

gestioni previdenziali statali e, infine, *“Diritto alla mobilità”* (6 miliardi), incentrata sul programma *“Sostegno allo sviluppo del trasporto”*.

Per ciò che attiene all'accumulo dei residui, la missione che ne evidenzia un ingente entità la missione n. 3 *“Relazione finanziarie con le autonomie territoriali”* relativamente al programma Federalismo con 15,3 miliardi di euro, con un incremento dell'82 per cento rispetto ai residui definitivi iniziali. Segue la missione n. 13 *“Diritto alla mobilità”*, programma *“Sostegno allo sviluppo del trasporto”* che presenta 4,9 miliardi residui finali con un lieve incremento rispetto al dato relativo ai residui definitivi iniziali.

Sul versante delle economie rilevante è l'importo esposto dalla missione n. 34 *“Debito pubblico”* con un importo complessivo di circa 36,5 miliardi di euro, di cui la parte preponderante è imputabile al programma *“Rimborso del debito statale”*.

Anche la missione n. 33 *“Fondi da ripartire”* espone economie rilevanti pari a 4,6 miliardi.

Nell'ambito della missione n. 29 *“Politiche economico-finanziarie e di bilancio”*, il programma *“Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte”* presente economie che superano i 2 miliardi di euro. Di entità quasi equivalente è l'entità delle economie rilevabili per la missione n. 4 *“L'Italia in Europa e nel mondo”*, programma *“Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE”*.

Come evidenziato nella scorsa Relazione, la pluralità delle finalità gestite dal Ministero dell'economia e delle finanze dovrebbe suggerire una loro più coerente allocazione nei bilanci dei Ministeri competenti per l'attuazione delle politiche di settore.

In particolare, andrebbe approfondita la possibilità di inserire le seguenti missioni nelle strutture amministrative aventi competenza primaria in relazione alle finalità perseguite, fermi restando il ruolo di coordinamento tecnico riconosciuto al dicastero dell'Economia e delle finanze e l'esigenza di preservare la visibilità funzionale delle risorse gestite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri:

- *Ordine pubblico e sicurezza*, limitatamente al programma *“Sicurezza democratica”* (0,6 miliardi di impegni di competenza nel 2010), alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- *Soccorso civile* (3 miliardi) alla Presidenza del Consiglio e al Ministero degli interni;
- *Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca* (0,2 miliardi circa) al Ministero delle politiche agricole;
- *Competitività e sviluppo delle imprese* (4,1 miliardi) al Ministero dello sviluppo economico;
- *Diritto alla mobilità* (6 miliardi) e *Infrastrutture pubbliche e logistica* (2,4 miliardi) al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- *Comunicazioni* (1,1 miliardi) al Ministero dello sviluppo economico e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- *Ricerca e innovazione* (0,1 miliardi) al Ministero dell'istruzione e della ricerca scientifica;
- *Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente* (57 milioni) al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- *Casa e assetto urbanistico* (313 milioni) al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- *Istruzione scolastica* (114 milioni) al Ministero dell'istruzione e della ricerca scientifica;
- *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia* (5,6 miliardi) al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- *Politiche previdenziali* (18,2 miliardi) e *Politiche per il lavoro* (5,5 milioni) al Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- *Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti* (1 miliardo) al Ministero degli interni;

- *Giovani e sport* (0,8 miliardi) e *Turismo* (73 milioni) alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Trattasi, come si vede, di ben 17 missioni, per complessivi 45,5 miliardi di impegni nel 2010, la cui più appropriata allocazione potrebbe contribuire alla razionalizzazione della gestione dei relativi programmi e al miglioramento della significatività dei bilanci.

Nella stessa linea di affinamento della classificazione funzionale e di razionalizzazione della gestione si pone l'esigenza di rivedere l'allocazione di taluni oneri di rilevanti dimensioni affidati alla gestione del dicastero, sui quali la Corte dei conti si è soffermata nelle precedenti relazioni al Parlamento. Trattasi delle spese per le attività di diretta collaborazione e per i servizi strumentali e di supporto, attribuite alla missione "*Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche*", invece che alle missioni di pertinenza; dei fondi soggetti a ripartizione amministrativa aventi specifica finalizzazione e invece attribuiti alla missione "*Fondi da ripartire*"; dei trasferimenti finalizzati inseriti nelle "*Relazioni finanziarie con gli enti territoriali*"; degli interessi sul debito, più opportunamente collocabili nelle "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*"; del rimborso delle passività finanziarie, per loro natura non attribuibili funzionalmente in quanto escluse dalle spese finali¹⁶.

Adempimenti di competenza MEF previsti per l'attuazione della legge n. 196 del 2009

Nella direttiva citata, una delle cd. priorità politiche consiste nell'assicurare il supporto tecnico per il completamento della riforma del bilancio e delle regole contabili, approvata con la legge n. 196 del 2009.

Nel Rapporto sullo stato di attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica, pubblicato in allegato al DEF (invece che in allegato alla Relazione sull'economia e la finanza pubblica come prevedeva la norma) in considerazione delle intervenute modifiche introdotte dalla legge n. 39 del 2011, si evidenzia anche lo stato di attuazione delle deleghe legislative contenute nella legge n. 196 del 2009.

Gli articoli che interessano le deleghe legislative stabilite dalla legge n. 196 del 2009 sono i seguenti: art. 2 (adeguamento dei sistemi contabili); art. 30, comma 8 (razionalizzazione delle procedure di spesa delle leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente); art. 40 (completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato); art. 42 (passaggio al bilancio di sola cassa); art. 49 (riforma e potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa); art. 50 (adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria).

Art. 2: Delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili

Delega	Scadenza Delega	Disposizioni integrative e correttive
Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche	31 maggio 2011 (*)	Entro 3 anni dalla data di entrata in vigore dei decreti

(*) modificato dalla legge 1 ottobre 2010, n. 163 (art. 1, comma 2)

Ai decreti legislativi di cui al comma 1 deve essere allegato un nomenclatore che illustra le definizioni degli istituti contabili e le procedure finanziarie per ciascun comparto o tipologia di enti, a cui si conformano i relativi regolamenti di contabilità.

Per la predisposizione dei decreti legislativi è stato istituito il Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche¹⁷. E' da rilevarsi che la definizione degli aspetti tecnici relativi all'armonizzazione dei sistemi contabili (classificazione delle COFOG,

¹⁶ L'esercizio di riallocazione effettuato dalla Corte dei Conti nella relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per il 2008 (Relazione 2008, vol. I, cap. V, paragrafo 4.5.), al fine di contribuire all'approfondimento della problematica, è rimasto sinora senza seguito.

¹⁷ Ministero dell'economia e delle finanze (4), Ministeri dell'interno (1), della difesa (1), dell'istruzione, dell'università e della ricerca (1), del lavoro (1), della salute e delle politiche sociali (1), Presidenza del Consiglio dei ministri (1) Camera dei deputati (1) Senato della Repubblica (1), Corte dei conti (1) ISTAT (1); enti territoriali (7); esperti in materia giuridico-contabile-economica (3). Il Comitato ha costituito al suo interno dei Gruppi di lavoro (7) alcuni dei quali hanno costituito dei sottogruppi.

definizione di missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale, ecc.) richiede un periodo di lavoro lungo, che potrà produrre delle criticità nei tempi di attuazione della delega.

Tale delega rappresenta uno dei punti fondamentali e più delicati della riforma, in quanto prevede che le informazioni relative ai bilanci dei diversi enti che compongono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche siano omogenee, facilmente raccordabili e tempestivamente disponibili seguendo uno schema condiviso ispirato agli stessi principi contabili. La bozza di articolato del decreto legislativo dovrà, altresì, essere "condivisa formalmente" con la CIVIT per definire gli obiettivi e gli indicatori da collegare al Piano delle performance.

