



CORTE DEI CONTI

**RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE
DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO**

2014



25 GIUGNO 2015



CORTE DEI CONTI

Sezioni riunite in sede di controllo

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2014

I RISULTATI DELLA GESTIONE FINANZIARIA
E DELL'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA

Giugno 2015

INDICE

	Pag.
Premessa	1
I risultati di finanza pubblica nel 2014	2
Il bilancio dello Stato	4
<i>La gestione delle spese</i>	4
<i>La gestione delle entrate</i>	8
<i>Il patrimonio</i>	12
L'organizzazione	15
La gestione finanziaria e l'attività amministrativa – Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri	18
<i>Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>	18
<i>Ministero dell'economia e delle finanze</i>	21
<i>Ministero dello sviluppo economico</i>	22
<i>Ministero del lavoro e delle politiche sociali</i>	25
<i>Ministero della giustizia</i>	28
<i>Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale</i>	31
<i>Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca</i>	34
<i>Ministero dell'interno</i>	37
<i>Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare</i>	41
<i>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti</i>	43
<i>Ministero della difesa</i>	46
<i>Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali</i>	49
<i>Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo</i>	51
<i>Ministero della salute</i>	54

Tavole:

Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche
Riclassificazione del Rendiconto generale dello Stato secondo il SEC 2010
Raccordo tra Rendiconto dello Stato e Conto economico dello Stato – Anno 2014
Conto economico dello Stato 2012-2014
Impegni lordi per categorie economiche – 2013-2014
Spese per il personale - 2013-2014
Spese per consumi intermedi – 2013-2014
Spesa finale: impegni lordi per missioni – 2014
Accertamenti per categorie economiche – 2013-2014
Conto del Patrimonio 2009-2014
La spesa finale per Amministrazione – 2013-2014

IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO – RELAZIONE AL PARLAMENTO
SINTESI

Premessa

1.

Con la Relazione al Parlamento annessa alla decisione di parificazione del Rendiconto generale dello Stato per il 2014, la Corte, come ogni anno, offre un'analisi retrospettiva delle principali vicende, refluenti nella finanza pubblica, che hanno interessato la gestione del bilancio e del patrimonio dello Stato.

In particolare, essa è articolata in modo da esporre, da un lato, le considerazioni di quadro complessivo sui risultati della finanza pubblica e le tematiche trasversali di maggiore rilevanza, dall'altro, le analisi e le osservazioni che emergono dall'esame dei dati delle singole Amministrazioni statali.

La Relazione si compone, dunque, di una prima parte in cui vengono osservati i risultati dell'esercizio in riferimento ai principali saldi di bilancio, agli andamenti generali dell'Entrata, ed alla gestione delle Spese, con un "focus" specifico sulla spesa per il personale, nonché le risultanze del conto del Patrimonio, le modifiche che hanno interessato l'ordinamento contabile, gli assetti organizzativi delle Amministrazioni centrali, i Fondi di rotazione.

Segue una seconda parte in cui si compie una estesa verifica dei risultati della gestione dei singoli Ministeri, mettendo in evidenza i risultati conseguiti sotto diversi angoli visuali.

Ci si sofferma, innanzitutto, sull'esposizione dei principali momenti della programmazione e della gestione finanziaria, attraverso schemi di rappresentazione delle risultanze contabili tendenzialmente uniformi, pur tenendo conto delle peculiarità di ogni Ministero.

Oggetto di approfondimento sono poi alcuni aspetti organizzativi di grande rilievo per gli assetti delle Istituzioni centrali e che riguardano: il riordino degli apparati ministeriali e la rideterminazione delle dotazioni organiche; la razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti sul territorio con la conseguente riallocazione del personale tra centro e periferia; l'esternalizzazione di funzioni da parte dei Ministeri ad Enti strumentali, Società partecipate ed Organismi di altra natura o denominazione facenti capo ai Ministeri stessi; le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza.

Le analisi delle risultanze contabili sono indirizzate, inoltre, ad un esame delle missioni e dei relativi programmi di spesa, di cui valutare, a consuntivo, i risultati ottenuti, anche in rapporto ai principali provvedimenti di settore adottati con impatto atteso sul 2014.

In una terza parte, infine, della Relazione vengono compiute analisi specifiche sull'attendibilità delle scritture contabili, sul fronte dell'Entrata e delle Spese.

I risultati di finanza pubblica nel 2014

2.

Nel 2014, dopo quattro anni consecutivi di riduzione, l'indebitamento delle Pubbliche amministrazioni italiane è risalito a 49,1 miliardi di euro, pari al 3 per cento del Pil (tavola 1).

Il limitato ampliamento del disavanzo è il risultato di una flessione dell'avanzo primario corrente (1,6 miliardi) ed il contemporaneo aumento del disavanzo di parte capitale (2,8 miliardi), che sono stati in parte compensati dalla riduzione della spesa per interessi (2,8 miliardi).

Nel quadro europeo solo la Francia, come, l'Italia ha scelto di interrompere, seppur temporaneamente, il processo di riduzione del disavanzo. Nella media dell'area euro il *deficit* pubblico è diminuito di mezzo punto in quota di Pil ed è sceso al di sotto del livello italiano. Evoluzioni analoghe hanno interessato l'avanzo primario, che resta più elevato in Italia rispetto alla media europea, nonostante il differenziale sia sceso, nell'anno, da 2 a 1,4 punti.

Il rapporto tra debito e Pil è aumentato ancora di 3,6 punti, raggiungendo il 132,1 per cento. Ciò in un contesto europeo di generale tendenza all'aumento del rapporto: esso ha superato il 95 per cento nella media dell'Eurozona e nessuno dei grandi Paesi si colloca a fine 2014 al di sotto della soglia del 60 per cento (la Germania è al 74,7 per cento, la Francia al 96 per cento e la Spagna al 97,7 per cento). La variazione assoluta dello *stock* del debito è risultata in aumento, in Italia, di circa 66 miliardi rispetto al 2013, anno nel quale si era verificato un incremento superiore (circa 80 miliardi). Una variazione imputabile, in misura preponderante, alla differenza tra onere medio del debito e crescita nominale del Pil, mentre minori sono gli effetti riconducibili al sostegno finanziario ai paesi dell'UEM, all'aumento delle disponibilità liquide del Tesoro e all'accelerazione dei pagamenti dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche.

3.

Le uscite primarie correnti hanno registrato nell'anno un aumento dell'1,2 per cento, trainato dalle uscite per prestazioni sociali (2,7 per cento), principalmente per gli effetti connessi all'erogazione del *bonus* da 80 euro, introdotto con il DL n. 66 del 2014 e classificato tra le prestazioni sociali in denaro (per un importo di circa 5,8 miliardi per il 2014), anche se la collocazione normativa (comma 1-*bis* dell'art. 13 del TUIR) indurrebbe a considerare il beneficio come una riduzione del prelievo fiscale sui contribuenti interessati. Al netto di questa misura, la spesa primaria corrente avrebbe registrato un incremento dello 0,4 per cento, in linea con la variazione del Pil nominale, come risultato di una ulteriore contrazione delle uscite per redditi da lavoro dipendente (-0,6 per cento) e del forte rallentamento dei consumi intermedi (dal +2,3 dello scorso esercizio a +0,6 per cento). Le prestazioni sociali, una volta scorporato il *bonus*, avrebbero registrato un aumento dello 0,9 per cento, il più basso della nuova serie storica SEC 2010.

E' proseguita, nell'anno, la flessione della spesa per interessi (-3,5 per cento), segnando un ulteriore passo verso il riassorbimento dell'onere supplementare sul debito

imposto all'Italia dalla crisi del debito sovrano. Le uscite per interessi sono diminuite di oltre 9 miliardi dal picco del 2012, ma restano ancora oltre 6 miliardi al di sopra del valore del 2010.

Continua a ridursi la spesa in conto capitale: la riduzione degli investimenti e dei contributi è risultata rispettivamente del 6 per cento e del 10,4 per cento.

Nel 2014 si sono attenuate le criticità del bilancio pubblico che, nel 2013, si erano manifestate dal lato delle entrate. È stato registrato un aumento dello 0,6 per cento nel totale e dell'1 per cento per le entrate correnti. Sul recupero delle entrate correnti hanno inciso gli andamenti delle imposte indirette (3,5 per cento), dei contributi sociali (0,6 per cento) e delle altre entrate correnti non tributarie (0,9 per cento), solo parzialmente compensati dalla flessione delle imposte dirette (-1,4 per cento).

4.

Sull'andamento complessivo dei conti pubblici ha inciso in misura significativa il risultato della gestione dello Stato valutato in termini di contabilità economica a partire dai dati di Rendiconto, come ampiamente descritto nel primo capitolo della Relazione "Il Rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica" (tavole 2 e 3).

Il Conto economico dello Stato (tavola 4) espone un disavanzo in crescita dal 2,9 per cento del Pil nel 2013 al 3,2 per cento, interrompendo la flessione che aveva caratterizzato l'ultimo triennio. Ancora più netto il peggioramento dell'avanzo primario, che si riduce di oltre il 25 per cento, ponendosi all'1,3 per cento del prodotto (aveva raggiunto l'1,8 per cento nel 2013).

Un risultato, questo, riconducibile al ritorno alla crescita della spesa dello Stato, in contro tendenza con l'andamento caratterizzante le Amministrazioni locali, che anche nel 2014 hanno confermato una flessione.

Si tratta però di un dato che va valutato con attenzione: al netto dei "trasferimenti alle altre Amministrazioni pubbliche", la spesa primaria corrente cresce del 3,6 per cento, mentre la spesa primaria totale presenta una variazione più accentuata (+5,6 per cento). Su tali risultati incidono tuttavia due fenomeni in particolare: la classificazione del *bonus*, come sopra indicato tra le spese e le modifiche nei criteri di registrazione delle imposte differite. Depurata del *bonus* e degli effetti relativi alla diversa classificazione delle imposte differite, la spesa primaria totale, infatti, si riduce dello 0,5 per cento.

Se i redditi da lavoro dipendente rimangono stazionari, senza alcun recupero rispetto alle flessioni registrate negli ultimi anni, i consumi intermedi si confermano in crescita, anche se contenuta (2,6 per cento).

Il bilancio dello Stato

La gestione delle spese

5.

L'andamento della spesa statale, come emerge dalle risultanze del Rendiconto generale, si discosta - per effetto delle differenze metodologiche illustrate nel primo capitolo della Relazione - dai dati del Conto economico dello Stato predisposto ai fini delle notifiche alla Commissione europea.

Nel Rendiconto relativo all'esercizio 2014 la spesa al lordo del "Rimborso delle passività finanziarie" evidenzia, in termini di impegni, una crescita del 7,7 per cento rispetto al 2013 (tavola 5).

L'incremento della spesa corrente, al netto della spesa per interessi, si attesta a fine esercizio al 3,8 per cento, che passa al 4,9 per cento se considerata anche al netto dei trasferimenti alle Pubbliche amministrazioni.

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

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

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

Al netto di tali spese, gli impegni in conto capitale evidenziano una nuova flessione, di oltre il 9,7 per cento, concentrata negli investimenti fissi lordi (-15,6 per cento), negli altri trasferimenti in conto capitale (-18,7 per cento, riconducibili a minori impegni sul Fondo di sviluppo e coesione, in relazione alle difficoltà nell'avvio della nuova organizzazione del Ministero dello sviluppo economico) e nei contributi agli investimenti alle imprese (-7,1 per cento conseguente, in particolare, a minori impegni per contributi alle Ferrovie dello Stato).

La spesa per il personale

6.

I dati di Rendiconto presentano un'ulteriore flessione della spesa per redditi da lavoro dipendente. Nonostante il sia pur lieve incremento registrato nel numero dei dipendenti in servizio (+0,3 per cento), da ricondurre all'aumento del personale appartenente al comparto

scuola (+1 per cento), gli importi relativi al personale a carico del bilancio dello Stato si riducono, in termini di impegni, di circa un punto percentuale rispetto al 2013, confermando il *trend* degli anni precedenti. Si tratta di un risultato frutto di una diminuzione dell'1,7 per cento della spesa per retribuzioni lorde in denaro, in parte compensata da un incremento dell'1 per cento dei contributi a carico del datore di lavoro (tavola 6).

E' in flessione, inoltre, il rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, a conferma, anche in questo esercizio, del contributo assicurato da politiche del personale restrittive in conformità agli obiettivi di finanza pubblica.

L'esame svolto dalla Corte, disaggregando il dato complessivo per sottocategorie economiche, mette in evidenza la semplificazione ottenuta sotto il profilo gestionale con l'adozione del cedolino unico, ma anche le difficoltà di desumere dalla lettura dei dati di bilancio e di Rendiconto una adeguata conoscenza della complessità della struttura retributiva e delle specificità che caratterizzano i trattamenti economici di singole categorie di dipendenti. Si tratta di informazioni indispensabili per attivare politiche di personale volte al riequilibrio e a un contenimento mirato della spesa.

I risultati tratti dal bilancio dello Stato vanno letti nel complessivo quadro dei risultati di finanza pubblica in termini di contabilità nazionale, che indicano come le misure di contenimento della spesa per redditi da lavoro recate dal decreto-legge n. 78 del 2010 - molte delle quali hanno cessato la loro efficacia nel 2014 - hanno determinato nel quadriennio 2011-2014 una diminuzione complessiva della spesa di circa il 5 per cento (8,7 miliardi in valore assoluto), a cui va aggiunta quella per il mancato rinnovo dei contratti.

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

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

Si tratta di definire e riordinare i comparti di contrattazione collettiva attraverso uno specifico accordo quadro con le organizzazioni sindacali (a loro volta chiamate a rimodulare la propria organizzazione), di stabilire il grado di autonomia dei comparti non statali di contrattazione, tenendo conto dell'avviato processo di riordino del riparto di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali, di coordinare le norme contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009 con il contenuto dell'Accordo quadro di maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego.

La spesa per i consumi intermedi

7.

L'altra principale voce di spesa concernente il funzionamento delle Amministrazioni pubbliche e la produzione di servizi pubblici è rappresentata dai consumi intermedi; voce della quale una analisi dell'andamento per sottocategorie contribuisce a chiarire ulteriormente le dinamiche di crescita o di riduzione, atteso che gli effetti di

contenimento, in linea con le disposizioni recate dalle recenti manovre, sono stati in gran parte affidati alla razionalizzazione della gestione degli immobili e delle spese di locazione, alla riduzione di alcune spese di funzionamento e alla revisione degli organi non più funzionali alle esigenze istituzionali.

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

Al netto delle somme destinate al pagamento dei debiti pregressi, formati in esercizi precedenti, e degli effetti dell'accorpamento della Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato all'Agenzia delle dogane e dei monopoli (che ha determinato la contabilizzazione a decorrere dal 2013 delle somme da corrispondere ai concessionari delle lotterie a titolo di aggio) l'andamento delle spese per i consumi intermedi mostra nel 2013 una contenuta riduzione (-4 per cento), seguita nel 2014 da una modesta crescita (appena lo 0,8 per cento) (tavola 7).

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

E' il caso delle spese per manutenzione ordinaria e riparazioni (-5,7 per cento rispetto al 2013), delle spese per la formazione (-4,1 per cento), delle spese per le consulenze (-6,9 per cento) ed incarichi continuativi (-8,2 per cento); segnano invece una lieve ripresa le spese di rappresentanza (12,8 per cento) e le spese per il pagamento di compensi per commissioni, comitati e consigli (4 per cento).

Pur trattandosi di voci di spesa oggetto, fin dal 2008, di specifiche disposizioni restrittive (più volte reiterate nelle successive manovre finanziarie), il loro ammontare appare ancora consistente per effetto delle ampie deroghe consentite dalle disposizioni di legge o adottate dalle stesse Amministrazioni e della presenza spesso di capitoli promiscui, che rendono difficile enucleare le spese soggette a vincoli.

Valutazioni in parte diverse richiedono, invece, le spese per l'acquisto di beni di consumo (+25,3 per cento) e le spese per le utenze (-10,8 per cento), i cui andamenti sono influenzati dal fenomeno, ancora presente, della formazione di debiti fuori bilancio, solo in parte coperti da specifiche risorse a ciò dedicate.

Anche l'andamento delle spese per noleggi, locazioni e *leasing* (-0,5 per cento) non evidenzia una significativa flessione nel periodo considerato, pur essendo molte le Amministrazioni che hanno proposto, e talvolta avviato, progetti concernenti la ricognizione degli immobili in uso, la riduzione delle spese per le locazioni e l'ottimizzazione degli spazi necessari alle attività istituzionali.

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

Sempre in tema di consumi intermedi, va infine sottolineata l'ampiezza della voce di spesa destinata agli aggravi di riscossione (3.108 milioni che assorbono circa il 25 per cento delle somme impegnate) e la quota destinata ad "altri servizi" (3.149 milioni di impegni nel

2014), diversi da quelli riconducibili alle mere spese di funzionamento, che attengono ai compiti istituzionali e all'organizzazione delle stesse Amministrazioni. Il contenimento di tali spese richiede più attente analisi su cui parametrare eventuali riduzioni, anche alla luce dell'andamento della esposizione debitoria delle Amministrazioni (si segnalano, per consistenza, le spese imputate al Ministero per l'interno per la funzionalità della flotta aerea antincendio, per la custodia dei beni sequestrati e per i collaboratori di giustizia; al Ministro della giustizia per il funzionamento del settore; al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali quali corrispettivi a società di corse ippiche; al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per il monitoraggio e la valutazione continua dello stato ambientale e delle acque marine; al Ministero della salute per l'attività e il funzionamento del centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie).

I trasferimenti

8.

I trasferimenti complessivi continuano a crescere (da 310,5 a 320,3 miliardi; +3,2 per cento), per effetto della parte corrente (da 272,8 a 285,9 miliardi), mentre il conto capitale mostra una sensibile flessione (-8,7 per cento).

Nell'esercizio sono i trasferimenti alle famiglie a presentare l'incremento maggiore, dai 4,3 ai 10,7 miliardi. Oltre il 51,8 per cento di queste risorse viene riversato all'entrata del bilancio dello Stato, a titolo di riduzione del cuneo fiscale, e circa il 26 per cento è destinato ai contributi per le confessioni religiose, alle pensioni e altre indennità di guerra, al finanziamento degli istituti di patronato e assistenza sociale e alle spese per i servizi di accoglienza in favore di stranieri.

I trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche raggiungono i 251 miliardi (+2,9 per cento rispetto al 2013), mentre si riducono quelli in conto capitale (-2 per cento). Sono gli enti previdenziali a registrare l'incremento maggiore, concentrato nella parte corrente e destinato a varie finalità (l'apporto alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, le agevolazioni contributive; la gestione ex INPDAP per anticipazioni sul fabbisogno delle gestioni previdenziali e per le agevolazioni previdenziali; le pensioni sociali e di invalidità; il disavanzo del fondo pensioni delle FF.S. S.p.A.; i trattamenti di mobilità; la confluenza dell'INPDAl nel fondo lavoratori dipendenti; le pensioni per gli invalidi civili).

Nell'ambito dei trasferimenti agli enti territoriali, le regioni mostrano un sensibile incremento di parte corrente, da 97 miliardi nel 2013 a poco meno di 103 miliardi nel 2014, mentre si riducono in misura rilevante quelli a comuni e province (-34 per cento).

In flessione (-3,1 per cento) anche i trasferimenti alle imprese: le somme impegnate sono pari a 16,5 miliardi di cui 11 in conto capitale. Si tratta di erogazioni per investimenti a imprese private, tra cui i contributi per il settore aeronautico, il Fondo per la competitività e lo sviluppo, i crediti di imposta e gli interventi agevolativi; a imprese pubbliche, in gran parte Ferrovie dello Stato S.p.A. (contributi in conto impianti, alta velocità/alta capacità, altri investimenti); ammortamento dei mutui di Poste italiane S.p.A.; sviluppo e acquisizione unità navali FREMM; Fondo SIMEST S.p.A.. La voce residuale "altri"

riguarda in gran parte il fondo per le vittime e per la prevenzione dell'usura e il fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso.

I trasferimenti all'estero, concentrati nella parte corrente, attengono soprattutto alle risorse proprie dovute all'Unione europea, che restano sostanzialmente stabili tra i due esercizi. Per il resto, trattasi di contributi a organismi internazionali; accordi tra Unione europea e Stati dell'Africa; aiuti ai Paesi in via di sviluppo. Nel conto capitale, si rinvenivano le somme da trasferire alla Grecia per il portafoglio “*Securities Markers Programme*”; gli interventi in Libia previsti dal trattato di Bengasi; l'esercizio di satelliti meteorologici-EUMETSAT; la partecipazione al CERN e all'AIEA, la cancellazione del debito dei Paesi poveri.

I fondi da ripartire riguardano quasi totalmente il Fondo per lo sviluppo e la coesione e il Fondo per le opere strategiche di captazione e adduzione di risorse idriche.

La spesa per missioni

9.

L'esame della spesa per missioni conferma la forte concentrazione già evidenziata negli scorsi anni: 426 miliardi, oltre il 70 per cento degli impegni lordi è riferibile a 5 missioni. Si tratta delle “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” (21,6 per cento), delle Politiche previdenziali” (15,4 per cento), del Debito pubblico (limitatamente alla componente interessi) (13,4 per cento), delle “Politiche economico-finanziarie e di bilancio” (13,2 per cento) e della “Istruzione scolastica” (7 per cento) (tavola 8).

Come sottolineato sin dall'avvio della classificazione nel bilancio dello Stato per missioni e programmi, per una migliore leggibilità dei risultati e dell'effettiva destinazione delle risorse, è quanto mai urgente che il Governo eserciti la delega ad esso conferita per completare la revisione della struttura del bilancio stesso. Secondo lo specifico criterio direttivo, la revisione delle missioni deve essere condotta “in relazione alle funzioni principali e agli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica, delineando un'opportuna correlazione tra missioni e Ministeri ed enucleando eventuali missioni trasversali” (art. 40, comma 2, lett. a), legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni). Una impostazione che è stata ribadita, a livello costituzionale, nella legge “rinforzata”, che ha individuato nelle missioni “le funzioni principali e gli obiettivi strategici” della spesa (art. 15, comma 5, legge n. 243 del 2012).

La gestione delle entrate

10.

Nel 2014 la gestione delle entrate dello Stato è stata caratterizzata, in positivo, dal livello delle risorse complessivamente affluite all'Erario e, per altro verso, dal permanere di condizionamenti e limiti all'azione dell'Amministrazione finanziaria e ad un'efficiente distribuzione dell'onere del prelievo.

Il volume delle entrate ha risentito in misura contenuta di un quadro economico ancora segnato dalla crisi. L'accertato finale (poco più di 550 miliardi) ha registrato una lieve flessione (-0,7 per cento, rispetto al 2013). Le entrate riscosse, invece, con oltre 525 miliardi, segnalano una seppur lieve crescita (0,4 per cento), confermando un trend che dal 2010 ha visto aumentare il gettito di oltre l'11 per cento. Si tratta di un risultato riconducibile alla forte dinamica delle riscossioni in conto residui, laddove quelle in conto competenza hanno fatto registrare una sia pure limitata caduta (tavola 9).

Le entrate accertate conseguenti ad attività di accertamenti e controlli (poco meno di 67 miliardi), segnalano un aumento rispetto al 2013, a conferma di un profilo in cui l'attività di controllo svolge un ruolo non secondario nella dinamica del gettito; ruolo che emerge in misura più evidente sul versante delle riscossioni, in cui si conferma la tendenza al rialzo manifestatasi nell'ultimo quinquennio (con un più 30 per cento rispetto al 2010).

I residui attivi denunciano a fine 2014 una consistenza in forte ridimensionamento, passando dagli oltre 261 miliardi del 2013 a poco più di 209 miliardi (-20 per cento). Un risultato, questo, che riporta le dimensioni dell'aggregato ai livelli di inizio decennio e che è frutto sia di una minore formazione sia di un processo di smaltimento accelerato dai sostenuti abbattimenti operati dall'Amministrazione finanziaria.

