

maggior raccordo con la classificazione funzionale COFOG⁵⁴, che, oltre a favorire una più razionale aggregazione delle risorse, avrebbe la funzione di visualizzare con maggior chiarezza gli obiettivi perseguiti dall'azione pubblica e l'entità delle risorse stanziare e spese.

Le risorse relative all'esercizio 2016, nell'ambito delle quali si iscrivono i principali fondi destinati al settore, ammontano a 2.957 milioni registrando un contenuto incremento rispetto al precedente esercizio (2.869 milioni nel 2015) ma attestandosi ad un valore nettamente inferiore a quello di soli pochi anni prima (3.977 milioni nel 2010).

Gli stanziamenti si concentrano nel programma affidato al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca – che assorbe circa il 77,5 per cento delle risorse – seguito dal Ministero della salute (10 per cento delle risorse) e dal Ministero dell'economia e delle finanze (6,5 per cento delle risorse).

Nettamente inferiore appare la percentuale delle assegnazioni agli altri Ministeri destinate alla missione 17 che variano dal 2,7 per cento del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare allo 0,1 per cento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'analisi della gestione finanziaria evidenzia, nel complesso, impegni di competenza in crescita (2.761 milioni; erano 2.655 milioni nel 2015 e 2.541 milioni nel 2014) e pagamenti totali stabili nel triennio (3.047 milioni nel 2016).

Flette l'ammontare dei residui finali che passano dai 1.905,3 milioni del 2014 ai 1.349,3 milioni del 2015 e ai 904,2 milioni del 2016 e si concentrano nei programmi facenti capo al MIUR (ove si rileva una consistente contrazione) e al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero della salute (ove, invece, si registra una spiccata crescita).

TAVOLA 55

MISSIONE 17 "RICERCA E INNOVAZIONE"

(in milioni)

Ammin.	Programma	Stanziamento definitivo di			Impegni di competenza			Pagato totale			Residui finali		
		2014*	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
MEF	Ricerca di base e applicata	151,4	219,0	191,8	127,1	204,9	184,4	127,1	122,7	190,6	47,6	123,2	123,5
MISE	Ricerca, innovazione, tecnologie e servizi per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione	271,1	11,5	10,4	263,3	10,1	8,8	249,2	11,3	10,2	195,6	3,4	3,0
MIUR	Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata	2.081,7	2.155,7	2.291,9	1.551,4	1.991,1	2.119,9	2.080,3	2.499,0	2.410,5	1.291,7	914,7	382,5
MATTM	Ricerca in materia ambientale	88,3	81,9	81,4	88,2	81,9	81,3	88,4	81,9	81,4	0,2	0,1	0,0
MIT	Ricerca nel settore dei trasporti	4,4	4,2	4,2	4,2	4,1	3,7	4,2	4,3	3,7	8,6	0,0	0,0
DIFESA	Ricerca tecnologica nel settore della difesa	53,4	52,5	58,4	52,7	32,8	57,3	57,9	55,6	45,2	103,6	60,4	73,6
MIBACT	Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attività culturali	37,8	19,0	21,9	32,6	19,0	21,6	34,9	19,6	23,7	8,5	0,1	0,3
SALUTE	Ricerca per il settore della sanità pubblica	431,2	309,7	283,2	410,8	296,0	270,1	433,5	269,0	271,4	237,0	234,2	305,2
	Ricerca per il settore zooprofilattico	10,9	15,5	13,9	10,9	15,4	13,9	8,8	12,8	11,0	12,6	13,1	16,0
	Totale salute	442,2	325,2	297,1	421,7	311,4	284,0	442,3	281,8	282,4	249,7	247,3	321,2
Totale Ricerca e innovazione		3.130,1	2.869,0	2.957,0	2.541,2	2.655,4	2.761,0	3.084,1	3.076,1	3.047,7	1.905,3	1.349,3	904,2

* Per il 2014 i dati riportati sono frutto delle aggregazioni dei programmi in essere nell'anno e non più presenti a partire dall'esercizio 2015

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁵⁴ La ricerca di base nella classificazione COFOG viene classificata come Gruppo 1.1 appartenente alla Divisione 1 servizi generali delle PA, mentre la ricerca industriale, declinata in tutti i settori di attività (classi e missioni) rientra nel Gruppo 4.1 ricerca e sviluppo per gli affari economici appartenente alla Divisione 4 affari economici. Ambiti più specifici sono invece classificati separatamente nei settori della difesa (Gruppo 2.4, Divisione 2 difesa), dell'ordine pubblico e sicurezza (Classe 3.5.1; Gruppo 3.5; Divisione 3 Ordine pubblico), della protezione dell'ambiente (Classe 5.5.1, Gruppo 5.5, Divisione 5 protezione dell'ambiente), delle abitazioni e assetto territoriale (Classe 6.5.1; Gruppo 6.5; Divisione 6 abitazioni e assetto territoriale); della sanità (Classe 7.5.1, Gruppo 7.5, Divisione 7 sanità), delle attività ricreative, culturali e di culto (Classe 8.5.1; Gruppo 8.5; Divisione 8 attività ricreative, culturali e di culto); della istruzione (Classe 9.7.0, Gruppo 9.7, Divisione 9 istruzione); della protezione sociale (Classe 10.8.1; Gruppo 10.8; Divisione 10 protezione sociale).

L'analisi economica della missione evidenzia, inoltre, che alla flessione delle spese di mero funzionamento (che comunque non superano l'1,5 per cento delle somme impegnate) si accompagna una leggera flessione anche dei trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche (circa il 14,3 per cento degli impegni complessivi) e una consistente crescita sia dei contributi agli investimenti (circa il 70 per cento degli impegni, comprensivi, tuttavia, del Fondo di funzionamento ordinario degli Enti di ricerca vigilati dal MIUR) sia dei contributi agli investimenti a imprese (6,5 per cento degli impegni).