Il 17 dicembre è stato presentato, dai Ministri competenti, uno schema di decreto legislativo sul il Governo ha acquisito il parere della Conferenza unificata (3 marzo 2011); successivamente il Consiglio dei Ministri nella seduta del 15 aprile 2011 ha inviato alle competenti Commissioni parlamentari lo schema di decreto in questione.

Articolo 30 (comma 8): delega al Governo per la razionalizzazione delle procedure di spesa delle leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente

Delega	Scadenza Delega	Disposizioni integrative e correttive
Garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche	1 anno dalla data di entrata in vigore della presente legge (31 dicembre 2010) (*)	Nessuna prevista

(*) la legge n. 39 del 2011, art. 7, comma 1, lett. l) introducendo modifiche derivanti dalle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, ha "corretto" il termine di scadenza della delega al Governo (delega che però era già scaduta il 31 dicembre 2010) prolungandolo di un anno (cioè sino al 31 dicembre 2011). Premesso che è da valutare quanto il rinnovo della delega in materia di razionalizzazione, trasparenza, efficienza ed efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche abbia attinenza con le nuove regole stabilite dall'UE, è quanto mai singolare che una modifica legislativa intervenga su di un termine già scaduto (seppur si tratti di una delega). In tale ambito sarebbe anche interessante verificare se si tratta di un "sistema" utilizzato per la prima volta o se in passato sempre per le leggi delega si è adottato tale metodo. Va da sé che un siffatto utilizzo della norma consentirebbe di poter "resuscitare" numerose scadenze normative.

Per i tre esercizi finanziari successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta adeguatamente motivata dei Ministri competenti, che illustri lo stato di attuazione dei programmi di spesa e i relativi tempi di realizzazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, previa valutazione delle cause che ne determinano la necessità e al fine di evitare l'insorgenza di possibili contenziosi con conseguenti oneri, può prorogare di un ulteriore anno i termini di conservazione dei residui passivi relativi a spese in conto capitale

Uno schema di decreto legislativo approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri del 22 dicembre 2010 dovrà essere sostituito entro l'anno da un nuovo schema sulla base della proroga concessa dalla legge n. 39 del 2011.

Articolo 40: Delega al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato

Delega	Scadenza Delega	Disposizioni integrative e correttive
Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni e programmazione delle risorse, (certezza, trasparenza e flessibilità)	2 anni dalla data di entrata in vigore della presente legge (31 dicembre 2011) (*)	Entro 3 anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi

(*) La legge n. 39/2011, art. 7, comma 1, lett. m) ha modificato il termine di scadenza della delega portandolo da due a tre anni (31/12/2012).

Eliminazione, entro 24 mesi, delle gestioni contabili operanti a valore su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, i cui fondi siano stati comunque costituiti mediante il versamento di somme originariamente iscritte in stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato, ad eccezione della gestione relativa alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché delle gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della legge 25 novembre 1971, n. 1041, delle gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, dei programmi comuni tra più amministrazioni, enti, organismi pubblici e privati, nonché dei casi di urgenza e necessità

Articolo 42: Delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa

Delega	Scadenza Delega	Disposizioni integrative e correttive
Passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, da una redazione in termini di competenza e cassa ad una redazione in termini di sola cassa	3 anni dalla data di entrata in vigore della legge (31 dicembre 2012)	Entro 1 anno dalla data di entrata in vigore dei decreti

Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha avviato un'apposita sperimentazione della durata massima di due esercizi finanziari per i Ministeri delle infrastrutture e trasporti, difesa e interno. Sulla sperimentazione deve essere redatto un rapporto sullo stato di attuazione e sulle risultanze.

La legge n. 39/2011 ha integralmente modificato l'art. 42 sulla delega per il passaggio al bilancio di sola cassa: nella nuova formulazione si prevede la conferma del sistema "misto" competenza e cassa, caratterizzato da un significativo rafforzamento del ruolo programmatico e gestionale del bilancio di cassa (in sostanza non si passerà ad un sistema di bilancio di sola cassa). La delega di cui al citato art. 42 è stata completamente riformulata, prevedendo principi e criteri direttivi ai quali dovrà attenersi il Governo nell'emanazione del decreto legislativo volto a riordinare la disciplina della gestione del bilancio dello Stato. Il Governo non è più tenuto ad adottare decreti legislativi per l'abbandono del doppio binario della cassa e della competenza ed il passaggio ad una redazione in termini di sola cassa bensì, i più significativi criteri direttivi della delega, sono finalizzati alla riorganizzazione della fase gestionale della spesa statale e riguardano la razionalizzazione della disciplina dell'accertamento delle entrate e dell'impegno delle spese, nonché di quella relativa alla formazione ed al regime contabile dei residui attivi e passivi. Per la predisposizione del decreto legislativo si dovrà tener sempre conto dei risultati della sperimentazione, della durata massima di due esercizi finanziari. Un rapporto sull'attività della sperimentazione dovrà essere trasmesso, a cura del Ministro dell'economia e delle finanze, alle Commissioni parlamentari competenti ed alla Corte dei conti.

Articolo 49: Delega al Governo per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa

Delega	Scadenza Delega	Disposizioni integrative e correttive
Potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa e per la riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), e all'articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286	1 anno dalla data di entrata in vigore della legge (31 dicembre 2010) (*)	Nessuna prevista

(*) anche in questo caso come per l'art. 30, comma 8, la legge n. 39 del 2011, art. 7, comma 1, lett. o) ha introdotto modifiche derivanti dalle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sostituendo il termine di scadenza della delega al Governo (delega che però era già scaduta il 31 dicembre 2010) da 12 a 18 mesi (cioè sino al 30 giugno 2011). Anche in questo caso, andrebbe valutato quanto il rinnovo della delega per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa abbia attinenza con le nuove regole stabilite dall'UE. Rimane, inoltre, da rilevare che una modifica legislativa interviene su di un termine già scaduto (seppur si tratti di una delega). Permangono comunque le perplessità già espresse per l'articolo 30, comma 8. È, infine, singolare una proroga di soli 6 mesi che interviene a metà aprile, data di entrata in vigore della legge n. 39/2011 (cioè dopo 4 mesi dalla scadenza) considerati i tempi necessari per l'approvazione dello schema di decreto legislativo.

Risulta essere stato predisposto lo schema di decreto legislativo, il cui contenuto presenta profili di particolare complessità.

Al riguardo, le Sezioni riunite, nell'adunanza del 16 giugno 2011, hanno reso parere osservando che esso non esclude l'esigenza di ulteriori approfondimenti in considerazione della complessità della disciplina che esso contiene, specie con riferimento agli intrecci con la disciplina dei controlli esterni nonché con quella di semplificazione amministrativa.

Articolo 50: Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria

Delega	Scadenza Delega	Disposizioni integrative e correttive
Testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato nonché in materia di tesoreria	4 anni dalla data di entrata in vigore della legge (31 dicembre 2013)	Entro 1 anno dalla data di entrata in vigore dei decreti

Nel Rapporto sullo stato di attuazione della riforma si afferma che lo schema di decreto legislativo sarà approntato entro il 2011. Non risultano presentati schemi di decreto legislativo.

Art. 13 – Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche

L'art. 13 della legge n. 196 del 2009 ha istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze una Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (BDAP). In proposito vanno rilevati alcuni aspetti fondamentali riguardo la gestione e la costruzione della Banca dati. Infatti, per la riuscita del progetto, è prioritario garantire una stretta collaborazione tra le organizzazioni coinvolte nel colloquio con il nuovo sistema. Tra l'altro, l'ordine del giorno 9/2555-A/6 (Atto Camera), impegna il Governo e, per suo tramite, le strutture tecniche ad esso sottoposte ad integrare in maniera efficiente e a mettere a fattor comune le risorse umane e tecnologiche e le metodologie appartenenti alle istituzioni competenti in materia di bilanci pubblici, a partire dall'ISTAT, dalla Corte dei conti, dalla Banca d'Italia e dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Al momento però la Ragioneria generale dello Stato non sembra aver completamente integrato nel processo tutte le strutture interessate e si auspica che nel corso dell'approntamento si consenta di poter condividere quelle soluzioni tecniche e metodologiche proposte, fondamentali per consentire a tutti gli utenti di fruire delle potenzialità di tale sistema.