Il ridimensionamento riguarda soprattutto i residui da riscossione che, da sempre, costituiscono la componente più rilevante e più critica del fenomeno e che si concentrano in particolare sulle entrate da ruoli e da attività di accertamento, riconducibili alle funzioni di controllo svolte dall'Agenzia delle entrate, a cui compete anche la gestione. Non è un caso, dunque, che proprio all'Agenzia delle entrate risalga la decisione di procedere nel 2014 ad un significativo abbattimento (95 per cento), nel presupposto di una presunta "incassabilità" dei ruoli nella misura del 5 per cento.

11.

Anche nel 2014 l'attività di contrasto all'evasione fiscale si è caratterizzata per una flessione degli interventi di controllo, a fronte di un aumento dei risultati finanziari conseguiti.

I due fenomeni assumono particolare significatività nel caso dell'Agenzia delle entrate che, con poco più di 650 mila controlli sostanziali complessivi, mostra una flessione di quasi il 9 per cento rispetto al 2013 e del 14 per cento rispetto al 2011 (quando il numero di controlli risultò superiore di 106 mila unità).

Al progressivo indebolimento dell'attività svolta, pur in costanza delle risorse umane impiegate, ha corrisposto un aumento della maggiore imposta accertata e dei risultati finanziari conseguiti. La prima, dopo la flessione registratasi nel precedente quadriennio, è risultata nuovamente in aumento (+5,7 per cento rispetto al 2013). I dati finanziari, a loro volta, mettono in luce un incremento degli introiti complessivi realizzati per effetto dell'attività di accertamento, che toccano i 7,7 miliardi, con un aumento del 7,6 per cento rispetto al 2013.

La distribuzione del numero dei controlli sostanziali ne mette in evidenza l'elevata concentrazione sulle fasce di minore importo: oltre 263 mila (il 44 per cento), hanno dato luogo nel 2014 ad un recupero unitario (potenziale) di maggiore imposta non superiore a

1.549 euro. La distribuzione fra le diverse tipologie di contribuenti mette in luce un incremento numerico degli accertamenti nei confronti dei grandi contribuenti (+4,4 per cento), a fronte di una diminuzione di quelli a carico delle piccole imprese e dei professionisti (-4,4 per cento).

La distribuzione degli introiti derivanti dall'attività di accertamento (ordinario) evidenzia, infine, la netta prevalenza (oltre il 70 per cento del totale) di quelli derivanti dall'azione esercitata nei confronti delle persone giuridiche.

In ordine alle diverse tipologie di accertamento, va innanzitutto segnalata la forte flessione registrata nell'impiego dell'accertamento sintetico dei redditi delle persone fisiche ai fini dell'IRPEF, sia in termini di numero di prodotti realizzati (-48,5 per cento rispetto al 2013), sia in termini di gettito complessivo (gli 8.678 accertamenti effettuati nel 2011, alla data del 31 dicembre 2014 hanno dato luogo a entrate per 188 milioni, ossia un quarto dei risultati attesi dopo le modifiche apportate all'istituto dal DL n. 78 del 2010).

D'altra parte, è continuato nel 2014 il limitato ricorso alle indagini finanziarie, ormai in caduta, sia di numero (di oltre il 40 per cento rispetto al picco delle 19.076 toccato nel 2012) sia in termini di maggiore imposta accertata (-10 per cento).

Quanto all'apporto dei Comuni all'attività di accertamento dei tributi erariali, va segnalata l'ulteriore diminuzione del numero di accertamenti realizzati con il loro contributo che sono 2.701 (il 22 per cento in meno rispetto al 2013), e il persistere di una non uniforme distribuzione sul territorio (concentrata per oltre il 55 per cento in tre regioni: la Calabria, l'Emilia Romagna e la Lombardia).

Nel contesto di una sensibile riduzione del numero dei controlli formali (-7 per cento rispetto al 2013), come pure dei risultati finanziari che ne sono derivati (-12 per cento), si segnala la crescita dell'attività di liquidazione automatizzata delle imposte conseguenti a irregolarità riscontrate nelle dichiarazioni dei redditi e IVA (+8,5 per cento il numero di comunicazioni emesse, +10 per cento gli introiti che ne sono derivati) per effetto di un fenomeno che nell'ultimo biennio ha marcato pesantemente il nostro sistema tributario: il mancato versamento delle imposte conseguenti alle dichiarazioni (soprattutto IVA e ritenute), utilizzato quale impropria forma di finanziamento delle attività economiche, quando non addirittura come modalità di arricchimento illecito, anche attraverso condotte preordinate all'insolvenza.

12.

La gestione delle entrate nel 2014 è stata influenzata anche dalle criticità e dalle incertezze che investono diversi aspetti del sistema impositivo.

E' il caso, innanzitutto, dell'Iva che, nel confronto internazionale, vede il nostro paese penalizzato: limitate differenze nella struttura delle aliquote e nella distribuzione fra di esse della base imponibile non appaiono sufficienti a spiegare un *tax gap* (differenza fra il gettito potenziale e quello effettivo) che, con oltre il 35 per cento di gettito "disperso", ci colloca al terzo posto nella graduatoria dei paesi meno virtuosi. Peraltro, l'evasione della nostra principale imposta sui consumi si riverbera anche sul rendimento di altre forme impositive, alimentando un circuito vizioso che si estende fino alla determinazione della "prova dei mezzi" per accedere ai benefici dello stato sociale.

Le entrate da canoni e concessioni demaniali hanno un peso del tutto marginale sul gettito erariale complessivo e, per contro, rappresentano un significativo indicatore circa l'efficiente utilizzo dei beni di proprietà pubblica. I risultati del 2014 risultano deludenti su entrambi i versanti. Nel complesso il livello delle entrate è risultato pari a poco meno di 180 milioni, con una flessione rispetto al 2013 (il 13 per cento circa) che accentua il crollo registrato nell'ultimo quadriennio (oltre 90 milioni in meno rispetto al 2010, quasi il 34 per cento). Fra le cause di tale andamento un ruolo non secondario hanno avuto anche i ritardi legislativi che, nel caso delle concessioni dei beni del demanio marittimo, esprimono il mancato riordino del sistema delle stesse in linea con i principi europei recati dalla direttiva cosiddetta *Bolkestein*, i ritardi dell'operazione di revisione dei canoni prevista dalla legge di stabilità per il 2014 e oggetto di differimento ad opera del decreto-legge n. 66 del 2014 e, infine, l'incerto esito della sanatoria relativa ai concessionari "pertinenziali" morosi, anche essa introdotta dalla legge di stabilità 2014.

Il nuovo regime della cedolare secca sugli affitti intendeva rispondere a due obiettivi: allineare la tassazione del risparmio investito in immobili rispetto a quello impiegato in attività finanziarie e, soprattutto, ridurre l'area di evasione dei redditi da locazione immobiliare. A tre anni della sua introduzione, i risultati conseguiti appaiono inadeguati in termini di gettito e di ridimensionamento dell'evasione: il primo, con 1,7 miliardi, nel 2014, resta distante dalle previsioni a suo tempo formulate (3,9 miliardi, a regime); la seconda, denuncia un recupero inferiore al previsto (1,3 miliardi a fronte di un'emersione di imponibile stimata nel 35 per cento). È venuto a mancare, quindi, quel maggior gettito che, negli intendimenti del legislatore, avrebbe dovuto garantire la sostanziale neutralità del nuovo regime sui conti pubblici. Per contro, si sono interamente prodotti i risultati prefigurati sul piano distributivo: il risparmio fiscale che deriva dall'opzione per il regime di tassazione proporzionale, alternativo all'IRPEF e alle sue addizionali, è crescente al crescere del reddito complessivo del locatore. Il risparmio medio, pertanto, si commisura a oltre 20 punti di aliquota (oltre 7 mila euro) per un reddito elevato, a fronte di qualche decina di euro per i titolari di redditi bassi.

Nel 2014 le imposte sui prodotti petroliferi hanno continuato a fornire all'Erario un gettito elevato, nonostante una chiara tendenza alla diminuzione dei consumi. È, questo, il risultato di un livello di tassazione elevato, come testimonia il confronto europeo: il prelievo sul gasolio, in particolare, si è commisurato al 63,8 per cento del prezzo alla pompa, collocando il nostro paese al 2° posto in Europa, con una distanza di oltre cinque punti rispetto al prezzo medio europeo. Peraltro, il comparto dei consumi petroliferi resta privilegiato nella tendenza ad acquisire volumi aggiuntivi di gettito: nell'ultimo biennio, in particolare, sono numerosi i provvedimenti che – nel quadro di una generale strategia intesa a "prenotare" gettito futuro – hanno disposto una serie di aumenti delle accise a decorrenza differita, con uno sforzo progressivo di gettito, giunto ormai a circa 3 miliardi.

L'attività di riscossione nel 2014, ha registrato una ripresa rispetto ai deludenti risultati del 2013, nonostante un quadro socio-economico ancora segnato dalla crisi e pur in presenza di un panorama normativo "arricchito" di nuovi interventi condizionanti l'operatività degli agenti della riscossione.

Tali evidenze non possono, tuttavia, condurre ad ignorare il livello di rigidità del sistema della riscossione che, a fronte di un carico netto affidato al concessionario Equitalia

crescente nel tempo (78 miliardi, quattro volte i volumi del 2002), produce riscossioni limitate: fra il 2000 e il 2014, il volume del riscosso a mezzo ruoli è risultato pari a 83,5 miliardi, a fronte di un carico netto di 735,0 miliardi (appena l'11,4 per cento).

Nel 2014 trovano conferma le tendenze che da qualche anno contrassegnano l'evoluzione del contenzioso tributario. Da un lato, una significativa flessione dello *stock* dei ricorsi in carico alla fine dell'anno. Dall'altro, il rafforzamento dei fattori che ne sono all'origine, ossia: a) la diminuzione del numero dei nuovi ricorsi pervenuti (in larga parte riconducibile agli effetti deflattivi prodotti dai nuovi istituti del reclamo e della mediazione); b) l'aumento dei ricorsi definiti (sia a seguito di sentenza sia per effetto di altre tipologie di pronunciamento).

A determinare tale esito è stata, soprattutto, la flessione dei ricorsi pervenuti nell'anno (253.369, -5 per cento rispetto al 2013), che si concentra sul contenzioso di competenza dell'Agenzia delle entrate e che trova spiegazione nell'introduzione dell'istituto della mediazione tributaria, che nel 2014 ha dato luogo alla presentazione di circa 109 mila istanze di mediazione.

Il patrimonio

13.

Il "Conto del Patrimonio" espone la situazione patrimoniale in chiusura di esercizio, con l'indicazione delle variazioni e delle trasformazioni intervenute nel corso dell'anno nelle attività e nelle passività finanziarie e patrimoniali, a seguito della gestione del bilancio o per altre cause incidenti sui relativi valori, ed illustra, altresì, i punti di concordanza tra la contabilità finanziaria del bilancio e quella patrimoniale.

La gestione dell'esercizio finanziario 2014 ha prodotto un peggioramento patrimoniale complessivo pari a 129,6 miliardi (lo scorso anno il peggioramento era pari a 28,2 miliardi). A fine esercizio le attività erano pari a 968,6 miliardi (con una diminuzione del 3,05 per cento rispetto allo scorso anno) e le passività erano pari a 2.660 miliardi (con un aumento del 3,8 per cento rispetto allo scorso anno). L'eccedenza passiva è quindi pari a 1.691,6 miliardi, (1.562 miliardi nel 2013). La gestione del bilancio ha apportato al patrimonio un miglioramento (con l'avanzo accertato di circa 29,6 miliardi), tuttavia interamente compensato dalla diminuzione netta verificatasi negli elementi patrimoniali, pari a 91,3 miliardi e dal peggioramento conseguente alle operazioni patrimoniali, che hanno avuto riflessi sul bilancio, pari a circa 67,8 miliardi. Ne discende il richiamato peggioramento patrimoniale complessivo di circa 129,6 miliardi (tavola 10).

14.

Il debito consolidato delle Pubbliche amministrazioni, al 31 dicembre 2014, è risultato pari al 132,1 per cento del Prodotto interno lordo (Pil), in crescita (+3,6 per cento) rispetto al 2013. Si tratta di titoli negoziabili per l'83,9 per cento del debito consolidato complessivo. Il debito non negoziabile contratto nella forma di prestiti è pari all'8 per cento

del debito complessivo. Esso comprende, oltre ai prestiti, ai depositi ed al circolante, una parte del risparmio postale (buoni postali ordinari e a termine).

Anche nel 2014, come nel precedente esercizio, la politica di emissione del Tesoro ha inteso principalmente perseguire l'obiettivo di allungare la vita media del debito.

La discesa dei tassi ha naturalmente comportato la caduta del costo delle emissioni, ma ne ha determinato anche una modifica a livello di composizione. Nel 2014 l'ammontare delle emissioni di titoli di Stato è stato di 455 miliardi, inferiori di circa il 4,6 per cento rispetto ai 477 miliardi collocati nel 2013.

Nel corso del 2014 la gestione del rischio di rifinanziamento del debito si è concentrata anche sulla rimodulazione del profilo delle scadenze: in questo contesto si è ricorso con una certa frequenza alle operazioni di concambio, anche per favorire la liquidità e l'efficienza del mercato secondario.

Nell'ambito degli elementi passivi del Conto patrimoniale, tra i debiti a medio-lungo termine, oltre alla voce dei debiti redimibili, vengono classificati i debiti diversi, che ricomprendono anche i residui passivi perenti di parte corrente e di parte capitale. I residui passivi perenti ammontano complessivamente a 83,7 miliardi, di cui circa 46,2 miliardi di parte corrente e 37,4 miliardi di parte capitale. Nell'esercizio si registra una complessiva diminuzione dei residui passivi perenti, per 12,9 miliardi, soprattutto di parte corrente (8,7 miliardi). Tale risultato è da imputarsi prevalentemente alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui passivi, effettuate ai sensi dell'articolo 49 del DL n. 66 del 2014.

15.

Tra le attività finanziarie, le partecipazioni al capitale di società detenute dalle Amministrazioni statali al 31 dicembre 2014 ammontano a circa 75 miliardi, registrando un aumento rispetto all'anno precedente di circa 2 miliardi; le azioni non quotate rappresentano la quasi totalità della consistenza (64,6 miliardi).

Si tratta di 44 società, gran parte delle quali è assoggettata al controllo della Corte dei conti *ex-lege* n. 259 del 1958. Le società direttamente partecipate dallo Stato detengono, a loro volta, quote di partecipazione in altre società. Nel 2012 si contavano partecipazioni in 262 società, nel 2013 in 275; in particolare la società Cooperazione Finanza e Impresa, sottoposta alla vigilanza del Ministero dello sviluppo economico, detiene partecipazioni in 67 società.

16.

Alla fine dell'esercizio la consistenza dei beni immobili demaniali e patrimoniali è pari a 61,3 miliardi, a fronte dei 59,9 miliardi del 2013. L'insieme dei beni immobili registrati nel riepilogo generale degli inventari fornito dall'Agenzia del demanio ammonta a 47.386 unità, per un valore complessivo pari a 59,7 miliardi; di questi, 41.121 sono situati sul territorio nazionale, per un valore economico di 37,6 miliardi, 344 sono ubicati all'estero, per un valore economico di 718 milioni, e 5.921 sono beni demaniali, artistici e storici, per un valore di 21,3 miliardi. Il disallineamento registrato tra i dati del conto patrimoniale e quelli del suddetto riepilogo è riconducibile, come per gli anni precedenti, a

varie motivazioni che determinano una differente consistenza finale delle poste patrimoniali, con la conseguente non validazione delle stesse da parte dei competenti uffici di riscontro centrali e periferici (RGS - Ragionerie territoriali dello Stato e Agenzia del Demanio - Direzioni regionali). Si tratta di un'anomalia da superare in tempi brevi e di cui per intanto si dà conto nella decisione sul giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato.

Nell'esercizio 2014 il Dipartimento del Tesoro ha dato avvio ad un'operazione di dismissione di immobili di proprietà pubblica, avvalendosi della procedura di vendita a trattativa privata (di cui all'articolo 11-*quinquies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203) e individuando la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. quale possibile acquirente. All'esito di tale procedimento, nel mese di dicembre l'Agenzia del Demanio ed altri Enti pubblici sono stati autorizzati, alla vendita a trattativa privata di 26 immobili, per un controvalore complessivo di 235 milioni.

Nel corso del 2014 è proseguita l'attività volta alla dismissione e/o valorizzazione degli immobili non più utili ai fini istituzionali dal ministero della Difesa, portando alla restituzione all'Agenzia del Demanio di 103 immobili o porzioni immobiliari, nonché alla valorizzazione e/o alienazione di ulteriori cespiti.

Di particolare rilievo è, infine, la consistenza dei beni confiscati alla criminalità organizzata, che al 31 dicembre 2014 erano 544 beni immobili per circa 200,9 milioni (173,4 milioni nel 2013). Il valore dei beni confiscati, nel corso del 2014, ammonta a 54 milioni.

17.

Le analisi svolte dalla Corte, in sede di esame del Rendiconto generale dello Stato, sono rivolte alla verifica quantitativa e qualitativa dei dati esposti nel Conto patrimoniale dello Stato, con riguardo alla correttezza dei criteri di classificazione e alla veridicità e attendibilità dei dati finanziari.

Le analisi sulle singole poste patrimoniali sono effettuate acquisendo dagli Uffici centrali di bilancio la documentazione giustificativa delle variazioni apportate rispetto alla consistenza iniziale. Nei casi di mancata o inadeguata giustificazione della variazione la Corte, nel dichiarare la regolarità del Conto del patrimonio, esclude da tale giudizio, segnalandole al Parlamento, le partite contabili non giustificate, con relativa motivazione dell'esclusione.

Per una migliore leggibilità delle risultanze del Conto del patrimonio e delle cause giustificative delle variazioni intervenute, oltre che per operazioni connesse al bilancio, per altri eventi modificativi o rettificativi, sarebbe utile la predisposizione, come allegato al Conto, di un nomenclatore dei provvedimenti legislativi che hanno comportato movimentazioni di poste patrimoniali.

Altra inadeguatezza della struttura attuale del Conto attiene alla scarsa leggibilità dei punti di concordanza tra conto del bilancio e conto del patrimonio, con riferimento in particolare alla prospettazione delle partite relative alla gestione finanziaria per movimentazioni riferite alla gestione di tesoreria.

Andrebbero posti in adeguata evidenza gli effettivi riflessi della gestione di tesoreria, compresa nel conto del patrimonio, nello svolgimento di compiti e funzioni affidati alla gestione del bilancio, scorporando i flussi di tesoreria che costituiscono (eventualmente) una duplicazione di operazioni di bilancio, per evidenziare gli effetti aggiuntivi connessi alle sole movimentazioni di tesoreria.

Infine, va ricordato che l'articolo 2, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), finalizzato alla redazione del Rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato, ha imposto a tutte le Amministrazioni pubbliche di comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze l'elenco dei beni immobili a qualsiasi titolo utilizzati o detenuti ed ha affiancato detto obbligo con la previsione della segnalazione alla Corte dei conti degli Enti inadempienti.

Tuttavia, l'intento del legislatore è ancora lontano dall'aver raggiunto l'obiettivo previsto, atteso che sono ancora numerosi i soggetti che non hanno adempiuto all'obbligo di comunicazione.

A tale riguardo la Corte, pur consapevole della complessità insita in tale attività, che necessita della partecipazione fattiva delle Amministrazioni centrali e degli Enti territoriali, ritiene che il completamento di tale rilevazione non sia più rinviabile, in quanto la redazione del Rendiconto patrimoniale dello Stato sulla base di prezzi di mercato rappresenta uno strumento imprescindibile per la gestione e la valorizzazione dei beni pubblici.

L'organizzazione

18.

Nel recente periodo si evidenzia la maggiore attenzione - non solo di Governo e Parlamento - ai temi riguardanti la riforma della Pubblica amministrazione, nella crescente consapevolezza del rilievo delle sue ricadute sia in termini finanziari, sia sull'economia e sulla stessa attrattività nei confronti delle imprese.

Si registra, inoltre, lo sviluppo delle politiche intraprese negli ultimi anni, dirette al rinnovamento e al riordino degli assetti organizzativi della PA, che trovano comune denominatore nell'obiettivo congiunto di razionalizzazione e riduzione della spesa, da conseguire attraverso una riconsiderazione dell'efficienza e della funzionalità delle strutture e dell'azione amministrativa. Anche sotto il profilo dell'impatto finanziario si richiede, dunque, il deciso proseguimento di un percorso che riguarda un ampio disegno di riforma della PA.

Le accennate tematiche di revisione della spesa e riorganizzazione degli apparati si intrecciano con il complesso processo, da anni avviato, in tema di razionalizzazione del sistema degli enti pubblici, attraverso la loro trasformazione, soppressione ed eventuale accorpamento. Tali obiettivi rappresentano una costante nelle politiche legislative in materia di Pubblica amministrazione, a decorrere dal 2001. Come più volte rappresentato dalla Corte, tale complesso *iter* segna difficoltà attuative e solo un parziale conseguimento degli obiettivi, essendo tra l'altro risultato meno agevole procedere attraverso una generale ed omogenea politica di razionalizzazione, privilegiandosi invece interventi specifici. In tale

ottica va anche considerata la istituzione di nuove Agenzie e l'esternalizzazione di funzioni e servizi.

Con più specifico riguardo alle Amministrazioni centrali dello Stato, nel 2014 appare sostanzialmente definito il loro processo di riorganizzazione durato complessivamente circa tre anni, che, consentendo anche l'utilizzo dello strumento del dPCM, ha rideterminato anche le dotazioni organiche delle Amministrazioni. Il riordino dei Ministeri rileva anche sulla conformazione del bilancio, con la conseguente ridefinizione dei Centri di Responsabilità. Un confronto tra i programmi e i Centri di Responsabilità nel periodo 2009-2014 ha evidenziato che, in parallelo alla riorganizzazione delle strutture amministrative, salvo poche eccezioni, i programmi sono stati ricondotti ad un unico centro di responsabilità, così come previsto dalla legge di contabilità e finanza pubblica e più volte rappresentato nelle relazioni della Corte. Ciò consente non soltanto una maggiore trasparenza del bilancio, ma anche una identificazione univoca del centro di spesa responsabile dell'attuazione del programma/unità di voto.

Con riguardo ai controlli interni, appare auspicabile una rilettura, in una coerente visione d'insieme, delle diverse normative succedutesi in ambiti spesso contigui, disegnando segmenti e procedure ed individuando soggetti e funzioni da ricomporre armonicamente in vista di una complessiva rivisitazione.

19.

Le principali linee di riforma si sono tradotte nel d.d.l. di delega, collegato alla decisione di bilancio, concernente la *Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche* (A.C. 3098), attualmente all'esame della Camera, ove è stata di recente svolta un'audizione della Corte, seguita a quella già tenutasi presso il Senato sul medesimo d.d.l. (A.S. 1577). Nel rinviare ad esse per una valutazione compiuta in ordine alle misure proposte, si segnalano, in particolare in questa sede, le disposizioni relative alla riorganizzazione dell'Amministrazione statale centrale (art. 7), mediante modifiche alla disciplina della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative e degli Enti pubblici non economici nazionali, mentre, a livello periferico, rilevano la razionalizzazione della rete delle prefetture – UTG.

Nell'ottica di un necessario raccordo tra funzioni, organizzazione amministrativa e risorse, assume rilievo il ridisegno delle funzioni locali e della rete periferica dello Stato, che viene considerato anche nella prospettiva di raccordo con la legge n. 56 del 2014, recante "Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Regioni, sulle unioni e fusioni di Comuni" la cui attuazione (cfr. recente delibera della Sezione delle Autonomie n. 17/SEZAUT/2015/FRG sul riordino delle Province), registra criticità, da ricondurre in buona parte alla complessità dell'impianto normativo e alle difficoltà connesse alle procedure di trasferimento delle risorse e del personale.

Portata più generale rivestono le misure di semplificazione normativa e procedimentale, che si accompagnano al processo di informatizzazione, e quelle ispirate alla lotta alla corruzione e a promuovere la trasparenza nella PA. Si tratta di obiettivi sui quali da tempo la Corte ha richiamato l'attenzione, la cui attuazione per taluni aspetti strategici

necessita di un più ampio orizzonte temporale, anche con riguardo agli effettivi impatti, mentre per altri si traduce in recuperi di funzionalità ed efficienza a breve termine.

