

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 didattica metodologica, sull'innovazione curricolare, sull'apertura della scuola al territorio, sull'orientamento della didattica e della formazione ai settori strategici del *Made in Italy*, in base alla vocazione produttiva, culturale e sociale di ciascun territorio, sulla centralità della connotazione digitale.

Tale azione - finanziata con 12,9 milioni a valere sulle risorse stanziato dalla legge n. 107 del 2015 - è stata attuata con il d.m. n. 657 del 2015²¹ 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 2016²².

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 stanziato (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 ITS²³, 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 stanziato dalla legge n. 107 del 2015, art.1, comma 62, e residue 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 superiori²⁴.

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'impresa, 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 2015²⁵.

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 nazionale²⁶.

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 stanziato 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 stanziato 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 ripresa²⁷.

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 sperimentale²⁸.

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. 212²⁹.

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 amministrativo³⁰.

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 amministrazione³¹.

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 paralizzanti 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. È 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 aree³⁴ 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 milioni³⁵) 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 - FISIR (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 pubblica-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, challenge 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).

Analogamente 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 FISIR sono state, invece, indirizzate al programma nazionale infrastrutture e alla ricerca industriale per un ammontare complessivo di 60,8 milioni dei quali 9,2³⁶ 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 FISIR 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 FISIR 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 FISIR 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 FISIR 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 FISIR 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 ospitano, 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 applicata³⁷. 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 stanziare 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

Iniziativa	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 (<i>spin off</i>)	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 propedeutico³⁹, 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 fine 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 Commissione⁴⁰.

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 finanziamento⁴¹.

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 beneficiato 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 programmatico 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 in fase (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. 177¹ 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 di 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)

Missione	Stanziamiento iniziale			Stanziamiento definitivo			Variazioni stanz.		
	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 stanziato 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.

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. <i>Governance</i> 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 programmatiche, 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	Stanziamiento iniziale			Stanziamiento 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
<i>di cui: imposte pagate sulla produzione</i>	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
<i>di cui: alle Amministrazioni pubbliche</i>	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
<i>di cui: interessi passivi</i>	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
<i>di cui: alle Amministrazione pubbliche</i>	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).

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Missione	Esercizio	Stanziamen- to 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 programmatiche.

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 stanziati 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 milioni³; 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 veicoli⁴ 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 esercizio⁵, 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 (L.B)	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 generale⁷ (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 precedente⁸. 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 espone 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 locali⁹. 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 locali¹⁰. 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 finanze¹¹, 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 procedurali (intese in sede di Conferenza) e di normazione secondaria (attuazione delle modifiche del quadro normativo¹²), 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 risorse¹³ 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 Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro 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 interdepartimentale 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 comunale¹⁴, quella di assicurare ai Comuni il ristoro dei gettiti tributari non introitati a seguito delle esenzioni ed agevolazioni fiscali riconosciute a categorie di contribuenti¹⁵. 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 settore¹⁶. L'effetto netto per il bilancio Stato è pari a 339 milioni in linea con il 2015¹⁷. 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 comuni¹⁸. 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 2012¹⁹.

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 stanziare 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 destinatari²⁰.

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 riequilibrare approvate	13
Enti in dissesto finanziario -piani di estinzione approvati	8
Enti in dissesto finanziario- ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrare 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 intestati²¹ 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 presidi 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 finale²² 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 programma²⁴, 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 risposta²⁵. 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. 259²⁶, 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 Regioni²⁷ - 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 europea 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 terzi²⁸.

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 FAMIL. Per il Fondo Sicurezza Interna²⁹, sono stanziati - 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 esplicitata 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 emergenziali³⁰, per un valore complessivo, per il 2016, di circa 5,83 milioni³¹. 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 I

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 mare³², 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 italiane³³. 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 operazioni 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 funzionamento³⁴. 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 Corte³⁶.

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 gratuito³⁷.

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 2014³⁸. 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 "ricolloccamento" in Europa³⁹. 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 dal 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 accoglienza⁴¹, 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 afgani 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 <i>hotspot</i>	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 2016⁴²).

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 attuali⁴³.

Con il decreto 10 agosto 2016⁴⁴ 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 temporanee⁴⁵. 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 interni⁴⁶; 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'eliminazione⁴⁷, 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 Fondazione⁴⁸, 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. 2351⁴⁹ 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'asilo⁵⁰ 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 milioni⁵¹, 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 smi⁵².