Art. 39 – Nuclei di analisi e valutazione della spesa

La riforma prevede, tra l'altro, che il Ministero dell'economia e delle finanze collabori direttamente con le amministrazioni centrali dello Stato tramite la costituzione di Nuclei di analisi e valutazione della spesa. All'interno di questi nuclei sono state ricomprese anche parte delle attività finalizzate all'attuazione della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (art. 40). La composizione e le modalità di funzionamento dei nuclei sono state definite con DM 22 marzo 2010, con l'incomprensibile esclusione della Corte dei conti.

Per lo svolgimento delle analisi il MEF condivide con le amministrazioni centrali dello Stato una specifica sezione della banca dati delle amministrazioni pubbliche (tuttora da definire). Nei nuclei (di durata triennale) partecipano 5 rappresentanti del MEF, 5 rappresentanti del Ministero interessato e un rappresentante del Dipartimento per la funzione pubblica. Ogni Nucleo sarà coordinato dal rappresentante del Servizio Studi della RGS. I Nuclei dovranno poi presentare triennialmente un Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato da inviare al Parlamento.

La gestione del debito e la spesa per interessi

Altra priorità contenuta nella direttiva generale del Ministro riguarda una delle cd. priorità politiche consistente nell'adozione di appropriate misure per il contenimento del debito pubblico attraverso un'adeguata politica di emissione dei titoli di Stato.

Al riguardo si fa presente che il rapporto debito/Pil riferito all'intera pubblica amministrazione (certificato dall'Istat) è stato nel 2010 pari al 119 per cento (rispetto ad una previsione del 118,2 per cento contenuta nel DPEF 2010-2013, v. tavola I.1), contro il 116 per cento del 2009.

In valore assoluto, lo stock del debito delle pubbliche amministrazioni è passato da 1.763.864 milioni di euro nel 2009 a 1.843.015 milioni di euro del 2010 (con una crescita del

4,5 per cento). La consistenza del debito del settore statale al 31 dicembre 2010 è risultata pari a 1.688.447 milioni di euro (+4,1 per cento nell'arco dei dodici mesi), di cui circa il 90 per cento è rappresentato dai titoli di Stato.

Alla stessa data il relativo *stock* in circolazione ammontava a 1.526.334 milioni di euro (che costituisce circa l'82,8 per cento del debito pubblico totale delle Pubbliche Amministrazioni), registrando un incremento del 5,5 per cento rispetto al 31 dicembre 2009¹⁸.

RIEPILOGO DELLA CONSISTENZA E DELLA VARIAZIONE DEI TITOLI DI STATO PER IL PERIODO 2009/2010

(milioni di euro)¹⁹

*	Totale	BTP	BTP <i>ei</i>	CCT	CTZ	BOT	Esteri
Consistenze 31-12-09	1.446.134	906.302	101.797	163.599	64.748	140.096	69.592
Consistenze 31-12-10	1.526.334	992.692	103.489	156.583	71.989	130.054	71.527
Variazione 2010 rispetto al 2009	80.200	86.390	1.692	7.016	7.241	10.042	1.935
Variazione 2010 percentuale rispetto al 2009	5,54	9,53	1,66	4,28	11,18	7,16	2,78
Composizione al 31 dicembre 2010	100%	65,04%	6,78%	10,26%	4,72%	8,52%	4,69%

Va precisato che, a partire da giugno 2005, in seguito alla decisione presa da Eurostat, i debiti emessi originariamente da ISPA (Infrastrutture S.p.A.) per il finanziamento del progetto infrastrutturale Alta Velocità/Alta Capacità (AV/AC), sono stati riconosciuti quale debito da registrarsi a carico dello Stato. Successivamente è intervenuto l'articolo 1, commi 966-969, della legge finanziaria per il 2007 che, a seguito dell'incorporazione di Infrastrutture S.p.A. (ISPA) nella Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., ha disposto che gli oneri per capitale e interesse dei titoli emessi, nonché i mutui contratti da ISPA, siano assunti direttamente a carico del bilancio dello Stato, con l'accensione dei relativi capitoli di spesa. Di conseguenza, a partire da fine dicembre 2006, le obbligazioni ISPA sono evidenziate separatamente all'interno dei titoli di Stato, nella categoria "estero", mentre i mutui ISPA sono ricompresi all'interno dei prestiti, che non sono oggetto di questa relazione.

L'ammontare dei titoli di Stato in circolazione è aumentato, nel corso del secondo semestre dell'anno, per un totale di soli 17.693 milioni di euro mentre, rispetto al 31 dicembre 2009, l'incremento complessivo è stato pari a 80.200 milioni di euro. La cospicua attività di finanziamento verificatasi nel corso del 2010 è stata determinata, oltre che dai rimborsi dei titoli in scadenza, anche per la necessità di tenere un livello del conto disponibilità marcatamente elevato, in modo da iniziare il 2011 con una consistente riserva di liquidità e poter fronteggiare l'eventuale volatilità dei mercati. Pertanto, il livello del conto disponibilità a fine dicembre 2010 è risultato più elevato rispetto a quello registrato a fine 2009 di oltre 12 miliardi di euro, a causa sia di un miglioramento strutturale del fabbisogno (rispetto alle previsioni) che del ritardo di alcune uscite (tra cui l'erogazione della terza tranche del prestito alla Grecia).

¹⁸ L'ammontare relativo alla consistenza del debito del settore statale è determinato, oltre che dai titoli di Stato, da altre passività a carico del settore statale quali mutui, conti correnti depositati presso la tesoreria, raccolta postale, nonché il saldo attivo delle posizioni del Tesoro con Banca d'Italia.

¹⁹ Minime differenze nei totali sono dovute ad arrotondamenti.

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

1. Considerazioni di sintesi.**2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero.**

3. Quadro normativo e programmatico: 3.1. *Novità introdotte nell'anno;* 3.2. *Programmazione economico-finanziaria, note preliminari al bilancio e direttiva generale;* 3.3. *Organismo indipendente di valutazione (OIV) - Piano della performance e Piano della trasparenza;* 3.3.1. *Organismo indipendente di valutazione (OIV);* 3.3.2. *Il "Sistema di misurazione e valutazione della performance" e il "Piano della performance";* 3.3.3. *Programma triennale per la trasparenza.*

4. Assetti organizzativi: 4.1. *Processo di razionalizzazione organizzativa;* 4.1.1 *Situazione organica e criticità;* 4.2. *Problematiche applicative del d.lgs. n. 150 del 2009;* 4.3. *Innovazione tecnologica.*

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero: 5.1. *Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.;* 5.2. *Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse.*

6. Le Missioni con riferimento alle analisi dei Programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali.

1. Considerazioni di sintesi

Il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) nell'anno 2010 ha indirizzato la propria azione al rilancio produttivo adottando interventi a tutela del sistema, a garanzia del credito e a sostegno dei consumi. In un contesto delicato a causa della non facile situazione economica, si sono registrati timidi segnali di ripresa della crescita e di aumento della produttività, in linea con la strategia di Europa 2020¹.

Quattro sono le priorità dell'anno: programmi industriali per i grandi settori, strategia per le piccole e medie imprese, tutela del mercato e dei consumatori, politica energetica.

I grandi settori industriali ormai agiscono in un mercato che ha regole globali e molti comparti stanno ridisegnando i piani produttivi su scala mondiale.

