.

32,5 per cento) per il forte calo delle somme destinate al rimborso delle cure sostenute all'estero. Di rilievo per la dimensione, oltre perché a fronte di un ampliamento dei compiti inseriti nel programma, risulta il calo della spesa per redditi (-36,3 per cento nell'anno) indicativo di una difficoltà operativa che non riguarda solo questo programma. Analoghi tassi di riduzione hanno registrato sia gli impegni che i pagamenti.

TAVOLA 6

PROGRAMMAZIONE DEL SSN PER L'EROGAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA

DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp. comp.	Pag. comp.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	variazioni		
Spesa per il personale	8.796	5.603	8.603	5.571	8.590	5.578	-36,3	-35,2	-35,1
di cui : imposte pagate sulla produzione	*534*	*340*	*518*	*329*	*526*	*340*	*-36,4*	*-36,4*	*-35,4*
Consumi intermedi	8.210	8.944	8.081	8.473	2.366	1.736	8,9	4,8	-26,6
Trasferimenti di parte corrente	755.611	673.462	755.535	667.668	657.260	492.387	-10,9	-11,6	-25,1
di cui: trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche	*501.516*	*501.891*	*501.498*	*501.868*	*403.725*	*327.049*	*0,1*	*0,1*	*-19,0*
Altre uscite correnti	1.200	1.053	1.200	1.053	1.200	1.053	-12,3	-12,3	-12,3
Spese correnti	773.816	689.061	773.419	682.764	669.416	500.754	-11,0	-11,7	-25,2
Investimenti fissi lordi	20	8	15	8	15	-	-58,7	-45,9	-100,0
Trasferimenti di parte capitale	18.978	2.222	18.978	2.222	18.978	2.222	-88,3	-88,3	-88,3
Spese in conto capitale	18.997	2.230	18.992	2.230	18.992	2.222	-88,3	-88,3	-88,3
SPESE FINALI	**792.814**	**691.291**	**792.411**	**684.994**	**688.408**	**502.976**	**-12,8**	**-13,6**	**-26,9**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Oltre alla revisione dei livelli essenziali di assistenza il cui iter di approvazione ha interessato tutto l'esercizio, nell'anno era prevista la definizione della metodologia per il loro continuo aggiornamento e l'individuazione delle tariffe relative alle nuove prestazioni di specialistica ambulatoriale e protesica inserite nel nuovo schema di dPCM dei LEA. A questo scopo, la legge di stabilità per il 2016 ha disposto l'istituzione della Commissione con il compito di formulare annualmente una proposta di aggiornamento dei Lea, anche in relazione all'evoluzione scientifica e tecnologica. La Commissione è stata costituita con decreto del Ministro della salute del 16 giugno 2016, ma è divenuta operativa dal successivo ottobre.

Particolarmente complesso si è rivelato il percorso di definizione delle tariffe delle prestazioni di specialistica ambulatoriale e di assistenza protesica che doveva realizzarsi entro il 30 settembre, e dell'assistenza ospedaliera per acuti e per post acuti la cui definizione era prevista entro l'anno. Per la specialistica ambulatoriale, l'impostazione del lavoro ha visto il coinvolgimento di soggetti istituzionali del SSN, insieme alle realtà produttive e alle comunità scientifiche, i rappresentanti delle Regioni Veneto, Emilia Romagna, Umbria, Basilicata e Marche. Il lavoro ha comportato l'esame dei codici regionali delle prestazioni che non corrispondono a quelli del nomenclatore vigente (NV) e spesso rappresentano prestazioni con descrizione diversa da regione a regione; la base dati di partenza dal flusso informativo TS ha evidenziato circa 38 mila codici regionali diversi.

Complesso si è rivelato anche l'aggiornamento delle tariffe per la protesica. Il settore include, infatti, un ampio ed eterogeneo spettro di prodotti utilizzati in contesti assai diversi tra loro ed è caratterizzato da un'offerta prevalentemente composta da operatori di natura commerciale, comportando quindi difficoltà a individuare fonti informative affidabili e consistenti. Sono 1062 i codici del nuovo nomenclatore. Per le valutazioni di impatto, poi, la Commissione incaricata ha dovuto far riferimento ai dati di consumo a livello locale.

Nel 2016, è stato elaborato lo schema del decreto ministeriale di 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 relativi ai tre macro-livelli di assistenza e ai

singoli LEA ad essi afferenti[16]. Il progetto include, altresì, la valutazione dei Percorsi Diagnostici Terapeutici Assistenziali (PDTA), trasversali rispetto ai livelli di assistenza, con una specifica attenzione all'omogeneità interna alle Regioni, all'equità sociale, alla qualità percepita e all'umanizzazione delle cure[17]. Nel corso dell'esercizio tali indicatori sono stati utilizzati in via sperimentale al fine di valutare il funzionamento del NSG, le sue potenzialità e i punti critici[18].

Come si diceva in precedenza, il Patto prevedeva 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 sanitari delle Regioni ed indicatori epidemiologici territoriali.

L'attività di revisione dei criteri non si è conclusa. Come sottolineato già lo scorso anno, il lavoro era stato sospeso in seguito alla acquisizione dell'Intesa sancita in Conferenza Stato-Regioni il 2 luglio 2015 ove si era convenuto che, sia per l'anno 2015 che per il 2016, le risorse fossero ripartite in base ai criteri previsti dal decreto legislativo n. 68, tuttora vigenti e riferiti alle classi di età. Il decreto-legge 24 giugno 2016, n. 133 ha più di recente fissato al 15 febbraio il termine per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard. Anche per l'anno 2017 non è stato possibile adottare nuovi criteri di riparto.

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[19], che delle

---

[16] Il NSG si articola in un macro-insieme di indicatori relativi ai tre macro-livelli di assistenza e ai singoli LEA ad essi afferenti che 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.

[17] Un gruppo di lavoro specifico, composto da clinici ed esperti epidemiologici e bio-statistici ha elaborato un manuale operativo per la valutazione dei PDTA relativi alle patologie BPCO, scompenso cardiaco, diabete e tumori. Il documento è stato sottoposto a FISM e FNOMCEO per la condivisione con le Società scientifiche e gli Ordini professionali e successivamente revisionato alla luce delle osservazioni pervenute.

[18] Nel 2016 è stata effettuata una sperimentazione sul sottoinsieme di indicatori di valutazione dei LEA, testando su ciascun indicatore il seguente percorso di analisi:

1. calcolo serie temporale 2010-2014;
2. identificazione della soglia di garanzia minima e definizione del peso;
3. analisi della forma (individuazione della funzione di valorizzazione) e calcolo dei punteggi (da 0 a 100) al 2014;
4. analisi del *trend* e calcolo di una penalizzazione/premialità;
5. calcolo dei punteggi;
6. calcolo della variabilità intra-regionale (coefficiente MOR).

I risultati di tale sperimentazione hanno permesso di verificare la fattibilità di tutte le fasi del percorso su tutti gli indicatori, con alcune eccezioni: per circa la metà di questi, l'assenza di norme con valori di riferimento ha permesso di individuare una soglia di garanzia orientativa soltanto a partire dai parametri di riferimento utilizzati nella griglia LEA, senza tuttavia inficiare la costruzione della funzione di valorizzazione; circa un terzo degli indicatori del sottoinsieme è rilevato con flussi informativi di più recente attivazione, le cui serie temporali calcolabili non coprono il quinquennio 2010-2014: per tali indicatori, si è proceduto a simulare il calcolo della penalizzazione/premialità in funzione delle variazioni nel solo biennio 2013-2014; infine, il calcolo della variabilità intra-regionale è, al momento, possibile solamente per un limitato numero di indicatori dell'assistenza ospedaliera.

[19] 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.

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. Nessun progresso significativo è stato tuttavia compiuto nel corso dell'esercizio. Non ancora approvata, infatti, la proposta del gruppo di lavoro, costituito da rappresentanti dei Ministeri della salute e dell'economia, delle Regioni e di AGENAS, di correlare l'entità della quota di partecipazione dovuta sia per l'assistenza specialistica che per la farmaceutica al Reddito equivalente (RE), ferma restando l'esenzione per alcune patologie.

Passi avanti sono stati compiuti nella riorganizzazione dell'assistenza primaria, ed in particolare nel consolidamento dei legami tra ospedale e territorio. Nell'anno 2016 è continuato il processo di riorganizzazione delle reti ospedaliere in attuazione del d.m. 70/2015[20] e, in quest'ambito, anche il monitoraggio (i cui esiti rilevano ai fini delle valutazioni degli adempimenti LEA) del rispetto delle soglie di accreditabilità fissate in 60 posti letto per acuti, in strutture ospedaliere private che non siano state interessate da forme di aggregazione, processi di fusione o di riconversione. Le problematiche relative a tali questioni sono state oggetto di studio da parte di appositi gruppi di lavoro interistituzionali, al fine di elaborare proposte dirette a superare le criticità rilevate. Oltre ai ritardi nelle procedure di accreditamento, l'attenzione si è focalizzata sulle tematiche relative alla negoziazione con gli erogatori privati per l'acquisto di prestazioni e alla riorganizzazione delle reti laboratoristiche. Tale attività ha portato all'inserimento da parte delle Regioni, nei Programmi Operativi 2016-2018, di specifiche azioni che costituiranno oggetto di monitoraggio da parte dei Ministeri e dei Tavoli di verifica.