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 espulsioni⁵⁵. Ed ancora, la legge 7 aprile 2017, n. 47⁵⁶, ha previsto 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 civile⁵⁷. 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 Corte⁶⁰, 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 CONSAP⁶¹, per coadiuvare l'ANBSC nelle procedure di vendita delle Aziende. Si è fatto ricorso a risorse unionali⁶². Nel 2016, per quanto riguarda i beni immobili, nel

⁵⁷Solo 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 giudiziari⁶³.

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 1.098⁶⁴, 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'usura⁶⁵, 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 predispose 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 fondo⁶⁶, 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 in evase (circa 58 milioni) dei mutui concessi, è di circa l'85 per cento⁶⁷. 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 nazionale⁶⁸, 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 progetto⁶⁹, 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 milioni⁷⁰ 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 SOGEI⁷¹, 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. 222⁷². 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 patrimonio⁷³ 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. 2360⁷⁵); 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 1985⁷⁶.

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 principi 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 milioni⁷³ (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.

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 complementarietà 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 pubblica¹.

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

PRIORITY 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

PRIORITY 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

PRIORITY 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 PRIORITY

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 nazionali². 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.

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
<i>di cui: imposte pagate sulla produzione</i>	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
<i>di cui: alle Amministrazioni pubbliche</i>	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
<i>di cui: interessi passivi</i>	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
<i>di cui: alle Amministrazioni pubbliche</i>	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	Stanziamiento		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 abusive³, 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 governo⁴.

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
Sistemi	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 Corte⁵, 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 ricerca⁶ 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 pagato⁷.

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 2015⁹.

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 stanziare 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 state riassegnate entrate 2015, pari a 37 mila euro. Con la legge di bilancio 2016 sul predetto capitolo/PG risultavano stanziare 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	Stanziamiento 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	Stanziamiento 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.

SITI DI BONIFICA PER REGIONE
(ETTARI)

Regioni	Numero siti di bonifica per Regione		Perimetrazione complessiva per Regione		Perimetrazione con procedimento concluso		Percentuale procedimenti conclusi		Stanziam. per Regione	Impieghi per Regione	Pagato per Regione	% risorse impegnate sul totale dello stanziamento 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 idrogeologico²⁰, l'attività del Ministero viene coordinata dalla struttura tecnica di missione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con dPCM del 27 maggio 2014²¹. 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 stanziato 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	Stanziamiento 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
<i>di cui: imposte pagate sulla produzione</i>	<i>1.416</i>	<i>1.223</i>	<i>1.259</i>	<i>1.198</i>	<i>1.259</i>	<i>1.198</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>157</i>	<i>25</i>
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
<i>di cui: alle Amministrazioni pubbliche</i>	<i>30.000</i>	<i>50.000</i>	<i>30.000</i>	<i>50.000</i>	<i>0</i>	<i>17.594</i>	<i>30.000</i>	<i>32.406</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Altre uscite correnti	5.314	9.569	5.314	9.569	5.314	9.527	0	42	0	0	0	0
<i>di cui: interessi passivi</i>	<i>2.990</i>	<i>2.658</i>	<i>2.990</i>	<i>2.658</i>	<i>2.990</i>	<i>2.658</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
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 sostenibile²².

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 organismi²³ 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 stanziare 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'aria²⁴ 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 elettromagnetici²⁵.

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 funzione²⁶, l'Amministrazione ha evidenziato la necessità di soluzioni organizzative e tecnologiche innovative rispetto all'attuale assetto²⁷.

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.

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER PROGRAMMA "PREVENZIONE E GESTIONE DEI RIFIUTI,
PREVENZIONE DEGLI INQUINAMENTI"

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamiento 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 spesa²⁸.

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 procedurali 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	Stanziamiento 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
<i>di cui: imposte pagate sulla produzione</i>	<i>145</i>	<i>108</i>	<i>78</i>	<i>80</i>	<i>78</i>	<i>80</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>67</i>	<i>29</i>
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 spesa³⁰.

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 programmatico 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 infrastrutture¹.

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'Amministrazione² 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 interregionali³, 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 contrapposti⁴.

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 stanziare 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	9. 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	Prosecuzione dell'attività di rilancio degli interventi prioritari in materia di infrastrutture stradali e ferroviarie
	11 Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali	
19. Casa e assetto urbanistico	2 Politiche abitative urbane e territoriali	Prosecuzione degli interventi di edilizia pubblica e di riqualificazione urbana ed attuazione degli 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 interministeriale 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 centrali⁵. 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 stessa⁶. L'ammontare delle risorse stanziare 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 bilancio⁷.