Il MISE si è proposto di favorire le condizioni indispensabili per la permanenza e lo sviluppo delle grandi imprese in Italia, tutelando anche da possibili concorrenze di altri Paesi. Il Programma di sviluppo nei settori ad alta tecnologia ha l'obiettivo di accrescere e mantenere la continuità di interventi a sostegno della ricerca delle industrie tecnologicamente avanzate. Sostegno è stato assicurato a favore del *made in Italy*, ovvero di quei progetti di sviluppo

¹ Trattasi del Progetto, presentato dalla Commissione europea il 3 marzo 2010 per uscire dalla crisi e preparare l'economia dell'UE ad affrontare le sfide del prossimo decennio.

settoriale delle filiere tradizionali di prodotti tipici, con l'introduzione di sistemi di tracciabilità e la promozione, in sede europea, di normative sulla denominazione di origine.

D'interesse è la gestione delle situazioni di crisi e in proposito sono operativi oltre 170 tavoli che riguardano settori importanti come la chimica, l'indotto auto, l'elettronica, le ferrovie, gli elettrodomestici e la cantieristica. Per quanto riguarda le amministrazioni straordinarie, sono aperte oltre 90 procedure, di cui 30 nella fase di gestione diretta e 60 nella fase liquidatoria.

La strategia per le piccole e medie imprese si è caratterizzata per l'obiettivo della semplificazione, per l'attuazione di innovazioni che vanno dallo sportello unico per le attività produttive alle procedure totalmente telematizzate, per la creazione dell'Agenzia per le imprese e l'implementazione di nuovi modelli di aggregazione industriale attraverso i contratti di rete.

Va sottolineato sul punto lo strumento del Fondo centrale di garanzia, cui si è affiancata la moratoria sui debiti della PMI, che nell'anno in riferimento ha effettuato più di 50.000 operazioni attivando finanziamenti per oltre 9 miliardi di euro.

Sempre in tema di piccole imprese, una attenzione particolare è stata rivolta all'export e all'internazionalizzazione, all'ampliamento della base di imprese stabilmente esportatrici, soprattutto nel Mezzogiorno, all'incentivazione dell'accesso al credito e al miglioramento della cooperazione sul territorio.

Per quanto riguarda la tutela del mercato e dei consumatori, l'azione in particolare si è incentrata sull'intensificazione della vigilanza, con la finalità di garantire una corretta concorrenza, contrastare gli abusi di mercato, certificare la sicurezza dei prodotti immessi per i consumatori finali, nonché sul monitoraggio dei prezzi dei beni di largo e generale consumo e delle tariffe dei servizi.

La politica energetica è stata gestita nella prospettiva di un forte sviluppo delle fonti rinnovabili e nella preparazione del nucleare, quale strategia di lungo periodo, ora, peraltro, oggetto di ripensamento.

Nel corso del 2010, il Ministero si è avvalso della piena operatività della struttura amministrativa ormai a regime ed è stato interessato da tre cambiamenti del vertice politico, con una fase di *interim* del Presidente del Consiglio dei Ministri. Invariate sono rimaste sia l'architettura organizzativa su sei Centri di Responsabilità (C.d.R.) – Gabinetto del Ministro, quattro Dipartimenti, Ufficio per gli affari generali e le risorse – sia la dotazione organica complessiva di 3.970 unità, compresi i Dirigenti.

L'applicazione delle norme previste dal d.lgs. n. 150 del 2009 non ha comportato problematiche particolari se non qualche dilazione nei tempi di realizzazione della prevista documentazione.

Dal quadro generale degli andamenti finanziari si evidenzia che gli stanziamenti definitivi di competenza rappresentano quasi lo 0,9 per cento dell'intero bilancio statale e sono ripartiti per il 13 per cento per le spese di parte corrente e per l'86 per cento per quelle in conto capitale. Nel triennio 2008-2010 gli stanziamenti definitivi seguono un *trend* positivo che porta nel 2010 un aumento di oltre il 7 per cento rispetto al 2008 e del 5,6 per cento rispetto al 2009. Altri dati positivi riguardano gli impegni effettivi totali, sempre in aumento, del 59 per cento rispetto al 2008 e del 5,9 per cento rispetto al 2009, e i residui che nel 2010 diminuiscono di oltre il 50 per cento rispetto al 2008 (del 16 per cento rispetto al 2009).

Dall'esame dei fenomeni contabili sono state rilevate alcune situazioni di interesse relative al risparmio a seguito delle misure di stabilizzazione, ai residui passivi perenti, ai capitoli "fondo", alle eccedenze di spesa, alle economie. Dal confronto fra i dati di bilancio dei vari C.d.R. e dal risultato dell'applicazione di indicatori finanziari sono state sottolineate le differenze, non solo nella distribuzione della spesa, ma anche nella programmazione e gestione della stessa, con ulteriori approfondimenti su aspetti riguardanti la capacità di impegno, i pagamenti ed i residui. L'analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa ha fatto riscontrare alcune criticità sulle quali l'Amministrazione ha dato esaurienti risposte, mentre resta ancora non risolta la problematica delle riassegnazioni per servizi conto terzi.

Passando alle missioni e ai programmi, nell'anno in esame, non vi sono state variazioni di rilievo. Infatti, è rimasto invariato il numero, 10 Missioni e 20 Programmi, con la sola modifica

della denominazione di un Programma. In proposito, ritenendo eccessiva l'articolazione, si condivide la rivisitazione dei Programmi operata dall'Amministrazione per il 2011 attraverso alcuni accorpamenti. L'analisi dei Programmi, con la misurazione del rilievo finanziario nell'interno della Missione e l'esame dell'andamento degli stessi indicatori, già visti, hanno evidenziato gli elementi positivi e negativi nella gestione dell'esercizio e la presenza di alcune criticità.

Nella trattazione delle Missioni e Programmi sono stati infine approfonditi tre argomenti di interesse: in materia di strategia energetica, la moratoria di almeno un anno del Programma definito dalla "legge sviluppo"² riguardante l'energia nucleare, nel settore della regolazione dei mercati, il monitoraggio dei prezzi e delle tariffe dei beni di prima necessità e dei carburanti, nel settore dello sviluppo e coesione economica, il quadro riepilogativo generale del Fondo per le Aree Sottoutilizzate.

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), come illustrato nella Relazione del rendiconto generale dello Stato per l'anno 2009, si è costituito a seguito dell'accorpamento degli ex Ministeri delle attività produttive, del commercio internazionale, delle comunicazioni, nonché del Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione, in precedenza facente capo al Ministero dell'economia e finanze. Rappresenta quindi l'amministrazione di riferimento per i principali settori produttivi dell'economia italiana e svolge la propria attività soprattutto nell'ambito delle politiche di sostegno alle imprese e di riequilibrio delle aree sotto utilizzate, attraverso le Missioni rispettivamente "competitività e sviluppo delle imprese" e "sviluppo e riequilibrio territoriale", che assorbono l'85 per cento circa degli stanziamenti complessivi di competenza del Ministero.

Di pari importanza è il ruolo esercitato nei settori delle comunicazioni, del commercio internazionale, della ricerca ed innovazione e dell'energia.

Tra le più importanti funzioni va segnalata anche la sovrintendenza su numerosi organismi. Infatti, cura la strategia dei prezzi tramite il Garante per la sorveglianza dei prezzi e l'Osservatorio prezzi e tariffe, dà attuazione alle disposizioni del Codice del consumo (d.lgs. n. 206 del 2005), del Codice delle assicurazioni private (d.lgs. n. 209 del 2005), del Codice della proprietà industriale (d.lgs. n. 30 del 2005), del Codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. n. 259 del 2003), gestisce il Fondo per gli interventi al salvataggio e la ristrutturazione delle imprese, nonché l'Albo degli esperti in innovazione tecnologica, provvede agli accordi sulle reti dell'energia, su quelli riguardanti l'industria e la tutela del cittadino consumatore, sulle liberalizzazioni, cura il sistema nazionale del gas naturale, si occupa delle ispezioni straordinarie sugli enti cooperativi, del prezzo dei combustibili, dell'osservatorio per il settore chimico, dell'Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e la geotermia, dell'osservatorio siderurgico.