Il decreto ministeriale n. 70/2015, nel programmare una riqualificazione sostenibile dei servizi sanitari regionali, ha previsto un modello di cooperazione tra le strutture erogatrici che devono avere ruoli specifici e strutturati secondo livelli gerarchici definiti in base a caratteristiche standard quali il bacino di utenza, i volumi di attività erogati, gli esiti delle cure.

Il Regolamento, pur focalizzandosi sulla riorganizzazione dell'assistenza ospedaliera, pone in luce la rilevanza del ruolo degli strumenti di continuità assistenziale fra ospedale e territorio, sottolineando come la riorganizzazione della rete ospedaliera rischia, da sola, di risultare insufficiente a garantire risposte coerenti con i bisogni di salute, qualora non venga affrontato anche il vasto capitolo del potenziamento delle strutture territoriali, il cui efficiente funzionamento non può che esercitare positive ricadute sul grado di appropriatezza dell'utilizzo del sistema ospedaliero.

I modelli organizzativi previsti dalla normativa vigente (Aggregazioni Funzionali Territoriali (AFT) della Medicina Generale e della Pediatria di Libera Scelta, e Unità Complesse di Cure Primarie (UCCP)) sono stati programmati e attivati in quasi tutte le Regioni mediante atti formali di programmazione specifici. Sono state individuati complessivamente 2446 modelli organizzativi monoprofessionali riconducibili alle AFT (per lo più di medicina generale) e 440 modelli organizzativi multiprofessionali. I primi sono stati individuati in 13 Regioni su 16, pari all'82 per cento. E i secondi sono stati individuati in 7 Regioni su 16, pari al 44 per cento.

La continuità delle cure con la presa in carico del paziente da parte dei servizi territoriali, come conseguenza di dimissione ospedaliera, è tuttavia una procedura che oggi viene applicata in maniera disomogenea sul territorio. Infatti, pur essendo considerata un percorso di buone pratiche, condiviso a livello nazionale, permangono tuttora aree del territorio nelle quali tale procedura o modalità organizzativa è scarsamente attuata, e ciò nonostante la maggior parte delle Regioni abbia normato con propria deliberazione le procedure per la continuità ospedale-

[20] Il d.m. n. 70 del 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, riguardo alle quali è stata definita la modalità operativa per la selezione. Dalle ultime indagini effettuate che i soggetti definitivamente accreditati rappresentano oltre l'80 per cento del totale. In generale, il processo risulta più rallentato per le strutture sociosanitarie per i processi di riorganizzazione in atto, mentre nell'area ospedaliera rimangono alcune criticità limitate ad aspetti di contenzioso e di riconversione.

domicilio, in alcuni casi limitatamente a specifiche condizioni cliniche (es. anziano con frattura del femore) o percorsi diagnostici terapeutici, in altri casi nell'ambito della più generale presa in carico della persona non autosufficiente con problematiche complesse e bisogni di assistenza sociosanitaria.

Per affrontare tale disomogeneità ed introdurre un principio di garanzia a livello nazionale, nel dPCM di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza si prevede esplicitamente che il servizio sanitario nazionale debba assicurare la continuità tra l'assistenza ospedaliera e l'assistenza territoriale a domicilio, e che nell'ambito dell'assistenza ospedaliera, il medico specialista in riabilitazione, nel predisporre il progetto riabilitativo durante il ricovero in riabilitazione e lungodegenza post-acuzie, debba attivare la presa in carico dei servizi territoriali domiciliari, residenziali e semiresidenziali per le esigenze riabilitative successive alla dimissione. Il dPCM individua, inoltre, una ampia gamma di "strutture intermedie" destinate ad accogliere temporaneamente le persone dimesse dall'ospedale ma non ancora in grado di rientrare al proprio domicilio, sia per esigenze di carattere strettamente sanitario sia per esigenze di natura riabilitativa. Più in generale, il decreto prevede che i servizi distrettuali collaborino con gli altri servizi ospedalieri e distrettuali per l'assistenza sociosanitaria alle diverse tipologie di pazienti (famiglie e minori, non autosufficienti, disabili, dipendenti patologici, con disturbi mentali, minori con disturbi in ambito neuropsichiatrico).

Ancora in fase di studio l'applicazione della Telemedicina all'assistenza territoriale. Essa dovrebbe puntare, con il contributo delle Farmacie di comunità, a favorire l'ampliamento dell'offerta di servizi, il migliore utilizzo delle risorse disponibili, anche professionali, evitando la duplicazione delle prestazioni e l'adozione e diffusione di nuove tecnologie, quali il Fascicolo sanitario elettronico (FSE) e il Dossier farmaceutico, a supporto della gestione territoriale (e domiciliare) del farmaco e dei dispositivi medici.

Va rilevato che per il monitoraggio e la valutazione dell'erogazione dell'assistenza primaria è stato previsto un nuovo flusso informativo per la rilevazione dell'attività di assistenza sanitaria di base svolta dai Medici di medicina generale e dai Pediatri di libera scelta. Flusso che andrebbe a integrare quello relativo all'attività prescrittiva dei medici, già monitorata dai flussi informativi dell'assistenza specialistica ambulatoriale e dell'assistenza farmaceutica. L'obiettivo è quello di rilevare le condizioni socio-sanitarie dei pazienti e gli eventi che motivano la richiesta di cure, nonché l'attività effettivamente svolta dai sanitari, sia al proprio studio sia al domicilio del paziente (visite, prestazioni terapeutiche, consulto con lo specialista, vaccinazioni, certificati, ecc.).

Nel corso del 2016 è proseguito l'*iter* normativo dello schema di decreto di natura regolamentare, che modifica il flusso informativo sui dimessi dagli istituti di ricovero pubblici e privati. L'iter si è concluso a dicembre con la pubblicazione del decreto ministeriale 7 dicembre 2016, n. 261. Il provvedimento integra e aggiorna le informazioni della SDO, aggiungendo una serie di variabili che, nelle intenzioni dell'Amministrazione, dovranno fornire un contributo sostanziale per monitorare e valutare l'assistenza del percorso nascita, individuare tutte le unità operative che erogano le prestazioni all'interno di un unico ricovero (e non solo quella di dimissione), caratterizzare le reali condizioni del paziente allo scopo di meglio valutare l'appropriatezza delle prestazioni erogate, monitorare il rispetto degli standard dei volumi di attività chirurgica per unità operativa e per operatore e stimare con maggiore accuratezza gli esiti degli interventi sanitari e gli indicatori di qualità dell'assistenza erogata.

In base a quanto previsto dalla legge n. 208 del 2015 art. 1 commi 541 lettera b), 542, 543 e 544, tutte le Regioni e le Province autonome sono state chiamate a predisporre un piano concernente il fabbisogno di personale per garantire il rispetto delle disposizioni dell'Unione europea in materia di articolazione dell'orario di lavoro. E' stato disposto, inoltre, che gli enti del Servizio sanitario nazionale possano indire, entro il 31 dicembre 2016, e concludere, entro il 31 dicembre 2017, procedure concorsuali straordinarie per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, necessario a far fronte alle eventuali esigenze emerse in relazione alle valutazioni operate nel piano di fabbisogno del personale. Nel corso del 2016, ai fini della valutazione da parte dei Tavoli, è stata messa a punto una metodologia, elaborata da

gruppi tecnici che a partire da novembre 2016 è stata applicata ai dati di personale forniti dalle singole Regioni al fine di verificarne congiuntamente l'applicabilità nei diversi contesti organizzativi regionali.

La legge n. 208 del 28 dicembre 2015 (legge di stabilità 2016), ai commi 522-547 ha previsto che le Regioni individuino le Aziende ospedaliere pubbliche (AO), le Aziende ospedaliere universitarie (AOU), gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici (IRCCS) o altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura, che presentano uno scostamento tra costi e ricavi pari o superiore al 10 per cento dei ricavi o in valore assoluto di almeno 10 milioni e/o il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure. Gli enti così individuati devono presentare alla Regione un piano di rientro di durata non superiore al triennio, che contenga misure idonee al superamento degli squilibri economico-finanziario e patrimoniale e al miglioramento della qualità delle cure o all'adeguamento dell'offerta. Con il decreto del Ministro della salute, il 21 giugno 2016 sono state approvate la metodologia per l'individuazione dei costi e dei ricavi da considerare ai fini della determinazione dello scostamento, la metodologia per l'individuazione degli ambiti assistenziali e la definizione dei parametri di riferimento relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, le Linee guida per la predisposizione dei Piani. E' stata data facoltà alle Regioni e Province autonome di sottoporre alla valutazione del Ministero della salute situazioni particolari che rendano necessari provvedimenti regionali[21]. Per l'individuazione degli ambiti assistenziali e la definizione dei parametri di riferimento relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, si dovrà partire dalla valutazione più recente disponibile desunta dal Piano nazionale esiti che, nell'edizione 2016, presenta alcune sostanziali integrazioni rispetto alle precedenti edizioni.