Il non aver esplicitato gli obiettivi strutturali rispetto agli obiettivi strategici⁸ (operazione cui l'Amministrazione è tenuta in coerenza con le norme che disciplinano le attività di programmazione) non garantisce l'eshaustività 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 stanziare 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 finanziarie 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 stanziare per ciascuna missione	Programmi	Risorse stanziare 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	46.716.979
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, confluiscono 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 stanziati 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 Ferrovie⁹, prevista normativamente dal decreto-legge n. 50 del 2017 (art. 49), in fase di conversione¹⁰.

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 retiscrizioni	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 finanziare 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.

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIA ECONOMICA

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziameti iniziali			Variazioni percentuali stanziamenti iniziali/definitivi			Stanziameti 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 Amministrazioni 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 carcerarie¹¹; 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 stanziare, impegnate 176 milioni, di cui andate a residui 147 milioni. Nel 2016 risultano stanziare 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
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	<i>50,78</i>	<i>50,84</i>	<i>50,61</i>	<i>51,55</i>	<i>0,27</i>	<i>0,32</i>	<i>3,33</i>	<i>1,31</i>
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
<i>di cui alle Amministrazioni pubbliche</i>	<i>5.329,10</i>	<i>5.168,99</i>	<i>5.058,64</i>	<i>5.005,27</i>	<i>270,46</i>	<i>163,72</i>	<i>16,06</i>	<i>2,32</i>
Altre uscite correnti	36,33	95,05	26,40	82,18	9,93	12,87	1,14	1,51
<i>di cui interessi passivi</i>	<i>0,19</i>	<i>0,11</i>	<i>0,14</i>	<i>0,03</i>	<i>0,04</i>	<i>0,08</i>	<i>0,02</i>	<i>0,10</i>
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
<i>di cui alle Amministrazione pubbliche</i>	<i>1.317,88</i>	<i>2.469,26</i>	<i>710,83</i>	<i>1.053,93</i>	<i>831,66</i>	<i>2.685,65</i>	<i>22,98</i>	<i>31,76</i>
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 interporti¹²) 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 programmatrice in relazione ad esigenze gestionali reiterate.

Al fine di limitare il fenomeno dei debiti fuori bilancio¹³, 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 precedenti¹⁴, come risulta dalla tavola che segue.

PAGAMENTI PER CONTENZIOSO MIT

TAVOLA 6

(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 miliardo¹⁵. 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 arretrate¹⁶. Fino a concorrenza delle somme residue dai finanziamenti di cui ai citati rinnovi contrattuali, il capitolo di riferimento¹⁷ 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 TPL¹⁹. 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 stanziamento²⁰, 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 regionale²¹. 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 trasporto²² 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
<i>di cui: imposte pagate sulla produzione</i>	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
<i>di cui: alle Amministrazioni pubbliche</i>	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
<i>di cui: interessi passivi</i>	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 2016²³. 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 2016²⁴ 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 (Ciclovie del Sole), Venezia-Torino (Ciclovie Ven-To), Caposele (Avellino)-Santa Maria di Leuca (Lecce) attraverso la Campania, la Basilicata e la Puglia (Ciclovie 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 milioni²⁵. 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 principi 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 europea²⁶). 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.

²⁵A luglio 2016 sono stati firmati tre Protocolli di intesa (che riguardano la progettazione e la realizzazione) tra MIT e MIBACT e rappresentanti 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.

²⁶Le 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	Stanziamiento 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
<i>di cui: imposte pagate sulla produzione</i>	<i>0,48</i>	<i>0,45</i>	<i>0,43</i>	<i>0,41</i>	<i>0,43</i>	<i>0,41</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,05</i>	<i>0,05</i>
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
<i>di cui: alle Amministrazioni pubbliche</i>	<i>0,54</i>	<i>3,77</i>	<i>0,54</i>	<i>2,53</i>	<i>0,54</i>	<i>0,53</i>	<i>0,00</i>	<i>2,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>1,23</i>
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 1960²⁷. 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 né 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 aggiudicatrici 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
<i>di cui: imposte pagate sulla produzione</i>	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
<i>di cui: interessi passivi</i>	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 stanziare 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 mcno 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 attuazione²⁸. 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 2016²⁹.