TAVOLA 56

MISSIONE 17 "RICERCA E INNOVAZIONE"

(in milioni)

Macroaggregato	Categoria di Spesa	Stanziamento definitivo di competenza			Impegni di competenza			Pagato totale			Residui finali		
		2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
FUNZIONAMENTO	01 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	41,4	29,0	28,7	38,9	28,7	27,6	40,0	29,3	27,7	0,1	0,1	0,1
	02 CONSUMI INTERMEDI	26,1	8,8	12,8	19,7	8,4	11,3	12,6	7,8	11,3	14,3	2,1	2,0
	03 IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	2,6	1,8	1,8	2,5	1,8	1,8	2,5	1,9	1,8	0,0	0,0	0,0
	04 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	05 TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE			0,0			0,0			2,1			0,2
	10 POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	2,2			2,2			0,0			2,2		
	12 ALTRE USCITE CORRENTI	0,0			0,0			0,0			0,0		
	Totale	72,3	39,7	43,4	63,3	38,9	40,7	55,2	39,0	42,8	16,6	2,3	2,3
INTERVENTI	02 CONSUMI INTERMEDI	0,4			0,4			0,7			0,1		
	04 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	540,7	403,5	394,7	540,6	403,4	394,5	609,3	437,6	445,1	217,9	207,7	283,0
	05 TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	86,2		1,0	86,2		1,0	79,4		1,0	179,0		0,0
	07 TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	0,8	1,0	1,1	0,8	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8	0,0	0,5	0,7
	10 POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	0,1			0,1			0,2			0,1		
	Totale	628,3	404,5	396,8	628,2	404,4	396,5	690,3	438,4	446,9	397,1	208,2	283,7
INVESTIMENTI	21 INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	63,0	54,6	61,0	57,7	33,5	58,8	65,8	57,3	47,9	114,9	63,3	76,3
	22 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	2.113,3	2.034,5	2.052,6	1.601,4	1.843,3	1.918,6	2.029,5	2.185,8	2.096,8	683,9	465,2	419,8
	23 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	247,7	134,4	218,1	185,1	134,4	178,3	237,9	154,9	245,0	223,8	141,0	114,1
	24 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE			5,0			5,0			5,0			0,0
	25 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO		176,6	180,0		176,1	163,1		176,1	163,1		0,0	7,6
	26 ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	3,1	3,1	0,0	3,1	3,1	0,0	3,1	3,1	0,2	0,2	0,2	0,0
	Totale	2.427,1	2.403,1	2.516,8	1.847,3	2.190,3	2.323,9	2.336,3	2.577,3	2.558,0	1.022,7	669,7	617,8
	12 ALTRE USCITE CORRENTI	0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	
ONERI COMUNI DI PARTE CORRENTE	Totale	0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	
ONERI COMUNI DI CONTO CAPITALE	26 ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	2,5	21,7	0,0	2,5	21,7	0,0	2,3	21,4	0,0	468,9	469,2	0,4
	Totale	2,5	21,7	0,0	2,5	21,7	0,0	2,3	21,4	0,0	468,9	469,2	0,4
Totale		3.130,1	2.869,0	2.957,0	2.541,2	2.655,4	2.761,0	3.084,1	3.076,1	3.047,7	1.905,3	1.349,3	904,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le risorse gestite dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Le risorse destinate al MIUR per la ricerca e l'innovazione si riconducono al programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base ed applicata" che, dal 2015, ha assorbito i precedenti due programmi ("Ricerca scientifica e tecnologia applicata" e "Ricerca scientifica e

tecnologica di base”); mentre il programma “Ricerca per la didattica”, anch’esso prima compreso nella missione 17, intestata al MIUR, è stato soppresso trasferendo le relative risorse nei programmi dedicati all’istruzione scolastica.

Tralasciando le spese di funzionamento, che assorbono circa lo 0,3 per cento delle risorse stanziare, i trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche si attestano a 47,3 milioni (42,9 milioni nel 2015) e si concentrano nei contributi statali per la ricerca scientifica (41,8 milioni), nel cui ambito 19,5 milioni si riconducono alle esigenze del Laboratorio di luce di Sincrotrone di Trieste e di Grenoble; 21,9 milioni rappresentano le spese annuali di gestione e di funzionamento delle infrastrutture del Programma di Ricerca Aerospaziali PRO.R.A (programma gestito dal CIRA per un totale di 419,9 milioni) e 334.650 euro sono destinati al CNR per la costituzione di un Osservatorio sul mercato creditizio regionale.

Ulteriori, ma più contenute risorse, vengono poi annualmente destinate al sostegno di 42 enti privati di ricerca di interesse scientifico e culturale che, individuati attraverso un bando pubblico⁵⁵, possono beneficiare di contributi triennali.

Le risorse stanziare nel 2016 (4,3 milioni, interamente impegnati a seguito dell’approvazione nel mese di giugno 2016 della tabella relativa al prossimo triennio) risultano spese per circa 3 milioni in relazione a saldo delle somme imputate ad esercizi precedenti.

La quota più consistente delle risorse stanziare nel programma si concentra nei contributi agli investimenti (1.832,4 milioni) nel cui ambito, tuttavia, più del 90 per cento si riconduce al Fondo ordinario di funzionamento degli Enti di ricerca.

Il finanziamento previsto per il 2016, pari a 1.672,3 milioni (erano 1.701,2 milioni nel precedente esercizio), è stato ripartito tra gli Enti ad esercizio ormai inoltrato (d.m. 631 dell’8 agosto 2016) assicurando agli stessi una quota consistente di assegnazioni ordinarie (1.423,2 milioni; erano 1.414,6 milioni nel 2015) che, in un’ottica di *spending review* andrebbe prevalentemente finalizzata alla *mission* dei singoli Enti attraverso un contenimento delle spese di funzionamento della struttura a favore di una quota maggiore dedicata alla progettualità. Resta elevata anche la quota di assegnazioni vincolate, nel cui ambito si segnala la quota premiale⁵⁶, pari al 7 per cento (circa 69,5 milioni), destinata a finanziare i c.d. progetti premiali, introdotti con il d.lgs. n. 213 del 2009 al fine di ancorare la ripartizione di una quota di contributi statali a meccanismi di valutazione e merito, la cui ripartizione ed erogazione continua a registrare forti ritardi⁵⁷.

Sempre nell’ambito dei contributi agli investimenti, nettamente inferiore risulta la quota destinata alla partecipazione italiana ai programmi dell’Agenzia Spaziale Europea (109 milioni, interamente impegnati) e i contributi per la ricerca scientifica pari a 6,9 milioni, quasi interamente assorbiti dalle iniziative per la diffusione della cultura scientifica.

Si tratta, in particolare, di un complesso di strumenti disciplinati dalla legge n. 6 del 2000 diretti a promuovere la diffusione della cultura tecnico scientifica attraverso l’incentivazione della comunicazione tra mondo della scuola, della ricerca e della produzione.