Una particolare attenzione merita infine l'assistenza sanitaria da e per l'estero[22]. Tale assistenza genera crediti e debiti che vengono regolati tra gli Stati in base alle disposizioni comunitarie ed internazionali[23] e, per quanto riguarda gli aspetti amministrativo-contabili tra Stato e Regioni italiane, in base alla normativa nazionale[24].

In particolare, il decreto legislativo n. 38 del 2014 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 i casi nei quali non può essere rifiutata o

---

[21] Ad inizio 2017 i Ministeri della salute e dell'economia e finanze hanno incontrato alcune delle Regioni che lo avevano chiesto formalmente. Le Regioni per le quali l'istruttoria è conclusa sono quattro (Friuli. Emilia, Basilicata e Sardegna). Per le restanti Regioni che hanno fatto richiesta (Puglia, Sicilia), l'istruttoria è ancora in corso. Per altre regioni (Piemonte, Toscana Umbria, Lazio, Campania e Calabria) la situazione è attestata da specifici provvedimenti regionali formali. Solo le regioni Lombardia e Liguria, ad oggi, non hanno ancora adottato il provvedimento formale di individuazione delle aziende ai sensi dell'articolo 1, comma 524 della legge n. 208 del 2015.

[22] 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.

[23] La legge n. 883 del 1978 all'articolo 6 sancisce la competenza dello Stato in materia di "mobilità sanitaria". A livello comunitario, la materia è disciplinata dalle direttive 2011/24/UE sull'assistenza sanitaria transfrontaliera e 2012/52/UE sul riconoscimento delle ricette mediche emesse in un altro Stato membro, recepite con i decreti legislativi n. 38 e n. 67 del 2014.

[24] 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. Ai fini del calcolo del rimborso, secondo quanto previsto dall'art. 7, par. 3 e 4, della Direttiva 2011/24/UE, la copertura non può superare il costo effettivo dell'assistenza sanitaria ricevuta.

viceversa deve essere rifiutata[25]; 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.

Tale disciplina è al momento in via di revisione alla luce della ri-definizione e aggiornamento dei LEA.

3.1.4 "Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici…"

Per questo programma di spesa sono stati stanziati, nel 2016, 18,2 milioni, dei quali 16,6 impegnati. Le risorse gestite riguardano quasi esclusivamente spesa corrente e sono destinate principalmente a consumi intermedi e a redditi da lavoro. La variazione più consistente rispetto al 2015, sia in termini di stanziamenti che di impegni e pagamenti, riguarda le risorse trasferite alle Regioni, incrementate di 1 milione, da destinare alla revisione dei medicinali per i pazienti affetti da asma (cap. 3439).

TAVOLA 7

REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA IN MATERIA DI PRODOTTI FARMACEUTICI
DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp. comp.	Pag. comp.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	variazioni		
Spesa per il personale	8.001	6.810	7.922	6.643	7.940	6.628	-14,9	-16,1	-16,5
di cui: imposte pagate sulla produzione	*487*	*416*	*444*	*360*	*444*	*360*	*-14,6*	*-18,8*	*-18,8*
Consumi intermedi	11.118	10.221	11.013	8.786	2.329	1.491	-8,1	-20,2	-36,0
Trasferimenti di parte corrente	61	1.140	61	1.140	61	1.140	1754,5	1755,5	1755,5
di cui: trasferimenti alle AP	*61*	*1.140*	*61*	*1.140*	*61*	*1.140*	*1754,5*	*1755,5*	*1755,5*
Spese correnti	19.180	18.171	18.996	16.569	10.331	9.258	-5,3	-12,8	-10,4
Investimenti fissi lordi	21	12	17	-	9	-	-43,9	-100,0	-100,0
Spese in conto capitale	21	12	17	-	9	-	-43,9	-100,0	-100,0
SPESE FINALI	**19.201**	**18.183**	**19.013**	**16.569**	**10.340**	**9.258**	**-5,3**	**-12,9**	**-10,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tra gli obiettivi operativi del programma ha avuto particolare rilievo anche nel 2016 il lavoro di individuazione e implementazione delle metodologie applicate alla valutazione delle tecnologie sanitarie innovative, considerata ormai una *best practice* a livello europeo. Attraverso l'attività della Cabina di regia (istituita con decreto del Ministro della salute del 12 marzo 2015), il Ministero provvede, in attuazione dell'art. 26 del Patto per la salute 2014-16, a definire le priorità assistenziali e costituire una rete nazionale per la definizione e l'utilizzo di strumenti per il governo dei dispositivi medici e per *Health Technology Assessment* (Programma nazionale di HTA dei dispositivi medici). La Cabina di regia si occupa anche di trasferire le metodologie HTA sviluppate a livello europeo ai diversi soggetti che operano a livello nazionale al fine di ottenere certezza di riferimenti e omogeneità di comportamenti. Lo sviluppo del programma nazionale HTA si riflette positivamente anche sulla razionalizzazione della spesa dal momento che le nuove tecnologie vanno spesso a sostituire medicinali obsoleti ben più costosi. Nel 2016 è stato inoltre costituito il Gruppo di lavoro "Metodi, Formazione e Comunicazione" che ha avviato i lavori per predisporre documenti riguardanti in particolare

[25] Il decreto n. 38 del 2014 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. Secondo i dati raccolti dal NCP, nel corso del 2015, ultimo esercizio per cui si dispongono dati definitivi, sono state negate 70 richieste di autorizzazione preventiva a fronte di 194 domande e 44 richieste di rimborso a fronte di 127 domande.
Nel 2016 è stato elaborato uno schema di decreto ministeriale avente natura regolamentare per individuare le prestazioni sottoposte ad autorizzazione preventiva e le modalità per l'aggiornamento delle stesse. In particolare si prevede di sottoporre ad autorizzazione preventiva i ricoveri ospedalieri che richiedono almeno un pernottamento e le prestazioni ambulatoriali terapeutiche o di diagnostica strumentale che richiedono l'utilizzo di infrastrutture sanitarie o di apparecchiature mediche altamente specializzate e costose. Non è stato ancora avviato l'iter di approvazione in quanto le prestazioni sopra indicate sono in fase di ridefinizione, nell'ambito del dPCM sui nuovi LEA.

metodi tecnici per le valutazioni di impatto degli investimenti e per l'individuazione delle tecnologie *cost-saving*, integrazione dei risultati di HTA nelle decisioni di acquisto, analisi e valutazione delle richieste di acquisto di dispositivi medici. E' proseguita, poi, l'attività di aggiornamento della classificazione nazionale dei dispositivi medici da parte del Comitato tecnico sanitario. Il lavoro svolto nell'anno ha portato all'approvazione delle "Modifiche e aggiornamenti alla Classificazione Nazionale dei Dispositivi medici" (con decreto del Ministro della salute dell'8 giugno 2016). Le classi interessate dalle modifiche sono state lo strumentario chirurgico, le medicazioni e i guanti. Si procede tuttavia alla modifica solo nella misura in cui ciò possa assicurare omogeneità di sviluppo dell'impianto classificatorio e ampliamento della copertura dei settori dei dispositivi medici, ovvero una più corretta individuazione dei dispositivi in ambito di gara pubblica al fine di indurre scelte di spesa sanitaria più efficienti. E' stato inoltre approvato un documento di indirizzo per la stesura uniforme dei capitolati di gara: ciò dovrebbe consentire la semplificazione dell'attività di predisposizione della documentazione con conseguente abbattimento del contenzioso. La banca dati dei dispositivi medici costituisce un *unicum* in Europa e ad essa va ora ad aggiungersi il nuovo sistema informativo sulla *dispovigilance* in fase di realizzazione: un sistema di rete che dovrà consentire lo scambio tempestivo e capillare delle informazioni riguardanti incidenti che coinvolgono i dispositivi medici. L'attività di vigilanza sui farmaci e sui dispositivi si estende, come noto, anche alla vendita *on line;* a tal fine è stata realizzata una pagina del portale del Ministero a ciò specificamente dedicata dove è consultabile anche l'elenco delle farmacie e degli esercizi commerciali autorizzati alla vendita *on line* senza obbligo di prescrizione. Più problematica appare l'attività di contrasto alla indisponibilità dei farmaci: il Ministero sta lavorando all'aggiornamento delle linee guida in materia di buona pratica di distribuzione per porre rimedio alle distorsioni prodotte nella filiera distributiva dalle elevate esportazioni di farmaci italiani (meno costosi rispetto ad altri paesi) o dalla vendita all'ingrosso. Tuttavia sul buon esito dell'intervento ministeriale grava un considerevole contenzioso; diverse delle circolari emanate sul tema sono state oggetto di ricorsi da parte di farmacisti e distributori di medicinali. Alcuni aspetti critici presenta anche il Progetto pilota condotto con il Ministero della difesa relativo alla produzione e commercializzazione della Cannabis ad uso terapeutico in Italia. A fine 2016 sono stati rilasciati i primi lotti per la distribuzione ed è previsto un periodo sperimentale di un anno in cui verranno acquisiti i dati sulle prescrizioni e sulle segnalazioni di eventuali reazioni avverse. Il prodotto nazionale Cannabis FM2 di produzione nazionale è quindi pienamente disponibile, tuttavia da parte delle ASL continua a farsi richiesta di acquisto del prodotto già in uso, che è un prodotto di importazione dall'Olanda e che presenta un costo decisamente più elevato.