TAVOLA 10

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA - PROGRAMMA "SISTEMI FERROVIARI, SVILUPPO E SICUREZZA DEL TRASPORTO FERROVIARIO"

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamiento 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
<i>di cui: imposte pagate sulla produzione</i>	<i>0,27</i>	<i>0,21</i>	<i>0,26</i>	<i>0,21</i>	<i>0,26</i>	<i>0,26</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,01</i>	<i>-0,06</i>
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
<i>di cui: alle Amministrazioni pubbliche</i>	<i>9,87</i>	<i>6,84</i>	<i>9,87</i>	<i>6,84</i>	<i>9,87</i>	<i>6,84</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
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
<i>di cui: interessi passivi</i>	<i>0,01</i>	<i>0,01</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,01</i>	<i>0,01</i>
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 stanziare 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 stanziare 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-Lione³². 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-obiettivo³³.

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 competenza³⁴, 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 stanziare 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 progetti³⁶ 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 2014/23/UE, 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 programmatico³⁷, 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 spesa³⁸ o revisione progettuale svolta dalla nuova STM, dal Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014-2020³⁹; dal Fondo Infrastrutture, previsto dall'art. 202 del codice dei contratti pubblici⁴⁰, e dal Fondo Investimenti⁴¹, 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 Ministero⁴². 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 39⁴³.

Le spese per la STM gravano sul capitolo 1080⁴⁴, 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 convenzioni⁴⁵, 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 programmatico molto lungo (2032, coerente con l'orizzonte temporale preso in considerazione nel DEF 2017) che prevede una concentrazione dei finanziamenti nella prima fase programmatica, 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".

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

	<i>(in migliaia)</i>
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 realizzati⁴⁶, con l'obiettivo di ridefinirne le fasi realizzative e le caratteristiche funzionali⁴⁷, 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. Incerti⁴⁸ 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 ridurre 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 macroeconomica⁴⁹, o di natura pianificatoria⁵⁰, o di natura tecnica⁵¹, ovvero relative ad una più generale necessità di rivedere la spesa pubblica⁵².

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 pubbliche⁵³.

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 previsione⁵⁴.

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.

DATI FINANZIARI DI COMPETENZA - PROGRAMMA "SISTEMI STRADALI AUTOSTRADALI FERROVIARI ED INTERMODALI"

(in milioni)

Classificazione economica	Stanziamiento 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	2,36	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 confluiscono 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 cento⁵⁵.

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 stanziati 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 definitivamente 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 stanziati 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	Stanziamiento 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
<i>di cui: imposte pagate sulla produzione</i>	<i>0,19</i>	<i>0,19</i>	<i>0,18</i>	<i>0,19</i>	<i>0,18</i>	<i>0,20</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,01</i>	<i>0,00</i>
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
<i>di cui: alle Amministrazioni pubbliche</i>	<i>130,66</i>	<i>62,20</i>	<i>130,66</i>	<i>62,20</i>	<i>130,66</i>	<i>62,20</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
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 stanziate⁵⁶ 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 pubblica⁵⁷, 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. 9⁵⁸ (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 recupero⁵⁹. Il Ministero ha evidenziato ritardi nel completamento del programma⁶⁰, dovuti anche alla non efficiente capacità programmatoria delle Regioni⁶¹, 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 norma⁶². Il sistema individuato dal Piano si articola sostanzialmente in tre macro-aree che comprendono una o più linee di intervento⁶³, 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 stanziare 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 pace² 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 funzione³ 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 circa⁵, ovvero il 4,3 per cento dell’intero bilancio.

Nel 2016 non si rinvergono 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 stanziamenti⁶, 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 responsabilità⁷.

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
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 difesa⁸.

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 stanziati 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	Stanziamiento iniziale	Variazioni stanziamento	di cui reiscrizioni	Stanziamiento 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 Nato¹⁰:

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 profferiti 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 simili a quelle nazionali¹¹.

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
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	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
<i>di cui alle Amministrazioni pubbliche</i>	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
<i>di cui interessi passivi</i>	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'arma¹².

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 milioni¹³.

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	51,45	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 2015¹⁵ 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 ricorrente¹⁷.

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-amministrativa¹⁸.

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 stanziare, 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 stanziare 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	Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui finali		di cui Stanziamiento		Economie/ Maggiori spese	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
005. Difesa e sicurezza del territorio	001	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	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	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	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	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	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
017. Ricerca e innovazione	011	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
032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	002	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	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
033. Fondi da ripartire	001	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	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.1. Programma 1 "Approntamento e impiego dei Carabinieri per la difesa e la sicurezza"

Il programma 1 riguarda le spese relative al complesso delle attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa e impiego operativo dell'Arma dei Carabinieri, programma che corrisponde pienamente al Centro di responsabilità n. 7 intitolato "Arma dei Carabinieri".

Dall'esame complessivo delle voci di spesa del programma 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 4800¹⁹ e 4813, sui quali sono confluite le risorse stanziare 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 dipendente²⁰.