I benefici comprendono: i contributi annuali di funzionamento a favore degli Enti partecipanti ad un bando di gara, i finanziamenti annuali per progetti di diffusione della cultura

⁵⁵ Sono legittimati a presentare domanda gli Enti di ricerca che, per prioritarie finalità statutarie e senza scopi di lucro, siano impegnati nell’attività di ricerca finalizzata all’ampliamento delle conoscenze culturali, scientifiche e tecniche non connesse a specifici ed immediati obiettivi industriali e commerciali e in attività di formazione post-universitaria specificamente preordinata alla ricerca.

⁵⁶ Tale quota verrà attribuita, per una parte (70 per cento), sulla base dei risultati della valutazione della qualità della ricerca condotti dall’ANVUR aggiornati al 2014 e basata sui prodotti attesi, sugli indicatori di qualità della ricerca di area e di struttura, nonché sulla valutazione complessiva di ciascun ente, tenendo conto del valore medio della quota premiale erogata negli anni 2012 e 2013 e, per una parte minore (30 per cento), sulla base di specifici programmi e progetti, anche congiunti, proposti dagli enti finanziati dal MIUR e valutati da un apposito comitato.

⁵⁷ Per la quota premiale 2016 è stato infatti appena predisposto il decreto relativo ai criteri di riparto (attualmente alle Camere), in relazione alla quota premiale 2015 il decreto è stato adottato nel mese di agosto 2016, mentre la quota premiale 2015 è stata ripartita ed erogata nel maggio 2015.

scientifica e tecnologica e gli accordi di programma e intese (con altre Amministrazioni dello Stato, Università, Enti pubblici e privati).

Le risorse stanziato nel 2016 sono state quasi interamente impegnate, mentre le erogazioni, a valere su precedenti annualità, hanno raggiunto i 7,5 milioni (dei quali 5,8 milioni quale saldo dell'annualità 2015 per gli enti inseriti in tabella e 1,5 milioni per i progetti annuali).

In relazione, infine, ai contributi agli investimenti a imprese, nel cui ambito dovrebbero iscriversi tutte le misure a favore della ricerca industriale e precompetitiva, le risorse stanziato vengono integralmente assorbite dal Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (istituito in applicazione dell'art. 1, comma 870 della legge finanziaria per il 2007) nel quale sono confluite tutte le risorse destinate al sostegno delle attività di ricerca (FAR, FIRB e PRIN).

Il Fondo è quindi attualmente il principale strumento diretto a finanziare gli interventi a sostegno della ricerca fondamentale (diretti cioè a sostenere l'avanzamento della conoscenza), gli interventi orientati prevalentemente alla ricerca industriale, le azioni di innovazione sociale, gli interventi integrati di ricerca, infrastrutturazione, formazione di capitale umano, trasferimento tecnologico e *spin-off* (finalizzati allo sviluppo dei *Cluster tecnologici nazionali*) e i progetti di ricerca inseriti in accordi e programmi comunitari e internazionali.

Le risorse stanziato sul relativo capitolo di spesa (218,1 milioni dei quali 178,3 milioni impegnati e 244,9 milioni spesi) comprendono, tuttavia, oltre 156,4 milioni di reiscrizioni di residui perenti relativi alla ricerca di base, mentre le risorse effettivamente disponibili nel FIRST, in flessione rispetto all'anno precedente, si attestano, a 58,8 milioni (60,8 milioni nel 2015), ripartiti nel settembre 2016 (DI n. 724 del 2016)⁵⁸.

Va al riguardo segnalato che tale Fondo, dal 2010, è alimentato esclusivamente dalle risorse originariamente destinate ai progetti di ricerca di base (PRIN), nel cui ambito la legge n. 35 del 2012 e la legge n. 240 del 2010 hanno, altresì, previsto una riserva da destinare per almeno il 15 per cento ai progetti internazionali e per il 10 per cento ai progetti coordinati da giovani ricercatori *under 40*.

Al decorrere dall'esercizio finanziario 2011 non sono state più stanziato risorse per progetti di ricerca nazionale industriale, atteso che il decreto di ripartizione delle risorse del Fondo per l'anno 2012 (n. 435 del 2013) rappresenta ad oggi l'ultima ripartizione delle risorse del FAR.

Ciò ha, inoltre, impedito anche l'avvio degli interventi straordinari a sostegno e allo sviluppo di attività di ricerca fondamentale e industriale da finanziare con risorse disponibili nel FAR, ai sensi dell'art. 57 del DL n. 69 del 2013.

In virtù della sopracitata complessità della gestione del Fondo, sono attualmente in corso di svolgimento le attività di ricognizione e individuazione delle risorse effettivamente disponibili che, in assenza di nuovi finanziamenti, si riconducono alle sole somme rinvenienti da rientri ed economie di gestione.

Una ultima *tranche* di finanziamenti, attinente ai contributi agli investimenti all'estero (180 milioni, di cui 163,1 impegnati e pagati) si riconduce, infine, quasi integralmente alle spese per la partecipazione italiana la Centro europeo di ricerche nucleari (CERN) e all'Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA).

⁵⁸ Di tali risorse 9 milioni (pari all'15,31 per cento dello stanziamento) sono stati destinati a specifici interventi riguardanti progetti di cooperazione internazionale; appena 10 milioni (pari al 17,01 per cento) sono stati destinati ad una delle linee di azione del nuovo PNR (fare ricerca in Italia) e 39,8 milioni (pari al 67,69 per cento) sono stati finalizzati agli interventi di supporto alla ricerca fondamentale nell'ambito degli Atenei e degli Enti pubblici di ricerca afferenti al MIUR (nell'ambito di tali risorse, una quota pari a 6 milioni è stata destinata a una specifica linea d'intervento del PRIN riservata a giovani ricercatori *under 40*).

Le risorse gestite dal Ministero della salute

Gli strumenti della politica della ricerca in sanità si iscrivono nel Programma Nazionale di Ricerca Sanitaria che definisce, su base triennale, le corrispondenti strategie e l'allocazione delle risorse a ciò dedicate e assicura le indispensabili sinergie fra ricerca pubblica e ricerca privata, nonché tra ricerca nazionale e ricerca europea ed extraeuropea.

Il PNRS 2014-2016 si articola in Ricerca Corrente e in Ricerca Finalizzata ed è volto a individuare gli obiettivi prioritari per il miglioramento della salute della popolazione favorendo la sperimentazione, il confronto e la diffusione di strategie di cura nonché le modalità di funzionamento, gestione ed organizzazione dei servizi sanitari e delle pratiche cliniche.

L'attività di Ricerca Corrente è svolta dagli IRCCS attraverso l'elaborazione di progetti obiettivo coerenti con il loro riconoscimento e dagli IZZSS nel settore della medicina veterinaria con studi sulla sicurezza degli alimenti, sulla sanità e sul benessere animale.