3.1.5 "Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana..."

Sono state stanziate nel 2016 risorse per 26,7 milioni (di cui 26,3 impegnati e 24,6 pagati) destinate per oltre il 70 per cento al contributo italiano all'Organizzazione mondiale della sanità. Al netto delle spese di personale e funzionamento degli uffici (circa 3,3 milioni), residua un importo marginale, poco più di mezzo milione di euro, destinato a sostenere i costi di campagne e interventi di comunicazione.

Nel 2016 sono state realizzate diverse iniziative di comunicazione e informazione tese a sensibilizzare la popolazione ad una maggiore consapevolezza e responsabilità nell'adottare stili di vita e comportamenti salutari: 1^ Giornata nazionale della salute della donna, campagna per la promozione dell'allattamento al seno, campagna per la prevenzione dell'abuso di alcool tra i giovani, campagna contro il fenomeno del *binge drinking*, *alcol prevention day* e *alcol prevention race*, campagna contro il tabagismo e contro l'abbandono degli animali domestici. Con lo scopo di diffondere una informazione corretta sono stati realizzati 11 numeri della newsletter del Ministero "SALUTEINFORMA+" e diversi opuscoli per la prevenzione di alcuni rischi per la salute a disposizione di ASL e Comuni. Rilevanti anche le iniziative di collaborazione bilaterale con altri paesi finalizzate a promuovere partenariati tecnico-scientifici

con l'obiettivo di far conoscere il modello sanitario italiano nelle aree di preminente interesse geografico. Le iniziative per la sottoscrizione di accordi bilaterali (Memorandum di intesa, Piani di azione, Intese tecniche, Lettere di intenti) hanno richiesto un'attività intensa con le controparti ed hanno portato nel corso del 2016 alla sottoscrizione di accordi con Iran, Cina, Libia, Lesotho, Montenegro, Indonesia.

TAVOLA 8

COMUNICAZIONE E PROMOZIONE PER LA TUTELA DELLA SALUTE
DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp. comp.	Pag. comp.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	variazioni		
Spesa per il personale	2.510	3.909	2.469	3.743	2.619	3.734	55,8	51,6	42,6
di cui: imposte pagate sulla produzione	*151*	*238*	*140*	*229*	*161*	*230*	*57,9*	*63,3*	*43,4*
Consumi intermedi	4.668	2.685	4.386	2.417	966	822	-42,5	-44,9	-14,9
Trasferimenti di parte corrente	20.153	20.101	18.539	20.100	18.489	20.050	-0,3	8,4	8,4
di cui: trasferimenti alle AP	*50*	*50*	*50*	*50*	-	-	*0,2*	*0,2*	
Spese correnti	27.331	26.695	25.394	26.260	22.074	24.606	-2,3	3,4	11,5
Investimenti fissi lordi	4	4	4	3	0	-	-2,8	-11,9	
Spese in conto capitale	4	4	4	3	0	-	-2,8	-11,9	
SPESE FINALI	**27.335**	**26.698**	**25.398**	**26.263**	**22.074**	**24.606**	**-2,3**	**3,4**	**11,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nell'ambito, invece, delle iniziative di partenariato multilaterale il Ministero è stato impegnato nella partecipazione ai progetti dell'Unione per il Mediterraneo ed in particolare sono stati gestiti e monitorati sei progetti da realizzare in dodici mesi riguardanti alcune specifiche macroaree: contrasto alle disuguaglianze, organizzazione dei servizi vaccinali, nutrizione/sicurezza alimentare, resistenza antibiotica, ricerca e cura nel campo dei tumori. E' proseguita anche l'attività di rafforzamento dei sistemi sanitari nazionali nell'ambito del progetto COLOMED (creazione di una rete di coordinamento fra laboratori e centri clinici dedicati alla ricerca e terapia del tumore del colon-retto nei paesi dell'area mediterranea). Tra le attività istituzionali svolte con le Organizzazioni Internazionali, sicuramente di rilievo è stata la partecipazione al progetto *Public health aspects of migrations* in Europe (PHAME) conclusosi a giugno 2016. Le attività del progetto sono state principalmente indirizzate alla raccolta e sistematizzazione dei dati necessari alla creazione di un database sui fenomeni migratori, fornitura di assistenza tecnica ai paesi più coinvolti nel processo migratorio al fine di definire standard europei di servizi sanitari essenziali per i migranti, attività di comunicazione per migliorare la sensibilità della popolazione nella comprensione degli aspetti sanitari delle migrazioni. Data la rilevanza e l'attualità sempre crescente del fenomeno, il Ministero e l'Ufficio regionale per l'Europa dell'OMS hanno concordato di proseguire il progetto PHAME per altri tre anni, fino al 2019. In questa nuova fase si intende offrire assistenza tecnica ai paesi OMS EURO per rafforzare la capacità dei sistemi sanitari nel superare le sfide dell'immigrazione di massa, colmando eventuali lacune nella fornitura di servizi sanitari comprese la diagnosi precoce e la gestione delle patologie. Alla luce dei risultati finora ottenuti e del consolidamento dell'esperienza acquisita, l'Italia è divenuta punto di riferimento per le buone pratiche in materia di migrazione e salute.

3.1.6. "Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure"

Il programma "Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure" ha potuto contare nel 2016 su uno stanziamento di 591 milioni, impegnati per 587,8 e pagati per 402,1. Risorse previste e gestite in lieve aumento rispetto all'anno precedente. Il programma è costituito per il 99 per cento da spesa per trasferimenti: vi afferiscono infatti 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). A questi due capitoli è destinato il 77,3 per cento dei trasferimenti correnti (453 milioni), mentre la restante quota (pari a 132,7 milioni) va agli enti vigilati (il 91,7 per cento all'Istituto Superiore di Sanità e all'Agenzia Italiana del Farmaco). Del tutto residuali gli importi relativi alle altre categorie di spesa.

TAVOLA 9

VIGILANZA SUGLI ENTI E SICUREZZA DELLE CURE
DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp. comp.	Pag. comp.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	variazioni		
Spesa per il personale	2.991	4.719	2.955	4.424	2.976	4.411	57,8	49,7	48,2
di cui : imposte pagate sulla produzione	*180*	*288*	*175*	*272*	*182*	*272*	*59,7*	*55,4*	*49,1*
Consumi intermedi	514	456	351	288	244	216	-11,2	-18,0	-11,5
Trasferimenti di parte corrente	579.813	585.779	579.803	583.080	395.776	397.432	1,0	0,6	0,4
di cui: trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche	*135.513*	*132.690*	*135.512*	*132.687*	*133.805*	*131.541*	*-2,1*	*-2,1*	*-1,7*
Spese correnti	583.318	590.955	583.109	587.792	398.997	402.060	1,3	0,8	0,8
Investimenti fissi lordi	13	13	10	1	-	1	-1,3	-91,0	
Trasferimenti di parte capitale	48	47	48	47	48	47	-2,7	-2,7	-2,7
Spese in conto capitale	62	60	58	48	48	48	-2,4	-17,7	-1,2
SPESE FINALI	**583.379**	**591.015**	**583.167**	**587.839**	**399.045**	**402.108**	**1,3**	**0,8**	**0,8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Risulta ancora decisamente importante la mole di lavoro relativo alle pratiche di risarcimento ed indennizzo che fanno capo al Ministero anche se le funzioni e le relative risorse sono state trasferite alle Regioni (ad eccezione della regione Sicilia che non ha ancora provveduto a modificare in tal senso il proprio statuto). Il Ministero infatti 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 (15 nuovi ruoli di spesa fissa aperti nel 2016) e di quello introdotto dalla legge n. 244 del 2007, per i soggetti danneggiati a seguito dell'assunzione del farmaco talidomide (36 nuovi ruoli di spesa fissa nel 2016), 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 che rappresenta la parte più consistente della spesa: nel 2016, infatti, a fronte di 600.000 euro per la liquidazione dei nuovi ruoli di spesa fissa, l'esecuzione di titoli giudiziari di condanna per l'erogazione degli arretrati della rivalutazione dell'indennità integrativa speciale e per la corresponsione di indennizzi e somme riconosciute a tiolo di risarcimento, e tutti i pagamenti connessi al contenzioso, hanno comportato una spesa di 116,5 milioni. Per quanto riguarda invece gli indennizzi a favore dei soggetti affetti da sindrome da talidomide (cap. 2409, pg 03), come già verificatosi negli esercizi pregressi, le previsioni iniziali, 30 milioni, non sufficienti ad erogare gli indennizzi a tutti gli aventi diritto, sono state successivamente adeguate con l'integrazione di una prima quota di 10 milioni ed una seconda di ulteriori 3,4 milioni concessa con il DL 113/2016 che ha disposto l'ampliamento della platea di beneficiari ai nati tra gli anni 1958 e 1966.