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
<i>di cui: imposte pagate sulla produzione</i>	<i>322,65</i>	<i>369,13</i>	<i>322,63</i>	<i>366,56</i>	<i>322,63</i>	<i>365,18</i>	<i>0,00</i>	<i>1,38</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,02</i>	<i>2,57</i>
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
<i>di cui: interessi passivi</i>	<i>0,08</i>	<i>0,02</i>	<i>0,08</i>	<i>0,02</i>	<i>0,08</i>	<i>0,02</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
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 cento²¹ e, per effetto dell'art. 16-ter del DL n. 78 del 2015, si sono potute anticipare 1.050 assunzioni riferite all'esercizio finanziario 2017²².

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 militare²³.

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 Difesa²⁴. 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 militari²⁵.

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	Stanziamiento 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	0,50	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
	SPESA 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
	SPESA 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
	SPESA 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
SPESA 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
	SPESA 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
	SPESA 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 intermedi²⁶.

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 obiettivi 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 Armata²⁸.

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*, contribuito 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 otto²⁹ 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'interno³⁰, come l'Esercito³¹, la Marina³² e l'Aeronautica³³.

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 pubblica³⁴. 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 c 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 Giuhilen 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 ordinarie 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'Esercito³⁵. Le norme hanno aggiunto ulteriori 6 provvedimenti ordinativi, di cui una soppressione e 5 riconfigurazioni, raggiungendo i 374 provvedimenti³⁶.

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 2016³⁷

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. Delege 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.

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 riduzione³⁸, 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. trascinarsi 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 appositi 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.

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 generale⁴⁰.

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 milioni⁴¹. 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 - PERSONMIL - del personale civile - PERSONCIV - 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 fissa⁴².

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 scorta⁴³) 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 1253⁴⁴ (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. 1253⁴⁵.

Alla fine del 2016 sul capitolo 3791 di entrata dovevano essere ancora restituiti 22,9 milioni⁴⁶.

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 accessorie⁴⁷.

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 stanziati 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 rinviengono dall'e.f. 2011, come risulta dai raffronti con gli esercizi precedenti di cui alla seguente tavola.

<i>(in euro)</i>		
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'accantonamento 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 temperi 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 convenzioni⁴⁸; 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 immobiliare⁴⁹ 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'AM⁵⁰. 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)

	Stanziamen- ti iniziali	Stanziamen- ti 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^a fase);
- Velivoli M-346 e T-345 (9 velivoli della 2^a 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-BINT (*Block 1 Nouvelle Technologie*), relativo all'ammodernamento dei sistemi missilistici antiaereo a medio raggio FSAF e PAAMS, già in servizio nelle componenti terrestri e marittime, 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 rilevanti⁵¹.

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 programmazione⁵²:

*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 = <i>Low Rate Initial Production</i>							
Anno d'ordine	lotto	6	7	8	9	10	11	12	13
	eseguito	2013	2013	2014	2016				
	previsto					2017	2017	2018	2019
Anno di consegna		2015 2016	2016	2016 2017	2017 2018	2018	2019	2020	2021
	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 industriali⁵⁴ 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'Italia⁵⁵ 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 riferimento 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 2015 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 anfibia (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 corso⁶⁰.

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 contabile⁶¹.

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 africano⁶². 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.

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 esplicitare 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* AGENSIUD 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 agraria¹ (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 diretti³.

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. 154⁴, 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. 124⁵, 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 finanza⁶ ed infine le attività⁷ 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 legislativo⁸.

L’adeguamento della struttura organizzativa del Ministero⁹, in coerenza con le suddette attività, è demandato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri¹⁰.

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.

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER MISSIONI

(in milioni)

Missione	Stanziamiento iniziale			Stanziamiento 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 emanata¹¹, 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 strategici¹² 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
<i>Strategici</i>	623.721.032	570.988.196	462.366.725
<i>Strutturali</i>	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 cinque¹³ 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	
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	Stanziamiento iniziale			Stanziamiento 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 Amministrazioni 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 stanziato 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.	Stanziamen- to 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 Rimborsamento 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 Rimborsamento 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 2¹⁵ e 15 comma 3¹⁶ 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	Stanziamiento 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	Stanziamiento 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 ambiti¹⁷. 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 terremotate¹⁸.

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 FEASR¹⁹. 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 1° gennaio 2014.

ricosciuto dalla Commissione UE²² e dall'ordinamento nazionale²³, 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 riferiscono²⁵.

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 2016²⁶.