Non trascurabile, infine, l'attività di raccordo con l'Autorità per le garanzie delle comunicazioni (AGCOM), che ha importanti competenze sulla regolamentazione del settore comunicazioni, con l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG) al fine di garantire la correttezza del mercato delle energie e con l'Autorità garante della concorrenza (AGCM) per la tutela contro le pratiche commerciali sleali, le concentrazioni societarie e le intese fraudolente tra le imprese.

3. Quadro normativo e programmatico

3.1. Novità introdotte nell'anno

Nel corso del 2010, il Ministero si è avvalso della operatività della macchina amministrativa ormai "a regime", risultante, come sopra detto, dal processo di integrazione di competenze e strutture dei tre ex Ministeri accorpati per effetto del DL n. 85 del 2008.

² Legge 23 luglio 2009, n. 99 "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia".

La compiuta integrazione ha reso possibile il potenziamento e la verifica dei risultati delle azioni già intraprese nel corso del 2009, a cui vanno aggiunte l'attuazione di alcune misure previste dalla citata "legge sviluppo", come verrà illustrato nel prosieguo. Significative novità invece vanno segnalate per disposizioni legislative sopravvenute che hanno inciso sull'assetto della struttura e sulla gestione ed in premessa va annotata la circostanza di rilevanza istituzionale che nel corso dell'anno il Ministero è stato interessato da tre cambiamenti del vertice politico, con una prolungata fase intermedia di *interim* del Presidente del Consiglio dei Ministri per 153 giorni (d.P.R. n. 5 maggio 2010 e d.P.R. n. 4 ottobre 2010). Tale periodo è stato senza dubbio il più delicato, in quanto ha coinciso con l'adozione della manovra finanziaria di cui al DL n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010, e con l'avvio dei lavori per l'approvazione della legge di stabilità. Nella descritta situazione, l'elemento di continuità è stato rappresentato dall'Ufficio di Gabinetto che si è adoperato nel perseguimento, nella misura che verrà illustrata nel capitolo relativo all'analisi dei Programmi, degli obiettivi strategici fissati dalla Direttiva generale, in coerenza con il Programma di Governo e nel quadro delle Priorità individuate nell'Atto di indirizzo. In tale attività, si ritiene rispondente il contributo, svolto nel corso delle riunioni settimanali, dalla Conferenza dei Capi Dipartimento, soprattutto nel tradurre gli indirizzi politici in attività legislativa e gestionale. Altro elemento che ha caratterizzato la gestione 2010 è stata la disposizione, contenuta nel suddetto DL n. 78 del 2010, riguardante le politiche di coesione; il provvedimento ha infatti attribuito alla Presidenza del Consiglio, e di qui al Ministro per i rapporti con le Regioni (dPCM del 10 giugno 2010), le relative funzioni, ivi inclusa la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), sebbene le risorse finanziarie siano rimaste nel bilancio del Ministero dello sviluppo economico e la gestione affidata ad una sua struttura dipartimentale (Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica) che opera in regime di avvalimento. Va osservato che la situazione richiede un continuo raccordo politico-amministrativo ed una forte collaborazione tra le due strutture ministeriali, alla luce della rilevanza di detta politica ai fini del riequilibrio dello sviluppo tra aree del Paese³. Da segnalare, inoltre, sempre con riferimento al DL n. 78, la disposizione che ha previsto la soppressione dell'Istituto per la Promozione Industriale (IPI), ente in house del Ministero, con trasferimento delle relative attribuzioni e risorse umane e finanziarie all'interno dell'Amministrazione stessa. L'attuazione di tale disposizione è risultata complessa e ha comportato la risoluzione di problematiche di varia natura, ma mentre quelle relative all'inquadramento giuridico ed economico, come si vedrà nel capitolo degli assetti organizzativi, hanno trovato una corretta soluzione, quelle gestionali ed attuative sono tuttora irrisolte, con incertezze che possono tradursi in rischio di perdita economica⁴.

³ In materia l'Amministrazione ha rivolto un quesito alla Commissione Indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche (CIVIT) per un parere circa la soluzione di alcune problematiche relative ai profili della programmazione economico-finanziaria e della valutazione delle strutture e del personale in avvalimento. Detta Commissione ha chiarito che la valutazione dell'intera struttura in avvalimento rientra nella competenza dell'Amministrazione che provvede alla corresponsione del trattamento accessorio previa consultazione di quella che ne fruisce per quanto attiene alle attività svolte in regime di avvalimento. Inoltre circa la pianificazione delle risorse FAS, il Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, sulla base delle priorità politiche e del piano nazionale per il sud, adotta la propria Direttiva includendovi gli obiettivi della gestione del FAS, che, pur riconducibili a priorità di altro Dicastero, vengono anche riportati nella Direttiva del MISE.

⁴ Tra le principali criticità vanno segnalate la difficoltà ad incamerare il versamento di contribuzioni, anche comunitarie, costituenti il pagamento di attività svolte dall'IPI, a causa della mancata registrazione dei rendiconti da parte dei revisori, decaduti a seguito della soppressione dell'Istituto, nonché l'iniziativa di questi ultimi di adire l'Autorità giudiziaria per chiedere la procedura civilistica di liquidazione, che, pur decisa con la nomina del collegio di commissari, è tuttora pendente a seguito di reclamo con richiesta di sospensiva da parte dell'Amministrazione. Altra implicazione è la situazione debitoria in cui versa da tempo il bilancio dell'ex IPI. Alla data della soppressione il conto corrente attraverso il quale veniva realizzata la gestione finanziaria risultava in posizione debitoria per 10,08 milioni di euro, che è andata aumentando per far fronte al pagamento delle spese obbligatorie (trattamento economico del personale, canoni ed utenze, debiti accertati). Lo scoperto, come asserito dall'Amministrazione, era consentito dall'esistenza di una linea di credito fino a 33,26 milioni di euro. Tale gestione è stata continuata fino al 31 dicembre 2010, secondo accordi intercorsi con il Ministero dell'economia e delle finanze. Attualmente soltanto una parte dell'esposizione debitoria è stata coperta, avvalendosi delle risorse disponibili sul capitolo del bilancio 2010.

3.2. Programmazione economico-finanziaria, note preliminari al bilancio e direttiva generale

Nel Documento programmatico economico-finanziario per gli anni 2010-2013, da un primo esame dell'economia italiana si rileva che l'attività produttiva, caratterizzata congiuntamente da forte propensione all'esportazione e da peso rilevante dell'industria manifatturiera sul valore aggiunto, ha particolarmente risentito del crollo degli scambi internazionali e della forte riduzione degli investimenti, connessa ai bassi livelli di utilizzo della capacità produttiva, all'inasprimento delle condizioni del credito bancario e al calo della profittabilità delle imprese.

Segnali positivi di contro provengono dai mercati finanziari ed hanno mostrato un miglioramento l'indice di fiducia delle imprese manifatturiere e l'indicatore di tipo qualitativo della produzione industriale. In tale contesto, un pacchetto significativo di interventi è mirato a rilanciare gli investimenti delle imprese, al cui sostegno sono finalizzate norme che modificano l'imposizione sul reddito per investimenti in macchinari ed attrezzature, velocizzano l'ammortamento dei beni strumentali, abbreviano i tempi dei pagamenti della Pubblica Amministrazione (PA), riducono i costi energetici, in particolare del gas, con l'immissione sul mercato da parte dei grandi produttori di quote più favorevoli, stabilite dall'Autorità per l'energia (AEEG), regolamentano vantaggiosamente i flussi con le banche mediante il contenimento dei costi delle commissioni e l'accorciamento dei tempi di valuta per bonifici e assegni.

Il Documento sottolinea altresì la volontà per il rilancio economico e l'incremento della produttività con una serie di provvedimenti adottati per modernizzare la P.A., introdurre misure di semplificazione amministrativa, alleggerire il carico fiscale, favorire una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, accrescere la competitività delle imprese⁵.