Sul capitolo 2401 vengono invece imputate le spese per le transazioni da stipulare con i soggetti titolari del diritto all'indennizzo che abbiano instaurato azioni risarcitorie tuttora pendenti. La notevole mole di contenziosi aveva portato all'intervento normativo di cui al DL n. 90 del 2014 con l'introduzione della procedura di equa riparazione come alternativa alla transazione e all'azione risarcitoria al fine di accelerare la definizione dei procedimenti. Nel

corso del 2016 il Ministero ha istruito 1215 posizioni con riconoscimento dell'equa riparazione a 1515 soggetti danneggiati per un importo complessivo di 119,5 milioni. Tuttavia la misura alternativa al contenzioso giudiziario non ha dato complessivamente i risultati sperati, sia perché intervenuta in una fase spesso molto avanzata del giudizio, sia perché le categorie di soggetti finora considerate si riferiscono ai casi più gravi di danno per i quali l'equa riparazione, che può arrivare al massimo a 100.000 euro, non garantisce adeguato ristoro.

La mole di attività amministrativo-contabile legata ai capitoli 2409 e 2401 costituisce un ambito gestionale particolarmente critico del programma, evidente anche nel livello elevato di residui e di economie che si generano a causa del ritardo accumulato nell'evasione delle pratiche, nonché nei maggiori oneri in termini di interessi a carico dell'Amministrazione. In particolare nel 2016 sono state perse risorse per 56,5 milioni, di cui 2,7 milioni di economie per mancato impegno di spesa, 53,8 milioni di economie relative a risorse impegnate per le quali è scaduto il termine di conservazione dei residui. La dotazione non sufficiente di personale sembra essere l'elemento sul quale si appuntano le maggiori criticità e per sopperire alle carenze di organico il Ministero ha proseguito sulla strada già intrapresa nel 2015 dei progetti di collaborazione interdirezionale. L'incremento della spesa di personale di oltre il 50 per cento rispetto all'anno precedente sembra potersi leggere come esito di una riorganizzazione interna tesa a fronteggiare una situazione di carattere quasi emergenziale e che dovrebbe poi scemare negli anni futuri, tuttavia non appare ancora sufficiente ad assicurare il necessario potenziamento di produttività. Infatti nel 2016 sono state liquidate circa 1100 posizioni a fronte di 1700 procedure di liquidazione delle sentenze dei TAR. Inoltre il ritardo nel pagamento delle sentenze di I e II grado produce ulteriori contenziosi che sfociano in decreti ingiuntivi, sentenze di ottemperanza e nomina di commissari ad acta con conseguente rilevante lievitazione delle spese.

Per quanto riguarda il secondo pilastro dell'attività riferita al programma, la vigilanza sugli enti, si segnala che è tuttora in corso la procedura di riorganizzazione della Croce Rossa Italiana (d.lgs. n. 178 del 2012) al termine della quale tutte le funzioni saranno trasferite all'Associazione della CRI quale persona giuridica di diritto privato. Dal 1 gennaio 2016 fino alla data della liquidazione la CRI assume la denominazione di "Ente strumentale della CRI" mantenendo la personalità giuridica di diritto pubblico come ente non economico. Per il 2016, come per l'anno precedente, nessun contributo è stato erogato da parte del Ministero e per il finanziamento delle funzioni di cui dal decreto legislativo del 2012 sono stati attribuiti, a valere sul finanziamento del SSN, 146,4 milioni e, per il 2017, 131,7 milioni. E' in corso anche la procedura di liquidazione della Fondazione dell'Istituto Italiano di Ematologia e a fine 2016 è stata avviata l'operazione di cessione a titolo oneroso dei due rami operativi "Laboratorio" e "Reparto"; nel 2016 a favore della Fondazione è stato erogato un contributo pari a 3,4 milioni. Dall'attività di vigilanza nei confronti degli IRCCS di diritto pubblico è emerso che 8 istituti su 20 hanno conseguito nel 2015 un risultato economico negativo sul quale è stata richiamata l'attenzione delle Regioni competenti affinché si facciano promotrici di iniziative idonee ad assicurare il ripristino dell'equilibrio economico degli IRCCS.

3.1.7. "Sicurezza degli alimenti e nutrizione"

Il programma ha potuto contare nel 2015 su uno stanziamento di 11 milioni (in flessione dell'1,7 per cento rispetto al 2015). Anche in questo caso si tratta in prevalenza di spese per il personale e per consumi intermedi.

Dimezzate le risorse destinate all'attuazione delle disposizioni europee in materia di prodotti fitosanitari (4,3 milioni), 0,5 milioni sono destinati alle Regioni per l'inserimento di modelli informativi sulla celiachia nell'ambito dell'attività di formazione di ristoratori e albergatori e 0,3 milioni alle strutture pubbliche (scuole o ospedali) per la somministrazione di pasti senza glutine. Ridotte da 1,3 a circa 1 milione le somme previste per il potenziamento dei controlli e per le spese di laboratorio connesse.

Nel corso del 2016, 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, 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 tecnica nazionale ed europea in materia.

TAVOLA 10

IGIENE E SICUREZZA DEGLI ALIMENTI
DATI DI COMPETENZA

(*in migliaia*)

classificazione economiche	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp. comp.	Pag. comp.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	variazioni		
Spesa per il personale	3.376	5.302	3.286	4.971	3.269	5.203	57,0	51,3	59,2
di cui : imposte pagate sulla produzione	*202*	*68*	*196*	*63*	*196*	*315*	*-66,5*	*-67,9*	*60,6*
Consumi intermedi	6.901	4.814	6.654	4.361	1.184	809	-30,2	-34,5	-31,7
Trasferimenti di parte corrente	962	930	938	876	-	876	-3,3	-6,6	
di cui: trasferimenti alle AP	*43*	*593*	*41*	*549*	-	*549*	*1286,5*	*1251,6*	
Spese correnti	11.240	11.046	10.878	10.208	4.453	6.888	-1,7	-6,2	54,7
Investimenti fissi lordi	3	3	-	-	-	-	-2,8		
Spese in conto capitale	3	3	-	-	-	-	-2,8		
SPESE FINALI	**11.243**	**11.049**	**10.878**	**10.208**	**4.453**	**6.888**	**-1,7**	**-6,2**	**54,7**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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 15 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.

E' stato poi avviato, a marzo 2016, il Piano nazionale di controllo delle micotossine negli alimenti (i risultati acquisiti sul sistema elettronico dei flussi informativi sanitari – NSIS sono in fase di valutazione). Per gli altri contaminanti individuati dalle Raccomandazioni dell'UE sono proseguite le attività di monitoraggio i cui risultati sono stati inviati all'Agenzia europea – EFSA[26]. E' proseguita infine l'attuazione del Piano nazionale di controllo degli organismi geneticamente modificati (OGM).

Sempre in ambito europeo, sono proseguite le attività volte alla gestione delle allerte alimentari e delle situazioni di emergenza mediante la rete del sistema RASFF. L'Italia è risultata il primo Paese per il numero di segnalazioni inviate alla Commissione europea, dimostrando, come negli anni passati, una intensa attività di controllo sul territorio nazionale, con un totale di 415 notifiche (pari al 14,2 per cento del totale); a seguire la Germania (368 notifiche), Regno Unito (352), Olanda, Francia, Spagna e Belgio. Il maggior numero di dichiarazioni di non conformità hanno riguardato i prodotti provenienti dalla Turchia (276), dalla Cina (256) e dall'India (194). E' da rilevare che, accanto alla buona attività di controllo sulle merci di provenienza estera, l'Italia si distingue tuttavia anche per l'elevato numero di segnalazioni ricevute (105 nel 2016, 115 nel 2015), ponendosi al quinto posto tra i Paesi europei

[26] 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.

e al nono considerando anche i Paesi terzi. Tra i contaminanti microbiologici, un elevato numero di notifiche hanno riguardato il riscontro della salmonella, mentre tra quelli chimici le micotossine, i fitofarmaci, metalli pesanti e residui di farmaci veterinari.