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 2015²⁷ (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 beneficiari²⁸. 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
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
Quota FEASR Assegnata	0	2.223.480	2.231.600	1.493.380	1.495.584	1.498.574	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. È stata altresì predisposta la procedura per la gestione delle polizze zootecnica, 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 debito³⁰; 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 2016³². 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 programmatico, 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 Regioni³³ su specifiche tematiche. Infine, è stato presentato il piano biennale di attività per il periodo 2017-18³⁴, 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 rischio³⁵ e della solidarietà, in caso di danni al settore agricolo, le risorse nazionali sono dupplici: 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 esplicitato 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 avversi³⁶. 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 naturali³⁷ e non avevano sottoscritto polizze agevolate a copertura del rischio da piogge alluvionali e venti forti. Le risorse ordinarie del fondo³⁸ sono versate in conto entrate dello Stato e riassegnate nel capitolo 7411 del MEF, ovvero stanziare 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 stanziare 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 <i>xylella</i> (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 mutualizzazione³⁹).

Per quanto riguarda invece le risorse nazionali⁴⁰, 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 nazionali⁴², sia per effetto dell'abbassamento delle aliquote di sostegno per le polizze dall'80 al 65 per cento⁴³, 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 pilastro⁴⁴, 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 idrico⁴⁵. Con la seconda legge (art. 2, comma 133) sono state stanziare 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)

	<i>Importo Concesso L. 350</i>	<i>Importo Concesso L. 244</i>	<i>Totale concesso (L.350 + L.244)</i>
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-PB⁴⁷. 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 settore⁴⁸.

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 -FEP⁴⁹, 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 2015⁵⁰, 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 Consiglio: 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. CC1 2014/IT14MFOP001 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 fondo⁵¹ 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 stanziati (-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 Amministrazioni 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 conclusi⁵².

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 ISMEA⁵³, 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; predispose 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 complessa⁵⁴. 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 CIPE⁵⁵. 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 predispose la proposta di decreto di liquidazione sulla base del quale la Commissione ministeriale incaricata dei controlli effettua il monitoraggio di II livello e predispose il relativo verbale di accertamento della spesa. In ultimo l'Amministrazione predispose la relativa richiesta di reinscrizione 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 predispose 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 2016⁵⁷.

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 decreto⁵⁹ 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. 6⁶⁰ 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 convenzioni⁶¹ 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 parziale⁶² e risultano erogati nel 2016 solo 110,7 mila euro. Nel complesso è stato erogato il 76 per cento del contributo previsto.

⁵⁷Le 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 milioni⁶³. A ciò si affiancano crediti di incerta esigibilità per circa 44 milioni⁶⁴, correlati a contenzioso relativo a oltre 20 anni di attività⁶⁵. 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 2016⁶⁶, 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 milioni⁶⁷; di questi sono già rendicontati 434,5 milioni⁶⁸. 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 documentazione⁶⁹. 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. 4/ 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 legale⁷⁰.

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 conclusive⁷².

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 Finanza⁷³; la seconda convenzione con detti soggetti è stata sottoscritta da AGEA nel gennaio 2017, anche sulla base del parere dell'Avvocatura generale⁷⁴, redatto in occasione della precedente convenzione.

L'onere per l'Italia, a titolo di "prelievo supplementare quote latte", quale riflesso immediato degli esuberanti 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 "solì 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 solì 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 compensazione⁷⁵ 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 difficoltà 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.

SPESE COMPLESSIVE E PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DEI TRE PROGRAMMI CFS
DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Programma <i>categoria economica</i>	Stanziamiento 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
<i>di cui: spese di personale</i>	167.580	188.505	163.376	183.217	162.637	181.378	739	1.839	0	0	4.204	5.288
<i>di cui: consumi intermedi</i>	7.313	7.264	7.114	6.921	5.715	5.461	1.400	1.460	0	10	198	334
<i>di cui: investimenti fissi lordi</i>	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
<i>di cui: spese di personale</i>	189.006	195.655	171.047	171.040	169.806	170.365	1.241	675	0	0	17.959	24.615
<i>di cui: consumi intermedi</i>	10.851	13.402	10.718	12.766	7.375	10.374	3.343	2.392	55	13	78	623
<i>di cui: investimenti fissi lordi</i>	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
<i>di cui: spese di personale</i>	99.385	106.077	87.067	96.506	86.214	95.573	853	933	0	0	12.318	9.571
<i>di cui: consumi intermedi</i>	21.758	20.833	21.513	20.018	16.910	17.016	4.604	3.002	0	12	245	803
<i>di cui: investimenti fissi lordi</i>	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 atto⁷⁶. Gli impegni assunti nel 2016 per locazioni assommano a 4,13 milioni (4,07 nel 2015), mentre per la manutenzione assommano a 620 mila (571 mila nel 2015). Nell'anno 2016 le occupazioni "sine titolo", cui è stato necessario far ricorso per esigenze istituzionali hanno riguardato alcune sedi di uffici del Corpo⁷⁷, 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.