La Ricerca Finalizzata è svolta dai Destinatari Istituzionali (Regioni, Istituto Superiore di Sanità, INAIL, ex Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza sul Lavoro), Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) pubblici e privati e Istituti Zooprofilattici Sperimentali) nell'ambito delle specifiche materie di competenza.

La Ricerca di base pura non è di competenza del Ministero della salute, né con esso stabilmente raccordata, ma del Ministero dell'istruzione, università e ricerca (MIUR) o di altri Enti di ricerca.

Le risorse per la ricerca medica e sanitaria stanziare nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale segnano una progressiva flessione nell'ultimo triennio attestandosi, nel 2016, a 283,9 milioni (309,7 milioni nel 2015 e 431,2 milioni nel 2014) concentrate nei trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche per oltre 257,7 milioni interamente impegnati.

Una parte significativa di tali risorse è destinata all'attività di ricerca corrente svolta dagli IRCCS di diritto pubblico e privato, tra i quali sono stati ripartiti 163,3 milioni (153,2 milioni, cui si aggiunge una quota pari a 5 milioni destinata allo svolgimento di programmi congiunti sviluppati dagli IRCCS nei *network* collaborativi tematici in ambito oncologico, neurologico, pediatrico e cardiologico).

La ricerca finalizzata, che fruisce di circa 50 milioni (impegnati interamente ma non pagati), utilizza 135,4 milioni (di cui, in particolare, 54,4 milioni destinati ai progetti riservati ai giovani ricercatori), relativi alle risorse 2014 e 2015, finalizzate all'indizione di un bando per invitare tutti gli operatori del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) alla presentazione di progetti di ricerca, di durata triennale che abbiano un esplicito orientamento applicativo e l'ambizione di fornire informazioni potenzialmente utili ad indirizzare le scelte del SSN, dei pazienti e dei cittadini.

Contribuisce, infine, al finanziamento della ricerca sanitaria la destinazione della quota del 5 per mille dell'IRPEF, i cui criteri sono stabiliti dal dPCM 23 aprile 2010⁵⁹, del quale risulta pagata nel 2016 una quota pari a 60,2 milioni erogata a circa 120 Enti nel cui ambito le associazioni per la ricerca sul cancro assorbono la maggioranza delle risorse.

L'altra significativa voce di spesa del programma "Ricerca per il settore della sanità pubblica" si riconduce ai contributi agli investimenti (18,8 milioni) nel cui ambito 13,3 milioni (27,4 milioni nel 2015) sono indirizzati all'ammodernamento delle attrezzature scientifiche degli IRCCS, con particolare attenzione all'acquisizione di strumentazione ad alta tecnologia di ultima generazione.

⁵⁹ In particolare, sono ammessi al riparto: 1) gli enti destinatari dei finanziamenti pubblici riservati alla ricerca sanitaria, di cui agli articoli 12 e 12-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni; 2) le fondazioni o enti istituiti per legge e vigilati dal Ministero della salute; 3) le associazioni senza fini di lucro e le fondazioni che svolgono attività di ricerca traslazionale, in collaborazione con gli enti di cui alle lettere a) e b) e che contribuiscano con proprie risorse finanziarie, umane e strumentali, ai programmi di ricerca sanitaria determinati dal Ministero della salute.

La “Ricerca per il settore zooprofilattico” si concentra nei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche e, in particolare, agli istituti zooprofilattici sperimentali per il finanziamento dell’attività di ricerca corrente, cui risultano destinate, nel 2016, circa 13,5 milioni (15,1 milioni nel 2015).

Tale quota è stata erogata sulla base di parametri, validi per il triennio 2016-2018⁶⁰, approvati dal Comitato tecnico sanitario del Ministero nel luglio 2016 insieme alle linee di ricerca su cui gli istituti devono sviluppare i progetti di ricerca sanitaria.

Le linee di ricerca attivate comprendono le aree della sanità animale, della sicurezza degli alimenti e del benessere animale.

Le risorse gestite dal Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo

Le risorse gestite dal MIBACT si riconducono al programma “Ricerca, educazione e formazione in materia di beni culturali” e fruisce nel 2016 di uno stanziamento pari a 21,8 milioni, superiore a quello del precedente esercizio (19 milioni) ma nettamente inferiore a quello del 2014 (37,7 milioni) relativo al diverso programma “Ricerca in materia di beni e attività culturali”.

L’attuale programma fa capo alla Direzione Generale Educazione e Ricerca cui la nuova riorganizzazione del Ministero ha conferito, accanto alle consolidate funzioni in materia di restauro, un riconoscimento anche organizzativo, ad attribuzioni in materia di “studio, ricerca, innovazione e alta formazione” nei settori di competenza⁶¹.

L’analisi economica delle risorse iscritte nel programma appare coerente con le attività finanziate atteso che oltre il 60 per cento delle somme impegnate si riconducono a spese di personale e circa il 30 per cento (6,6 milioni impegnati) ai consumi intermedi destinati alle spese di funzionamento degli istituti afferenti alla Direzione generale e indirizzate principalmente ad attività di ricerca e formazione⁶².

Le somme relative ai contributi agli investimenti e destinate agli interventi per il restauro, la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali rappresentano solo l’1,4 per cento degli impegni (298,1 milioni) e si concretizzano in attività di conoscenza, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale nel cui ambito assumono un ruolo determinante le attività di restauro inteso nelle più diverse sfaccettature (dall’approfondimento metodologico alla ricerca applicata, dalla sperimentazione tecnologica alla pratica quotidiana e di routine)⁶³.

⁶⁰ Anche nel triennio 2016-2018 è stato premiato il parametro di produzione scientifica (che pesa per il 55 per cento) lasciando in seconda istanza i parametri concernenti i prodotti (capacità di attrarre risorse e strategia della ricerca) e le attività.

⁶¹ La Direzione generale ha svolto 17 corsi di formazione destinati al personale interno evitando duplicazioni con il catalogo della SNA, con la quale le attività formative sono state concordate e proseguito il piano triennale di formazione internazionale International Training Project (2015-2018), alle quali è stato destinato, con d.m. 7 agosto 2015, l’importo complessivo di euro 730.000 a valere sugli utili di gestione realizzati da Arcus S.p.A. nell’e.f. 2014. Nel 2016 si sono svolti i seguenti corsi: presso l’Opificio delle pietre dure a Firenze due corsi e due stage dedicati a studenti provenienti da Argentina, Spagna e Bosnia e, d’intesa fra l’Istituto superiore per la conservazione e il restauro e l’Istituto centrale per il catalogo e la documentazione, un corso destinati a studenti provenienti dalla Bulgaria.