Nell'area della lotta agli sprechi alimentari, la legge n. 166 del 2016 prevedeva che il Ministero della salute predisponesse delle Linee di indirizzo rivolte agli enti gestori di mense scolastiche, aziendali, ospedaliere, sociali e di comunità, al fine di prevenire e ridurre lo spreco connesso alla somministrazione degli alimenti. A tale riguardo, è stato istituito un Tavolo tecnico con i principali esperti della problematica, che si è insediato nel mese di dicembre.

Per i progetti di studio, in attuazione degli impegni assunti in occasione dell'Expo e oggetto della *Carta di Milano*, la Direzione Generale per l'Igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione ha avviato, nel mese di settembre, una collaborazione con INAIL DT - Dipartimento Biotecnologie – lo studio pilota sulle cause dello spreco alimentare ed interventi correttivi (Progetto "SPAIC")". L'obiettivo di sensibilizzare giovani studenti su tale materia è perseguito attraverso un percorso orientato su un modello educativo che stimoli l'adozione di buone pratiche e comportamenti virtuosi nella quotidianità. A novembre è stata avviata a Bruxelles la *Platform Food Losses and Food Waste* in ambito internazionale. La Comunità europea ha individuato alcuni punti cardine su cui focalizzare l'attenzione, canalizzando il lavoro in direzione di tre temi: donazioni, monitoraggio degli sprechi e riutilizzo delle eccedenze ai fini mangimistici.

Sempre in attuazione di quanto previsto dalla *Carta di Milano*, sono stati siglati due protocolli d'intesa tra il Ministero della salute e le associazioni del settore alimentare, della pubblicità e del commercio per favorire la corretta alimentazione della popolazione infantile (3-12 anni) e permettere una maggiore disponibilità di alimenti con più bassi livelli di sale, grassi saturi, acidi grassi trans e zuccheri. Nell'ambito del monitoraggio, necessario per verificare gli impegni assunti, sono pervenuti, da parte delle Associazioni di categoria, i dati parziali a luglio 2016 relativi a 5 categorie merceologiche che evidenziano un netto miglioramento delle caratteristiche nutrizionali dei prodotti segnalati ed il pieno raggiungimento degli obiettivi previsti dai protocolli.

3.1.8. "Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del SSN"

Al finanziamento del programma sono destinati nel 2016 20,3 milioni (in riduzione del 6,3 per cento rispetto al 2015). Si tratta per poco meno dell'85 per cento di spese per consumi intermedi tra cui quelle per la manutenzione del sistema informativo NSIS che nell'anno sono state superiori ai 16,4 milioni. Ridotti considerevolmente gli investimenti fissi: dai 2,3 milioni del 2015 a poco più di 200mila euro nel 2016.

TAVOLA 11

SISTEMI INFORMATIVI PER LA TUTELA DELLA SALUTE
COMPETENZA

(in migliaia)

classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp. comp.	Pag. comp.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	variazioni		
Spesa per il personale	1.962	2.991	1.944	2.735	1.969	2.727	52,4	40,7	38,5
di cui : imposte pagate sulla produzione	*119*	*183*	*109*	*163*	*116*	*163*	*54,1*	*49,4*	*39,7*
Consumi intermedi	17.376	17.087	17.303	16.790	13.023	12.730	-1,7	-3,0	-2,2
Spese correnti	19.338	20.077	19.247	19.525	14.992	15.457	3,8	1,4	3,1
Investimenti fissi lordi	2.323	213	2.149	-	759	-	-90,8	-100,0	-100,0
Spese in conto capitale	2.323	213	2.149	-	759	-	-90,8	-100,0	-100,0
SPESE FINALI	**21.661**	**20.291**	**21.397**	**19.525**	**15.751**	**15.457**	**-6,3**	**-8,7**	**-1,9**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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).

Rilevante per un'analisi completa dei fenomeni sanitari è la lettura integrata delle informazioni relative ai diversi livelli assistenziali. I controlli effettuati permettono poi di valutare la qualità dei dati rilevati e di avviare le opportune azioni di miglioramento verso le Regioni e Province autonome.

Ai fini dell'interconnessione a livello nazionale dei sistemi informativi su base individuale del SSN, il Ministero della salute aveva pertanto predisposto, a fine 2012, lo schema di regolamento 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. Il provvedimento è entrato in vigore nel febbraio 2017, a distanza di ben 4 anni dall'inizio dell'iter.

Ancora in attesa di giungere a conclusione l'istruttoria per l'ottenimento del parere dell'Autorità Garante della *Privacy*, propedeutico agli ulteriori passi per l'adozione del provvedimento, lo schema di decreto istitutivo dell'Anagrafe Nazionale degli Assistiti (ANA).

Dal monitoraggio svolto nel corso del 2016, emerge che in tutte le Regioni sono ormai consolidate le procedure relative ai sistemi unici di prenotazione (CUP) e l'invio on-line dei certificati di malattia. In recupero i ritardi nella dematerializzazione delle ricette, con valori che a ottobre 2016 risultavano pari o superiori al 90 per cento per la farmaceutica e compresi tra il 70 e il 90 per la specialistica territoriale.

Operativo invece solo in alcune Regioni il Fascicolo Sanitario Elettronico, dopo l'entrata in vigore del relativo dPCM nel settembre 2015 e l'istituzione del Tavolo Tecnico. Ritardi si rilevano anche nella creazione della rete in materia di dispositivi medici, prevista dal Patto della salute[27] e diretta a consentire lo scambio tempestivo e capillare delle informazioni tra le Regioni riguardanti incidenti che coinvolgono tali dispositivi.

Progressi registra la gestione dei flussi informativi relativi alle Schede di Dimissione Ospedaliera (SDO), la cui normativa regolamentare è stata aggiornata lo scorso esercizio[28]. Vanno inoltre segnalati i nuovi strumenti di monitoraggio diretti a consentire la fruizione delle informazioni da parte dei differenti livelli del SSN e l'analisi di *benchmark* a livello regionale[29].

In attuazione di quanto previsto dal Patto della salute, nel luglio 2016 è stato predisposto il Patto per la Sanità Digitale, con l'attribuzione alla Cabina di regia del NSIS, integrata con i rappresentanti degli altri *stakeholders* di riferimento, delle funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo dell'attuazione.

E' proseguita infine la partecipazione del Ministero della salute all'*eHealth Network*[30] e alla *Joint Action to support the eHealth Network*, (JAseHN), che si pone l'obiettivo di supportare l'eHN attraverso la predisposizione di linee guida, raccomandazioni e *policy* in coerenza con le priorità[31] e le determinazioni dello stesso eHN.

---

[27] Articolo 1, comma 586, della legge di stabilità n. 190 del 2014.

[28] Decreto 7 dicembre 2016, n. 261 del Ministero della salute recante il "Regolamento recante modifiche ed integrazioni del decreto 27 ottobre 2000, n. 380 e successive modificazioni, concernente la scheda di dimissione ospedaliera".

[29] Al fine di rendere in maniera sempre più dinamica e veloce, rispetto al passato, la fruizione dei dati raccolti, nell'anno 2016 sono stati realizzati dei Cruscotti NSIS, specifici per *setting* assistenziale, che consentono la navigazione dinamica - attraverso la scelta di periodi temporali, caratteristiche dell'utenza, prestazioni erogate, georeferenziazione ecc. - con oltre 200 indicatori di analisi.

[30] L'eHN è un organismo che nasce come rete volontaria di collegamento tra le autorità nazionali responsabili dell'assistenza sanitaria on line designate dagli Stati Membri. In particolare, l'eHN si propone la finalità di creare i presupposti per rafforzare la continuità delle cure; garantire l'accesso ad un'assistenza sanitaria sicura e di elevata qualità a livello comunitario; elaborare orientamenti e sostenere gli Stati Membri affinché definiscano misure comuni per agevolare la trasferibilità dei dati nell'ambito dell'assistenza sanitaria transfrontaliera. L'eHN si riunisce con cadenza semestrale.

[31] Le quattro aree prioritarie sono interoperabilità e standardizzazione (cui partecipa il Ministero della salute), monitoraggio e *assessment* dell'implementazione, condivisione delle informazioni e cooperazione globale e posizionamento.