20.

Particolare rilievo assume l'evoluzione del sistema di misure mirato al contrasto del fenomeno della corruzione. Sul tema vanno segnalati i significativi interventi, sia di tipo organizzativo che funzionale, recati dal DL n. 90 del 2014, che ha previsto il passaggio delle competenze in materia di misurazione e valutazione della *performance* dall'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC) al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la concentrazione in capo all'ANAC delle funzioni in materia di prevenzione della corruzione già svolte dal medesimo Dipartimento e di quelle della soppressa Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Nel regolamento approvato dall'ANAC il 15 dicembre 2014 sono precisati i compiti di vigilanza volti a prevenire la corruzione, creando una rete di collaborazione nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche e, al contempo, ad aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse.

Si segnala, altresì, la recente legge n. 69 del 2015, recante "*Disposizioni in materia di delitti contro la Pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*", che introduce pene più severe e prevede, tra l'altro, un ampliamento delle competenze dell'ANAC in materia di contratti sui c.d. settori esclusi (telecomunicazioni, trasporti, energia, acqua e sponsorizzazioni).

21.

Nel contesto della riforma delle Pubbliche amministrazioni, la digitalizzazione assume un ruolo fondamentale e si lega strettamente alla strategia di semplificazione. A tal fine è di rilievo il ruolo rivestito dall'Agenzia per l'Italia digitale (AGID) che ha, tra i suoi principali obiettivi, quelli individuati nell'Agenda per la digitalizzazione 2015-2017, che pone cittadini e imprese al centro dell'azione amministrativa. Di rilievo sono anche gli interventi in materia di *Open data*; tra le iniziative più di recente avviate si segnalano quelle concernenti specificamente la materia dei bilanci, quali la libera accessibilità dei dati del Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) da parte dei cittadini e delle Amministrazioni pubbliche, gli obblighi di pubblicità previsti dal decreto legislativo n. 126 del 2014 e la Banca dati *Opencivitas*.

Chiave generale di lettura può dunque rinvenirsi anche nei nuovi profili di bilancio, per le connessioni e ricadute sulle realtà organizzative. In tale prospettiva, anche in relazione ai processi di armonizzazione dei sistemi contabili, assumerà ulteriore valenza la compiuta attuazione della banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche prevista dall'art. 13 della legge n. 196 del 2009 a supporto del miglioramento della *governance* complessiva della finanza pubblica. La riforma, che nel corso del 2014 registra taluni interventi intesi alla sua implementazione e definizione, in particolare per il monitoraggio delle opere pubbliche, riveste strategica rilevanza ai fini della migliore leggibilità dei dati nella sempre più articolata realtà amministrativa e finanziaria del Paese, realtà la cui

completa conoscenza rappresenta naturale base anche per l'esercizio della funzione di controllo e referto della Corte.

Un rilevante obiettivo, sotto il profilo della "organizzazione della formazione pubblica" è stato definito con l'articolo 21 del DL 21 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, che ha previsto l'unificazione delle diverse scuole pubbliche di formazione nella Scuola Nazionale delle Amministrazioni (SNA). Principi sottesi alla norma di unificazione sono la riduzione dei costi e l'omogeneizzazione della formazione nella PA. L'avvio di tale significativo processo di riforma non è peraltro risultato facile, attese le peculiarità di ciascun organismo di formazione in precedenza operante, dovendosi assicurare la continuità delle attività formative e riprogrammare quelle da avviare.

La gestione finanziaria e l'attività amministrativa – Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri

Presidenza del Consiglio dei Ministri

22.

La Corte ha in più sedi ribadito l'esigenza di ricondurre l'apparato della Presidenza del Consiglio dei Ministri alle funzioni peculiari di supporto all'esercizio delle prerogative di indirizzo, impulso, direzione e coordinamento, proprie del Presidente del Consiglio. Congeniali a tali funzioni sono, infatti, i profili di autonomia organizzativa-regolamentare, contabile e finanziaria, ad essa riconosciuti. Nel considerare positivamente taluni processi in tal senso indirizzati (come il trasferimento della materia del turismo al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo), cui non sempre si sono accompagnate univoche previsioni normative, ulteriore impulso può derivare dalla prevista riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche: nel d.d.l. all'esame del Parlamento (A.S. 1577, presentato al Senato della Repubblica il 23 luglio 2014, nel testo attualmente agli atti della Camera dei deputati, A.C. 3098) risulta significativo l'intento di precisare le competenze regolamentari e amministrative funzionali al mantenimento dell'unità dell'indirizzo e alla promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri ed il potenziamento del ruolo della Presidenza nell'analisi e nella definizione delle politiche pubbliche.

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

Sotto il profilo ordinamentale, aspetti rilevanti si rinvergono nella ripartizione delle competenze in materia di politiche di coesione, disciplinata dal DL n. 101 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 125 del 2003, tra l'Agenzia per la coesione territoriale e il Dipartimento per le politiche di coesione. Il complesso processo finalizzato

alla piena attuazione del descritto riparto di competenze è ancora *in itinere* registrando, peraltro, ritardi e criticità.

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

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

L'analisi dei documenti contabili ha evidenziato aspetti suscettibili di miglioramento, in termini di raccordo contabile e finanziario con il bilancio dello Stato, nonché di maggiore valenza informativa attraverso una rappresentazione delle risorse più aderente alle attribuzioni connesse al ruolo di coordinamento e di impulso riservato alla PCM. In particolare per quanto riguarda il secondo profilo, si è ribadita la possibilità di fornire una valenza informativa maggiore, qualora, non limitandosi ad allineare le scritture contabili della Presidenza alla struttura funzionale del bilancio dello Stato di derivazione, si sperimenti una rappresentazione delle risorse più aderente alle attribuzioni connesse al ruolo di coordinamento e di impulso riservato alla PCM, in particolare attraverso ulteriori possibili disaggregazioni nell'ambito delle risorse che affluiscono alla PCM.

In ogni caso, effetti positivi in termini di trasparenza e semplificazione amministrativa del bilancio della Presidenza si riscontrano a partire dalla gestione 2015, con la riconduzione al MEF della competenza in materia di pagamento dei mutui accesi dagli enti territoriali per far fronte alle spese connesse ai danni derivanti da calamità naturali. Per effetto di tale intervento, il bilancio autonomo della Presidenza è stato alleggerito di circa 1,12 miliardi, con evidenti vantaggi in termini di trasparenza e semplificazione amministrativa, e dal 1° gennaio 2015 rimangono in carico al Dipartimento della protezione civile, per questa voce, 17 milioni di euro, da imputare a rate di mutuo non connesse direttamente a calamità naturali. Un ulteriore alleggerimento del bilancio della Presidenza potrebbe derivare nell'ipotesi, prospettata dallo stesso Dipartimento della protezione civile, di assegnare al MEF anche la gestione dei c.d. fondi "finalizzati", cioè quelli già destinati dal legislatore alla realizzazione di specifici interventi, che per l'esercizio finanziario 2014 sono stati pari ad oltre 852 milioni di euro. Si tratta di risorse il cui ammontare è specificamente previsto da norme di legge con varie destinazioni di finanziamento.

Quanto ai flussi finanziari, con riguardo alle entrate definitive trasferite dai capitoli iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, rispetto al 2013 si rileva nel 2014 una diminuzione complessiva del 10,40 per cento (da circa 3,7 miliardi a 3,3 miliardi). Rimane sensibile, invece, l'incremento rispetto al 2012 (entrate definitive per

2,9 miliardi), rilevato già lo scorso anno. Permane anche nel 2014 l'impatto dell'applicazione dell'avanzo dell'esercizio precedente (circa 2,4 miliardi) sugli stanziamenti definitivi di competenza (di spesa) pari a circa 5,8 miliardi, in leggero incremento rispetto al 2013 (5,7 miliardi) e con una variazione rilevante (dell'87,7 per cento) rispetto ai dati iniziali di previsione.

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

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

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

Va, comunque, sottolineato come nel corso dell'esercizio finanziario 2014 gli stanziamenti di alcuni capitoli di spesa del bilancio della Presidenza del Consiglio siano risultati insufficienti e integrati, in corso di gestione, attraverso le risorse allocate sul Fondo di riserva. In particolare, si evidenziano i prelievi effettuati nel corso del 2014, per un ammontare complessivo pari ad euro 109,7 milioni, di cui 83,3 milioni per la copertura di spese derivanti da atti dovuti, non derogabili, e 26,4 milioni per la copertura di spese che si è provveduto a finanziare in quanto ritenute funzionali al raggiungimento degli obiettivi strategici perseguiti.

Per quanto attiene alla gestione dei residui, si osserva che, a fronte di residui finali del 2013 pari ad oltre 568,36 milioni di euro (343,8 milioni derivanti dalla gestione di competenza e 224,5 dalla gestione dei residui), quelli del 2014 ammontano 431,42 milioni. Di questi ultimi, 74 milioni circa derivano dalla gestione dei residui, mentre 357,42 milioni provengono dalla competenza.

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

Le economie di competenza, al 31 dicembre 2014, risultano in linea con il valore di fine 2013 (2,2 miliardi).

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

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

la prevenzione della corruzione, oltre che attraverso la trasparenza, può realizzarsi concretamente anche attraverso la valorizzazione dei comportamenti manageriali virtuosi in sede di misurazione e valutazione della *performance*.

La reale efficacia del modello potrà essere valutata solo in avvenire, in quanto lo sviluppo dell'attività, nel corso del 2014, ha subito dei forti rallentamenti, imputabili, secondo quanto rappresenta l'Amministrazione, alle fasi di chiusura e riavvio connesse all'insediamento di un nuovo Governo, con rilevante impatto sia sulle attività di pianificazione e controllo strategico, sia sulle competenze finalizzate alla valutazione della dirigenza e al controllo di gestione.

Ministero dell'economia e delle finanze

23.

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

Nella fase della programmazione operativa, si confermano il ritardo nell'emanazione della direttiva generale per la gestione e l'azione amministrativa; la non corrispondenza degli obiettivi tra direttiva ministeriale e note integrative al bilancio ed al Rendiconto; nella valutazione dei risultati, si palesa poco significativo l'utilizzo di parametri diversi da quelli meramente finanziari, che, in taluni casi, andrebbero prontamente sostituiti da misuratori più adeguati.

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

La struttura dipartimentale articolata in direzioni generali è stata confermata nel recente regolamento di organizzazione, mentre non risulta ancora emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sui limiti di applicabilità, per il dicastero, delle norme in materia di principi generali e di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*.

L'esigenza di maggiore impulso, sul piano operativo, da conferire all'attività di *spending review*, ribadita con l'art. 6 del decreto legge n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 2012, con l'art. 49-bis del decreto legge n. 69, convertito dalla legge n. 98 del 2013, e con il titolo II del decreto legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, rende più urgente un adeguamento, anche organizzativo, dell'Amministrazione. Non risulta superata la carenza di idonei strumenti informatici, segnalata dall'agenzia delle Entrate lo scorso anno, circostanza che non consente di rilevare o stimare *ex post* gli effetti, in termini di

minore o maggior gettito, delle singole misure di entrata contenute nelle manovre finanziarie.

Quanto ai risultati finanziari e contabili, dal lato della spesa si conferma l'accentramento, circa i quattro quinti delle spese finali, degli oneri nelle missioni di specifica competenza del dicastero, considerando, oltre alla "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" e alla "Debito pubblico", anche la "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", a stretto rigore più vicina alle competenze specifiche del Ministero degli interni. Tra le altre missioni gestite, ben 18 hanno un'incidenza inferiore all'1 per cento del totale delle spese finali e ciò palesa l'esigenza di urgenti interventi di razionalizzazione, intesi a migliorare l'allocazione delle risorse e la significatività del bilancio.

Taluni profili gestionali di rilievo, alcuni peraltro già segnalati nelle precedenti relazioni, riguardano: la necessità di rivedere l'allocazione funzionale della spesa per l'intero bilancio dello Stato e, in particolare, per il dicastero, interessato da un considerevole numero di missioni, in gran parte di competenza specifica di altre Amministrazioni; la limitata incidenza degli acquisti effettuati tramite CONSIP S.p.A.; l'emersione di ancora cospicue economie sul rimborso di prestiti e l'esigenza di più adeguate informazioni sull'utilizzo di strumenti finanziari derivati nella gestione del debito pubblico; il ritardo nell'attuazione della banca dati unitaria; l'esigenza di individuare una metodologia condivisa per procedere, a fine esercizio, a una ragionevole valutazione dei residui attivi concernenti le somme rimaste da riscuotere, che quest'anno hanno dato luogo ad un'ingente riduzione.

Sono state, invece, armonizzate le procedure di controllo sui pagamenti di tesoreria concernenti i titoli del debito pubblico, adeguando il riscontro sul debito fluttuante a quello sui titoli a medio-lungo termine, avviando nel contempo approfondimenti per la rivisitazione della disciplina normativa in materia.

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

Ministero dello sviluppo economico

24.

Nel 2014 è stato completato l'iter di attuazione delle disposizioni previste dalle norme di revisione della spesa (*spending review*), anche attraverso la riduzione degli organici e la conseguente riorganizzazione degli uffici. Il processo di riorganizzazione della struttura amministrativa iniziato nel 2013, con l'adozione del nuovo regolamento, non risulta, tuttavia, del tutto compiuto. Ciò perché, a tutt'oggi, non sono completate le procedure di trasferimento del personale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed all'Agenzia per la coesione territoriale, in attuazione del DL n. 101 del 2013, che ha trasferito le funzioni in materia di coesione territoriale dal MISE a dette Autorità. L'Agenzia, sebbene dotata di un

Direttore, di fatto non è operativa, non essendo stati ancora adottati i regolamenti di organizzazione e di contabilità. Essa, infatti, opera a tutt'oggi in regime di avvalimento del personale del Ministero dello sviluppo economico, personale per il quale il Ministero continua ad erogare il trattamento economico fisso, continuativo ed accessorio con imputazione ai capitoli del proprio stato di previsione.

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

Le criticità segnalate (in particolare il mancato avvio del funzionamento dell'Agenzia) ed il ritardo nei tempi di attuazione del decreto-legge n. 101 del 2013 (il dPCM di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica è stato adottato solo a dicembre 2014) hanno fortemente inciso sulla gestione del Fondo sviluppo e coesione, come confermato dai dati finanziari che evidenziano un rallentamento dell'attività amministrativa per tutto il 2014, con conseguenze che potranno riflettersi sul nuovo ciclo di programmazione del Fondo sviluppo e coesione e dei fondi strutturali 2014-2020.

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

Ciò premesso, va evidenziato come a distanza di un anno dall'adozione del nuovo regolamento di organizzazione che ha previsto, in luogo del modello dipartimentale, un'organizzazione articolata su 15 uffici di livello dirigenziale generale, coordinati da un Segretario generale, resti da verificare se – in un contesto nel quale risulta vacante il posto di Segretario Generale (essendo “congelato” l'intero Centro di responsabilità riferito al Segretariato Generale) – il superamento del modello dipartimentale costituisca la risposta più efficace in assenza di formule organizzative di coordinamento di stretto raccordo tra gli indirizzi politici e gli obiettivi gestionali.

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

Con riferimento, invece, alle misure adottate ai fini della *spending review* e a quelle volte al contenimento della spesa in materia di studi e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, missioni, formazione, acquisto, manutenzione e noleggio autovetture e sponsorizzazione, va dato atto che è proseguita

l'azione di contenimento dei costi e che sono stati rispettati i tetti previsti per le diverse tipologie di spesa.

Nel corso dell'esercizio finanziario in esame, le risultanze complessive del bilancio del Ministero sono state pari a 11,7 miliardi per gli stanziamenti definitivi (7,1 miliardi al netto del Fondo coesione e sviluppo), a fronte di una previsione iniziale pari a 10,3 miliardi. Gli impegni sono stati pari a 7,4 miliardi, mentre i residui passivi al 31 dicembre 2014 sono stati pari a 16,8 miliardi.

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

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

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

incentivi, specie per il settore fotovoltaico, che negli anni addietro era stato sostenuto da meccanismi particolarmente generosi.

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

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

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

25.

La legge 10 dicembre 2014, n. 183, nota come "Jobs Act", delinea, tra l'altro, i principi per una significativa modifica dell'assetto organizzativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Ai decreti legislativi è, infatti, demandato il compito di istituire due Agenzie nazionali, che dovrebbero svolgere i compiti di amministrazione attiva con riferimento rispettivamente ai servizi per il lavoro e alle politiche volte a favorire l'occupazione, e all'attività ispettiva e di vigilanza, attualmente di competenza degli uffici territoriali del Ministero.

Nel breve periodo si ipotizza, dunque, una profonda trasformazione del Ministero, al quale dovrebbero residuare esclusivamente compiti di regolazione, programmazione, indirizzo, coordinamento e vigilanza dell'attività operativa svolta dalle Agenzie, nonché quelli di verifica e controllo dei livelli delle prestazioni che debbono essere garantiti in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, espressamente richiamati nell'articolo 1, comma 4, della legge delega.

Molte e complesse sono le questioni tuttora aperte riguardanti, tra l'altro, le modalità per una effettiva unificazione delle diverse realtà operative, la selezione delle competenze,

la dislocazione organizzativa sul territorio delle strutture, l'equiparazione dei profili retributivi del personale da trasferire, il ruolo residuale da attribuire agli Uffici centrali del Ministero, l'effettivo grado di autonomia da conferire alle Agenzie e il connesso regime dei controlli. Ai decreti legislativi è altresì demandato il compito di individuare una idonea ricollocazione degli enti attualmente vigilati dal Ministero, ISFOL ed Italia Lavoro, che svolgono compiti in parte analoghi a quelli attribuiti alle nuove strutture.

Sarà importante nella fase attuativa che la complessa operazione di riordino non si limiti ad un mero trasferimento ai nuovi enti di risorse umane, finanziarie e strumentali, individuando per blocchi gli uffici ministeriali coinvolti.

La riforma affronta profili centrali e rilevanti per l'azione amministrativa.

L'attività di vigilanza assume, infatti, particolare rilievo in uno scenario di crisi economica ed occupazionale che accentua il rischio di elusione delle norme giuslavoristiche e di evasione degli obblighi contributivi, come testimoniato dagli esiti dell'attività svolta nel 2014, che ha visto l'effettuazione di controlli in oltre 140 mila aziende (più della metà delle quali ha evidenziato situazioni di irregolarità), e l'individuazione di oltre 73 mila lavoratori non in regola (4 mila totalmente in nero).

La debolezza delle politiche attive per il lavoro e l'urgente necessità di un loro rilancio è testimoniata dalle difficoltà e dalle incertezze che hanno caratterizzato l'avvio del progetto "Garanzia giovani", sinora non in grado di assicurare appieno un percorso mirato verso sbocchi occupazionali dei soggetti a maggior rischio di esclusione dal mondo del lavoro.

Nel corso del 2014 è stato emanato il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero - destinato, peraltro, ad essere superato a breve dal descritto ridisegno organizzativo - che prende atto dei robusti tagli alle dotazioni organiche degli uffici dirigenziali, attraverso la riduzione degli uffici centrali ed un significativo accorpamento delle direzioni regionali (ridotte 15 a 4).

Sotto il profilo finanziario, nel 2014 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha gestito risorse per un ammontare di 117,8 miliardi in termini di stanziamenti definitivi di competenza, pari al 6 per cento in meno rispetto al 2013.

Si tratta di stanziamenti pressoché totalmente iscritti nella spesa corrente, nella categoria "trasferimenti" (la maggior parte dei quali agli Enti di previdenza), che rappresenta oltre il 99 per cento delle disponibilità.

Anche nel 2014, sotto il profilo della gestione della spesa, va sottolineata la rilevante entità dei residui passivi e in particolare di quelli di stanziamento, in aumento del 53 per cento, da ricondurre alle modalità attraverso le quali avvengono i trasferimenti agli enti di previdenza delle risorse necessarie al pagamento degli ammortizzatori sociali.

Proprio in relazione a quanto sopra, notevole - pari a quasi un terzo del totale di tutti i ministeri - risulta l'ammontare delle economie realizzate attraverso l'eliminazione dal conto del patrimonio dei residui perenti. Si tratta di somme originariamente impegnate a fronte della necessità di trasferire risorse agli istituti di previdenza e risultate, a distanza di anni, non più dovute in relazione a regolazioni contabili effettuate nel corso del tempo.

Sul fronte delle politiche di sostegno alle fasce più deboli ed in attesa della costruzione di un nuovo modello di *welfare*, l'Amministrazione è stata impegnata, anche nel 2014, nella concreta gestione delle scarse risorse disponibili, dislocate in una pluralità di

fondi il cui ammontare è stato reso certo - a regime - solo dalla legge di stabilità per il 2015 (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo per l'infanzia e l'adolescenza e Fondo nazionale per le autosufficienze).

Tra gli interventi sopradescritti va segnalato in particolare il proseguimento del progetto SIA (Sostegno all'inclusione attiva), che ha riguardato 27.000 persone in condizione di povertà, con attribuzione di un sussidio pari in media a 330 euro mensili.

Con riferimento al coinvolgimento delle associazioni di volontariato nell'attività di sostegno a soggetti bisognosi, è attualmente in discussione in Parlamento un disegno di legge di riforma del Terzo settore, con l'ambizioso obiettivo di rivedere, armonizzare e semplificare l'attuale stratificazione normativa e rendere maggiormente chiaro e lineare il perimetro regolatorio entro cui possono nascere ed operare le organizzazioni senza fine di lucro.

La Corte, in sede di audizione parlamentare, nel condividere le linee di fondo ed i principi dell'intervento, ha tuttavia manifestato osservazioni e raccomandazioni, con particolare riferimento alla necessità di implementare il regime dei controlli sugli enti destinatari di benefici e sull'effettiva neutralità finanziaria della revisione delle agevolazioni fiscali.

In attesa della riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, nel 2014 la spesa complessivamente sostenuta per le forme di sostegno al reddito derivanti da crisi momentanea delle imprese è risultata pari a 6,5 miliardi (con una diminuzione del 2,3 per cento rispetto al 2013). Diminuiscono nel 2014 le ore autorizzate di cassa integrazione ordinaria (-36 per cento) e di quella in deroga (-12 per cento), mentre aumentano quelle relative alla CIG straordinaria.

Sotto il profilo della *governance* del sistema di previdenza obbligatoria, va positivamente segnalata l'emanazione del piano industriale dell'INPS, necessario presupposto per il completamento del processo di riorganizzazione derivante dalla fusione con l'INPDAP. Permangono, infatti, tutt'ora, duplicazioni organizzative, difficoltà di integrazione tra gli uffici (con particolare riferimento a quelli dislocati sul territorio), ingiustificate diversità nei carichi di lavoro nonché scarsa condivisione dei sistemi informativi.

Dopo l'emanazione di altri due provvedimenti per la salvaguardia dei cosiddetti "esodati" - cioè dei soggetti usciti dal mondo del lavoro, non ancora titolari di pensione - il problema sembra avviato a definitiva soluzione attraverso la presentazione di uno specifico progetto di legge, che dovrebbe riguardare tutti i soggetti ancora nella predetta situazione.

I dati relativi all'immigrazione evidenziano con sempre maggior rilievo la mutata composizione demografica degli extracomunitari residenti in Italia, in cui predomina ormai la componente dovuta ai ricongiungimenti familiari, alle nuove nascite ed al numero dei soggetti titolari di diritto di asilo o protezione internazionale, in paragone degli immigrati entrati in base alla programmazione dei flussi, titolari di un rapporto stabile di lavoro nel territorio italiano.

In tale mutato scenario sono evidenti le complesse problematiche, anche in relazione alla scarsità delle risorse disponibili, connesse all'approntamento di misure di sostegno e di inclusione attiva.

26.

Il Ministero della giustizia è deputato a svolgere le competenze riconducibili all'organizzazione ed al funzionamento della giustizia, in ambito civile e penale, e dei relativi servizi su tutto il territorio nazionale. La missione "Giustizia" è conseguentemente di esclusiva competenza del Ministero. Va ricordato che pilastro della crescita del sistema paese è l'efficienza del sistema giudiziario e su questa sfida si innesta il processo di riforma, quale sintesi sia di interventi normativi che organizzativi. Il DEF 2014, in particolare, individua l'efficientamento della giustizia civile fra le misure volte ad "un'energica azione in materia di miglioramento dell'ambiente imprenditoriale e di attrazione di capitali esteri".