Anche nella Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013 sono previste nella manovra una serie di norme finalizzate a favorire la competitività e lo sviluppo economico, tra le quali le agevolazioni per i contratti di rete di imprese e le semplificazioni per l'avvio di nuove attività con la Segnalazione certificata di inizio attività - SCIA - (legge n. 122 del 2010 e circolare del MISE n. 3627/c del 10 agosto 2010).

L'Atto di indirizzo, adottato il 29 settembre 2009, in attuazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 165 del 2001, rappresenta il 2010 come l'anno di potenziamento e verifica dei risultati delle azioni già intraprese nel 2009, cui aggiungere sia la piena attuazione delle misure previste dalla "legge sviluppo" sia la realizzazione degli interventi strategici nei diversi ambiti di competenza secondo le priorità e le linee indicate nello stesso atto.

Le priorità sono sette e prevedono tra l'altro il riequilibrio energetico, il rafforzamento del sistema produttivo, l'ottimizzazione delle risorse per le politiche territoriali di sviluppo, il potenziamento dell'internazionalizzazione delle imprese, la promozione del *Made in Italy* e la realizzazione delle infrastrutture per le comunicazioni⁶.

⁵ Il piano di riforma della P.A. e l'accrescimento della competitività delle imprese sono perseguiti attraverso l'implementazione del Piano "i 2012: Strategie per l'Innovazione 2012", programma quadro che integra le politiche per l'innovazione nella P.A. e le politiche per l'innovazione per le imprese.

⁶ Priorità I - Riequilibrare il mix energetico a garanzia di minori costi, maggiore sicurezza di approvvigionamento e ulteriore contrasto ai cambiamenti climatici per uno sviluppo economicamente sostenibile.

Priorità II - Affiancare il sistema produttivo nell'uscita dalla crisi per favorirne il rafforzamento e la competitività in tutte le sue componenti, coinvolgendo i soggetti dei diversi livelli di governo (Regioni, Enti locali, Camere di commercio).

Priorità III - Ottimizzare le risorse per le politiche territoriali di sviluppo (FAS), in funzione di interventi strategici in grado di assicurare nuovo slancio alla crescita dei sistemi produttivi regionali.

Priorità IV - Potenziare l'internazionalizzazione come fattore di sviluppo delle imprese; promuovere il *Made in Italy*; contribuire ad una politica commerciale europea attenta alle esigenze del nostro sistema.

Priorità V - Sviluppare la concorrenza con regole adeguate contrastando gli abusi di mercato e la contraffazione a garanzia delle imprese e a tutela dei consumatori.

Priorità VI - Realizzare le infrastrutture per le comunicazioni al fine di ampliare le opportunità di informazione e *business* per cittadini e imprese.

Priorità VII - Rinnovare e qualificare l'Amministrazione, attraverso un processo decisivo per la modernizzazione e la competitività del Sistema Paese.

Per la maggior parte di dette priorità, la “legge sviluppo” rappresenta il punto di forza e di riferimento, ridisegnando un nuovo equilibrio tra Stato e mercato⁷ e definendo gli strumenti per una nuova strategia energetica nazionale, per una nuova politica di sviluppo, per il riordino del sistema dell'internazionalizzazione, per la maggiore concorrenzialità dei mercati.

Su uno dei punti più delicati, quello riguardante la nuova strategia energetica con il rilancio del nucleare, è stato emanato il DL 31 marzo 2011, n. 34 con cui si è deciso, a seguito degli accadimenti del Giappone, di applicare una moratoria di almeno un anno sul Programma delineato e definito dalla “legge sviluppo”, “al fine di acquisire ulteriori evidenze scientifiche, mediante il supporto dell'Agenzia per la sicurezza nazionale”⁸.

Dall'analisi delle schede Programmi/Obiettivi delle Note preliminari per il 2010, si possono trarre alcune considerazioni anche in raffronto al 2009.

Le 10 Missioni perseguite sono suddivise in 20 Programmi per i quali l'Amministrazione ha individuato 145 obiettivi, di cui 24 classificati come “strategici” e 121 come “strutturali”⁹.

Si rileva anche una diminuzione degli obiettivi strutturali rispetto al 2009 (da 126 a 121) e una pressoché uguaglianza di quelli strategici (da 25 a 24), con qualche modifica nell'ambito dei Programmi relativi alle Comunicazioni e al Commercio internazionale.

Per quanto riguarda gli stanziamenti complessivi in conto competenza, il dato evidenzia un aumento del 5 per cento, in prevalenza collegato agli obiettivi strategici.

La Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2010, datata 29 marzo 2010, ribadisce l'intendimento espresso nell'Atto di indirizzo che il 2010 deve costituire la base su cui fondare un vero rilancio competitivo, uno sviluppo sostenibile e duraturo, incentrato su tre direttrici:

- continuità nelle misure anticongiunturali, volte a sostenere le imprese nelle fasi di difficoltà;
- interventi strumentali orientati al superamento delle criticità in alcuni ambiti prioritari, quali la politica energetica, il settore delle comunicazioni ed il divario territoriale;
- attuazione di riforme con prospettive concrete sulla ripresa ed interventi con effetti immediati sulla crescita, partendo da ricerca, innovazione, formazione, internazionalizzazione e qualità dei prodotti italiani.

Dall'esame del documento si osserva infine che le risorse indicate nelle schede, riferite ai singoli obiettivi, rappresentano solo una minima parte dell'ammontare complessivo a disposizione del Ministero, per cui si auspica per il futuro una compilazione delle schede con l'indicazione di tutte le risorse attribuibili necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo.

3.3. Organismo indipendente di valutazione (OIV) - Piano della performance e Piano della trasparenza

3.3.1. Organismo indipendente di valutazione (OIV)

A distanza di più di un anno dalla riorganizzazione del Ministero, i primi mesi del 2010 hanno visto il consolidamento delle iniziative avviate dal Servizio di Controllo Interno nella sua funzione di raccordo fra il vertice politico e le strutture dipartimentali.

Con la piena operatività del d.lgs. n. 150 del 2009, il Servizio di Controllo Interno nel corso del 2010 ha modificato la sua composizione, arricchito le sue competenze e mutato la denominazione in Organismo indipendente di valutazione (OIV). La costituzione dell'OIV è avvenuta, previo parere favorevole da parte della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche (CIVIT), con decreto del Ministro in

⁷ Lo Stato rafforza il proprio ruolo di regolazione e sostegno delle imprese e dei cittadini all'interno di un quadro di regole che tutelano e responsabilizzano il mercato e i vari soggetti economici.

⁸ Vd. Art. 5 “abrogazione di disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari”, come modificato in sede di conversione dalla Camera dei deputati (provvedimento approvato definitivamente il 25 maggio 2011, convertito nella legge n. 75 del 2011 e pubblicato nella G.U. n. 122 del 27 maggio 2011).

⁹ Gli obiettivi strutturali sono “complementari a quelli strategici, riconducibili all'attività istituzionale ordinaria dell'Amministrazione, che ha carattere permanente, ricorrente o continuativa, e possono non avere un legame diretto con le priorità politiche” (Circ. MEF n. 21 del 5 giugno 2009).

data 13 aprile 2010. Con provvedimento del 30 aprile 2010 è stata costituita la struttura tecnica permanente dell'Organismo ed è stato nominato il responsabile come previsto dal comma 10 dell'art. 14 del suddetto d.lgs. n. 150; successivamente, con l'assegnazione del contingente di risorse umane, ha iniziato la sua attività con decorrenza 1° maggio.