3.1.9. "Regolamentazione e vigilanza delle professioni sanitarie"

Pressoché solo spese per il personale e consumi intermedi caratterizzano il programma relativo alle professioni sanitarie. Si tratta di 6,7 milioni (4,4 milioni nel 2015) impegnati e pagati quasi per intero: 4,7 milioni per redditi e oneri riflessi e 2 per consumi intermedi, di cui 1,2 milioni da pagare alla Sisac in relazione al funzionamento della struttura.

TAVOLA 12

REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA DELLE PROFESSIONI SANITARIE
DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp. comp.	Pag. comp.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	variazioni		
Spesa per il personale	2.916	4.692	2.880	4.589	2.903	4.570	60,9	59,4	57,4
di cui: imposte pagate sulla produzione	*176*	*285*	*172*	*274*	*176*	*279*	*62,2*	*59,2*	*58,3*
Consumi intermedi	1.455	2.043	1.392	1.685	1.199	1.590	40,4	21,0	32,6
Spese correnti	4.372	6.735	4.272	6.274	4.102	6.160	54,1	46,9	50,2
Investimenti fissi lordi	5	5	4	-	4	-	-2,9	-100,0	-100,0
Spese in conto capitale	5	5	4	-	4	-	-2,9	-100,0	-100,0
SPESE FINALI	**4.377**	**6.740**	**4.276**	**6.274**	**4.106**	**6.160**	**54,0**	**46,7**	**50,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel corso dell'anno 2016, il Ministero della salute, con il supporto tecnico di AGENAS e la collaborazione delle Regioni ha sviluppato un modello di pianificazione (cosiddetto *stock and flow*) e uno strumento di calcolo dei fabbisogni di personale sanitario. Essi sono stati applicati in via sperimentale per la determinazione dei fabbisogni di farmacisti, infermieri, medici, odontoiatri e ostetriche, formulando previsioni di domanda e offerta di professionisti dall'anno 2015 fino al 2040. Inoltre, è stata analizzata la situazione attuale dei professionisti sanitari ed è stato identificato lo *stock* di professionisti attivi sul mercato del lavoro indipendentemente dal settore di impiego, andando a quantificare anche la quota di professionisti già formati ma non ancora attivi sul mercato del lavoro. Con l'istituzione del "Tavolo Permanente per la pianificazione del fabbisogno formativo dei professionisti sanitari" è stato consolidato il modello e perfezionata la metodologia proposta, che è stata estesa a tutte le figure professionali. Per l'anno 2017, le Regioni e Province autonome sono state chiamate a determinare le proprie esigenze di professionisti, distinte per singola professione sanitaria, adottando, attraverso l'utilizzo del modello previsionale, i principi metodologici concordati durante il "Progetto pilota", così come sanciti con l'Accordo Stato-Regioni del 9 giugno 2016.

In tema di responsabilità professionale sanitaria, nel 2016 sono proseguiti i lavori sullo schema di d.P.R. previsto dall'art. 3, comma 2, del DL n. 158 del 2012 volto a disciplinare le procedure ed i requisiti uniformi per l'idoneità dei contratti assicurativi per gli esercenti le professioni sanitarie nonché la costituzione di un Fondo di garanzia per i professionisti che non riescono a trovare un'adeguata copertura assicurativa sul mercato. L'iter del provvedimento non si è però concluso nell'esercizio, in attesa dell'approvazione del disegno di legge recante "Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie" intervenuta solo ad inizio 2017.

In tale provvedimento, si prevedono norme generali sulla sicurezza delle cure, centri in ogni Regione per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente, la fornitura della documentazione sanitaria richiesta entro tempi limitati (7 giorni), il rispetto da parte degli esercenti le professioni sanitarie delle raccomandazioni previste dalle linee guida; l'introduzione nel codice penale di una fattispecie autonoma di reato per "responsabilità colposa per morte o lesioni personali in ambito sanitario", disponendo che qualora l'evento si sia verificato a causa di imperizia, la punibilità in sede penale è esclusa se sono state rispettate le raccomandazioni previste dalle linee guida. Si dettano specifiche disposizioni in materia di responsabilità civile delle strutture e dei professionisti sanitari e si prevede che la responsabilità professionale sia di tipo contrattuale per il libero professionista (e per le strutture) ed

extracontrattuale per il professionista dipendente, si prevede tale obbligo per tutte le strutture pubbliche e private al fine di far fronte alle richieste di risarcimento dei danni derivanti a terzi per casi di *malpractice*, nonché per tutti i liberi professionisti. E' attribuito ad un regolamento l'istituzione di un Fondo di garanzia per i casi in cui non si possa provvedere con le assicurazioni. Si introduce, inoltre, l'obbligo di esperire preliminarmente ai giudizi civili un tentativo obbligatorio di conciliazione, quale condizione di procedibilità stessa dell'azione di risarcimento del danno. Ciò al fine di accelerare l'iter dei procedimenti e deflazionare i contenziosi.

Nel corso dell'anno sono proseguiti i lavori del Tavolo previsto dall'art. 22 del Patto per la salute 2014-2016 per definire un disegno legge delega che detti principi e criteri volti a promuovere un più generale processo di valorizzazione delle risorse umane del SSN. Nonostante il mutamento della domanda di salute, registrato negli ultimi anni, costituisca una forte leva verso lo sviluppo delle competenze professionali e l'integrazione multi-professionale, la conflittualità generatasi tra le categorie professionali mediche da un lato, e le professioni infermieristiche, tecniche e della riabilitazione, dall'altro, non hanno consentito di giungere ad un documento condiviso.

Il monitoraggio sull'attività libero-professionale intramuraria ha consentito di mettere in evidenza nell'esercizio i progressi, ma anche le criticità delle esperienze a livello regionale. Sono 19 le Regioni che risultano adempienti nella individuazione delle misure dirette ad assicurare, in accordo con le organizzazioni sindacali, il passaggio al regime ordinario dell'attività intramuraria; tale prescrizione, introdotta dalla legge n. 120 del 2007, non risulta ancora attuata in 2 contesti regionali (Umbria e Lazio).

Solo 13 Regioni hanno provveduto ad emanare/aggiornare le linee guida regionali sulle modalità di gestione dell'attività libero-professionale, mentre 11 hanno istituito appositi organismi paritetici con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Sono rimaste 10 (come nel 2013) le Regioni in cui tutte le Aziende presenti hanno dichiarato di aver attivato l'infrastruttura di rete prevista dal decreto-legge n. 158 del 2012, mentre sono cresciute da 8 a 15 quelle che prevedono la corresponsione delle prestazioni erogate in regime libero-professionale direttamente all'Azienda (non in Lombardia, Lazio Sicilia Sardegna e Calabria). Stesso numero, ma diverse, le Regioni che hanno definito, d'intesa con i dirigenti interessati, gli importi da corrispondere a cura dell'assistito, idonei, per ogni prestazione, a remunerare i compensi del professionista, dell'equipe, del personale di supporto, articolati secondo criteri di riconoscimento della professionalità, i costi pro-quota per l'ammortamento e la manutenzione delle apparecchiature, nonché ad assicurare la copertura di tutti i costi diretti e indiretti sostenuti dalle Aziende (comprese le attività di prenotazione e di riscossione degli onorari e quelli relativi alla realizzazione dell'infrastruttura di rete). Sono 8 le Regioni in cui tutte le Aziende hanno provveduto a effettuare una trattenuta del 5 per cento sul compenso del professionista quale ulteriore quota da vincolare a interventi di prevenzione, o volti alla riduzione delle liste di attesa. Solo in 6 Regioni si ha piena adempienza all'attività di controllo relativa al progressivo allineamento dei tempi di erogazione delle prestazioni nell'ambito dell'attività istituzionale ai tempi medi di quelle rese in regime libero-professionale. Ben più consistente il numero (15) delle Regioni in cui si è prevista l'adozione di misure dirette a prevenire l'insorgenza di conflitto di interessi o di forme di concorrenza sleale.
Altro aspetto analizzato è la disponibilità di spazi interni all'Azienda per l'esercizio della libera professione intramuraria. I risultati della rilevazione hanno evidenziato che solo in 5 Regioni (Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, P.A. Trento e P.A. Bolzano e Valle d'Aosta) tutte le Aziende garantiscono ai dirigenti medici spazi idonei e sufficienti per esercitare la libera professione. Nella gran parte delle restanti Regioni, accertata la carenza più o meno marcata di spazi aziendali, è stato necessario ricorrere all'acquisizione di spazi esterni tramite acquisto, locazione e stipula di convenzioni e/o all'attivazione del programma sperimentale per lo svolgimento dell'attività libero-professionale, in via residuale, presso gli studi privati dei professionisti collegati in rete. Al riguardo va osservato come, nell'ultimo triennio, il numero complessivo di dirigenti medici che esercita la libera professione sia diminuito sia in termini assoluti sia in termini percentuali (rispetto al totale dirigenti dipendenti di Aziende del Servizio Sanitario Nazionale). In particolare, il numero di medici che esercitano ALPI è passato da 59.000 unità relative all'anno 2012, pari al 48 per cento del totale medici, a 53.000 unità nel 2014, pari al 44 per cento circa del totale Dirigenti medici del SSN.