Il quadro degli interventi, come delineato nei documenti programmatici del 2014, è poliedrico e va dalla revisione della geografia giudiziaria sul territorio, alla nuova organizzazione degli uffici, all'implementazione degli strumenti telematici ed informatici a valenza legale, all'approntamento di misure per risolvere il problema carcerario, dal punto di vista edilizio e del trattamento dei detenuti, con profili specifici riguardanti la giustizia minorile e la riforma degli OPG (Ospedali Psichiatrici Giudiziali). Tutto ciò nella cornice di ineludibili esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica.

Il livello di efficienza finora conseguito nel settore civile, in termini di smaltimento dell'arretrato e di durata dei processi, appare ancora lontano dagli obiettivi programmati, pur essendo il legislatore intervenuto più volte negli ultimi anni con diversi interventi normativi. In particolare, nel 2014 sono state introdotte misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile (DL n. 132 del 2014); è stata prevista l'istituzione dell'"Ufficio del processo" presso gli uffici dei tribunali ordinari e delle Corti d'appello (DL n. 90 del 2014); si sono disposti interventi volti alla soluzione dei problemi trattamentali carcerari in risposta alle pronunce della CEDU – Corte Europea dei Diritti dell'Uomo - (DL n. 92 del 2014).

La revisione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari non è ancora completamente definita. In relazione agli uffici del Giudice di pace, essa risulta parzialmente attuata con il d.lgs. n. 156 del 2012. Inoltre, la materia è stata oggetto di reiterati interventi normativi, da ultimo il DL n. 192 del 2014, volti a modificare l'assetto territoriale anche su proposta degli enti locali interessati al mantenimento delle sedi, con oneri a proprio carico.

Sul versante dell'organizzazione, non è ancora ultimata la nuova architettura del dicastero, in attesa del regolamento di organizzazione che definirà la struttura organizzativa e le dotazioni organiche (al 31/12/2014 risultavano in servizio più di 43 mila unità di personale). In termini gestionali avrebbero dovuto susseguirsi altri interventi non realizzati, quali la procedura per l'indizione della gara unica per le intercettazioni telefoniche, il completamento del Piano carceri, l'assolvimento dei debiti pregressi.

Sul piano strettamente finanziario la percentuale delle spese del Ministero della giustizia, in rapporto alle spese finali del bilancio dello Stato, è diminuita, passando dall'1,4 per cento dell'anno 2012 all'1,3 per cento del 2014. Lo stanziamento definitivo per il 2014 è pari a 7,9 miliardi; complessivamente i decreti di variazione in aumento hanno assorbito in parte i minori stanziamenti iniziali, ridimensionando l'effettivo risparmio preventivato

con la legge di bilancio. La classificazione economica delle categorie di spesa evidenzia che il 74 per cento della spesa complessiva è dedicata ai redditi da lavoro dipendente ed il 18 per cento ai consumi intermedi, con forte rigidità del bilancio. Comunque, il Ministero ha operato i tagli disposti dal DL 66 del 2014 per un totale di 17,8 milioni. Gli impegni totali ammontano a 7,6 miliardi ed i pagamenti totali a 7,8 miliardi.

L'analisi della gestione ha posto in luce alcune criticità già emerse in fase programmatoria delle spese. Spesso le discrasie appaiono riconducibili all'assegnazione tardiva delle risorse (riparto ed assegnazione di una quota del FUG solo a fine esercizio).

In forte aumento anche gli impegni ed i pagamenti per l'estinzione dei debiti pregressi, che si attestano a 100,9 milioni, ma si è riscontrato il formarsi di nuovi debiti fuori bilancio. In crescita pure i residui finali, che presentano un incremento del 20 per cento rispetto agli iniziali passando dai 590,5 milioni del 2013 ai 709,4 milioni nel 2014.

In relazione ai programmi della missione "Giustizia", nel 2014 il 60 per cento dello stanziamento definitivo è destinato alla "Giustizia civile e penale" (4,7 miliardi), mentre il 38 per cento è intestato alla "Amministrazione penitenziaria" (2,9 miliardi). Il residuo 2 per cento alla "Giustizia minorile".

Il programma "Giustizia civile e penale" attiene in particolare all'organizzazione e funzionamento dei relativi servizi ed alla gestione delle spese di giustizia. Non risultano ancora del tutto attuate le misure organizzative, funzionali e tecnologiche programmate, ma l'Amministrazione riferisce che sono in via di completamento. L'utilizzo dei fondi strutturali (PON *governance* ed azioni di sistema -FES 2007-2013) ha supportato il miglioramento organizzativo e gestionale degli uffici giudiziari, con i progetti "*best practices*" e "Arretrato civile ultratriennale - Programma Strasburgo 2".

Sono apprezzabili solo parzialmente gli effetti degli interventi normativi specifici di cui si è fatto cenno, già avviati negli scorsi esercizi, in ordine ai quali l'Amministrazione ha riferito effetti positivi soprattutto delle sezioni specializzate in materia di impresa (DL n. 1 del 2012), sia per la durata media dei procedimenti sia per il tasso di definizione degli stessi. Gli effetti positivi annunciati, connessi in generale agli istituti deflattivi e di degiurisdizionalizzazione, così come i riflessi delle modifiche introdotte dall'art. 54 del DL 83/2012 al c.p.c. in ordine, fra l'altro, all'inammissibilità dell'appello ed alle pronunce sullo stesso, non sono pienamente ancora valutabili. Con riguardo tuttavia all'arretrato, sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione, il totale dei procedimenti civili pendenti risulta ridotto rispetto agli anni passati (da 5,7 milioni di cause pendenti al 2011 a 5,2 milioni) e nel DEF 2015 si riferisce di una riduzione del 15 per cento che comprende gli effetti aggregati di tutte le riforme, sia in termini normativi che tecnologici ed organizzativi.

Passando all'esame di alcuni profili specifici della gestione, in ordine al FUG (Fondo Unico Giustizia), istituito per perseguire obiettivi fra i quali il censimento e la gestione centralizzata del denaro e dei titoli sequestrati (e poi confiscati), attribuita ad Equitalia Giustizia, l'Amministrazione ha riferito che non è risultato agevole programmare le risorse assegnate nel 2014 per la tardiva assegnazione delle stesse, mentre nel 2015, sono state assegnate ad inizio esercizio.

Con riguardo alla legge sull'equa ripartizione (cd. legge Pinto), l'Amministrazione riferisce di aver contezza solo del debito complessivo ancora esistente presso le Corti di appello, pari a 456,5 milioni, di cui 72,5 relativi al 2014. Gli stanziamenti iniziali del 2014

(55 milioni) sono stati integrati in corso di esercizio (45 milioni), rilevandosi comunque insufficienti.

I ritardi nei pagamenti, inoltre, hanno incrementato i contenziosi e la novella di cui al DL 35/2013, tesa ad assicurare un'ordinata programmazione dei pagamenti dei creditori di somme liquidate ai sensi della legge stessa, non ha prodotto il contenimento delle procedure esecutive: sono raddoppiati, infatti, nel 2014 i ricorsi (circa 5.800) al giudice amministrativo per l'ottemperanza. A questo si aggiunge l'ulteriore fenomeno dei ricorsi per il ritardo cumulato negli stessi giudizi di equariparazione. Sul punto si dovrà attendere il pronunciamento della Corte costituzionale, adita dal Consiglio di Stato, sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge n. 89 del 2001 che prevede un tetto-limite di bilancio per il pagamento degli indennizzi.

Ulteriore aspetto di interesse è quello delle spese di giustizia, sia per i profili finanziari che per quelli dell'evidenza pubblica e dei risparmi conseguibili nell'ambito dei servizi di intercettazione. Sono due gli aspetti sui quali l'Amministrazione è chiamata ad operare: da un lato il ripianamento delle situazioni debitorie (l'Amministrazione ha riferito la sussistenza di debiti fuori bilancio per 56 milioni di euro) e, dall'altro, il conseguimento di risparmi di spesa e di una maggior trasparenza attraverso il sistema unico delle intercettazioni, le cui procedure di indizione non sono ancora completate.

Il programma di spesa "Amministrazione penitenziaria" espone stanziamenti definitivi per 2,9 miliardi. Il settore penitenziario è tuttora interessato da processi di razionalizzazione e revisione, sia a livello strutturale, che per quanto riguarda il trattamento dei detenuti, soprattutto in risposta a pronunciamenti della CEDU.

È in calo l'indice di sovraffollamento carcerario e risultano in aumento le misure alternative alla detenzione. Sul versante delle infrastrutture carcerarie, e quindi dello stato di attuazione del Piano carceri, l'art. 6-bis del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 ha anticipato al 31 luglio 2014 il termine delle funzioni del Commissario straordinario del Governo. Il Piano carceri, sulla base dei dati forniti dal Ministero, non ha ancora completato il programma di ristrutturazione degli spazi da destinare alla detenzione.

Per quanto riguarda il trattamento dei detenuti, si è risolta la problematica scaturita dalla sentenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo del 2013 di condanna dell'Italia per le condizioni del sistema penitenziario. Risposte concrete sono state fornite con il DL n. 92 del 26 giugno 2014, con il quale si è messo a punto un rimedio compensativo per chi è stato riconosciuto assoggettato a un trattamento penitenziario inumano o tale da violare la disposizione di cui all'art. 3 della Convenzione, riconoscendo il diritto ad un indennizzo pecuniario o una riduzione della pena.

La promozione del lavoro nelle carceri si è sviluppata sia nell'agevolare quello dei detenuti con la previsione di sgravi fiscali e contributivi a favore delle imprese che procedono ad assunzioni (d.m. 24 luglio 2014, n. 148), sia nella gestione quotidiana delle carceri (sono 14 mila i detenuti che al 31 dicembre 2014 risultano lavorare all'interno degli istituti penitenziari). Il Ministero della giustizia sta comunque promuovendo specifiche iniziative finalizzate ad incentivare ulteriormente le opportunità di accesso al lavoro in ambito carcerario, anche verificando la possibilità di una riforma organica della normativa in materia.

Non risulta ancora completata, infine, la riforma degli ospedali psichiatrici giudiziari, entro il termine da ultimo individuato nel 15 marzo 2015 dalla legge n. 81 del 2014, attesa la complessità di una serie di procedure amministrative necessarie per l'attuazione dei progetti regionali, per i tempi di realizzazione delle strutture sanitarie sostitutive – REMS, che dovranno accogliere i pazienti, nonché per l'insufficienza delle risorse finanziarie; recente (26 febbraio 2015) è l'Accordo in Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per regolamentarne lo svolgimento delle funzioni.

Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

26.

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale svolge la funzione di rappresentanza dello Stato nei rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero, assicurando l'uniformità di indirizzo delle attività delle singole Amministrazioni in tali ambiti, in conformità agli obiettivi di politica internazionale. Ad esso sono intestati 11 dei 16 programmi della missione "L'Italia in Europa e nel mondo"; la quota di competenza del ministero assorbe, peraltro, il 7,4 per cento delle risorse definitive della missione per il 2014, gestite in gran parte dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Pur in un quadro di politica estera complesso, aggravato da crisi internazionali, anche economiche, nella ricerca di efficaci misure comuni per affrontare questioni di prioritaria importanza, quali l'immigrazione e la connessa emergenza umanitaria, l'Amministrazione ha dovuto dar corso nel 2014 ad alcune prioritarie linee di intervento, correlate alla *spending review* ed al processo di riduzione delle dotazioni organiche. In particolare, nella finalità di contenimento delle spese delle sedi estere, esso ha proseguito nel processo di razionalizzazione geografica ed organizzativa della rete diplomatica e consolare, attuando un progetto, già da tempo intrapreso, di riorganizzazione della struttura delle rappresentanze all'estero, con un risparmio complessivo dal 2006 al 2014 di 11,3 milioni. Ciò è avvenuto non solo attraverso la chiusura di alcune sedi, ma anche ricorrendo in modo più diffuso ai consolati onorari ed a modalità organizzative di accorpamento ed accentramento innovative, quali la centralizzazione di servizi in strutture più grandi come Ambasciate e Consolati "hub". Tuttavia, solo nel 2015, secondo il disposto di cui alla legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), il Ministero ha avviato, sempre ai fini del contenimento della spesa, una duplice rivisitazione, già da tempo auspicata, sul fronte della riduzione dei contributi ad organismi internazionali e sul versante della riforma del trattamento economico del personale in servizio all'estero e degli assegni di sede del personale insegnante.

In tale cornice, permangono quali obiettivi essenziali la diplomazia per la crescita, il consolidamento della costruzione europea, l'impegno per la sicurezza e per la tutela dei diritti umani, l'attenzione privilegiata per l'area del Mediterraneo per catalizzare l'attenzione degli interlocutori europei sulla cruciale problematica dei flussi migratori, nonché il sostegno alle iniziative di internazionalizzazione delle imprese italiane e del sistema produttivo.

La principale novità normativa del 2014 ha riguardato la disciplina di riforma della Cooperazione allo sviluppo, prevista dalla legge 11 agosto 2014 n. 125 (“Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo”), sostitutiva della legge 26 febbraio 1987, n. 49, che regolava il settore. La riforma della «cooperazione pubblica allo sviluppo», sottraendo al Ministero la gestione delle risorse a ciò dedicate, prevede la costituzione di una Agenzia, con personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposta al potere di indirizzo e vigilanza del Ministero, dotata di autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, patrimoniale, contabile e di bilancio e soggetta al controllo sulla gestione da parte della Corte dei conti. Nell’auspicare una tempestiva conclusione dell’attuazione della nuova disciplina della cooperazione non può non rilevarne il ritardo, ma anche l’estrema complessità nel gestire la riforma in questione e l’articolato meccanismo di transizione verso le differenti modalità gestorie previste dalla norma.

Al riguardo, occorre rilevare che, nel contesto della quantificazione dell’Aiuto pubblico allo sviluppo, l’obiettivo dei paesi dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, definito in percentuale del Prodotto interno lordo, è pari allo 0,7 per cento, da raggiungere entro il 2015. In base ai dati desunti dal Rapporto Ocse 2014, il volume di aiuti (APS), stabile nel complesso rispetto al 2013 -in totale 124,3 miliardi - è sceso in Italia dallo 0,17 per cento allo 0,16 per cento del Pil, ancora molto lontano dal predetto obiettivo, che tra i Paesi UE è superato o raggiunto solo da Svezia, Danimarca, Lussemburgo e Regno Unito.

L’organizzazione del Ministero contempla, oltre alle strutture ministeriali a livello centrale, una complessa rete di uffici nel mondo, costituita da Rappresentanze diplomatiche (Ambasciate e Legazioni, Rappresentanze permanenti presso Enti o Organizzazioni internazionali, Delegazioni diplomatiche speciali), Uffici consolari (di I e II categoria) ed Istituti italiani di cultura. La dotazione organica in servizio a tempo indeterminato è di n. 4.043 unità, di cui n. 2.207 adibite presso le sedi diplomatiche consolari all’estero (in tutto n. 294 strutture). Le risorse umane effettive sono maggiori, se si considerano il personale a tempo determinato e l’utilizzo degli uffici consolari onorari.

L’analisi finanziaria del bilancio del MAECI ha evidenziato uno stanziamento definitivo per il 2014 di poco superiore ai 2 miliardi, in diminuzione nel triennio 2012-2014. I decreti di variazione in corso d’esercizio, in particolare riconducibili ai decreti legge di proroga delle missioni internazionali (per un totale di 141 milioni e sul bilancio della Cooperazione per 71 milioni) ed alle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (60 milioni), hanno in parte eliminato gli effetti dei risparmi di spesa complessivi indicati nelle previsioni iniziali. Sterilizzando, tuttavia, le previsioni dalle risorse per l’aiuto pubblico allo sviluppo, del programma “Cooperazione allo sviluppo”, le risorse a disposizione del Ministero risultano naturalmente inferiori (1,57 miliardi nelle iniziali e 1,66 miliardi nelle definitive). L’analisi economica del consuntivo evidenzia che, come nei precedenti esercizi, lo stanziamento definitivo più consistente è dedicato ai trasferimenti di parte corrente (1 miliardo), in espansione rispetto al biennio precedente, seguito da redditi di lavoro dipendente (792 milioni), invece in riduzione nel triennio. Di minor consistenza sono i consumi intermedi, che registrano comunque un calo nel triennio, e nello specifico si è rilevata una lieve riduzione delle spese per canoni di locazione di natura diplomatica e residenziale, che nel 2014 si attestano a 30 milioni. Nel 2014 risultano

impegni lordi per 1,96 miliardi e pagamenti totali per 1,91 miliardi. Il conto dei residui mostra un importo a fine esercizio 2014 di 279,8 milioni, in aumento rispetto al 2013; i maggiori residui si sono riscontrati nella categoria dei trasferimenti correnti, anche a causa della tempistica dell'assegnazione e riparto delle risorse aggiuntive. L'attività di riaccertamento dei residui, di cui all'art.49 del DL 66/2014, ha condotto all'eliminazione di residui passivi dal bilancio e di residui iscritti a patrimonio per un totale di 17 milioni; non sussistono situazioni debitorie o eccedenze di spesa. Per ciò che concerne le riassegnazioni di entrate ai capitoli di spesa, il MAECI è destinatario di specifiche disposizioni che prevedono annualmente la riassegnazione delle entrate (principali servizi resi dal Ministero all'estero, in particolare i visti ed i diritti consolari), nonché la riassegnazione di proventi derivanti dalla vendita degli immobili all'estero.

Si può prendere atto della complessità della gestione delle attività ordinarie, nonché delle difficoltà programmatiche connesse alla tempistica dei decreti di variazione di bilancio e quindi ai tempi di attribuzione delle ingenti risorse previste dai decreti legge di proroga delle missioni internazionali ed al riparto delle stesse, difficoltà che hanno continuato a comportare il formarsi di ingenti residui passivi. In ordine alla erogazione dei contributi ai soggetti che operano, in particolare (ma non solo), nell'ambito degli aiuti allo sviluppo, e riconducibili ai differenti programmi politici del Ministero, si sottolinea la necessità di una effettiva valutazione da parte del Ministero stesso dell'efficacia dei trasferimenti/contributi, obbligatori e volontari, in termini di utilità degli stessi per il raggiungimento delle finalità strategiche ed operative.

Passando all'esame delle politiche declinate nei programmi della missione "L'Italia in Europa e nel mondo", affidati al Ministero, il 30 per cento delle risorse è assorbito dai programmi "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari" e "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese". Il 25,7 per cento è destinato al programma "Promozione della pace e sicurezza internazionale" ed il 20 per cento al programma "Cooperazione allo sviluppo". La restante parte delle risorse è ripartita fra gli altri programmi, con prevalenza del programma "Promozione del sistema Paese"(8 per cento). L'analisi si è soffermata sull'attività svolta nell'esercizio, nell'ambito di alcuni programmi di particolare rilievo.

Nel programma "Cooperazione allo sviluppo", lo stanziamento definitivo delle risorse a disposizione per il 2014 è risultato di 391,9 milioni, al lordo delle risorse aggiuntive connesse ai decreti di proroga delle missioni internazionali ed al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie

Nell'ambito della "Cooperazione economica e relazioni internazionali", si segnalano, come di particolare interesse, le relazioni diplomatiche in campo economico e finanziario internazionale, le iniziative a sostegno delle imprese italiane all'estero nelle aree geografiche di riferimento, nonché la trattazione di questioni economiche-commerciali internazionali. Settore di particolare rilievo è quello concernente la gestione del debito estero sovrano verso l'Italia, detenuto dai Paesi in via di sviluppo e dai Paesi emergenti. La situazione creditoria dell'Italia, al 31 dicembre 2014, ammonta ad un totale di 6,5 miliardi; l'esposizione di tali Paesi è in parte verso il Fondo Rotativo per la Cooperazione allo Sviluppo (legge n. 227 del 1977), attraverso il quale vengono erogati crediti di aiuto bilaterali, in parte per crediti commerciali sovrani assicurati da SACE e garantiti dallo Stato

Italiano. La gestione del debito viene attuata anche attraverso accordi bilaterali di trattamento del debito stesso (cancellazioni, conversioni, ristrutturazioni). Nel triennio 2012-2014 sono stati conclusi accordi di trattamento del debito, per complessivi 663 milioni.

Si richiamano, inoltre, fra gli obiettivi per il 2014 nel programma “Promozione del sistema Paese”, quello di “proseguire nell’attività di fornire un adeguato sostegno alle iniziative d’internazionalizzazione delle imprese italiane e del sistema produttivo italiano”. La strategia complessiva può sintetizzarsi in una “promozione sistemica”, per superare ogni episodicità delle iniziative, con riflessi di lungo periodo, con contenuti operativi declinati in ambito culturale, scientifico ed industriale, ma anche nei rapporti con le autonomie territoriali ed operando infine attraverso la rete degli Istituti Italiani di Cultura (IIC) all’estero.

Negli altri programmi, infine, è stata intensa l’attività diplomatica, affiancata in molti settori dall’erogazione di contributi ad organismi internazionali. Nel complesso, le risorse destinate ai trasferimenti del 2014 sono state di poco superiori al miliardo. Fra i più rilevanti in termini finanziari, si menzionano i contributi obbligatori agli organismi internazionali, con impegni totali per 447 milioni, erogati nell’ambito degli obiettivi del programma “Promozione della pace e sicurezza internazionale”.

Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca

27.

Le priorità politiche indicate nei documenti di programmazione per il 2014 si inseriscono in un contesto economico e finanziario di rilevante complessità, che richiede una difficile sintesi tra l’avvio di misure espansive e un migliore utilizzo delle risorse disponibili anche alla luce delle criticità evidenziate dall’andamento dei principali indicatori in materia di istruzione e ricerca, definiti nell’ambito della Strategia Europa 2020.

Le linee strategiche indirizzate al settore scolastico, accanto allo sforzo di mantenimento dei risultati di contenimento e razionalizzazione realizzati nei precedenti esercizi, si sono concentrate su obiettivi aventi ad oggetto l’ammodernamento dell’intero sistema, cui si affiancano interventi precisi volti a potenziare l’offerta formativa e le competenze del personale della scuola.

Le linee di indirizzo per l’Università, nel quadro degli obiettivi definiti nella legge n. 240 del 2010, pongono, invece, l’accento sulla piena operatività del nuovo sistema di finanziamento, orientato al merito e agli equilibri di bilancio, con una particolare attenzione riservata ai percorsi di internazionalizzazione del sistema di formazione superiore e alla promozione del diritto allo studio.

Più orientate alle misure di contrasto alla crisi economica appaiono le linee di indirizzo per la ricerca che mirano alla creazione di un sistema nazionale attraverso un governo unico del processo e una coesione delle politiche che dovranno trovare la propria sintesi nel nuovo Piano Nazionale della ricerca (PNR).

Una particolare attenzione è stata rivolta, in sede di definizione delle priorità politiche, anche alla riorganizzazione della struttura amministrativa del Ministero attraverso

misure rivolte a migliorarne l'efficienza gestionale secondo canoni di trasparenza, semplificazione e dematerializzazione dei processi.

In linea con la dotazione organica rideterminata, nel corso dell'anno 2014 è entrato in vigore il nuovo regolamento di organizzazione che, nel realizzare una significativa riduzione degli uffici, ha rimodulato la struttura centrale in coerenza con gli obiettivi di rilancio del settore assegnati al ministero nelle recenti misure legislative.

Resta ancora da riorganizzare la struttura periferica che - conservando la dimensione regionale - richiede un ulteriore sforzo, coerente con le competenze e i carichi di lavoro degli Uffici scolastici regionali.

L'analisi finanziaria del bilancio del MIUR ha evidenziato stanziamenti definitivi, pari 52,8 miliardi, leggermente inferiori a quelli del precedente esercizio.