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 contributi 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 stanziato 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 stanziare 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 infrastrutturali¹.

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 contributi 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.

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI E PROGRAMMI - COMPETENZA

(in milioni)

Missione	Programma	Stanziameti iniziali		Stanziameti 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
	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
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	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
	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
	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	2.153,4	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 competenza².

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 ministri³, 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 Ricerca 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 2012-2015⁵.

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 speciali⁶.

Va al riguardo sottolineato che anche nel 2016, malgrado la flessione registrata⁷, 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.

Flottono 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 stanziata 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'offerta⁸.

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 rilievo 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 $\frac{3}{4}$ 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 complesso⁹.

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 proprie¹⁰.

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
<i>Teatro alla Scala di Milano*</i>	<i>26.735.349,93</i>	<i>27.617.347,65</i>	<i>29.027.499,42</i>	<i>29.027.499,42</i>	<i>14,66</i>	<i>15,93</i>
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
<i>Accademia Nazionale di S. Cecilia*</i>	<i>9.260.292,37</i>	<i>10.399.275,05</i>	<i>11.829.388,48</i>	<i>11.847.683,79</i>	<i>5,08</i>	<i>6,50</i>
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 netto¹¹.

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 2013¹².

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 culturali 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 fondazioni¹³.

Interventi a sostegno del cinema

Relativamente alle risorse stanziato 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 debili fiscali e previdenziali con il credito maturato a seguito di investimenti nella produzione, distribuzione ed esercizio¹⁴.

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, che hanno unificato le competenze 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 al 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 è 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 materiali¹⁵.

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 stanziare 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. incompressibili 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 stanziare 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 iniziali 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 generale¹⁶.

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 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 beneficiari¹⁷.

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 museali¹⁸.

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 turistici¹⁹.

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 complementarità 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 ritardo²⁰ 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 2016²¹ 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.

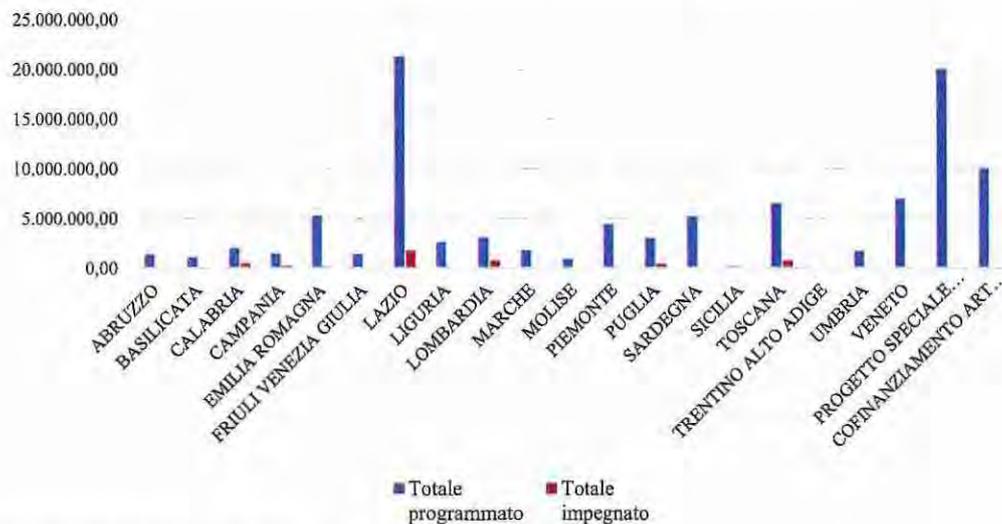
²⁰ L'annualità 2014 (5 milioni) è stata indirizzata alla realizzazione degli interventi relativi al Museo Nazionale della Resistenza di Milano e al Museo Italiano dell'Audiovisivo e del Cinema di Roma, il cui stato di attuazione registra qualche ritardo atteso che nel caso di Milano non risulta ancora 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, attestandosi 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 conti²².

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 stanziava 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 Uffici 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 coerenti 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 stanziare 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 Arcus²³, 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 stanziare 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 entrate²⁴.

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 18 anni 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 perdere i fondi comunitari²⁵.