L'Organismo, con il nuovo assetto definito nel titolo II del citato d.lgs., amplia la sua sfera di attribuzioni e muta la sua fisionomia, integrando le proprie funzioni di monitoraggio e controllo dell'attività strategica con le funzioni di supporto all'Amministrazione nello svolgimento del nuovo "ciclo di gestione della performance" introdotto dalla riforma. Nel corso del 2010, l'Organismo ha operato nel settore della pianificazione strategica elaborando la Direttiva ministeriale 2010 e fornendo il supporto al Ministro per l'elaborazione dell'Atto di indirizzo 2011-2013. Per quanto riguarda le attività di monitoraggio, dopo la relazione sullo stato di attuazione degli obiettivi strategici per il 2009, redatta per la prima volta sulla base di un nuovo sistema unitario di rilevazione dati, l'attenzione si è focalizzata sul controllo dell'attività strategica 2010 ed il documento finale è stato approvato il 20 aprile 2011. Esso mostra con prospetti sinottici e grafici il grado di raggiungimento, espresso in forma percentuale, degli obiettivi strategici contenuti nella Direttiva ministeriale e fornisce una sintetica descrizione delle attività svolte, unitamente alle criticità emerse o dichiarate. Interessante il giudizio espresso sul conto dei C.d.R. sulla base degli indicatori di funzionalità amministrativa richiesti dalla stessa Direttiva ed in particolare riguardanti la capacità di impiego delle risorse nonché la capacità di spesa e di smaltimento dei residui. Per i Dipartimenti sviluppo e coesione e comunicazione e per l'Ufficio affari generali, l'Organismo rileva che non essendo stati forniti gli indicatori non è stato possibile svolgere un'analisi completa della gestione.

In materia di spesa e di programmazione finanziaria, ai sensi dell'art. 3, comma 68, della LF 2008, è stata predisposta l'istruttoria e definita la relazione sullo stato della spesa, che il Ministro ha trasmesso alle Camere nei termini di legge. Per quanto riguarda la valutazione, infine, nel 2010 è stata portata a termine l'attività di supporto al vertice politico ai fini della valutazione dei dirigenti apicali per l'anno 2009, è tuttora in corso quella per il 2010 ed è stata avviata la procedura relativa al 2011.

3.3.2. Il "Sistema di misurazione e valutazione della performance" e il "Piano della performance"

In esito all'art. 7 del più volte citato d.lgs. n. 150 e alle delibere CIVIT nn. 89 e 104 del 2010, l'OIV, entro il 30 Settembre 2010, data prevista dalla norma, ha predisposto il "Sistema di misurazione e valutazione della performance". Il documento, aggiornato ed integrato anche sulla base delle considerazioni espresse dalla suddetta Commissione, è stato definito in tutte le sue parti ed è divenuto operativo.

Con riferimento ai suoi contenuti, è opportuno rilevare che il Sistema rappresenta il primo documento dell'OIV, all'interno del quale è stata illustrata in una visione unitaria, la nuova articolazione del ciclo di gestione della performance, le cui fasi sono state programmate in relazione agli obiettivi di misurazione e valutazione indicati dalla legge e alle peculiari caratteristiche del Ministero.

In stretto collegamento con il Sistema di cui sopra, è stato avviato il lavoro per la predisposizione del Piano della performance da redigere entro il 31 gennaio 2011 (art. 10 del citato d.lgs. n. 150), ponendo attenzione che risultasse aderente agli indirizzi della CIVIT e fosse dotato gradualmente di strumenti di misurazione efficaci (target di obiettivi, indicatori, monitoraggi, etc.). La redazione si è prolungata oltre i termini per l'asserita necessità di mettere a punto in via preliminare la nuova metodologia e le procedure di pianificazione e, nelle more del suo perfezionamento, è stata diramata una circolare ai Centri di Responsabilità, per l'avvio delle iniziative concernenti il processo di pianificazione per l'anno 2011, tenendo conto delle indicazioni emanate al riguardo dalla CIVIT. Il documento è stato approvato con d.m. 10 febbraio 2011, registrato dalla Corte dei conti.

3.3.3. Programma triennale per la trasparenza

Tra i principi ispiratori della riforma prevista dal citato d.lgs. n. 150, la trasparenza, intesa come accessibilità alle informazioni concernenti l'organizzazione, gli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse ed i risultati, costituisce uno dei cardini di tutto l'impianto e in tale ottica, per consentire forme diffuse di controllo interno ed esterno (anche da parte del cittadino), la norma prevede che ogni Amministrazione adotti un Programma triennale per la trasparenza.

La definizione del suddetto Programma rientra nei compiti dell'Organo di indirizzo politico ma rimane in capo all'OIV la promozione e l'attestazione circa l'assolvimento dei relativi obblighi (art. 14, comma 4 lettera g). Il documento è stato approvato con d.m. del 28 febbraio 2011¹⁰.

4. Assetti organizzativi

4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa

L'assetto del Ministero, riorganizzato a seguito dell'integrazione delle competenze dei tre ex Ministeri, è stato ridefinito, come è noto, con il d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197.

L'architettura organizzativa è basata, come già ricordato nella Relazione del precedente anno, sulla seguente struttura dipartimentale, individuata per omogeneità di funzioni, compiti e attività:

- Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione;
- Dipartimento per l'energia;
- Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica;
- Dipartimento per le comunicazioni.

Ai quattro Dipartimenti, che costituiscono Centri di Responsabilità (C.d.R.) a cui fanno capo 16 Direzioni generali, si affianca un Ufficio di natura non dipartimentale (Ufficio per gli affari generali e le risorse), di livello dirigenziale generale, anch'esso C.d.R., al quale, allo scopo di ottenere un contenimento dei costi ed una migliore utilizzazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie, è stato confermato, con il d.i. del 5 maggio 2010, l'affidamento della gestione unificata delle spese a carattere strumentale di competenza del Gabinetto, ad eccezione di alcune tipologie per le quali, in considerazione del loro carattere strettamente collegato all'attività istituzionale degli Organi di vertice politico, si è ritenuto opportuno conservarne la gestione diretta¹¹. Un ulteriore C.d.R. è costituito dal Gabinetto del Ministro. Nel contesto della razionalizzazione, va citato l'inserimento nell'Ufficio Legislativo, nel corso del mese di dicembre 2010, del Servizio di sindacato ispettivo parlamentare, fino ad allora alle dirette dipendenze del Gabinetto, implementando così l'attività di competenza dell'Ufficio stesso¹².

Il percorso di riorganizzazione della struttura ministeriale nel 2010 ha visto, oltre alla completa individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale con i relativi compiti, l'attuazione di una serie di iniziative, relative alla razionalizzazione degli spazi, unificazione e semplificazione delle procedure amministrative, ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche, potenziamento dei servizi informatizzati e sviluppo di strumenti propedeutici al controllo e al monitoraggio interno sul raggiungimento degli obiettivi strategici, che dovrà completarsi nel 2011 con un nuovo sistema unitario del controllo di gestione.

¹⁰ In calce al documento si legge che è stato trasmesso ai "competenti organi di controllo", verosimilmente intendendo l'Ufficio Centrale di bilancio e non la Corte, a cui non è mai pervenuto. Sul punto va richiamata l'osservazione dell'Ufficio Controllo atti Ministeri attività produttive n. 30/PG/176 del 28 aprile 2010, proprio al MISE, in cui si evidenziava tra l'altro la necessità di esternare la volontà della produzione degli effetti attraverso l'applicazione in calce ai provvedimenti della dicitura concernente la sottoposizione al controllo della Corte dei conti.

¹¹ Quali le missioni, all'interno e all'estero, ed alcune tipologie di spesa riguardanti soprattutto la rappresentanza, il funzionamento del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, l'attività di studio, ricerca e documentazione, per le problematiche delle piccole e medie imprese, le iniziative concernenti il sistema della produzione industriale e delle fonti di energia, e l'elaborazione, analisi e studio nei settori delle attività produttive.

¹² In particolare, l'Ufficio ha partecipato all'esame di tutte le iniziative normative sottoposte al Consiglio dei Ministri ed ha curato l'iter di numerosi provvedimenti conclusi nel 2010, per ventitré dei quali il Ministero è stato proponente o coproponente.

In coerenza con quanto avviato nel 2009, è proseguita la riorganizzazione infrastrutturale con il definitivo trasferimento di cinque uffici nelle nuove sedi ed è stato implementato il sistema di protocollo informatico con la conclusione delle procedure relative al rilascio della firma digitale ai dirigenti, la diffusione della posta elettronica certificata, l'unificazione del sistema di protocollo ed il passaggio ad un unico sito web, con la messa on-line di un nuovo portale, come peraltro previsto dalla Direttiva generale per l'anno 2010.