Rilevanti appaiono le misure di contenimento disposte dal DL n. 95 del 2012 e dal successivo DL n. 66 del 2014, che hanno inciso non solo sulle spese per l'acquisto di beni e servizi, ma anche sulle risorse destinate alla ricerca e all'offerta formativa, nonché sui trasferimenti ordinari alle università e agli enti di ricerca.

Il consuntivo, che registra indici coerenti con la natura delle relative spese, mostra impegni pari a 51,9 miliardi e pagamenti pari a 52,3 miliardi.

Le difficoltà nel consolidamento degli obiettivi di contenimento della spesa e razionalizzazione del settore (art. 64 del DL n. 112 del 2008 e successive modificazioni) e le maggiori occorrenze per il pagamento delle supplenze brevi si riflettono sull'andamento dei Programmi relativi al funzionamento del sistema scolastico i cui stanziamenti iniziali, quasi interamente destinati a spese per il personale, registrano una consistente crescita nel corso della gestione. Si evidenzia, inoltre, rispetto al precedente esercizio, una leggera crescita degli impegni di competenza e una contenuta flessione degli impegni lordi e dei pagamenti totali; minore rilevanza riveste di conseguenza il fenomeno delle eccedenze di spesa.

Malgrado i tagli definiti nelle manovre finanziarie degli ultimi esercizi, le spese impegnate per i consumi intermedi (pari, tuttavia, al solo 2 per cento delle spese complessive del Ministero) si attestano su un valore leggermente superiore, in termini di impegni, rispetto a quello registrato nel 2013.

Consistente appare la quota dei consumi intermedi ascrivibile alla missione "Istruzione scolastica" in crescita, rispetto al 2013, in termini di impegni, ma in flessione in termini di pagamenti, il cui andamento si riflette sulla esposizione debitoria delle istituzioni scolastiche.

Il conto dei residui mostra un importo a fine esercizio 2014 pari a 3,6 miliardi (erano 3,8 miliardi nel 2013), dei quali più di un terzo nell'ambito della missione "Ricerca e innovazione" ove consistente, anche nel 2014, appare la quota dei residui di stanziamento.

Quanto agli elementi di criticità, nettamente inferiori rispetto al passato risultano le eccedenze di spesa, mentre continua a destare preoccupazione la situazione debitoria del Ministero e delle Istituzioni scolastiche.

Passando all'esame delle politiche declinate nelle missioni e nei programmi affidati al Ministero si rileva, nel settore dell'istruzione scolastica, la difficoltà nel mantenimento degli obiettivi di riduzione della spesa.

Non si evidenziano, al riguardo, sensibili miglioramenti nella riorganizzazione della rete scolastica ed è risultato difficile conseguire l'obiettivo volto a consolidare i risparmi derivanti dal contenimento degli organici, in relazione, quasi interamente, alla crescita dei docenti di sostegno.

Quanto al personale in servizio, l'andamento del *turn over* ha consentito un leggero incremento del personale docente e una flessione del personale tecnico amministrativo che ha prodotto, anche nell'anno scolastico 2014-2015, un'ulteriore crescita del personale a tempo determinato al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi.

Al fine di avviare una corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative, occorre pertanto proseguire in una coerente politica di assunzioni e immissioni, cui risponde il recente d.d.l. (A.S. n. 1934) in materia di "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti" che ha, infatti, previsto, per l'anno scolastico 2015/2016, un piano straordinario di assunzioni del quale valutare attentamente la sostenibilità alla luce dell'ampia deroga prevista alle facoltà assunzionali e al consistente numero delle ricostruzioni di carriera pregresse e future.

Quanto agli interventi per l'edilizia scolastica, a fronte del progressivo completamento dei piani precedenti, segna un rallentamento l'avvio degli interventi finanziati con le nuove risorse, mentre raggiunge i livelli prefissati di spesa la gestione delle risorse comunitarie.

La pluralità degli attori e delle fonti di finanziamento conferma la necessità di una semplificazione della normativa esistente, di un coordinamento unitario degli interventi (cui risponde la recente istituzione di una direzione generale a ciò dedicata) e di una reale conoscenza dello stato degli edifici scolastici in ordine al quale, tuttavia, il "Sistema nazionale delle Anagrafi dell'edilizia scolastica SNAES" risulta appena avviato.

Di rilievo appaiono infine gli interventi diretti al contrasto della dispersione scolastica, cui ha dedicato particolare attenzione il DL n. 104 del 2013, tra cui l'avvio sperimentale di un "Programma di didattica integrativa", ed a cui sono inoltre destinate le risorse comunitarie (interamente impegnate) relative al Programma Operativo Nazionale PON "Competenze per lo sviluppo".

Le misure avviate in materia di istruzione universitaria mirano al superamento delle principali criticità da tempo rilevate e si collocano nell'ambito della legge n. 240 del 2010, in ordine alla quale risulta ad oggi sostanzialmente completato il quadro dei provvedimenti amministrativi e legislativi di attuazione.

In tale ottica appare diffusamente consolidato il nuovo modello di *governance* del sistema universitario e il rispetto di principi di natura contabile tra cui l'adozione di un bilancio unico e l'introduzione della contabilità economico patrimoniale; meno numerosi risultano invece gli atenei che hanno adeguato il regolamento di amministrazione e contabilità alla nuova normativa.

Di particolare rilievo risulta il finanziamento del sistema universitario, nel cui ambito si registra la crescita del Fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO) che, dopo la flessione registrata negli ultimi due anni, si stabilizza, assestandosi sui valori dei precedenti esercizi.

Significativi appaiono inoltre i criteri di ripartizione dello stesso fondo caratterizzati dall'introduzione del costo *standard* e da una quota sempre maggiore da ripartire prendendo in considerazione parametri di qualità della didattica e della ricerca.

In relazione alle politiche volte a garantire il diritto allo studio appare, invece, ancora in ritardo il completamento del quadro normativo concernente i nuovi strumenti previsti nel d.lgs. n. 68 del 2012.

Malgrado, inoltre, la crescita delle risorse statali a ciò dedicate, si rileva un ancora elevato numero di studenti risultati idonei che, per indisponibilità di risorse, non hanno ottenuto i benefici; come elevata si mantiene, in mancanza della definizione dei costi e dei fabbisogni *standard*, anche la sperequazione tra le varie Regioni e tra i servizi erogati in relazione al differente contributo da esse versato.

Un forte ritardo si rileva anche nell'avvio della Fondazione per il merito di cui all'art. 9 del DL n. 70 del 2011, che richiede un'attenta riflessione in ordine all'attuale interesse nel proseguire nell'iniziativa le cui risorse continuano ad essere destinate ad obiettivi di diversa natura.

Quanto infine alla missione "Ricerca e innovazione", le misure avviate per raggiungere il target comunitario hanno avuto ad oggetto la predisposizione del nuovo Programma Nazionale della Ricerca - PNR e un significativo processo di semplificazione e incentivazione degli investimenti volto ad allineare i programmi nazionali alle politiche europee, cui è seguita una rilevante modifica delle regole nella concessione dei contributi.

Resta, peraltro, ancora problematico il sistema di finanziamento in relazione alla progressiva riduzione dei finanziamenti statali che, unita al ritardo nella ripartizione delle risorse, non ha consentito l'avvio di nuovi progetti, ma solo la gestione di progetti approvati negli anni precedenti, accentuando la difficoltà della gestione delle risorse in conto residui.

Non risultano, inoltre, attuate le recenti misure in materia di ricerca dettate dal DL n. 69 del 2013 - i cui interventi devono essere definiti nell'ambito del nuovo PNR, il cui *iter* è ancora in corso -, né si registra l'avvio di ulteriori strumenti di sostegno agli investimenti per la ricerca nel mondo produttivo in mancanza di nuove risorse stanziare nel FIRST per il triennio 2014-2016.

Quanto, infine, alla gestione delle risorse provenienti dall'Unione europea riconducibili al PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013, il quadro complessivo sull'attuazione del Programma segna il completamento della fase di programmazione cui corrisponde, tuttavia, una percentuale di realizzazione ferma al 59 per cento, più avanzata nell'ambito degli interventi avviati in attuazione del bando per il sostegno di progetti di ricerca industriale e dei progetti per lo sviluppo di *smart cities and communities* il cui stato di avanzamento segna una forte ripresa rispetto al precedente esercizio.

Ministero dell'interno

28.

Le priorità politiche individuate nelle direttive del Ministro per l'azione amministrativa per il 2014 e il 2015 mantengono un analogo assetto, con una maggiore

puntualizzazione per alcune di esse nella Direttiva 2015. Il contrasto alla criminalità interna ed internazionale, viene mirato anche ad una particolare tutela dello sviluppo delle attività economiche ed imprenditoriali. Il fenomeno migratorio costituisce, ovviamente, una priorità sempre più pressante. Viene posto, al riguardo, l'accento sull'azione strategico-diplomatica sia a livello bilaterale che multilaterale, per realizzare, da un lato, una politica condivisa da parte dell'Unione europea e, dall'altro, un'efficace cooperazione con i Paesi terzi di origine o di transito. Per quanto attiene alle patologie che inficiano la sicurezza sul territorio, viene ritenuta necessaria l'individuazione, anche attraverso i Prefetti, di forme più efficaci di integrazione, potenziando nel contempo i livelli di sicurezza urbana, con il coinvolgimento del mondo delle Autonomie.

Costituiscono, inoltre, priorità politiche di rilievo: la ridefinizione degli assetti istituzionali degli Enti locali, la sussistenza di emergenze ambientali, il processo di revisione della spesa, e viene considerata nella Direttiva 2015 l'azione svolta per il controllo degli Enti dissestati, deficitari ed in pre-dissesto, nell'ottica di assicurare un efficace controllo della spesa pubblica.

Quanto agli aspetti organizzativi, le operazioni di riduzione degli organici sono intervenute in un quadro non modificato di articolazione delle Prefetture. Al riguardo si ribadiscono le riserve formulate nelle precedenti relazioni in ordine al collegamento del sistema delle Prefetture con quello delle Province.

Va sottolineato come, in tempi più celeri rispetto alle previsioni, con il DL n. 90/2014 sia stata operata la soppressione delle Province, che sta già producendo effetti, sia sulla redistribuzione delle funzioni, sia in termini di ricollocazione del personale a livelli territoriali.

Le Prefetture, quindi, sono particolarmente coinvolte in un contesto che va molto al di là del disegno originario della riduzione delle Province. Viene infatti a saltare il collegamento di queste ultime con le Prefetture, la cui razionalizzazione dovrà inevitabilmente prescindere.

In ordine alle misure di *spending review*, si segnalano, in particolare, le numerose operazioni condotte nel triennio 2012/2014 al fine di razionalizzare gli spazi in uso sia agli uffici centrali dell'Amministrazione che alle Prefetture; tali interventi hanno determinato economie per circa 5 milioni di cui circa 480.000 euro nel 2014. Le stime per il 2015 raggiungono 1,04 milioni.

L'andamento di bilancio mostra, innanzitutto, che gli stanziamenti definitivi, al netto dei trasferimenti alle Autonomie territoriali, pari a 12,5 miliardi, aumentano di 540 milioni di euro (4,5 per cento) rispetto all'anno precedente.

Per quanto attiene alla dinamica complessiva, si confermano le caratteristiche di un bilancio che, anche per la sostanziale corrispondenza dei Centri di responsabilità con le missioni, genera residui abbastanza limitati, nell'ordine del 6,2 per cento sugli impegni totali.

Si segnala come siano molto diminuiti, pur tenendo conto di un decremento di stanziamenti definitivi per circa 4 miliardi, anche i residui afferenti ai trasferimenti alle autonomie territoriali, che passano dai 3,2 miliardi del 2013 ai 340 milioni del 2014.

Per quanto attiene ai pagamenti sulla competenza, essi sono tendenzialmente nell'ordine del 90 per cento; ancor più rilevante il dato dei pagamenti sui residui che, raggiungono il 92 per cento.

Le verifiche delle situazioni debitorie pregresse, effettuate dall'UCB, mostrano, a partire dal 2007 e fino al 2012 compreso, un costante aumento dell'ammontare dei debiti, mentre nel 2013 si registra un'inversione di tendenza.

In ordine all'ultima rilevazione disposta *ex lege* con carattere di generalità (decreto-legge n. 35/2013), la massa debitoria rilevata al 31 dicembre 2012 è stata pari a circa 774 milioni, in parte coperti con il Fondo di cui all'art. 1, comma 50, della legge n. 266/2005 per un importo pari a 207,3 milioni, mentre 90,5 milioni sono stati oggetto del Piano di rientro ai sensi dell'art. 5, comma 4, del citato decreto-legge.

Rimane rilevante, quindi, la quota priva di copertura finanziaria, che è stata segnalata nella prevista relazione del Ministro delle Camere, in cui, peraltro, si sottolinea come sia impossibile adottare un Piano di rientro che possa coprire il *gap* rilevato.

Di grande importanza, anche per le sue implicazioni sociali, è il "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura", del quale, sono state approfondite, nella precedente relazione, le caratteristiche e sottolineata l'esigenza di rivederne il sistema, per le diverse modalità di intervento che discendono dai due originari diversi Fondi dedicati alle vittime della mafia, da un lato, e dell'estorsione e dell'usura, dall'altro.

Mentre nel primo caso, infatti, i contributi sono a fondo perduto, nel secondo, a parte il caso dei danni diretti, essi si concretizzano nella sostanziale concessione di mutui.

La mancata restituzione di gran parte dei crediti (al febbraio 2015 quasi l'82 per cento dei mutuatari risulta moroso: il rapporto tra l'importo delle rate in evase e le rate scadute si assesta su circa l'86 per cento), induce a ritenere che la strada seguita non sia la più efficace.

Nel quadro delle iniziative volte alla razionalizzazione e all'ottimizzazione della dislocazione dei presidi territoriali delle Forze di polizia a competenza generale è in corso di elaborazione una rivisitazione dell'assetto organizzativo, che tenga conto dell'esigenza del ridimensionamento della spesa e della contestuale presenza sul territorio delle componenti in questione, ma che mantenga, al contempo, un necessario presidio operativo idoneo a fronteggiare le emergenze e in grado di corrispondere costantemente alle istanze di sicurezza provenienti dalla collettività.

L'operazione si presenta complessa e, volendo essere estesa a tutti i reparti territoriali, comprese le articolazioni delle Specialità della Polizia di Stato, presenta tempi di realizzazione non brevi.

Più che altro si è in presenza di una diversa articolazione che riguarda soprattutto l'Arma dei Carabinieri. Andrà verificato in che termini verrà realizzato un reale asciugamento delle strutture ed una loro migliore funzionalità senza compromettere la presenza sul territorio ed evitando un fenomeno ascensionale dei livelli di titolarità.

Nel quadro della sorveglianza delle frontiere esterne dell'Unione europea e del pattugliamento marittimo del mar Mediterraneo, nel corso del 2014 sono emersi i nuovi scenari operativi legati alla operazione congiunta, denominata *Triton*, gestita dall'Agenzia

Frontex, distinta da quella di *Mare Nostrum*, di cui sono state definite le coordinate geografiche, gli assetti organizzativi, le finalità operative ed i relativi costi.

L'operazione, coordinata dal Ministero dell'interno, è stata avviata il 1° novembre 2014 ed è stata suddivisa in due fasi: *Triton 2014*, dal 1° novembre 2014 al 31 gennaio 2015, e *Triton 2015* dal 1° febbraio 2015 al 31 dicembre 2015. Attualmente (si ricorda la fondamentale approvazione dell'“Agenda europea sulla migrazione”, presentata dalla Commissione europea il 13 maggio scorso), si sta ridefinendo l'approccio complessivo, sia finanziario sia operativo, con un rafforzato apporto dei navigli di altri Paesi europei.

E' rilevante la presenza, a bordo delle navi della Marina Militare italiana, del personale della Polizia di Stato (Uffici Immigrazione delle Questure, *Task-Force*, Polizia Scientifica), i cui costi sono a carico del bilancio dell'Interno.

In relazione al *budget* complessivo a disposizione dell'Agenzia, l'Italia, a fronte dell'impiego di personale e mezzi, riceve un rimborso per un importo di circa 1,4 milioni al mese. Nello specifico la quota di cui beneficia il Ministero dell'interno è di circa 130 mila euro al mese. Sono consistenti, peraltro, le anticipazioni a carico del bilancio dell'Interno.

La spesa per *Triton 2014* è stata pari a 8,2 milioni, mentre per *Triton 2015* gli stanziamenti previsti in 6 milioni fino a settembre, appaiono decisamente insufficienti rispetto ai circa 3 milioni stimati mensilmente, per i quali esiste una prospettiva di rimodulazione.

Un profilo di grande rilevanza, attribuito alla competenza del Ministero, è quello della finanza degli Enti locali, che evidenzia profili organizzativi e contabili che non possono prescindere da una visione prospettica che tenga conto degli strumenti di cui il sistema deve dotarsi.

Uno dei più importanti è quello dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, la cui sperimentazione, non consente ancora di disporre di un quadro affidabile per l'ormai avviato progetto della competenza finanziaria potenziata.

Va poi sottolineata l'importanza annessa alle unioni e fusioni tra comuni, per le quali la legge di stabilità 2014 ha previsto un consistente incremento delle dotazioni finanziarie (30 milioni per le unioni e 30 milioni per le fusioni), a valere sul Fondo di Solidarietà Comunale.

Di rilievo è l'evoluzione del cosiddetto “associazionismo intercomunale”, ed in particolare delle unioni dei Comuni, che nel 2014 sono state 468. Per quanto riguarda le fusioni, il fenomeno ha registrato un sensibile incremento nel 2014, grazie alla normativa di agevolazione: si attestano, infatti, a 26, rispetto ad una o due fusioni annue dal 1995 al 2013. La media regionale dei comuni interessati da ogni fusione non supera comunque il numero di 3 che è rinvenibile nella sola Emilia Romagna.

Si tratta, tuttavia, di un processo ancora marginale, nel quale la valutazione dei risparmi, in prospettiva, si fonda essenzialmente sulla riduzione delle spese di personale, mentre va comunque perseguito un processo di razionalizzazione che dia luogo in ogni caso ad un miglioramento della quantità e della qualità dei servizi resi.

Va sottolineata, peraltro, l'esigenza di disporre di un periodo “medio” di osservazione, in quanto qualsiasi processo di razionalizzazione comporta costi sensibili nel primo periodo di applicazione.

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

29.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) svolge funzioni e compiti propri dello Stato in cinque grandi aree: la salvaguardia della qualità dell'aria con la necessità di un utilizzo sempre più diffuso di energia pulita (solare, geotermico, eolico, idroelettrico), la tutela quali-quantitativa del sistema idrico e l'ottimizzazione delle risorse idriche nei diversi settori di utilizzo (civile, industriale ed irriguo), la prevenzione del rischio idro-geologico, la protezione e conservazione della biodiversità, al fine di mantenere la qualità dell'ambiente in termini di conservazione e gestione delle risorse naturali, nonché lo smaltimento dei rifiuti e il risanamento dei siti inquinati, attività tutte, e particolarmente lo smaltimento dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati, di grandissima attualità, con implicazioni di forte impatto sociale ed economico.

La rilevanza di alcuni aspetti inerenti alle materie di competenza del Ministero, ha trovato espressione in recenti interventi normativi.

Con dPCM del 27 maggio 2014 è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio la struttura di missione, che, ai sensi dell'art. 7, comma 9, del DL n. 133/2014, opera di concerto con il MATTM ed il MISE nelle attività pianificatorie, istruttorie e di ripartizione delle risorse finanziarie, finalizzate alla realizzazione degli interventi urgenti in materia di dissesto idrogeologico, di difesa e messa in sicurezza del suolo, di sviluppo delle infrastrutture idriche, assicurando la funzione di coordinamento tra i diversi livelli di governo (centrale e periferico), gli enti pubblici nazionali e territoriali e gli altri soggetti aventi natura pubblica e/o privata, per un più razionale ed efficace utilizzo delle risorse.

Nel maggio di quest'anno è stato, poi, approvato il d.d.l. 1345-B, che introduce nel codice penale un nuovo titolo dedicato ai "Delitti contro l'ambiente" (Libro II, Titolo VI bis, artt. 452-bis 452-terdecies), all'interno del quale sono previsti cinque figure di reati ambientali: inquinamento ambientale; disastro ambientale; traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività; impedimento del controllo; omessa bonifica.

La consapevolezza del "valore ambiente", come bene assoluto e primario, e del ruolo centrale che il Ministero è destinato a svolgere nei prossimi decenni, anche con riferimento al rilievo internazionale delle problematiche gestite, trova risponda negli stanziamenti definitivi dell'esercizio 2014, pari a circa 895 milioni, in aumento rispetto sia al 2013 (+35,7 per cento), che rispetto al triennio precedente (2011-2013). Anche la missione "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", che da sola assorbe l'86,4 per cento di tutto lo stanziamento del Ministero, presenta stanziamenti definitivi per il 2014 in aumento rispetto al 2013 (circa il 44 per cento in più).

Con riferimento alla fase della gestione della spesa, rispetto al 2013 aumenta l'ammontare degli impegni totali pari a 680 milioni (+6,3 per cento), ma diminuisce quello dei pagamenti totali pari a 636 milioni (-10,2 per cento).

Si registra un incremento della spesa corrente, sia sul lato degli impegni (+17,4 per cento) che dei pagamenti (+3,9 per cento), mentre c'è una flessione sul versante della spesa in conto capitale (impegni totali -5 per cento; pagamenti totali -23,5 per cento).

Rispetto al 2013 il valore dei residui totali registra una crescita del 23,8 per cento; il fenomeno della perenzione amministrativa comporta nel 2014 l'iscrizione nel Conto del Patrimonio di circa 152 milioni, di cui circa 148 afferenti a residui passivi di parte capitale.

Elemento di novità è rappresentato dall'adozione del dPCM 10 luglio 2014 n. 142, contenente il "Regolamento di organizzazione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Organismo indipendente di valutazione della performance e degli Uffici di diretta collaborazione".

In assenza di un ruolo tecnico interno al Ministero, molte delle funzioni istituzionali vengono svolte in maniera strutturale attraverso l'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e la società *in house* SOGESID S.p.A..

Una prima analisi, in termini di consolidato del costo per il personale, retribuzioni medie ed incidenza del costo del personale sul costo di produzione, tra enti vigilati (ISPRA e SOGESID S.p.A.) e Ministero, evidenzia che il costo complessivo del "settore Ambiente" viene sostenuto per oltre il 50 per cento attraverso organismi esterni al Ministero.

Pertanto, il dato contabile iscritto nel bilancio MATTM alla voce "spesa di personale" non è rappresentativo della reale esposizione finanziaria, così come non appare significativo il dato di spesa per "studi e consulenze", che nel 2014 è pari a zero. Tale circostanza va valutata in un'ottica funzionale complessiva, non solo con riferimento ai vincoli sempre più stringenti in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, ma anche in una più generale visione di rispetto dell'art. 97 della Costituzione, al fine di perseguire una maggiore economicità, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa.

L'esposizione debitoria del MATTM ammonta complessivamente a circa 16,5 milioni di cui circa 2,5 milioni per l'esercizio 2014 e circa 14 milioni per l'esercizio 2013 e precedenti. L'analisi effettuata evidenzia tipologie di debiti fuori bilancio con causali ripetute negli anni, che, pertanto, non presentano più il carattere della imprevedibilità.

Con riferimento alle principali tematiche gestionali, in base alla rilevazione effettuata dal Ministero, relativa all'anno 2013 e precedenti, non risultano raggiunti gli obiettivi fissati dal decreto legislativo n. 152 del 2006 e dalla legge 27 dicembre 2006 (il 65 per cento per il 2012; il 60 per cento per il 2011) in materia di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, pur registrandosi nel 2013 una contrazione nella produzione di rifiuti rispetto all'anno precedente ed un aumento della raccolta differenziata. La situazione è oggetto di controllo da parte del Ministero, anche perché molte delle procedure di infrazione aperte dalla Commissione Europea nei confronti dell'Italia ineriscono al tema della gestione e smaltimento dei rifiuti in discarica.