⁶² Istituto superiore per la conservazione e il restauro, Istituto centrale per il catalogo e la documentazione, Istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio librario, l’Opificio delle pietre dure. Nel corso dell’anno si è aggiunto alla struttura periferica anche l’Istituto centrale per la Grafica, dotato nel frattempo di autonomia speciale, ma per il 2016 le risorse non sono state assegnate alla Direzione generale educazione e ricerca.

⁶³ Nell’ambito dell’attività di ricerca, sviluppo e diffusione di metodologie di conservazione e restauro, gli istituti afferenti hanno eseguito 145 interventi di restauro, effettuato 47 ricerche scientifiche e organizzato 21 eventi di comunicazione e disseminazione dei risultati. Quanto all’attività di alta formazione, hanno svolto complessivamente 42 corsi, compresi quelli della sede distaccata dell’ISCR a Matera che è stata attivata quest’anno.

Le risorse gestite dal Ministero della difesa

La ricerca militare è l'attività che persegue il potenziamento delle capacità militari ovvero delle capacità industriali di interesse della Difesa attraverso programmi di breve, medio e lungo termine e si realizza attraverso il finanziamento diretto di progetti di ricerca industriale in gran parte proposti da Piccole e medie imprese (PMI), che intervengono in misura rilevante nelle fasi iniziali dei programmi di ricerca dove hanno maggior rilievo la flessibilità, la dinamicità e la prevalente specializzazione in settori specifici.

Solo in un secondo momento il finanziamento della ricerca militare può assurgere ad un finanziamento indiretto, erogato acquisendo materiale bellico di avanguardia proveniente dai risultati di una ricerca militare pregressa; finanziamento, peraltro, imputabile nell'ambito di programmi diversi da quelli prettamente di ricerca tra cui, in particolare, il programma "Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari".

Le risorse stanziati nel programma "Ricerca tecnologica nel settore della difesa" si inquadrano tra le spese per investimenti e si riconducono al capitolo 7101 che registra uno stanziamento di 58,3 milioni (leggermente superiore al 2015) quasi interamente impegnato; i pagamenti totali raggiungono i 45,2 milioni mentre i residui finali crescono fino a raggiungere i 73,6 milioni.

Di tali risorse 46,1 milioni (al netto di un accantonamento di 2 milioni) sono dirette a cofinanziare:

a) progetti di ricerca tecnologica di interesse militare svolti presso industrie, università ed Enti di ricerca individuati dal Piano nazionale della difesa militare - PNRM;

b) progetti internazionali svolti nel quadro di accordi bilaterali (in ambito europeo e internazionale) e multilaterali (prevalentemente in ambito europeo).

Nell'ambito dei progetti di ricerca di interesse nazionale risulta finanziato un importo complessivo pari a 38,6 milioni che comprende 24 nuove attività avviate nel 2016 (inclusi i progetti presentati nel 2015 e i progetti relativi ad annualità successive e approvati nel 2015, ma slittati all'esercizio successivo) e 35 fasi successive di progetti di ricerca in corso meritevoli di prosecuzione.

I progetti in ambito internazionale, cui sono dedicati 7,3 milioni, comprendono 11 progetti in ambito multilaterale e 5 progetti in ambito bilaterale.

Le risorse gestite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Le risorse stanziati nel programma "Ricerca nel settore dei trasporti" si attestano ad appena 4,2 milioni e rappresentano la quota più contenuta delle risorse assegnate alla missione "Ricerca e sviluppo"; sotto il profilo economico si iscrivono integralmente tra i contributi agli investimenti e si sostanziano in trasferimenti all'Istituto nazionale per studi ed esperienze di architettura navale (INSEAN) e al Centro per gli studi di tecnica navale (CE.TE.NA) in attuazione del decreto-legge n. 564 del 1993 (convertito dalla legge n. 132 del 1994, applicativa della VII Direttiva CEE in materia).

A fronte della conclusione delle attività finanziate, appare necessario valutare la loro prosecuzione atteso che gli interventi in questione erano stati autorizzati al fine di favorire lo svolgimento di programmi di ricerca nel settore navale nel quadro della disciplina comunitaria per gli aiuti di Stato alla ricerca e sviluppo attinenti alla costruzione navale (VII Direttiva CEE in materia). Il fine, sostanzialmente conseguito, era quello di incrementare il ruolo della ricerca e dello sviluppo nel miglioramento della competitività del settore e di consolidare le basi tecnologiche dell'industria navalmeccanica. Gli interventi di tale tipo sono, tuttavia, da considerare attualmente superati in relazione al cambiamento del quadro normativo comunitario con la conseguenza che l'attività di ricerca in campo navale, conservando la sua importanza, andrebbe proseguita alla luce della nuova disciplina comunitaria (Regolamento UE n. 651 del 2014).

Quanto alle altre risorse dedicate al settore negli esercizi 2015 e 2016, non sono state più stanziati risorse per trasferimenti correnti destinati al settore marittimo e alla nautica da

diporto per il finanziamento di programmi e progetti di studio, ricerca ed innovazione, erogati, fino al 2014, a favore del Centro per gli Studi di Tecnica Navale (CE.TE.NA.), della Capitaneria di Porto di Genova, del UCINA-CONFINDUSTRIA NAUTICA, della Federazione del Sistema Marittimo Italiano e della Autorità portuale di Augusta.

Anche in questo caso si rilevano altri comparti nei quali il ruolo delle tecnologie innovative e della ricerca hanno assunto una certa rilevanza che fanno capo a programmi diversi quali: il programma “Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale” (in merito all’infomobilità, ai sistemi di trasporto intelligenti ed ai relativi progetti innovativi) nonché al programma “Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario”, (in ordine ai compiti promozionali svolti dal Ministero nei confronti di UNIFER, la cui attività risulta indispensabile ai fini della ricerca e sviluppo nel campo della sicurezza ferroviaria).

Le risorse gestite dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

La tematica della ricerca ambientale rappresenta un importante volano per lo stimolo e lo sviluppo di un mercato verde (*green business*), capace di contribuire ed orientare la crescita economica che, tuttavia, si imputa ad un Ministero ancora privo di un ruolo tecnico.