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 2015²⁶. 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 azione²⁹.

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* previsto³⁰, 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 in 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 GPP³¹, 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 2016³² - 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 2016³³, 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 2016) 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 Soprintendenza 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 Soprintendenza 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 sviluppo³⁴.

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 settore³⁵.

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 stanziare per le politiche di sviluppo e competitività del turismo (7,9 milioni stanziamenti iniziali e 7,2 milioni 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 turistico³⁶.

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* Riquilificazione 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* (rifiinanziamento 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 *start 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), rifiinanziamento 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 problematiche 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. È 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.

È 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 farmacovigilanza, 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 System 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	Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp.-	Pag.-
	2015	2016	2015	2016	2015	2016			
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	Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp.	Pag.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016			
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 – 2018¹, 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 Regioni².

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			
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 civile³.

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 della 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 complicazioni⁴. 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’Amministrazione⁵, 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-contenimento⁶.

In tale fase, le maggiori problematiche 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 accompagnati⁷.

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 navali⁸.

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 migranti⁹. 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 interventi¹⁰.

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			
Spesa per il personale	31.806	27.754	31.298	27.089	31.234	27.036	-12,7	-13,4	-13,4
<i>di cui: imposte pagate sulla produzione</i>	<i>1.301</i>	<i>1.051</i>	<i>1.290</i>	<i>1.033</i>	<i>1.290</i>	<i>1.033</i>	<i>-19,2</i>	<i>-19,9</i>	<i>-19,9</i>
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	
<i>di cui: trasferimenti alle AP</i>	<i>528</i>	<i>529</i>	<i>515</i>	<i>498</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>0,3</i>	<i>-3,4</i>	
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 zootecniche¹¹, che con il rafforzamento della tracciabilità degli animali attraverso la previsione dell'obbligo¹² per le Regioni alla compilazione informatizzata, a decorrere da settembre 2017, dei moduli relativi al trasporto degli stessi¹³.

Rilevante l'attività volta alla ricognizione della normativa esistente nel settore dei dispositivi medici veterinari (DMV). L'indagine, condotta a livello europeo¹⁴, 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 produzione¹⁵. 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	Stanzamento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp. comp.	Pag. comp.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016			
Spesa per il personale	8.796	5.603	8.603	5.571	8.590	5.578	-36,3	-35,2	-35,1
<i>di cui : imposte pagate sulla produzione</i>	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
<i>di cui: trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche</i>	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 afferenti¹⁶. 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 cure¹⁷. 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 critici¹⁸.

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 sistema¹⁹, 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. 70/2015²⁰ 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 regionali²¹. 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'estero²². Tale assistenza genera crediti e debiti che vengono regolati tra gli Stati in base alle disposizioni comunitarie ed internazionali²³ e, per quanto riguarda gli aspetti amministrativo-contabili tra Stato e Regioni italiane, in base alla normativa nazionale²⁴.

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 richiama 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 rifiutata²⁵; 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 *dispo*vigilance 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 stanziare 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	Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp. comp.	Pag. comp.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016			
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	Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp. comp.	Pag. comp.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016			
Spesa per il personale	2.991	4.719	2.955	4.424	2.976	4.411	57,8	49,7	48,2
<i>di cui : imposte pagate sulla produzione</i>	<i>180</i>	<i>288</i>	<i>175</i>	<i>272</i>	<i>182</i>	<i>272</i>	<i>59,7</i>	<i>55,4</i>	<i>49,1</i>
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
<i>di cui: trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche</i>	<i>135.513</i>	<i>132.690</i>	<i>135.512</i>	<i>132.687</i>	<i>133.805</i>	<i>131.541</i>	<i>-2,1</i>	<i>-2,1</i>	<i>-1,7</i>
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	47	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 titolo 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	Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp. comp.	Pag. comp.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016			
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 - EFSA²⁶. 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	Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp. comp.	Pag. comp.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016			
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 salute²⁷ 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 esercizio²⁸. 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 regionale²⁹.

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 priorità³¹ 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	Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Stanz. def.	Imp. comp.	Pag. comp.
	2015	2016	2015	2016	2015	2016			
Spesa per il personale	2.916	4.692	2.880	4.589	2.903	4.570	60,9	59,4	57,4
<i>di cui: imposte pagate sulla produzione</i>	<i>176</i>	<i>285</i>	<i>172</i>	<i>274</i>	<i>176</i>	<i>279</i>	<i>62,2</i>	<i>59,2</i>	<i>58,3</i>
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 dalle 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 stanziata che impegnata 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			
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 cittadini³².

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 dal 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*”).