Dal monitoraggio effettuato circa i trasferimenti a carico del Ministero in materia di dissesto idrogeologico, emerge che il MATTM dal 2010 ad oggi ha erogato circa 700 milioni sugli 833 dovuti, mentre secondo il Ministero i significativi ritardi nel trasferimento delle risorse da parte delle Regioni sono da attribuirsi ai vincoli derivanti dalle singole leggi regionali, nonché alla necessità di programmare i trasferimenti nel rispetto del Patto di stabilità, il che ha comportato sensibili rallentamenti nell'attuazione degli interventi previsti negli Accordi di programma stipulati.

*Ministero delle infrastrutture e dei trasporti***30.**

La normativa vigente attribuisce al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) un ruolo cruciale sul versante delle politiche mirate alla crescita e allo sviluppo; a conferma di ciò, infatti, si rileva, in crescita e decisamente significativo (14,7 per cento nel 2013 e 16,4 per cento nel 2014), il peso che la spesa in conto capitale del Ministero rappresenta rispetto al totale della spesa in conto capitale dell'intero bilancio dello Stato.

Inoltre, i più significativi provvedimenti normativi adottati nel 2014 prevedono un coinvolgimento di primo piano del Ministero, direttamente interessato anche alla ulteriore modifica del Titolo V della Costituzione, (A.S. 1429) ed al recepimento delle nuove direttive comunitarie in materia di appalti, concessioni e servizi (A.S. 1678), con la stesura di un nuovo Codice Appalti.

Tale prospettiva impegna il Ministero a recuperare il ritardo accumulato in diversi settori, tra cui in particolare: il Piano strategico nazionale della portualità e logistica che è al momento solo programmato, il Piano degli aeroporti, non ancora giunto ad una configurazione definitiva e il contratto di programma con Rete ferroviaria italiana S.p.A. (RFI) 2012-2016 che ha visto la definitiva approvazione solo in data recentissima.

Sul piano organizzativo, con dPCM n. 72 dell'11 febbraio 2014 è stato emanato il nuovo Regolamento di organizzazione. A seguito di tale ristrutturazione, le direzioni generali centrali sono state portate da 18 a 16 e le direzioni generali periferiche da 14 a 11; è stata istituita la Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali. Nell'assetto organizzativo del Ministero è incardinato il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto, il cui organico è previsto nel Codice dell'ordinamento militare e consta di 10.534 unità, di cui 979 ufficiali e 4.100 sottufficiali. L'organico "di diritto" del Ministero al 31 dicembre 2014, è di 7.760 unità di personale delle Aree e 234 dirigenti, a fronte di 7.675 unità di personale delle Aree e 215 dirigenti in servizio.

Il Ministero vigila su organismi che svolgono sia funzioni attinenti al settore delle infrastrutture sia funzioni di regolazione. Gli organismi vigilati dal Ministero sono: l'Ente nazionale aviazione civile (ENAC); l'Aero Club Italia (AeCI); l'Ente nazionale assistenza al volo S.p.A. (ENAV); ANAS S.p.A.; Ferrovie dello Stato (FS); Rete ferroviaria italiana (RFI); l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza nelle Ferrovie (ANSF); la Rete autostrade Mediterranee S.p.A. (RAM); la Lega Navale Italiana; le Autorità Portuali. Il Ministero detiene la proprietà delle società: Ferrovie Appulo Lucane S.r.l.; Ferrovia circumetnea; Ferrovia del Sud Est e servizi automobilistici S.r.l.; Gestione governativa navigazione laghi Maggiore, di Garda e di Como.

Quanto ai profili finanziari, le risorse assegnate nel 2014 sono destinate ad attuare diciassette programmi facenti parte di otto missioni, che risultano invariati rispetto a quelli individuati nell'esercizio precedente. Gli stanziamenti definitivi ammontano a 13,74 miliardi, con spese in conto capitale che rappresentano il 75,55 del totale della spesa del Ministero. Per quanto riguarda la spesa corrente registra, come nel 2013, un valore significativo degli stanziamenti per il "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario", pari a 4,9 miliardi.

La missione “Diritto alla mobilità” è quella che assorbe le maggiori risorse finanziarie (54,44 per cento) soprattutto per effetto dell’attribuzione del Fondo TPL (trasporto pubblico locale). La missione “Infrastrutture pubbliche e logistica”, che fino al 2013 era quella economicamente più significativa, ha ora stanziamenti complessivi pari al 36,98 per cento del totale ed è quella che produce il valore più elevato di residui passivi. Continua la tendenza ad incrementare lo stanziamento della missione “Casa ed assetto urbanistico”, seppur ad un tasso più rallentato rispetto al 2013 e con una mole di economie rilevantissima che sfiora il 50 per cento degli stanziamenti. La missione “Italia ed Europa nel mondo” ha quasi azzerato lo stanziamento.

Il MIT, in attuazione di numerose disposizioni restrittive, ha provveduto al contenimento della spesa dell’anno 2014, sia in fase previsionale che nel corso della gestione, con una riduzione complessiva pari a 597 milioni. I tagli hanno colpito soprattutto le spese di trasferimento (contributi agli investimenti, altri trasferimenti per la spesa in conto capitale e trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche per la spesa corrente). In attuazione, in particolare, di quanto previsto nel DL n. 4/2014 e nel DL n. 66/2014, il Ministero ha operato riduzioni pari a 112,9 milioni. Va rilevato che, a fronte dell’espressa disposizione normativa di riduzione della spesa per beni e servizi (art. 50, comma 1, DL n. 66/2014), le variazioni compensative hanno, invece, determinato incrementi nella categoria dei consumi intermedi per 28,2 milioni.

La spesa di personale ha fatto registrare una generale riduzione in tutti i Centri di Responsabilità, eccetto che per le Capitanerie di porto, cui afferisce il 64 per cento del totale delle spese di personale. La spesa per consumi intermedi, nonostante i tagli previsti in fase di programmazione, ha avuto incrementi nell’anno, che hanno stabilizzato gli stanziamenti definitivi con quelli dell’esercizio precedente; una particolare rigidità della spesa, si è manifestata per l’evidenziata impossibilità di procedere a riduzioni che incidono sui canoni di locazione, per effetto delle clausole contrattuali previste dal disciplinare di assegnazione e dai contratti di locazione stipulati con il Fondo Immobili Pubblici (FIP).

Il Ministero, in termini di gestione, ha registrato, i seguenti valori finanziari: impegni lordi per 13,5 miliardi, pagamenti totali per 12,19 miliardi nonché residui totali per 7,05 miliardi. Le economie si riducono in quasi tutte le categorie economiche, pur registrando un significativo aumento nei redditi da lavoro dipendente, verosimilmente per la mancata considerazione dei pensionamenti in sede di programmazione.

I residui passivi iniziali 2014 ammontano a 6,12 milioni, i finali a poco più di 7 milioni ed attengono prevalentemente alle spese in conto capitale, pari a 6,5 milioni. Complessivamente, si rileva un aumento di 819,67 milioni, pari al 13,15 per cento, indice di una ridotta capacità di pagamento, soprattutto con riferimento ai pagamenti in conto residui. Nell’esercizio finanziario 2014 è intervenuta un’operazione straordinaria di riaccertamento dei residui iscritti in bilancio e nel conto del patrimonio, che ha portato alla cancellazione dal Conto del Patrimonio di un ammontare complessivo di residui perenti pari a 1,2 miliardi. Lo *stock* dei residui passivi perenti nel Conto del Patrimonio al 31 dicembre 2014 si attesta a 10,3 miliardi, con una contrazione del 12,50 per cento rispetto al 2013.

Per quanto attiene alla situazione debitoria, il Ministero ha accertato complessivi debiti fuori bilancio per un ammontare di 542 milioni, imputabili per la maggior parte ad uffici territoriali periferici. A questa massa vanno aggiunti 166 milioni di anticipazioni di

tesoreria non ripianate, attribuibili in parte a contenziosi in cui il Ministero è risultato soccombente. Sono stati disposti pagamenti per circa 128 milioni, pari al 18 per cento del totale dei debiti. I debiti rimasti ancora da pagare ammontano alla considerevole somma di 580 milioni. Per contenere il continuo espandersi della massa debitoria, appare assolutamente necessario un attento monitoraggio e controllo da parte dell'Amministrazione centrale sulla gestione periferica, al momento non particolarmente incisivo. Sarebbe altrettanto opportuno che il Ministero, al fine di fare fronte ad eventuali posizioni di soccombenza, prevedesse in bilancio un adeguato Fondo rischi e oneri.

L'eccedenza di pagamenti rispetto alla spesa impegnata nell'anno 2014 ammonta a 15 milioni in conto competenza ed appare in progressiva riduzione nel tempo (nel 2013 erano di 37,99 milioni). Il fenomeno appare prevalentemente connesso ai pagamenti disposti per il tramite dei ruoli di spesa fissa (RSF).

Quanto al programma delle Infrastrutture strategiche (PIS), l'obbligo di allegare al DEF e alla relativa Nota di aggiornamento il Programma stesso, avrebbe dovuto garantire adeguate forme di copertura. Il progressivo allargamento dell'elenco e la carenza di una dimostrata correlazione tra l'inserimento delle opere e la loro effettiva corrispondenza al fabbisogno pubblico, hanno finito per svilirne la portata programmatica, rendendo del tutto secondaria e indefinita l'esigenza di garantirne una adeguata copertura finanziaria.

Sul piano procedimentale, l'art. 1, comma 1, della legge obiettivo prevede per detti Allegati l'acquisizione del "previo parere del CIPE e della previa intesa della Conferenza unificata".

Per prassi, specie negli ultimi anni, il parere del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e l'intesa della Conferenza unificata sugli Allegati infrastrutture vengono, però, resi dopo la deliberazione parlamentare, con il rischio, dunque, che il Parlamento venga ad assumere decisioni non sufficientemente supportate dalle indicazioni e dalle raccomandazioni formulate dal CIPE e dalla Conferenza.

La delibera CIPE n. 26/2014 prevede che il XII Allegato infrastrutture costituisca il quadro di riferimento per la programmazione comunitaria 2014-2020 e per le imprese generali quadro con le Regioni, rafforzando il coordinamento strategico tra il PIS e gli altri strumenti di programmazione infrastrutturale, inclusi i piani di settore (programmazione dei Fondi FESR e FSC, Contratti di programma Parte Investimenti di RFI e ANAS, Piani settoriali portuali e aeroportuali, Contratti istituzionali di sviluppo).

La necessità di ricondurre ad un quadro omogeneo le informazioni relative allo stato di avanzamento e di attuazione delle opere inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche si è venuta nel tempo ad affiancare all'esigenza di verificare la rispondenza del Programma stesso agli obiettivi e agli impegni finanziari assunti in sede europea, in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e al nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali.

Le modifiche intervenute nel corso degli anni, per effetto della revisione del numero e del tipo delle opere inserite nel Programma, hanno indotto il legislatore a predisporre sistemi di verifica degli investimenti pubblici a fondamento delle procedure che presiedono le decisioni di finanza pubblica.

Il principale capitolo che finanzia le grandi infrastrutture (7060), che costituisce circa il 25 per cento delle spese in conto capitale del dicastero, presenta nel 2014 stanziamenti

definitivi di competenza pari a 1,65 miliardi (a fronte di 1,86 miliardi del 2013). La gestione dei residui presenta bassi livelli di smaltimento, pari al 34,9 per cento dei residui iniziali definitivi; i residui finali complessivi ammontano a 2,47 miliardi.

L'ultimo aggiornamento del Programma delle infrastrutture strategiche è stato approvato dal Consiglio dei Ministri del 10 aprile 2015, in allegato al DEF 2015, per essere, poi, trasmesso alle Camere per il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

L'Allegato al DEF 2015 individua, anche sulla base delle indicazioni contenute nella delibera CIPE n. 26/2014, venticinque opere prioritarie, selezionate sulla base di una valutazione di coerenza con l'integrazione con le reti europee e territoriali, dello stato di avanzamento e della possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato.

La scelta operata denota una netta inversione di tendenza rispetto al passato. Il numero delle opere è, in effetti, sensibilmente diminuito, passando da 239 (Allegato Infrastrutture 2014) a 25; il costo è conseguentemente sceso da 235 a 70,9 miliardi di euro, a fronte di disponibilità finanziarie pari a 48 miliardi di euro e un fabbisogno residuo di 22,9 milioni di euro.

In ogni caso, è auspicabile che il processo di selezione di eventuali ulteriori opere ritenute prioritarie tenga conto, oltre che dello stato di realizzazione e del finanziamento ricevuto, anche e soprattutto dell'analisi dei flussi di domanda riguardanti il trasporto dei passeggeri e delle merci e della dotazione infrastrutturale italiana.

L'evoluzione, in termini di valore complessivo e di risorse finanziarie disponibili, delle opere inserite nel Programma delle Infrastrutture Strategiche evidenzia, nel periodo 2001-2014, percentuali di ultimazione dei lavori molto basse, pari soltanto al 6,6 per cento, nonostante le risorse disponibili riescano a coprire il 52 del cento del valore complessivo delle opere.

La difficile confrontabilità delle informazioni disponibili, spesso riferite a opere suddivise in sub lotti non valorizzati, l'inserimento altalenante di opere che entrano a far parte del programma, per essere poi escluse, l'indicazione dei costi, riferiti ora al valore della base d'asta, ora al costo dell'opera nella sua interezza, ora al costo riferito ad alcuni lotti ovvero ad alcune fasi riguardanti la realizzazione dell'opera, contribuiscono ad accrescere asimmetrie informative e a generare confusione sulla sostenibilità finanziaria delle opere.

Frequente è anche il caso di risorse revocate e poi riassegnate in ugual misura e per le stesse opere. Il che impedisce una chiara evidenziazione delle risorse disponibili, ostacolando, in definitiva, scelte consapevoli e sufficientemente informate di finanza pubblica.

Ministero della difesa

31.

I mutamenti di scenario verificatisi in campo internazionale, le scelte indicate dall'autorità politica relativamente alla partecipazione alle attività delle principali Organizzazioni Internazionali (ONU, NATO, UE e OSCE) e l'attuale situazione economica costituiscono fattori che incidono profondamente sull'assetto dello Strumento militare

nazionale determinandone una graduale ma significativa trasformazione. Infatti, il quadro normativo ha di recente riconsiderato l'organizzazione, le strutture e gli organici delle Forze Armate in una cornice di riduzione, ma al tempo stesso di integrazione.

Inoltre, la rimodulazione dei programmi (con riduzione e rinvio di spese) e la razionalizzazione dell'intero sistema della difesa, sono anche conseguenza dei provvedimenti di contenimento della spesa del Ministero, in particolare nelle categorie economiche dei consumi intermedi e del personale. Il percorso di conversione dello Strumento militare dovrebbe trovare, comunque, completa attuazione nel 2024, secondo quanto previsto dalle norme.

Il ruolo e le funzioni del Ministero della difesa sono definiti dal quadro legislativo di riferimento che fa capo al Codice dell'ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010) e al Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (d.P.R. n. 90 del 2010). Il processo di pianificazione generale è basato su tre livelli: il primo, di carattere politico-strategico di competenza dell'Autorità politica (parlamentare e governativa); il secondo, ricade sotto la responsabilità del Ministro della difesa e si esprime attraverso la direttiva ministeriale; il terzo, di carattere strategico-militare è di competenza dello Stato maggiore della difesa che definisce i requisiti e le capacità dello Strumento Militare.

Un'iniziativa di particolare rilievo è costituita dalla recente pubblicazione del Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa. In tale documento viene svolta un'analisi strategica e una sintesi progettuale che hanno lo scopo di indicare, con una prospettiva di medio termine, quale lo Strumento militare, possa meglio contribuire a creare la futura cornice di sicurezza nazionale per affrontare con successo le sfide odierne e future. L'obiettivo della riforma delineata dal Libro Bianco, che si inserisce nella complessiva riorganizzazione dello Strumento militare, è quello di massimizzare i risultati ottenibili in un quadro di stabilizzazione delle risorse per la Difesa, nella prospettiva di potersi riallineare agli impegni assunti in sede internazionale. Pur prendendo atto dell'impegno profuso nella definizione del quadro di riferimento recepito nel Libro Bianco e degli obiettivi ad esso connessi, la Corte si riserva, tuttavia, di valutarne gli effetti e i risultati in termini di realizzazione nei successivi esercizi finanziari, anche alla luce delle riduzioni derivanti dall'attuazione del complessivo disegno di riforma.

L'impegno della Difesa, negli ultimi anni, ha dovuto anche fare fronte a fenomeni nuovi quali l'immigrazione clandestina e il contrasto al terrorismo fondamentalista internazionale, con la conseguente operatività dei contingenti non soltanto all'estero, ma anche sul territorio nazionale. Ad avviso della Corte, si rende necessaria un'azione continua di revisione degli obiettivi dello strumento militare nazionale in relazione agli scenari internazionali e alle nuove emergenze che interessano l'area del Mediterraneo. A seguito di tale revisione, occorre, per conseguenza, dimensionare opportunamente le risorse da destinare alla Difesa, tenendo conto, da una parte, degli obblighi internazionali di cooperazione, dall'altra, delle stringenti necessità di ridurre la spesa pubblica. Una particolare attenzione va rivolta, inoltre, ai programmi di spesa con proiezioni pluriennali di lungo periodo, al fine di perfezionare i meccanismi che prevedono l'alimentazione delle risorse finanziarie in relazione alla tempestività e alle reali e comprovate esigenze.

In particolare, per ciò che riguarda il personale militare, la Corte ritiene di dover segnalare l'esigenza di riconsiderare il termine del 2024 per il conseguimento dell'obiettivo finale di riduzione a 150mila unità previsto dal nuovo modello professionale. Tale traguardo, infatti, potrebbe essere raggiunto in tempi più rapidi, facendo ricorso, da una parte, al rallentamento del processo di avvicendamento del *turn-over*, dall'altra, a procedure di mobilità obbligatoria alle quali assoggettare il personale in esubero nel periodo di riferimento. L'accelerazione di tale processo, consentirebbe, da un lato, di raggiungere più rapidamente l'obiettivo della revisione dello Strumento militare in coerenza con gli impegni internazionali, dall'altro, di conseguire risparmi di spesa in linea con gli obiettivi generali di contenimento della spesa pubblica.

La criticità più rilevante è costituita dalle circa 20.000 unità di militari, per le quali sono previsti interventi di riduzione e l'assegnazione di nuovi compiti professionali nell'ambito di altri settori lavorativi. Si tratta di personale non interessato a breve termine da processi di *turn over*.

A tal fine, l'impianto normativo individua tra le misure di intervento, il transito di militari presso altre Amministrazioni. Tale misura appare, tuttavia, di difficile applicazione in presenza delle disposizioni legislative in materia di limiti assunzionali imposti, in via generale, alle Pubbliche amministrazioni. Peraltro, non si può non rilevare come la revisione dello Strumento militare, lungi dal costituire una problematica di esclusiva competenza della Difesa, rivesta, invece, un carattere generale che attiene al sistema Paese.

Funzioni di rilievo sono svolte dagli enti vigilati dal Ministero ed in particolare da Difesa Servizi S.p.A. e dall'Agenzia industrie difesa. Per quanto riguarda Difesa Servizi S.p.A. elemento di novità è costituito dall'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014, (legge di stabilità 2015), il cui articolo 1, comma 380, ha introdotto modifiche all'articolo 535 del Codice dell'ordinamento militare. Tale disposizione, che ha affermato il principio dell'integrale utilizzo delle risorse acquisite da Difesa Servizi S.p.A. attraverso la gestione economica dei beni dell'Amministrazione della difesa e dei servizi resi a terzi, da considerarsi aggiuntive rispetto a quelle iscritte nello stato di previsione del dicastero (peraltro recepita nel testo del vigente Contratto di Servizio), può contribuire allo sviluppo dei programmi di gestione economica assegnati alla Società. Per l'Agenzia industrie difesa il 2014 si è caratterizzato come anno di transizione in vista della verifica di legge relativa al conseguimento dell'economica gestione, al momento prevista per il 2016; i recenti mutamenti nella *governance* ed i vincoli imposti dalla legge di stabilità 2015 hanno dato corso ad interventi complessi e urgenti di aggiornamento sul piano strategico, organizzativo e operativo, di cui molti ancora in corso.

Per quanto riguarda l'esame dei dati contabili, l'Amministrazione della difesa, ormai da alcuni anni, ha invertito il *trend* della spesa. Infatti, a partire dal 2008, anno in cui è stato raggiunto l'apice dei 23,6 miliardi di euro, gli stanziamenti definitivi sono risultati, tranne che per il 2011, sempre in diminuzione. Dall'analisi dei dati previsionali nell'ultimo quinquennio, emerge che nel 2014 sono state programmate minori spese per 1,1 miliardi (-5,14 per cento). Sono risultate minori anche le variazioni di bilancio rispetto a quelle registrate nel corso dell'esercizio precedente. Infatti, nel 2014 si è registrata un'integrazione degli stanziamenti di competenza pari a 740 milioni mentre nel 2013 si erano avute variazioni di bilancio per un importo pari a 1,5 miliardi. Complessivamente i risultati

finanziari della gestione sono stati pari a 21,05 miliardi per gli stanziamenti definitivi di competenza, 21,02 miliardi per gli impegni lordi, 21,51 miliardi per i pagamenti totali e 3,03 miliardi di residui. Le entrate extra-tributarie del Ministero hanno, invece, registrato riscossioni per 424 milioni e versamenti per 403 milioni; le entrate riassegnate sono pari a 169,43 milioni, in diminuzione rispetto al 2013.

La partecipazione italiana alle operazioni internazionali è autorizzata dal Parlamento con appositi provvedimenti legislativi che assicurano alle Forze armate e all'Arma dei Carabinieri la necessaria copertura giuridica e finanziaria agli interventi.

Uno dei settori sui quali l'Amministrazione è intervenuta per ridurre la spesa del Ministero è quello del patrimonio immobiliare. Sono state, infatti, negli ultimi anni, messe a punto diverse misure per una più economica gestione degli alloggi di servizio e per la dismissione delle strutture non più operative, sia a livello centrale che periferico. Nel triennio 2012-2014, sono stati venduti 538 alloggi ed incassati 80,89 milioni.

La legge n. 244 del 2007, infatti, prevedeva la riassegnazione del 100 per cento delle somme allo stato di previsione del Ministero della difesa, con il vincolo di impiego esclusivamente per le manutenzioni, ammodernamento e nuove realizzazioni. Le misure introdotte dalla legge di stabilità 2015, concernente la vendita degli alloggi di servizi, nonché di altri immobili del Ministero, hanno previsto un limite alle riassegnazioni per introiti superiori a 220 milioni di euro nel 2015 ed a 100 milioni in ciascuno degli anni 2016-2017.

Nel corso del 2014 è proseguita l'attività volta alla dismissione e/o valorizzazione degli immobili non più utili ai fini istituzionali, portando alla restituzione all'Agenzia del demanio di 103 immobili o porzioni immobiliari, nonché alla valorizzazione e/o alienazione di ulteriori cespiti.

In ultimo, si ritiene doveroso segnalare l'impegnativo programma di armamento che prevede la produzione, anche in territorio nazionale, dei velivoli JSF. Fermo restando il quadro negoziale di carattere internazionale di difesa integrata al quale detto programma fa riferimento, si deve altresì evidenziare come la realizzazione di parti consistenti del velivolo in Italia può costituire un'occasione di stimolo all'industria dell'alta tecnologia e più in generale all'economia del Paese, con potenziali ritorni anche in termini occupazionali.

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

32.

Nel 2014 l'azione del Ministero si è incentrata sul perseguimento dei seguenti obiettivi strategici: accelerare l'attuazione, a livello nazionale, della riforma della Politica agricola comune (PAC) 2014-2020; promuovere la crescita del *Made in Italy*, favorendo la propensione all'*export* e l'internazionalizzazione delle imprese; aumentare il grado di competitività del settore, favorendo la crescita dimensionale delle imprese, la loro aggregazione, semplificazione amministrativa e l'incremento dell'occupazione soprattutto giovanile.

La PAC, concepita come politica comune, nasce con l'obiettivo di rifornire di alimenti a prezzi accessibili i cittadini dell'UE e di offrire un equo tenore di vita agli agricoltori (art. 38 e segg. del TFUE). La nuova PAC, valida per il periodo 2014-2020, si pone come obiettivi la sicurezza alimentare, la gestione sostenibile delle risorse naturali e il mantenimento in vita dell'economia rurale.