Le somme stanziare annualmente nel programma “Ricerca in materia ambientale” – pari nel 2016 a 81,4 milioni (in leggera diminuzione rispetto all’esercizio precedente) – vengono, pertanto, integralmente trasferite all’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), Ente pubblico di ricerca sottoposto alla vigilanza del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Le risorse trasferite si riconducono a circa 2,5 milioni quale contributo alle spese di funzionamento, 59 milioni circa quale contributo obbligatorio per legge e 19,8 milioni quale contributo agli investimenti; risorse che solo in parte si riconducono a specifici progetti di ricerca attese le variegate funzioni attribuite dal Ministero all’ente.

Sulla base della Direttiva generale concernente lo svolgimento delle funzioni e dei compiti facenti capo all’ISPRA (n. 373 del 2016) e della Convenzione triennale sottoscritta nell’agosto 2016 (contenente le attività e la disciplina dei rapporti tra l’Istituto e le Strutture del ministero), lo spettro delle attività svolte dall’ente comprende, infatti, accanto allo sviluppo di attività di “ricerca di base” e “ricerca applicata”, anche prioritari servizi di consulenza, supporto e contributo tecnico-scientifico al Ministero, monitoraggio e controllo ambientale; formazione ed educazione ambientale; informazione ambientale.

Le risorse gestite dal Ministero dell'economia e delle finanze

Nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze circa 191,8 milioni (2.018,9 milioni nel 2015 e 151,4 milioni nel 2014) fanno capo al programma “Ricerca di base ed applicata” e risultano imputati per circa 14,7 milioni a trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche e per oltre 177 milioni a contributi agli investimenti.

I trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche si riconducono integralmente alle somme indirizzate all’Agenzia per l’Italia digitale per le spese di funzionamento (2,6 milioni), per la realizzazione del fascicolo sanitario elettronico (5 milioni) e per le spese di natura obbligatoria (7 milioni).

I contributi agli investimenti sono invece assorbiti, per oltre la metà, dalle somme da assegnare per la valorizzazione dell’Istituto Italiano di Tecnologia (98,5 milioni interamente impegnati e pagati) in attuazione dell’art. 1, comma 578 della legge n. 266 del 2005.

Si tratta di una fondazione di diritto privato, istituita con il decreto-legge n. 269 del 2003 (convertito dalla legge 326 del 2003), che persegue finalità di interesse generale e mira, in particolare, a promuovere lo sviluppo tecnologico del Paese e l’alta formazione tecnologica in coerenza con gli indirizzi della politica scientifica e tecnologica nazionale.

Trattandosi di una fondazione con finalità di interesse pubblico, l’ITT è sottoposta al controllo del Ministero dell’economia e delle finanze e del MIUR, sia sotto il profilo della

nomina dei componenti gli organi di governo che sotto il profilo del controllo dell'attività, mentre sotto il profilo finanziario fruisce di contributi in conto esercizio provenienti dal MEF pari a circa il 70 per cento dei ricavi complessivi.

La restante parte dei contributi agli investimenti (circa 77,7 milioni) si riconduce al Fondo integrativo speciale per la ricerca (dal 2017 transitato nello stato di previsione del MIUR), previsto dall'art. 1, comma 3 del d.lgs. n. 204 del 1998, finalizzato al finanziamento di specifici interventi⁶⁴ di particolare rilevanza strategica indicati nel Programma Nazionale per la Ricerca ed approvati annualmente con delibere del CIPE.

Le risorse previste per il 2016 (25,8 milioni quasi interamente impegnati) si attestano ad un valore in media con le risorse fino ad ora annualmente stanziare e si riconnettono ad una serie dei progetti (9) approvati dal CIPE nel dicembre 2016.

Le restanti risorse intestate al relativo capitolo di spesa si riconducono a reinscrizioni di residui perenti riferiti ad annualità pregresse (51,9 milioni, interamente impegnati e pagati).

Le risorse gestite dal Ministro per lo sviluppo economico

Le risorse iscritte nella missione "Ricerca e innovazione" facenti capo al MISE si riconducono al solo programma "Ricerca, innovazione, tecnologie e servizi per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione".

Dal 2009 il programma "Ricerca e innovazione per la competitività nell'ambito dello sviluppo e la coesione" è stato eliminato e il Fondo per la competitività e lo sviluppo, destinato ai progetti di innovazione industriale, risulta ora in carico al programma "Incentivazione del sistema produttivo", relativo alla missione "Competitività e sviluppo delle imprese", cui fanno capo anche le risorse destinate al Fondo rotativo per la crescita sostenibile e al Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca (FRI).

Le risorse stanziare nel programma in materia di comunicazioni (10,4 milioni, quasi interamente impegnati) si riconducono in gran parte a spese di funzionamento (in particolare redditi di lavoro dipendente e consumi intermedi). Circa 3,4 milioni finanziano, invece, l'Istituto superiore delle Comunicazioni e delle Tecnologie (ISCTI) individuato dal Ministero quale organo di ricerca tecnico scientifica.

In tale ambito circa 815.000 euro finanziano attività di ricerca e sperimentazione in materia di sicurezza informatica (*Computer Emergency Response Team* – CERT) e di sviluppo e utilizzo delle Reti di nuova generazione (NGN), mentre 2,6 milioni sono destinati a studi e ricerche su qualità e sviluppo di servizi con tecnologie innovative anche a supporto della banda larga e ultra larga.

La platea cui si rivolge l'ISCTI per l'individuazione di *partner* per le congiunte attività di ricerca è costituita da organismi e istituzioni pubbliche europee e nazionali e da organizzazioni *in house* al MISE mentre i progetti, cofinanziati dall'Istituto, vengono condotti in collaborazione con la Commissione europea, con istituzioni o Enti di ricerca italiani (CNR, GARR), con Università e con la Fondazione Ugo Bordoni.

Molto più consistenti e strategiche risultano le risorse gestite dal MISE e destinate alla ricerca industriale ma, come accennato, iscritte in missioni e in programmi diversi.

Si segnalano, in primo luogo, alcune dotazioni iscritte nella missione "Competitività e sviluppo delle imprese" (programma "Promozione e attuazione delle politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento corporativo") che riguardano interventi per il settore aeronautico relativi a progetti e programmi ad elevato contenuto tecnologico suscettibili di impiego sia civile sia militare.

⁶⁴ Il contributo FISIR riconosciuto ai progetti ammessi a finanziamento è pari al 70 per cento del costo totale del progetto. La rimanente quota del 30 per cento è invece a carico del soggetto proponente ed è rappresentata dal costo relativo al personale strutturato impegnato nel progetto.