L'analisi complessiva del fenomeno ha confermato disomogeneità attuative nelle diverse

Regioni/Province autonome, con contesti sicuramente più avanzati e altri in corso di progressivo adeguamento. Incongruenze significative si riscontrano nel Lazio, in Calabria, in Sardegna ed in Molise e sono principalmente ascrivibili, come dichiarato delle stesse Amministrazioni regionali, a professionisti che, al 31 dicembre del 2014, esercitavano in studi privati non ancora collegati in rete.

I primi risultati della rilevazione avviata nel 2016 sulla intramoenia c.d. allargata (cioè quella svolta nello studio del professionista) rivelano come diverse Regioni non abbiano autorizzato l'adozione del programma sperimentale (Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Provincia autonoma di Trento e di Bolzano, Valle D'Aosta, Toscana, Marche, Emilia Romagna, Molise). Le restanti Regioni hanno provveduto ad adottare provvedimenti con i quali hanno recepito i criteri contenuti nell' Accordo ed hanno avviato le procedure per la verifica del programma sperimentale.

3.2. La missione "Ricerca e innovazione"

3.2.1. "Ricerca per il settore della sanità pubblica e per il settore zooprofilattico"

La missione "Ricerca e innovazione" si avvale nel 2016, per la parte gestita dal Ministero della salute, di risorse per 297,1 milioni di cui impegnati nell'anno 284 e pagati 172,7. La spesa per ricerca risulta quindi in flessione di oltre l'8 per cento sia in termini di risorse stanziate che impegnate e del 7,5 per quelle liquidate. Come negli esercizi passati, il programma "Ricerca per il settore della sanità pubblica" esaurisce pressoché l'intera missione rappresentando più del 95 per cento della spesa complessiva. Afferiscono infatti a tale programma i trasferimenti per la ricerca corrente pari a 257,7 milioni e i contributi agli investimenti per 18,8 milioni. Entrambe le categorie di spesa, le più significative del programma, risultano in flessione rispetto al 2015: -4,1 per cento la parte corrente e -44,2 la parte capitale. La dotazione del Fondo per il finanziamento dell'attività di ricerca corrente finalizzata, fonte principale di alimentazione della spesa per ricerca, aveva nel 2016 una dotazione di 254,1 milioni in leggera flessione rispetto all'anno precedente. A tali risorse si aggiungono poi altri contributi specifici come quelli a favore dell'Ospedale Gaslini di Genova e dell'Istituto Nazionale di Genetica Molecolare o il finanziamento della ricerca corrente dell'ISS e di AGENAS. I contributi agli investimenti si riducono in termini di stanziamenti quasi della metà passando dai 33,8 milioni del 2015 a 18,8 del 2016.

TAVOLA 13

MISSIONE RICERCA E INNOVAZIONE – DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

classificazione economica	Stanziamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp. comp.	Pag. comp.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	variazioni		
Spesa per il personale	3,8	3,5	3,6	3,2	3,6	3,2	-7,5	-10,5	-10,6
di cui : imposte pagate sulla produzione	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*-7,1*	*-12,5*	*-13,1*
Consumi intermedi	3,8	3,5	3,7	3,0	2,8	2,6	-5,8	-19,9	-9,3
Trasferimenti di parte corrente	283,8	271,2	283,8	271,2	173,9	160,4	-4,4	-4,4	-7,8
di cui: trasferimenti alle AP	*283,8*	*271,2*	*283,8*	*271,2*	*173,9*	*160,4*	*-4,4*	*-4,4*	*-7,8*
Spese correnti	291,4	278,3	291,1	277,4	180,3	166,2	-4,5	-4,7	-7,8
Investimenti fissi lordi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
Trasferimenti in conto capitale	33,8	18,8	20,3	6,6	6,4	6,6	-44,2	-67,7	2,6
Spese in conto capitale	33,8	18,9	20,3	6,6	6,4	6,6	-44,2	-67,7	2,6
SPESE FINALI	**325,2**	**297,1**	**311,4**	**284,0**	**186,7**	**172,7**	**-8,6**	**-8,8**	**-7,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tra gli obiettivi operativi del programma erano previsti il miglioramento del controllo della qualità delle revisioni concernenti la valutazione dei progetti di ricerca e il rafforzamento delle azioni volte a garantire la trasparenza degli atti relativi al processo decisionale di valutazione. Nel corso dell'anno l'attività funzionale al controllo di qualità delle revisioni è stata svolta implementando le linee guida per l'attribuzione dei punteggi da parte dei revisori per

ridurre quanto più possibile la soggettività della valutazione in *peer review* ed è stato rafforzato il controllo di secondo livello attraverso il sistema *Editors*. Ai fini di una maggiore trasparenza del processo decisionale di valutazione, a fine anno 2016, sono state pubblicate sul sito istituzionale del Ministero le informazioni relative al processo di valutazione in corso ed alcuni dati sui progetti presentati (distribuzione per sezione del bando, tipologia di ricerca, area di *expertise*, distribuzione per destinatario finale.). Ai *referee* nazionali è stata demandata la valutazione di impatto della ricerca sul SSN, in particolare in termini di miglioramento dell'assistenza erogata dal sistema. E' stato rafforzato l'impegno nel campo del trasferimento tecnologico della ricerca biomedica traslazionale con l'obiettivo di trasformare il risultato della ricerca in un vantaggio competitivo per il sistema produttivo e per il benessere dei cittadini[32].

Tra gli aspetti critici del mondo della ricerca emerge il problema del precariato che è stato oggetto di approfondimento da parte del Ministero. Sono state individuate 44 figure professionali appartenenti alla ricerca distinte in due aree: area ricercatore e area professionalità della ricerca relativa al personale che svolge attività di supporto tecnico-amministrativo ed è stata formulata una specifica proposta normativa per introdurre anche nel SSN i principi della Carta europea dei ricercatori; nella proposta si prevede un percorso di sviluppo professionale (personale di ricerca, personale di ricerca esperto, personale di ricerca senior) che, nel caso di positiva conclusione, comporta l'ingresso nei ruoli del SSN. Il percorso cerca di conciliare la garanzia di continuità e progressione in carriera del lavoratore con la flessibilità tipica dell'ambito della ricerca che prevede un alto grado di competitività internazionale.

Un secondo aspetto critico riguarda l'esiguo numero di progetti presentati nell'area del cofinanziamento industriale. Nel tentativo di migliorare questo aspetto, il bando della ricerca finalizzata 2016 ha previsto una innovativa modalità di gestione dei programmi con il coinvolgimento diretto delle Regioni nell'individuazione delle aree tematiche e nella partecipazione con un cofinanziamento almeno pari a quello statale; con l'obiettivo di attrarre poi potenziali soggetti privati finanziatori, il bando è stato anticipato da una *call for funding organization,* preceduta a sua volta dall'invito ai presidenti di numerosi enti privati individuati come potenzialmente interessati a partecipare ad un incontro illustrativo. Anche tale modalità innovativa di gestione del bando non ha dato esito positivo e si stanno approfondendo, in previsione del nuovo bando per il 2017, i motivi e le ragioni della scarsa adesione dei soggetti privati. Sul fronte del coordinamento dei diversi attori pubblici impegnati nella ricerca, il Ministero, insieme ad AIFA e ISS, ha raccolto segnalazioni di criticità connesse all'accesso alle sperimentazioni cliniche. A fine 2016 è stato quindi sottoscritto tra Ministero, AIFA, ISS Farmaindustria, Assobiomedica e Assobiotec il progetto *Fast track* per la sperimentazione clinica dei farmaci e dei dispositivi medici con l'obiettivo di assicurare massima trasparenza, efficienza, misurabilità e certezza nei tempi, per la valutazione della sperimentazione dei medicinali. Attiene sempre all'ambito del coordinamento dei soggetti pubblici nella ricerca anche l'attività del Sottogruppo Salute della Strategia nazionale di Specializzazione Intelligente, approvata nel 2016 dalla Commissione europea per orientare la programmazione del ciclo 2014-2020. I lavori per la redazione della proposta del Piano attuativo relativo all'area "Salute alimentazione e qualità della vita" sono stati coordinati del Ministero ed il documento è stato inviato alla Presidenza del Consiglio per le valutazioni finalizzate alle successive fasi per l'approvazione del Piano.

---

[32] Al trasferimento tecnologico e all'*open innovation* nelle scienze della vita sono stati dedicati due eventi di incontro tra ricercatori IRCCS titolari di brevetti innovativi e imprese (gli Stati Generali della Ricerca e *Meet Italy for Life Sciences*").

PAGINA BIANCA

170140019980