Nell'espletamento delle proprie funzioni, il Ministero, oltre alla struttura centrale sopra delineata, si avvale di una struttura periferica articolata in 16 Ispettorati territoriali per le Comunicazioni con competenze tecnico-amministrative di verifica, rilascio di licenze, autorizzazioni e concessioni nonché controllo nel campo delle comunicazioni elettriche del settore telefonico e delle reti e servizi nel settore radioelettrico. Si tratta di una attività istituzionale ad ampia valenza sanzionatoria con compiti di vigilanza (recupero sanzioni e canoni inevasi) e di verifiche tecniche (c.d. attività per conto terzi), che incide in modo significativo sul meccanismo delle riassegnazioni delle entrate come verrà illustrato in seguito.

Il Ministero esercita altresì una parte delle proprie attività attraverso i c.d. enti strumentali, i quali, oltre a ricevere trasferimenti per il loro funzionamento, impiegano ulteriori risorse tramite specifiche convenzioni che regolano tra l'altro l'affidamento della gestione di particolari Fondi. Essi sono la fondazione Bordoni, l'Istituto per il Commercio Estero (ICE), Invitalia S.p.A., Simest S.p.A., e l'ex Istituto per la promozione industriale (IPI), che come già visto è stato soppresso con implicazioni tuttora irrisolte.

Va osservato, in termini generali, che l'Amministrazione dovrebbe avviare una riflessione complessiva sulle attività svolte da tali enti, in modo da eliminare sovrapposizioni e duplicazioni con le proprie strutture, curando altresì che nelle convenzioni si eviti di esternalizzare funzioni proprie che possono essere svolte in autonomia avvalendosi di personale interno.

In ordine agli adempimenti riguardanti l'organizzazione, inoltre, si rileva che l'art. 26 della legge n. 25 del 2010 (in materia di procedimento "taglia enti") ha disposto in via automatica la soppressione di due istituti, il Fondo bombole metano e l'Agenzia nazionale scorte di riserva, con l'attribuzione delle relative competenze alla Cassa congruaglio gas petrolio liquefatto (G.P.L.) e per effetto della manovra della scorsa estate (già citato d.lgs. n. 78) sono stati soppressi l'Istituto per la promozione industriale (IPI) e l'Ente di previdenza del gruppo poste italiane (IPOST)¹³.

La più volte citata "legge sviluppo", con riguardo ai soggetti vigilati, ha previsto altresì un pacchetto organico di riorganizzazioni e soppressioni di alcuni enti vigilati disposte con norma di rango primario¹⁴.

4.1.1. Situazione organica e criticità

Il quadro normativo dell'organizzazione del Ministero nell'anno 2010 è rimasto pressoché invariato rispetto all'anno precedente sia per struttura degli uffici sia per consistenza degli organici, per cui gradualmente l'Amministrazione ha proceduto a ripianare gli incarichi nel rispetto della dotazione prevista almeno per il personale amministrativo.

Nella Tavola sottostante (Tavola 1) sono riportati i dati del personale presente al 31.12.2010 nelle varie strutture ministeriali.

¹³ Sugli enti soppressi dal d.lgs. n. 78 e confluiti nei Ministeri è in corso una indagine di controllo successivo da parte della competente Sezione Centrale della Corte dei conti.

¹⁴ In particolare:

- trasformazione dell'Istituto Studi cooperativi Luigi Luzzatti in Associazione, con socio unico il MISE, soggetta a vigilanza del medesimo;
- istituzione dell'Agenzia per la sicurezza nucleare, con attribuzione alla medesima di risorse dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA);
- istituzione della nuova ENEA (Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile) con ridefinizione dei relativi compiti;
- riordino del sistema delle stazioni sperimentali agrarie, con soppressione dell'Istituto nazionale di credito agrario (INCA).

Nel raffronto con la dotazione organica si rileva una carenza di 595 unità distribuite nelle differenti qualifiche¹⁵, mentre comparando il dato con il corrispettivo del 2009 si evidenzia una diminuzione di 28 dirigenti, di cui 6 di I^a fascia e 22 di II^a fascia, con un aumento di 88 amministrativi.

Tavola 1

Qualifica	PERSONALE PRESENTE AL 31/12/2010							Contingente personale IPI - decr interm 11/01/2011	Dotazione organica d.P.R. n. 197/2008
	Uffici di gabinetto	Dipartimento impresa e internazionalizz.	Dipartim. energia	Dipartim. sviluppo e coesione	Dipartimento comunicaz.	Ufficio affari generali	Totale		
Dirigenti									
I fascia	4	4	2	8	4	1	23	0	29
Dirigenti									
II fascia	11	56	23	21	29	10	169	19	208
Personale									
aree	167	602	125	498	1.310	271	3.183	210	3.733
TOTALE	182	662	150	527	1.343	282	3.375	229	3.970

Fonte: MISE

Due problematiche vanno segnalate sull'argomento: l'inquadramento del personale a tempo determinato proveniente dall'IPI e trasferito al Ministero e l'attribuzione di alcuni incarichi dirigenziali a seguito di disposizioni dell'autorità giudiziaria. Per il primo, nelle more dell'emanazione del previsto regolamento per l'individuazione delle articolazioni ministeriali competenti all'assolvimento dei compiti e delle funzioni trasferite (da adottare entro il 31 dicembre 2010), l'Amministrazione ha proceduto ad assicurare il regolare funzionamento delle strutture del soppresso Istituto con provvedimento direttoriale, seguito dall'approvazione con decreto ministeriale della tabella di corrispondenza ai fini dell'inquadramento; entrambi gli atti sono stati registrati dalla Corte dei conti. Per quanto riguarda il secondo punto, è in atto un contenzioso con alcuni dirigenti (n. 4), nei cui confronti l'autorità giudiziaria ha disposto la reintegrazione nella titolarità di uffici dirigenziali generali, a suo tempo revocata in sede di riorganizzazione, per accorpamento¹⁶. Il Ministero a tutt'oggi non ha ottemperato limitandosi, in un caso, a proporre con atto transattivo un incarico di pari rilevanza, non ammesso al visto della Corte dei conti.

4.2. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150 del 2009

Con la piena operatività del d.lgs. in esame, non si sono evidenziate particolari implicazioni riguardanti l'OIV che, come già visto, è stato costituito nei tempi previsti dalla norma e nel rispetto della invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica. Infatti, anche per garantire che l'Organismo e la sua struttura tecnica siano dotati di autonomia finanziaria e gestionale, l'Ufficio di Gabinetto, nel corso dell'anno 2010, ha provveduto ad elaborare ed inviare all'Ispettorato tecnico del bilancio le tabelle dimostrative dell'invarianza dei costi relativi alle risorse umane e strumentali necessarie al funzionamento delle suddette strutture, nonché la suddivisione delle varie tipologie di spesa. Come risultato di tale attività, la legge 13 dicembre 2010, n. 221 di approvazione del bilancio per l'anno finanziario 2011 ha istituito, rendendo concreta la prescritta autonomia finanziaria e gestionale, tre appositi capitoli per le competenze fisse, quelle accessorie e le spese per il funzionamento.

Anche l'avvio del ciclo di gestione della performance non ha presentato criticità ma ha posto l'accento, come già visto, sull'importanza di adeguare le fasi del ciclo agli obiettivi di misurazione e valutazione indicati dalla legge e sulla necessità di costruire un impianto metodologico in linea con lo spirito della riforma. Di conseguenza nel 2010 l'Amministrazione

¹⁵ In parte ripianata con il personale proveniente dall'IPI.

¹⁶ Trattandosi di controversie, già esecutive in parte anche ai fini risarcitori, è stata fatta apposita segnalazione alla Procura regionale della Corte dei conti da parte del competente ufficio di controllo.