Le relative risorse, in termini di contributi agli investimenti, ammontano a 234 milioni finalizzati ad agevolazioni per lo sviluppo tecnologico del settore aeronautico, a carico del Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese, e 53 milioni quali contributi ventennali per il finanziamento dei programmi di ricerca e sviluppo di cui all'articolo 3 della legge 808/85.

Di rilievo anche le risorse concernenti il comparto strategico della difesa in relazione agli interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM (capitolo 7585) e ai contributi per il finanziamento di interventi nel settore marittimo (capitolo 7419), in relazione alle quali il ruolo del MISE attiene al mero controllo finanziario sulla correttezza delle procedure di spesa.

Sempre in relazione alla missione "Competitività e sviluppo delle imprese" ma nell'ambito del programma "Incentivazione del sistema produttivo" si ricorda il complesso delle misure di sostegno, nel cui ambito si inseriscono i contributi per l'erogazione di finanziamenti per contratti di sviluppo nel settore industriale (circa 100 milioni) e le risorse destinate al Fondo rotativo per la crescita sostenibile (circa 221 milioni) indirizzato al finanziamento di programmi e interventi sulla competitività dell'apparato produttivo tra cui, in particolare, la promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per il rilancio della competitività del sistema produttivo⁶⁵.

Di rilievo anche le risorse del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca, di cui all'art. 1, comma 354 della legge 311 del 2004⁶⁶ nel cui ambito vanno segnalati due rilevanti interventi agevolativi, finanziati anche sul Fondo per la crescita sostenibile (FCS), riguardanti grandi progetti di ricerca e sviluppo, rispettivamente, nel settore "Industria sostenibile" e "Agenda digitale".

Per tali interventi la dotazione finanziaria è costituita, per "Agenda digitale", da 100 milioni di risorse FRI per la concessione del finanziamento agevolato e 20 milioni di risorse FCS per la concessione del contributo diretto alla spesa; per "Industria sostenibile", da 350 milioni di risorse FRI per il finanziamento agevolato e 60 milioni di risorse FCS per contributo diretto alla spesa⁶⁷.

Particolarmente rilevanti in materia di ricerca e innovazione risultano, infine, le risorse stanziare per le iniziative di sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia, precedentemente assegnate ad uno specifico programma di spesa relativo alla missione "Ricerca e innovazione" e attualmente inserite nel programma "Regolamentazione del settore elettrico, nucleare e delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, ricerca per lo sviluppo sostenibile" facente capo alla missione "Energia e diversificazione delle fonti energetiche".

⁶⁵ Gli interventi per il sostegno dei progetti di ricerca e sviluppo sono finalizzati, nell'ambito definito dal programma quadro di ricerca e innovazione "Horizon 2020", a sostenere progetti volti ad introdurre significativi avanzamenti tecnologici tramite lo sviluppo di tecnologie abilitanti (tecnologie ad alta intensità di conoscenza e associate ad attività di elevata intensità di R&S, a cicli d'innovazione rapidi, a consistenti spese di investimento e a posti di lavoro altamente qualificati) o di tecnologie che consentano di fronteggiare le "sfide per la società" definite in accordo con la strategia Europa 2020

⁶⁶ Il Fondo alimenta più strumenti agevolativi in capo a diverse Amministrazioni, con provvista della Cassa depositi e prestiti S.p.A. garantita dallo Stato e con oneri a valere sullo stato di previsione della spesa del MEF. È posta a carico del bilancio dello Stato, la differenza tra il tasso riconosciuto alla CDP e il tasso del finanziamento agevolato pagato direttamente dalle imprese beneficiarie, oltre agli oneri di gestione in favore della Cassa depositi e prestiti S.p.A. L'art. 30 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge n. 134 del 2012, recante "Misure urgenti per la crescita del Paese", ha previsto che le risorse del FRI non utilizzate siano destinate, nella misura massima del 70 per cento del loro ammontare, alle finalità del Fondo per la crescita sostenibile – istituito presso il MISE - di cui all'art. 23, comma 2, del medesimo decreto-legge. Della dotazione finanziaria per l'anno 2016, pari a 70 milioni, sono stati trasferiti alla CDP circa 20 milioni; ulteriori variazioni di bilancio hanno ridotto la disponibilità 2016 di ulteriori 40 milioni. Con decreto del 15 maggio 2017 è stata, infine, disimpegnata la somma di euro 1,7 milioni (sul decreto d'impegno del 21.12.2016 pari a 12 milioni).

⁶⁷ Con decreto ministeriale 24 gennaio 2017 si è provveduto alla ridistribuzione delle risorse stanziare, riducendo quelle di "Agenda digitale" a vantaggio di quelle di "Industria sostenibile".

Le attività di ricerca, al pari dei precedenti esercizi, si accentrano nella competenza dell'Agenzia – ENEA che si avvale di un contributo ordinario dello Stato che copre poco più del 50 per cento delle spese di funzionamento dell'Ente. Le relative risorse, pari a 143,8 milioni stanziati sul capitolo 7630, sono essenzialmente finalizzate alla copertura delle spese di personale e di funzionamento dell'Ente.

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

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

Le risorse gestite dal Ministro per le politiche agricole e forestali

Anche il MIPAAF, pur in mancanza di uno specifico programma intestato alla missione "Ricerca e innovazione", provvede alla concessione di contributi per il finanziamento di progetti di ricerca e sperimentazione in agricoltura la cui finalità è quella di rilanciare la competitività nel settore agricolo e favorire la crescita professionale dei ricercatori e degli Enti di ricerca sulla base della programmazione comunitaria, di quella nazionale (Piano strategico per l'innovazione e la ricerca nel sistema agricolo, alimentare e forestale 2014-2020) e regionale.

Nel novembre 2016 è stato approvato il nuovo Manuale utente con il quale si ridefiniscono i criteri e le procedure di finanziamento e la gestione dei progetti di ricerca per lo sviluppo, l'innovazione e la valorizzazione del sistema agroalimentare italiano, utilizzando una pluralità di strumenti di attuazione (bando pubblico, bando a sportello, affidamento diretto e bando internazionale).