Il processo di riforma, definito nel 2014 con l'adozione da parte della Commissione europea di regolamenti attuativi e con provvedimenti nazionali applicativi di valenza generale e di orientamento nei riguardi delle funzioni svolte dalle Regioni, affida agli Stati membri, in base al principio di sussidiarietà, il compito di individuare le scelte nazionali e di rivedere fin dal 2016 alcune determinazioni già assunte.

Per effetto della nuova Politica Agricola Comune, dal 2014 al 2020 l'Italia potrà contare su di una disponibilità complessiva di circa 52 miliardi di euro, così distribuiti:

- circa 27 miliardi di euro per i pagamenti diretti;
- circa 20,9 miliardi di euro per lo sviluppo rurale (comprensivi di 10,45 miliardi di euro di cofinanziamento nazionale);
- circa 4,2 miliardi di euro per le Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM).

Sotto il profilo organizzativo, il Ministero ha concluso nel 2013 il processo di riorganizzazione, adottando il "Regolamento di organizzazione del MIPAAF", con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 febbraio 2013, n. 105.

Va segnalata, invece, la necessità che venga realizzato, in tempi brevi, un piano di riordino e riduzione degli enti e delle società vigilate dal Ministero (attualmente la vigilanza si esercita su sei Enti pubblici e quattro Società partecipate).

Nell'ambito delle società partecipate, particolare attenzione merita l'attività di finanziamento dell'Istituto Sviluppo Agroalimentare (ISA), che, nell'esercizio della propria attività, effettua investimenti in operazioni di finanza a tasso agevolato (partecipazione al capitale sociale e finanziamento) ed operazioni di investimento, sia a titolo di capitale che di debito, a condizioni di mercato, con finalità di supporto allo sviluppo industriale e commerciale del settore agroalimentare.

Quanto ai flussi finanziari, gli stanziamenti definitivi di competenza iscritti per il 2014 nel bilancio di previsione del MIPAAF ammontano a circa 1,3 miliardi e il 96,5 per cento degli stessi risulta impegnato. La missione che assorbe la quota maggiore di finanziamenti, sempre in termini di stanziamenti definitivi di competenza, rispetto al totale del Ministero risulta essere la missione "Agricoltura, Politiche agroalimentari e pesca" per il 58,92 per cento seguita da quella relativa allo "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", per il 15,4 per cento.

Tra le questioni gestionali di particolare interesse, associate alle missioni e ai programmi, si segnalano quelle relative alle quote latte, alla qualità ed alla sicurezza agroalimentare, nell'ambito delle iniziative assunte per l'Expo 2015, e al piano di rientro dell'ASSI (ex Unire).

Particolarmente critica appare ancora la questione relativa alle procedure di recupero delle somme dovute dai produttori di latte, riguardo allo stato di riscossione degli importi imputati e non pagati.

L'accollo da parte dello Stato dell'onere del prelievo ha comportato l'apertura di una procedura di infrazione comunitaria. su una ipotesi di "aiuto di Stato" non consentito.

In relazione alle evidenziate complessità, resta da verificare in quale misura le riferite iniziative in materia di riscossione coattiva consentiranno di realizzare i dovuti recuperi.

A seguito della ricognizione effettuata dall'Amministrazione al 31.12.2013, ai sensi dell'art. 5 del DL n. 35 del 2013, sono emerse situazioni debitorie pari a 33,5 milioni di euro, delle quali 32,1 milioni si riferiscono alle attività della soppressa Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI ex UNIRE e concernono residui passivi che non sono confluiti nel bilancio del Ministero. Il restante importo è riconducibile principalmente a situazioni debitorie del Corpo Forestale dello Stato (utenze, noleggi, attività di formazione, ecc.) e per la residua parte ai servizi in gestione unificata del Ministero (fitti passivi, spese per noleggio, macchinari).

Preoccupante appare, dunque, la situazione relativa all'Agenzia per lo Sviluppo del Settore Ippico per la presenza di una massa passiva di importo rilevante, rispetto alla quale è necessario adottare adeguate iniziative per l'accertamento dei presupposti del debito e l'individuazione delle relative coperture.

Parimenti, resta da verificare se le misure di risanamento contenute nel piano di rientro sui debiti ippici maturati dell'ex ASSI siano adeguate, fattibili e effettivamente sostenibili. Tra le partite debitorie, una parte significativa dell'esposizione del Ministero, deriva dal contenzioso con Federconsorzi.

Quanto all'Esposizione universale - Expo 2015 - restano, altresì, da valutare, anche in relazione alle ingenti risorse finanziarie investite nell'intera operazione, i risultati ottenuti in relazione alle aspettative iniziali.

Allo stesso tempo, andrà verificata in che termini l'Esposizione sarà in grado di rispondere all'effettiva esigenza di lasciare un'eredità culturale e di individuare misure di sviluppo sostenibile, volte ad un'effettiva redistribuzione delle risorse sull'intero pianeta.

Andrà altresì valutato se l'adozione della "Carta di Milano" abbia tenuto conto, non solo di esigenze di carattere meramente "espositivo" degli operatori presenti, bensì anche delle risultanze che solo un ampio dibattito culturale sul tema "Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita", sarà in grado di produrre a beneficio anche e soprattutto delle generazioni future. In tal senso, tutti i soggetti interessati dovrebbero essere chiamati a garantire attraverso una nuova consapevolezza delle risorse, il diritto ad una sana ed equilibrata alimentazione per tutti gli abitanti del pianeta.

Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

33.

Lo stato di previsione del Ministero evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza per l'esercizio 2014 pari a 1,6 miliardi (in leggera crescita rispetto al 2013), che diventano 1,9 miliardi in sede di previsioni definitive (+14,7 per cento). Alle stesse contribuiscono le riassegnazioni di entrate disposte in corso di esercizio, delle quali circa 166 milioni destinati alle politiche di competitività e sviluppo del turismo.

In flessione si presentano le disponibilità, che si affiancano alle risorse ordinarie, provenienti dai fondi del lotto, mentre non risultano disponibili per l'esercizio 2014 ulteriori risorse provenienti da erogazioni liberali (in ordine alle quali è intervenuto in corso di esercizio il DL n. 83 del 2014) e dal Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali.

A decorrere dall'esercizio 2014 sono risultate invece nuovamente disponibili nel bilancio del Ministero tutte le risorse derivanti dagli introiti dei biglietti di ingresso nei musei statali (art. 3 del DL n. 91 del 2013, convertito dalla legge n. 112 del 2013), per un ammontare pari a 18,5 milioni.

Consistente è risultato anche nel 2014 l'effetto delle misure di contenimento previste dal DL n. 95 del 2012 e dal DL n. 66 del 2014, che hanno inciso sulle risorse stanziare per le finalità di tutela, come emerge dalle linee programmatiche delle principali attività del Ministero.

Sotto il profilo gestionale crescono gli impegni e i pagamenti rispetto al precedente esercizio assorbiti in prevalenza da spese di funzionamento, mentre gli stessi si riducono nella missione "Ricerca e innovazione" (-24 per cento) in relazione alle minori risorse disponibili.

Flettono rispetto al precedente esercizio gli indicatori relativi alla capacità di impegno e di spesa, influenzati dalla missione "Turismo", introdotta nel 2014, che registra indici di gestione più contenuti in relazione alle difficoltà incontrate nella gestione delle risorse finanziarie ereditate dall'Ufficio per le politiche del turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'ammontare dei residui passivi segna nel 2014 una nuova, consistente crescita rispetto al precedente esercizio, attestandosi a 441,4 milioni (251,5 milioni nel 2013), nel cui ambito si segnala l'aumento dei residui di stanziamento.

Tra le criticità riscontrate nell'analisi del Rendiconto, si confermano il fenomeno dei debiti pregressi (18 milioni al termine del 2013 dei quali 16,4 milioni non ripianati dal Ministero dell'economia e delle finanze) e quello delle giacenze presso le contabilità speciali (370,3 milioni), che, tuttavia, mostrano anche nel 2014, un andamento più equilibrato.

Sotto il profilo organizzativo, l'esercizio 2014 è stato caratterizzato dal nuovo Regolamento del Ministero, che non si è limitato ad adeguare la struttura ministeriale alle nuove dotazioni organiche, ma ne ha ridisegnato l'organizzazione in modo fortemente innovativo.

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

Meritano una attenta considerazione anche la pluralità di organismi di diversa configurazione ed autonomia sottoposti alla vigilanza del Ministero, che operano

nell'ambito della cura del patrimonio culturale italiano (Società, Fondazioni, Enti e Istituti), in una logica di progressiva riduzione del ruolo dello Stato nelle politiche di settore, a favore di strumenti di gestione maggiormente flessibili e capaci di mobilitare risorse private.

Il nucleo più consistente - che si articola in enti pubblici vigilati (trasformati nel tempo in enti di diritto privato) e fondazioni - evidenzia nel complesso una ancora insufficiente quota di risorse proprie e una gestione spesso in disavanzo, dipendente in gran parte da contribuzioni pubbliche, che contraddice l'obiettivo, sotteso alla loro istituzione, volto ad eliminare le rigidità organizzative connesse alla natura pubblica e a rendere possibile l'acquisizione di risorse private in aggiunta a quelle statali.

Nell'ambito delle fondazioni, di particolare rilievo sono le 14 Fondazioni lirico-sinfoniche, il cui perdurante stato di crisi ha reso necessari più interventi normativi al fine di consentirne il risanamento finanziario e rilanciare il settore (DL n. 91 del 2013 e DL n. 83 del 2014).

Sono attualmente otto le fondazioni aderenti al processo di risanamento, i cui piani di riequilibrio sono stati consegnati; per cinque di essi è stato completato l'intero *iter* di approvazione previsto dalla legge.

In relazione al settore dedicato al turismo, si segnalano gli interventi contenuti nel DL n. 83 del 2014, con il quale si è provveduto al riordino e alla razionalizzazione dell'ENIT-Agenzia nazionale per il turismo - che è stato trasformato in Ente pubblico economico, sottoposto alla vigilanza del Ministero - e alla contestuale liquidazione di Promuovi Italia S.p.A..

Per quanto riguarda i diversi programmi di spesa, le sottostanti priorità politiche, attuabili in una strategica collaborazione fra cultura e impresa, hanno preso a riferimento la tutela dei beni culturali - anche attraverso interventi eccezionali come il Grande Progetto Pompei - e la promozione e fruizione dei beni culturali e del paesaggio.

In tale direzione si segnala, nell'ambito del programma "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo", l'utilizzo delle risorse stanziato nel Fondo unico per lo spettacolo, nonché l'impatto, sulle attività realizzate nel 2014, delle novità introdotte dal DL n. 91 del 2013 per il settore dello spettacolo dal vivo.

Nella stessa direzione, nel programma "Tutela dei beni archivistici", si segnala la promozione e l'attuazione del Sistema Archivistico Nazionale (SAN) quale punto di accesso integrato al patrimonio archivistico italiano e, nel programma "Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria", si sottolineano i nuovi criteri per la concessione dei contributi statali agli istituti culturali, improntati a principi volti a superare la logica di una distribuzione "a pioggia" in favore di progetti concreti da finanziare e rendicontare.

Nel programma "Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanea", rilevanti sono le risorse per la prosecuzione dei lavori del progetto "Nuovi Uffizi" e quelle utilizzate, in materia di arte e architettura contemporanee, per la cura delle attività gestionali promosse attraverso il Piano per l'arte contemporanea.

Nell'ambito del programma "Tutela del patrimonio culturale", accanto al finanziamento di interventi urgenti, un particolare rilievo presenta l'utilizzo del Fondo mille giovani per la cultura e l'avvio del programma straordinario per lo sviluppo delle attività di

inventariazione, catalogazione e digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (previsto dal DL n. 91 del 2013).

Di particolare importanza, infine, l'utilizzo delle risorse comunitarie, tra cui i fondi impegnati per il Grande progetto Pompei (GPP), finanziato nell'ambito del PON 2007-2013, per un ammontare pari a 105 milioni, in gran parte assorbiti dai lavori indicati nel Piano delle Opere.

La situazione al riguardo, al marzo 2015, evidenzia, dopo i ritardi registrati negli esercizi pregressi, una forte ripresa delle attività e delle progettazioni.

Hanno contribuito a tale risultato le nuove norme sulla *governance* del progetto - con la nomina di un "Direttore generale di progetto" e l'istituzione di una struttura di supporto denominata Unità Grande Pompei - e le misure di accelerazione contenute nel Piano di azione per l'attuazione del GPP, sottoscritto dalla Commissione europea e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il più recente stato di avanzamento evidenzia, nel complesso, una quota di interventi banditi (pur se solo in parte aggiudicati o contrattualizzati) per un ammontare di 98 milioni al lordo dei ribassi d'asta, cui hanno fatto seguito gare aggiudicate definitivamente per 63 milioni, che si sono tradotte in circa 46 milioni al netto dei ribassi d'asta.

Restano pertanto ancora da mettere a gara, sempre al lordo dei ribassi d'asta, interventi per 7 milioni, al fine di saturare l'intero finanziamento di 105 milioni, cui si aggiunge l'eventuale reimpiego delle economie di gara, la cui cantierabilità dovrà essere valutata alla luce del tempo ancora disponibile sino al dicembre 2015 e della durata presunta delle fasi di aggiudicazione ed esecuzione dei nuovi progetti.

In crescita risulta anche la spesa effettiva e certificata, che ha raggiunto i 5,9 milioni (+1,1 milioni rispetto ai valori registrati al 31 dicembre 2014) superando ampiamente il *target* indicato nel Piano di azione.

Ministero della salute

34.

L'attività svolta nel 2014 dal Ministero della salute risponde all'impostazione assunta in fase di programmazione e nella direttiva annuale: a fronte di risorse sempre più limitate, in tutti i campi di competenza le scelte gestionali e organizzative sono state volte a ottenere spazi per un miglioramento dei servizi attraverso modalità di spesa più efficienti, un attento monitoraggio e controllo della qualità dei livelli essenziali di assistenza, nonché interventi volti ad assicurare una maggiore appropriatezza delle prestazioni.

Tale impostazione ha caratterizzato la gestione, guidando ad un ridisegno dell'organizzazione del Ministero, ad una selezione delle attività su cui impegnare le proprie strutture o su cui attivare quelle periferiche a fronte di eventi straordinari (siano essi emergenze sanitarie o flussi migratori). Con l'attenzione a contribuire al ritorno alla crescita, rendendo la tutela della salute e i controlli ad essa funzionali anche fattori di garanzia della qualità dei prodotti italiani oltre che di naturale tutela delle popolazioni.

Tale impostazione ha guidato anche l'esercizio delle attività di coordinamento e monitoraggio nei diversi campi che compongono l'assistenza sanitaria affidata alle regioni e

su cui il Ministero della salute, insieme al Ministero dell'economia, svolge non solo una funzione di controllo, ma anche un lavoro comune nella ricerca di modalità operative più economiche ed efficaci.

Il Ministero ha anche guidato la lunga trattativa che ha condotto nel 2014 all'approvazione del nuovo Patto per la salute. Un accordo importante che richiede, per una sua effettiva operatività, la messa a punto di modalità di lavoro e, soprattutto, la stesura di nuove regole. Revisione dei Lea, ridisegno dei criteri di riparto delle risorse tra le regioni, nuovi criteri di compartecipazioni alla spesa e adeguamento delle esenzioni costituiscono aspetti importanti per dare nuove certezze al funzionamento del sistema; tutti elementi che dovranno trovare definizione nell'anno in corso.

Il 2014 ha registrato una crescita delle risorse gestite. Gli stanziamenti, pari a circa 1,5 miliardi, sono aumentati del 2,1 per cento, e gli impegni, pari a 1,5 miliardi, del 3 per cento. Ancora maggiore la variazione dei pagamenti (+8 per cento). Si tratta, tuttavia, di un risultato da ricondurre alla forte crescita rispetto al 2013 delle somme stanziare e pagate per i rimborsi di spese per l'assistenza all'estero cresciute da 81 milioni nel 2013 a 261 nel 2014. Al netto di tale componente, gli importi stanziati si riducono del 10 per cento e i pagamenti di oltre il 22 per cento.

Va osservato che l'andamento dei rimborsi per le cure ottenute da cittadini italiani all'estero, al di là del carattere straordinario assunto nell'esercizio, rappresenta un indice indiretto della difficoltà che ancora caratterizza l'offerta sanitaria. Nell'ultimo decennio, le somme pagate sono state nel complesso pari a 1,2 miliardi a fronte degli incassi per l'assistenza fornita a cittadini stranieri per meno di 600 milioni. Problema finanziario che è indice di un ben più preoccupante fenomeno reale su cui è opportuno, come richiesto dall'Amministrazione, un coinvolgimento delle Regioni, soprattutto perché la tendenza, se non contrastata con qualità e adeguatezza delle cure, può rappresentare un elemento di criticità crescente.

E' proseguita nell'anno l'attività dell'Amministrazione in collaborazione con il MEF nel monitoraggio dei Piani e della corresponsione dei Lea, ma anche nella verifica del rispetto di regole contabili omogenee e confrontabili e di un corretto operare dei flussi tra regioni e aziende sanitarie. Essa ha continuato a costituire un efficace sistema di garanzie a tutela dell'aggiustamento e, più in generale, un tassello indispensabile per il mantenimento dei costi della sanità su livelli compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica.

L'esercizio 2014 ha confermato i progressi, già evidenziati negli ultimi anni, nel riassorbimento degli squilibri finanziari in sanità: le perdite del settore si riducono di oltre il 50 per cento. Forte è il recupero nelle regioni in Piano di rientro.

Tra le misure che hanno comportato un contenimento nella dinamica della spesa rilevano quelle che hanno interessato i costi del personale, in riduzione anche nell'esercizio 2014. Ma un contributo significativo alla qualità delle cure non può che venire dagli operatori del settore. Di qui il rilievo dell'attività svolta dall'Amministrazione per la valorizzazione delle competenze, per l'integrazione di tutte le categorie professionali, per la risoluzione dei problemi che attengono alla responsabilità professionale o all'esercizio dell'intramoenia. Un'attività particolarmente complessa, di cui nell'esercizio si sono avuti solo primi risultati.

Il 2014 ha anche evidenziato il persistere di andamenti di spesa non coerenti con le misure di contenimento approvate. Il solo parziale successo delle misure introdotte dal DL n. 95/2012, in termini sia di dispositivi medici (che hanno registrato spese di quasi il 20 per cento superiore al limite previsto) che di farmaci ospedalieri in aumento del 8,6 per cento, segnala, da un lato, la permanenza di limiti nell'appropriatezza e nell'organizzazione sanitaria e, dall'altro, la difficoltà di intervenire su elementi importanti dell'offerta senza rischiare di aggravare, almeno nel breve periodo, le ripercussioni che il risanamento finanziario sta producendo in termini di disponibilità e di qualità dei servizi resi. Di qui, l'importanza delle attività dirette a creare riferimenti anche quantitativi per gli operatori regionali con interventi che accrescono l'informazione e l'appropriatezza d'uso grazie alla costruzione, ad esempio, di prontuari dei dispositivi medici e al potenziamento dei sistemi informativi.

Ampia è l'area su cui incide l'attività del Ministero in termini di igiene e sicurezza degli alimenti, dei controlli in riferimento ai contaminanti ambientali, alle tecnologie alimentari e agli OGM, all'importazione di alimenti e all'elaborazione della normativa tecnica nazionale ed europea in materia. Un'attività che coinvolge anche le strutture periferiche del Ministero, sempre più sottoposte a nuove emergenze (si pensi ad esempio agli aumenti dei carichi di lavoro per il virus ebola o ai controlli sui flussi migratori – gli irregolari giunti sulle coste italiane sono stati nel 2014 oltre 140.000) con organici in flessione (dalle 540 unità degli USMAF nel 2004 si è passati a 440 nel 2014) e una attività ordinaria che nell'anno ha superato i 260 mila controlli (quelli eseguiti su merci, mezzi di trasporto, visite legali e vaccinazioni internazionali).

In un quadro ancora severo per la finanza pubblica, il mantenimento di adeguati interventi, specie quando essi riguardano i servizi e le prestazioni rese a richiesta e ad utilità di soggetti interessati, ha portato l'Amministrazione a prevedere tariffe e diritti coerenti con il valore e i costi del servizio. Un percorso opportuno che può aprire ad ulteriori sviluppi anche in una prospettiva di revisione dei confini dell'intervento pubblico. Fondamentale è, quindi, superare le criticità emerse nella gestione e nella riassegnazione delle entrate di competenza del Ministero. Di quelle connesse sia alla riassegnabilità delle somme in conto residui, sia alla sottoposizione a vincolo per atti di pignoramento delle entrate che affluiscono su conti correnti accesi presso intermediari finanziari. Soprattutto, va considerato che un efficace e tempestivo utilizzo delle entrate extra-tributarie riassegnabili è necessario non solo per garantire il funzionamento delle strutture, ma anche il potenziamento, la razionalizzazione e il miglioramento dell'attività esercitata a favore delle imprese e delle famiglie. A tariffe aggiornate e coerenti con i costi di mercato deve corrispondere una qualità del servizio che ne giustifichi il finanziamento aggiuntivo: perché questo si realizzi deve essere data garanzia anche alle risorse riassegnabili.

E' proseguita, inoltre, la gestione degli interventi a sostegno della ricerca e innovazione. Una attività basata su meccanismi di selezione di qualità che, pur comportando un allungamento dei tempi di utilizzo delle risorse, garantisce una attenta valutazione dei progetti e contribuisce a potenziare i collegamenti della ricerca nazionale con gli operatori internazionali e i ricercatori italiani all'estero. Nell'anno, definita la graduatoria del Bando 2011/2012, sono stati ammessi al finanziamento 377 progetti (a fronte dei circa 3600 presentati) e ne sono stati avviati alla selezione oltre 2900 presentati a

valere del Bando 2013. Sono circa 1000 i progetti complessivamente finanziati con i fondi 2009-2012 (308,4 milioni stanziati): di questi, oltre la metà (554) sono riferibili agli IRCCS (pubblici e privati) per un totale di euro 184,3 milioni; 318 progetti alle regioni per un totale di 88,9 milioni e 97 progetti ad altri Istituti per un totale di euro 35,2 milioni. I controlli svolti nel 2013 sui progetti conclusi hanno fatto emergere che in tutti i casi erano stati raggiunti gli obiettivi scientifici della ricerca e le spese documentate erano state coerenti con quanto programmato. Una verifica non ancora estendibile, tuttavia, all'attività di ricerca svolta dalle Regioni. Sarà necessario affiancare a tali meccanismi, tuttavia, anche una valutazione a consuntivo dei risultati ottenuti, in grado di verificarne l'effettivo valore economico e scientifico, oltre che il livello di realizzazione, dei progetti finanziati.

Non si può, infine, non ribadire come il settore sanitario si trovi oggi di fronte a scelte ancora impegnative anche dal punto di vista finanziario. Pur scontando margini per un recupero di efficienza al suo interno, il settore deve sostenere costi crescenti per garantire l'accesso a farmaci e tecniche di cura innovative e offrire adeguata assistenza ad una popolazione sempre più longeva. Il compito del Ministero è, quindi, punto centrale di snodo di esperienze e scelte gestionali molto differenziate territorialmente che non possono giustificare livelli dei servizi diversi per qualità e modalità di accesso.

TAVOLE

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

VOCI ECONOMICHE	2011	2012	2013	2014	11/11	13/12	14/13	2011	2012	2013	2014
ENTRATE	<i>milioni di euro</i>				<i>variazioni %</i>			<i>% Pil</i>			
Imposte indirette	231.100	246.110	238.644	246.991	6,5	-3,0	3,5	14,1	15,2	14,8	15,3
Imposte dirette	226.826	239.760	240.908	237.539	5,7	0,5	-1,4	13,8	14,8	15,0	14,7
Contributi sociali effettivi	212.216	211.733	211.200	212.383	-0,2	-0,3	0,6	12,9	13,1	13,1	13,1
Contributi sociali figurativi	4.078	4.104	4.088	4.025	0,6	-0,4	-1,5	0,2	0,3	0,3	0,2
Altre entrate correnti	62.867	64.076	68.337	68.945	1,9	6,6	0,9	3,8	4,0	4,2	4,3
Totale entrate correnti	737.087	765.783	763.177	769.883	3,9	-0,3	0,9	45,0	47,4	47,4	47,6
Imposte in conto capitale	6.981	1.524	4.154	1.307	-78,2	172,6	-68,5	0,4	0,1	0,3	0,1
Altre entrate in c/capitale	3.713	4.424	5.148	6.016	19,1	16,4	16,9	0,2	0,3	0,3	0,4
Totale entrate in conto capitale	10.694	5.948	9.302	7.323	-44,4	56,4	-21,3	0,7	0,4	0,6	0,5
Totale entrate complessive	747.781	771.731	772.479	777.206	3,2	0,1	0,6	45,6	47,8	48,0	48,1
SPESE											
Redditi da lavoro dipendente	169.615	166.130	164.910	163.874	-2,1	-0,7	-0,6	10,3	10,3	10,2	10,1
Consumi intermedi	131.774	130.319	133.299	134.063	-1,1	2,3	0,6	8,0	8,1	8,3	8,3
Prestazioni sociali	304.478	311.442	319.688	328.304	2,3	2,6	2,7	18,6	19,3	19,9	20,3
Altre spese correnti	60.553	63.532	66.134	66.090	4,9	4,1	-0,1	3,7	3,9	4,1	4,1
Spese correnti al netto interessi	666.420	671.423	684.031	692.331	0,8	1,9	1,2	40,7	41,6	42,5	42,8
Interessi passivi	76.416	84.086	77.942	75.182	10,0	-7,3	-3,5	4,7	5,2	4,8	4,7
Totale spese correnti	742.836	755.509	761.973	767.513	1,7	0,9	0,7	45,3	46,8	47,3	47,5
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	45.210	41.341	38.261	35.981	-8,6	-7,5	-6,0	2,8	2,6	2,4	2,2
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	-3.647	201	453	371	-105,5	125,4	-18,1	-0,2	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti	17.851	17.348	14.451	12.947	-2,8	-16,7	-10,4	1,1	1,1	0,9	0,8
Altri trasferimenti in c/capitale	2.685	5.642	4.796	9.450	110,1	-15,0	97,0	0,2	0,3	0,3	0,6
Totale spese in conto capitale	62.099	64.532	57.961	58.749	3,9	-10,2	1,4	3,8	4,0	3,6	3,6
Totale spese al netto interessi	728.519	735.955	741.992	751.080	1,0	0,8	1,2	44,5	45,6	46,1	46,5
Totale spese finali	804.935	820.041	819.934	826.262	1,9	0,0	0,8	49,1	50,8	50,9	51,1
SALDI											
Saldo primario	19.262	35.776	30.487	26.126	85,7	-14,8	-14,3	1,2	2,2	1,9	1,6
Saldo corrente	-5.749	10.274	1.204	2.370	-278,7	-88,3	96,8	-0,4	0,6	0,1	0,1
Indebitamento netto	-57.154	-48.310	-47.455	-49.056	-15,5	-1,8	3,4	-3,5	-3,0	-2,9	-3,0
<i>Pil nominale</i>	<i>1.638.857</i>	<i>1.615.131</i>	<i>1.609.462</i>	<i>1.616.254</i>	<i>-1,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,4</i>				

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

RICLASSIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO SECONDO IL SEC 2010

(milioni di euro)

Categoria economica del Bilancio dello Stato		Rendiconto- (Competenza)	Rendiconto - (Cassa)	Classificazione economica SEC 2010	Competenza	Cassa
ENTRATE	TRIBUTARIE	460.253	425.588	TRIBUTARIE	379.273	345.223
CAT I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	244.865	228.600	Imposte dirette	218.688	202.426
CAT. II +III+IV+V	Imposte indirette totale	215.389	196.987	Imposte indirette	160.585	142.797
	EXTRATRIBUTARIE	84.387	53.280	EXTRATRIBUTARIE	87.273	56.200
CAT VI	Proventi speciali	721	715	Vendita beni e servizi	22.098	21.887
CAT VII	Proventi di servizi pubblici minori	25.293	18.017			
CAT VIII	Proventi dei beni dello Stato	419	393	Redditi da capitale	8.214	5.562
CAT IX	Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	1.952	1.952			
CAT X	Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	5.843	3.217	Trasferimenti correnti da AA.PP.	16.997	16.987
CAT XI	Recuperi rimborsi e contributi	47.872	26.764	Trasferimenti correnti diversi	39.965	11.764
CAT XII	Partite che si compensano nella spesa	2.288	2.223	Poste correttive e compensative	-0	0
	Totale entrate correnti	544.641	478.868	Totale entrate correnti	start.32	401.423
CAT XIII	Vendita di beni ed affrancazione di canoni	3.503	3.504	Altri trasferimenti in conto capitale	5.952	5.953
CAT XIV	Ammortamento di beni patrimoniali	357	357	Ammortamento	357	357
	Totale entrate in conto capitale	3.860	3.861	Totale entrate in conto capitale	7.504	7.505
	TOTALE ENTRATE al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti	548.501	482.728	TOTALE ENTRATE al netto di rimborsi di anticipazioni e crediti	474.050	408.927
CAT XV	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.686	1.578	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	1.686	1.578
TITOLO IV	Accensione prestiti	289.973	289.973	Accensione prestiti	289.973	289.973
	TOTALE ENTRATE	840.160	774.279	TOTALE ENTRATE	765.709	700.478
	USCITE			TITOLO I SPESE CORRENTI		
CAT I	Redditi da lavoro dipendente	86.538	86.497	Redditi da lavoro dipendente	86.690	86.647
CAT II	Consumi intermedi	12.284	11.657	Consumi intermedi	12.139	11.145
CAT III	Imposte pagate sulla produzione	4.659	4.680	Imposte indirette	12.117	12.138
CAT IV	Trasferimenti correnti a AA.PP.	250.612	235.880	Trasferimenti correnti a AA.PP.	225.718	210.986
CAT V	Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	10.330	5.025			
5.1	<i>Prestazioni sociali in denaro</i>	6.435	1.091	Prestazioni sociali	6.083	739
5.2	<i>Trasferimenti sociali in natura</i>	913	863	Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	1.188	1.138
5.3	<i>Altri trasferimenti correnti a famiglie</i>	2.982	3.071	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	3.027	3.124
CAT VI	Trasferimenti correnti ad imprese	5.521	5.129	Contributi alla produzione	4.647	4.250
CAT VII	Trasferimenti correnti ad estero	1.755	1.748	Aiuti internazionali	2.106	2.099
CAT VIII	Risorse proprie Unione Europea	17.659	17.659	Risorse proprie della UE	15.370	15.436
CAT IX	Interessi passivi e redditi da capitale	81.073	80.992	Interessi	81.073	80.992
CAT X	Poste correttive e compensative	54.182	53.598	Poste correttive e compensative	0	0
CAT XI	Ammortamenti	357	357	Ammortamento	357	357
CAT XII	Altre uscite correnti	1.225	486	Altre uscite correnti	372	0
	Totale uscite correnti	526.195	503.709	Totale uscite correnti	450.887	429.051
	TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE			TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE		
CAT XXI	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.527	5.290	Investimenti fissi lordi	5.841	5.604
CAT XXII	Contributi agli investimenti a AA. PP.	13.517	12.892	Contributi agli investimenti a AA. PP.	13.517	12.892
CAT XXIII, XXIV, XXV	Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	11.238	9.436	Contributi a imprese, famiglie ed estero	13.024	11.222
CAT XXVI	Altri trasferimenti in conto capitale	9.620	5.245	Altri trasferimenti in conto capitale	8.377	4.002
	Totale uscite in conto capitale	39.902	32.863	Totale uscite in conto capitale	40.759	33.720
	TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie	566.097	536.572	TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie	491.646	462.771
	Indebitamento netto	-17.596	-53.844	Indebitamento netto	-17.596	-53.844
CAT XXXI	Acquisizione di attività finanziarie	36.928	26.542	Acquisizione di attività finanziarie	36.928	26.542
	Saldo netto da finanziare	-52.839	-78.809	Saldo netto da finanziare	-52.839	-78.809
TITOLO III	Rimborso passività finanziarie	207.562	207.618	Rimborso passività finanziarie	207.562	207.618
	TOTALE USCITE	810.587	770.732	TOTALE USCITE	736.137	696.931
	Saldo complessivo di bilancio	29.572	3.547	Saldo complessivo di bilancio	29.572	3.547

Fonte: elaborazione RGS su dati di Rendiconto generale dello Stato

TAVOLA 3

RACCORDO TRA RENDICONTO DELLO STATO E CONTO ECONOMICO DELLO STATO – ANNO 2014

(milioni di euro)

	Rendiconto dello Stato (secondo SEC 2010)		Ag. Fiscali, PCM, CdS, TAR, Cdc	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN	Stima Comparto Stato (CN)
	Competenza	Cassa			
ENTRATE					
Imposte dirette	218.688	202.426	0	-397	202.029
Imposte indirette	160.585	142.797	0	33.263	176.060
Produzione vendibile e per uso proprio	22.098	21.887		-16.752	5.135
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	16.997	16.987	0	-11.204	5.783
Trasferimenti correnti diversi	39.965	11.764	0	678	12.442
Aiuti internazionali	0	0	0	180	180
Redditi da capitale	8.214	5.562	0	1.782	7.344
Contributi sociali figurativi	0	0	0	2.121	2.121
Totale entrate correnti	466.546	401.423	0	9.671	411.094
Ammortamento	357	357	0	-357	0
Imposte in conto capitale	1.195	1.195	0	71	1.266
Altri trasferimenti in conto capitale	5.952	5.953	0	2.882	8.835
Totale entrate in conto capitale	7.504	7.505	0	2.596	10.101
TOTALE ENTRATE	474.050	408.927	0	12.268	421.195
USCITE					
Redditi da lavoro dipendente	86.690	86.647	3.182	50	89.878
Consumi intermedi	12.139	11.145	1.693	4.585	17.423
Imposte Indirette	12.117	12.138	203	-7.415	4.927
Ammortamento	357	357	0	-357	0
Trasferimenti correnti ad enti pubblici	225.718	210.986	-5.426	11.783	217.343
Prestazioni sociali	6.083	739	0	9.462	10.201
Acquisti di beni e servizi da produttori market assimilabili a prestazioni sociali in natura	1.188	1.138	0	-411	727
Trasferimenti diversi a famiglie ed imprese ed istituzioni sociali private	3.027	3.124	124	-812	2.437
Contributi alla produzione	4.647	4.250	107	519	4.875
Aiuti internazionali	2.106	2.099	-1	-28	2.070
Risorse proprie della UE	15.370	15.436	0	-519	14.917
Interessi	81.073	80.992	0	-8.198	72.794
Premi di assicurazione	372	0	0	31	31
Totale uscite correnti	450.887	429.051	-118	8.690	437.623
Investimenti fissi lordi	5.841	5.604	937	5.926	12.467
Contributi agli investimenti ad enti pubblici	13.517	12.892	1.510	-7.903	6.499
Contributi a imprese, famiglie ed estero	13.024	11.222	-3	-3.762	7.457
Altri trasferimenti in conto capitale	8.377	4.002	-2.447	7.033	8.588
Totale uscite in conto capitale	40.759	33.720	-3	1.294	35.011
TOTALE USCITE	491.646	462.771	-121	9.984	472.634
INDEBITAMENTO NETTO	-17.596	-53.844	121	2.284	-51.439

Fonte: elaborazione RGS su dati di Rendiconto generale dello Stato

CONTO ECONOMICO DELLO STATO 2012-2014

VOCI ECONOMICHE	2012	2013	2014	13/12	14/13	2012	2013	2014
ENTRATE	<i>milioni di euro</i>			<i>Variazioni %</i>		<i>% Pil</i>		
Imposte indirette	173.916	169.454	176.060	-2,6	3,9	10,8	10,5	10,9
Imposte dirette	204.681	205.671	202.029	0,5	-1,8	12,7	12,8	12,5
Contributi sociali	2.153	2.194	2.121	1,9	-3,3	0,1	0,1	0,1
Altre entrate correnti	26.090	29.534	30.884	13,2	4,6	1,6	1,8	1,9
Totale entrate correnti	406.840	406.853	411.094	0,0	1,0	25,2	25,3	25,4
Imposte in conto capitale	1.470	4.101	1.266	179,0	-69,1	0,1	0,3	0,1
Altre entrate in c/capitale	7.962	8.424	8.835	5,8	4,9	0,5	0,5	0,5
Totale entrate in conto capitale	9.432	12.525	10.101	32,8	-19,4	0,6	0,8	0,6
Totale entrate complessive	416.272	419.378	421.195	0,7	0,4	25,8	26,1	26,1
SPESE								
Redditi da lavoro dipendente	90.128	89.891	89.878	-0,3	0,0	5,6	5,6	5,6
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	644	589	727	-8,5	23,4	0,0	0,0	0,0
Consumi intermedi	15.125	16.974	17.423	12,2	2,6	0,9	1,1	1,1
Prestazioni sociali	3.962	4.141	10.201	4,5	146,3	0,2	0,3	0,6
Altre spese correnti	237.134	243.993	246.600	2,9	1,1	14,7	15,2	15,3
<i>di cui trasferimenti ad enti pubblici</i>	<i>207.970</i>	<i>213.282</i>	<i>217.343</i>	<i>2,6</i>	<i>1,9</i>	<i>12,9</i>	<i>13,3</i>	<i>13,4</i>
Spese correnti al netto interessi	346.993	355.588	364.829	2,5	2,6	21,5	22,1	22,6
Interessi passivi	80.938	75.221	72.794	-7,1	-3,2	5,0	4,7	4,5
Totale spese correnti	427.931	430.809	437.623	0,7	1,6	26,5	26,8	27,1
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	13.983	12.089	12.467	-13,5	3,1	0,9	0,8	0,8
Contributi agli investimenti	22.272	18.819	13.956	-15,5	-25,8	1,4	1,2	0,9
Altri trasferimenti in c/capitale	5.135	4.100	8.588	-20,2	109,5	0,3	0,3	0,5
Totale spese in conto capitale	41.390	35.008	35.011	-15,4	0,0	2,6	2,2	2,2
Totale spese al netto interessi	388.383	390.596	399.840	0,6	2,4	24,0	24,3	24,7
Totale spese finali	469.321	465.817	472.634	-0,7	1,5	29,1	28,9	29,2
SALDI								
Saldo primario	27.889	28.782	21.355	3,2	-25,8	1,7	1,8	1,3
Saldo corrente	-21.091	-23.956	-26.529	13,6	10,7	-1,3	-1,5	-1,6
Indebitamento netto	-53.049	-46.439	-51.439	-12,5	10,8	-3,3	-2,9	-3,2
<i>Pil nominale</i>	<i>1.615.131</i>	<i>1.609.462</i>	<i>1.616.254</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,4</i>			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

TAVOLA 5

IMPEGNI LORDI PER CATEGORIE ECONOMICHE – 2013-2014

(milioni di euro)

Categorie economiche	2013	2014	var%
Redditi da lavoro dipendente	87.206	86.538	-0,8
Consumi intermedi	12.183	12.284	0,8
Imposte pagate sulla produzione	4.706	4.659	-1,0
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	243.493	250.612	2,9
Altri trasferimenti	29.342	35.264	20,2
Interessi passivi e redditi da capitale	81.869	81.073	-1,0
Poste correttive e compensative	50.483	54.182	7,3
Ammortamenti	300	357	18,9
Altre uscite correnti	1.253	1.225	-2,2
Spese correnti	510.835	526.195	3,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	6.550	5.527	-15,6
Contributi agli investimenti	13.862	13.517	-2,5
Altri contributi	11.961	11.238	-6,0
Altri trasferimenti in conto capitale	11.838	9.620	-18,7
Spese in c/capitale (al netto delle attività finanziarie)	44.211	39.902	-9,7
Spese finali (al netto delle attività finanziarie)	555.046	566.097	2,0
Acquisizioni di attività finanziarie	26.964	36.928	37,0
Spese in c/capitale	71.175	76.830	7,9
Spese finali	582.010	603.025	3,6
Rimborso passività finanziarie	170.973	207.562	21,4
Spese complessive	752.983	810.587	7,7

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

SPESE PER IL PERSONALE – 2013-2014

	<i>(milioni di euro)</i>		
	2013	2014	var %
Retribuzioni lorde in denaro	57.860	56.897	-1,7
Stipendi	52.591	49.208	-6,4
Lavoro straordinario	1.427	1.473	3,2
Fondo unico di amministrazione	1.009	1.078	6,8
Incentivi per l'offerta formativa	17	17	-4,4
Altri compensi al personale	2.803	2.127	-24,1
Lavoro a tempo determinato	12	2.994	24.662,9
Retribuzioni in natura	749	813	8,6
Buoni pasto	112	108	-3,8
Mense	199	262	32,0
Vestiario	72	73	1,5
Altre	366	370	1,1
Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	27.414	27.695	1,0
Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	27.414	27.695	1,0
Competenze accessorie	0	0	-100,0
Fondo unico di amministrazione	0	0	
Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.184	1.133	-4,3
Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.184	1.133	-4,3
Totale redditi da lavoro dipendente	87.206	86.538	-0,8
Imposte pagate sulla produzione	4.706	4.659	-1,0
Totale spese per il personale	91.912	91.197	-0,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 7

SPESE PER CONSUMI INTERMEDI – 2013-2014

(milioni di euro)

	2013	2014	Var %
Beni di consumo	1.052	1.318	25,3
Pubblicazioni periodiche	15	13	-14,5
Armi e materiale bellico per usi militari	192	144	-25,1
Acquisto di beni	1.260	1.475	17,1
Noleggi, locazioni e leasing operativo	799	795	-0,5
Manutenzione ordinaria e riparazioni	1.209	1.139	-5,7
Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia	905	807	-10,8
Spese postali e valori bollati	74	59	-21,2
Corsi di formazione	161	154	-4,1
Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	57	61	5,6
Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità	40	45	12,8
Commissioni, comitati, consigli	140	146	4,0
Compensi per incarichi continuativi	160	147	-8,2
Studi, consulenze, indagini	76	71	-6,9
Aggi di riscossione	3.079	3.108	0,9
Commissioni su titoli	766	709	-7,4
Indennità di missione e rimborsi spese viaggi	287	286	-0,1
Altri servizi	2.997	3.149	5,1
Canoni fip	172	132	-23,3
Acquisto di servizi effettivi	10.923	10.809	-1,0
Fitti figurativi	0	0	
Acquisto di servizi figurativi	0	0	
Consumi intermedi	12.183	12.284	0,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

SPESA FINALE: IMPEGNI LORDI PER MISSIONI – 2014

(milioni di euro)

Missione	2014	Val % cumulati
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	130.168	21,6
025.Politiche previdenziali	92.998	37,0
034.Debito pubblico	81.080	50,5
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	79.413	63,6
022.Istruzione scolastica	42.304	70,6
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.343	76,2
004.L'Italia in Europa e nel mondo	25.795	80,4
005.Difesa e sicurezza del territorio	20.771	83,9
013.Diritto alla mobilita'	12.461	86,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	10.800	87,7
026.Politiche per il lavoro	10.066	89,4
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	5.388	90,3
006.Giustizia	7.857	91,6
023.Istruzione universitaria	7.847	92,9
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	11.815	94,9
008.Soccorso civile	5.041	95,7
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.087	96,6
017.Ricerca e innovazione	3.121	97,1
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.778	97,5
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.637	97,8
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.384	98,2
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	1.567	98,5
033.Fondi da ripartire	2.181	98,8
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	931	99,0
015.Comunicazioni	1.414	99,2
020.Tutela della salute	1.039	99,4
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	989	99,5
030.Giovani e sport	698	99,7
019.Casa e assetto urbanistico	830	99,8
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	547	99,9
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	162	99,9
012.Regolazione dei mercati	27	99,9
031.Turismo	199	100,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	287	100,0
Spese finali	603.025	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 9

ACCERTAMENTI PER CATEGORIE ECONOMICHE - 2013-2014

(milioni in euro)

categoria	2013	2014	var %
Imposte sul patrimonio e sul reddito	252.634	244.865	-3,1
Tasse ed imposte sugli affari	154.769	158.266	2,3
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	36.137	35.465	-1,9
Monopoli	10.375	10.370	-0,1
Lotto, lotterie ed altre attivita' di giuoco	10.969	11.287	2,9
Entrate tributarie	464.884	460.253	-1,0
Proventi speciali	677	721	6,4
Proventi di servizi pubblici minori	27.093	25.293	-6,6
Proventi dei beni dello stato	413	419	1,7
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	2.249	1.952	-13,2
Interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro	4.704	5.843	24,2
Ricuperi, rimborsi e contributi	48.415	47.872	-1,1
Partite che si compensano nella spesa	2.115	2.288	8,2
Entrate extra-tributarie	85.665	84.387	-1,5
Entrate correnti	550.550	544.641	-1,1
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	1.658	3.503	111,3
Ammortamento di beni patrimoniali	300	357	18,9
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del tesoro	1.484	1.686	13,6
Entrate da alienazioni ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti	3.442	5.546	61,1
Entrate finali	553.992	550.187	-0,7
Entrate finali (al netto delle anticipazioni e di crediti)	552.507	548.501	-0,7
Accensione di prestiti	264.847	289.973	9,5
Totale entrate complessive	818.839	840.160	2,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

CONTO DEL PATRIMONIO 2009-2014

(miliardi)

Anno	Attività	Scostamento su anno precedente (%)	Passività	Scostamento su anno precedente (%)	Eccedenza passività	Scostamento su anno precedente (%)
2009	786	-	2.212	-	1.426	-
2010	836	6,4	2.280	3,1	1.444	1,3
2011	821	-1,8	2.344	2,8	1.523	5,5
2012	980	19,4	2.513	7,2	1.534	0,7
2013	999	1,9	2.561	1,9	1.562	1,8
2014	969	-3,0	2.660	3,9	1.692	8,3

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF-RGS

LA SPESA FINALE PER AMMINISTRAZIONE – 2013-2014

(milioni di euro)

Amministrazione	Stanziamenti definitivi di competenza				Impegni Lordi				Pagamenti totali			
	2013	2014	% var.	% comp.	2013	2014	% var.	% comp.	2013	2014	% var.	% comp.
Ministero dell'economia e delle finanze	344.422	365.981	6,3	59,0	326.986	349.983	7,0	58,0	317.609	318.280	0,2	56,5
Ministero dello sviluppo economico	13.358	11.485	-14,0	1,9	13.328	10.864	-18,5	1,8	7.887	6.598	-16,3	1,2
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	111.694	117.859	5,5	19,0	111.576	117.796	5,6	19,5	109.824	112.971	2,9	20,1
Ministero della giustizia	8.012	7.890	-1,5	1,3	7.830	7.703	-1,6	1,3	7.800	7.557	-3,1	1,3
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	2.092	2.054	-1,9	0,3	1.967	1.958	-0,5	0,3	1.848	1.909	3,3	0,3
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	52.999	52.793	-0,4	8,5	53.319	52.627	-1,3	8,7	52.661	52.329	-0,6	9,3
Ministero dell'interno	26.094	22.203	-14,9	3,6	25.853	21.906	-15,3	3,6	23.849	24.788	3,9	4,4
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	650	885	36,2	0,1	630	864	37,1	0,1	699	627	-10,4	0,1
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	13.811	13.768	-0,3	2,2	13.703	13.582	-0,9	2,3	12.065	12.197	1,1	2,2
Ministero della difesa	22.192	21.052	-5,1	3,4	22.169	21.027	-5,2	3,5	22.076	21.519	-2,5	3,8
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	1.546	1.350	-12,6	0,2	1.525	1.321	-13,4	0,2	1.428	1.300	-9,0	0,2
Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo	1.658	1.901	14,7	0,3	1.620	1.843	13,7	0,3	1.574	1.640	4,2	0,3
Ministero della salute	1.517	1.549	2,1	0,2	1.505	1.549	3,0	0,3	1.292	1.401	8,4	0,2
Totale	600.043	620.769	3,5	100,0	582.010	603.025	3,6	100,0	560.612	563.115	0,4	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