Le risorse finanziarie utilizzate si riconducono a:

1) contributi per la realizzazione di progetti speciali in materie agricole predisposti da Università e Enti di ricerca (capitolo 7303 non finanziato nel 2016);

2) contributi per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima (2,9 milioni);

3) risorse provenienti dal Fondo per gli investimenti nel settore lattiero caseario (articolo 1, commi 214-217, della legge n. 190 del 2014) nel cui ambito è prevista una disponibilità finanziaria per il settore ricerca di circa 1 milione per il quale si è richiesta la conservazione a residuo (le risorse 2015, pari a circa 1 milione, sono stati impegnate per il finanziamento di due progetti);

4) risorse provenienti dal Fondo per sostenere la realizzazione del piano di interventi nel settore olivicolo-oleario (decreto-legge n. 51 del 2015, convertito dalla legge n. 91 del 2015) nel cui ambito sono stati destinati al sostegno ed alla promozione dell'attività di ricerca circa 2 milioni (2,5 nel 2015) prioritariamente destinati all'attività di ricerca e di difesa da organismi nocivi per l'olio (*Xylella fastidiosa*).

Consistenti risultano, infine, i trasferimenti correnti agli Enti e agli Istituti di ricerca tra cui: i contributi (2,9 milioni) e le spese di natura obbligatoria (99 milioni), da assegnare al Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura; il finanziamento del piano triennale straordinario di ricerca del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria-CREA (5 milioni); i contributi a favore degli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria per la realizzazione di progetti speciali in agricoltura, per la tutela della salute dei consumatori e per l'educazione alimentare (4,6 milioni).

PAGINA BIANCA

Appendice - I Fondi per interventi strutturali di politica economica, per esigenze indifferibili e per la riduzione della pressione fiscale

La funzione dei Fondi speciali di parte corrente e di parte capitale, importante per un ordinato svolgimento della legislazione di spesa, si è notevolmente appannata negli ultimi anni a favore di altre forme di allocazione delle risorse, non necessariamente impiegate per copertura di spesa come disposto dall'art. 17 della legge di contabilità pubblica, che elenca, al riguardo, l'utilizzo di accantonamenti iscritti nei fondi speciali, le maggiori entrate, la modifica o soppressione di parametri che regolano l'evoluzione della spesa o la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa⁶⁸.

In questo quadro si distinguono alcuni capitoli-fondo, istituiti per interventi strutturali di politica economica, per le spese urgenti e indifferibili e per la riduzione della pressione fiscale, la cui ratio e i cui meccanismi di funzionamento sono di diversa natura.

Fin dalla istituzione, infatti, questi fondi sono stati caratterizzati da un uso delle dotazioni finanziarie allocate, comunque svincolate da programmi o esigenze di spesa specifici, solo formalmente ascrivibile alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, al fine di reperire coperture finanziarie di oneri di natura disparata.

Il ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa presuppone, oltre ovviamente a una corretta quantificazione delle nuove esigenze e alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche, e soprattutto, accurate indicazioni sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità a cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento. La carenza di tali elementi limita, quindi, la possibilità di conoscere in modo trasparente sia l'effettiva quantità di risorse ancora disponibili, al di là dei vincoli e dei programmi propri dei fondi stessi, per la copertura di nuove esigenze di spesa da soddisfare, sia l'entità delle risorse già utilizzate. Non è raro, inoltre, che tale modalità di transito di risorse dequalifichi la spesa, impiegando disponibilità originariamente accantonate per finanziare in assoluta prevalenza la spesa di investimento, per coprire oneri di natura corrente.

L'omissione della destinazione delle dotazioni dei vari capitoli-fondo determina un elemento di indeterminatezza sui criteri di quantificazione degli stanziamenti a legislazione vigente. A questo si aggiunge la caratteristica discontinuità delle fonti di alimentazione, risorse una tantum derivanti da gettiti non aventi natura di stabilità, che ne rendono inopportuno l'uso a copertura di oneri correnti di tipo permanente, come spesso si è verificato. Inoltre, le disponibilità presenti in capitoli-fondo possono avere una diversa elasticità in relazione alla movimentazione delle risorse, influenzando gli effetti sui saldi di contabilità nazionale in ragione della accelerazione della spesa in modalità difforme rispetto a quanto già scontato a legislazione vigente, riproponendo, tra l'altro, il problema secondo cui la legislazione vigente viene spesso intesa come legislazione invariata.

La prassi di allocare risorse in vari capitoli-fondo senza un loro indirizzo a specifiche autorizzazioni di spesa ne caratterizza la natura flessibile e ne consente l'impiego come strumenti utili ad agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

IL FONDO PER INTERVENTI STRUTTURALI DI POLITICA ECONOMICA

⁶⁸ L'allocazione delle risorse nei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa che meglio si coniuga con una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire e la precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, consentendo così sia di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e trasparenza delle decisioni di spesa, sia di concentrare la parte sostanziale delle decisioni stesse nelle sessioni di bilancio, almeno sotto il profilo delle scelte di fondo e delle relative coperture finanziarie. Si tratta, notoriamente, della sede della modulazione degli oneri permanenti, che va a comporre - insieme alle altre rimodulazioni - la dimensione unitaria del bilancio così come decisa nella apposita sessione e che dovrebbe essere calibrata sulle effettive esigenze di ogni singola linea di spesa. (vd. Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio - aprile 2009).

L'incidenza delle coperture a carico dei fondi speciali, ai quali si ricorre in caso di spese di primo intervento per fronteggiare calamità naturali o improrogabili esigenze connesse alla tutela della sicurezza del paese o situazioni di emergenza economico-finanziaria, condizioni previste dall'art. 18, comma 2, della legge di contabilità n. 196 del 2009, è da tempo estremamente ridotta a favore delle maggiori entrate o dell'utilizzo di disponibilità di altri fondi mediante diverse forme di riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, nel rispetto dello spirito e della lettera dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge di contabilità.

Il Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE) è stato istituito dall'articolo 10, comma 5, del DL n. 282 del 2004, al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale. Alla sua dotazione concorrevano le maggiori entrate, valutate in 2.215,5 milioni, relative agli introiti derivanti dall'applicazione delle disposizioni del decreto-legge n. 269 del 2003, concernente il condono edilizio, ossia dalla seconda e terza rata, differite al 2005, dell'anticipazione degli oneri concessori, spettanti ai Comuni, e dell'oblazione, spettante all'Erario.

TAVOLA A.1

DOTAZIONI E MOVIMENTAZIONI DI COMPETENZA E CASSA DEL FISPE DAL 2005

(milioni)

Anni	COMPETENZA						CASSA					
	Disegno di legge di bilancio	Nota di variazione	Previsioni iniziali legge di bilancio	Variazioni amministrative	Assestamento	Previsioni definitive	Disegno di legge di bilancio	Nota di variazione	Autorizzazioni iniziali legge di bilancio	Variazioni amministrative	Assestamento	Autorizzazioni definitive
2005	0	0	0	373	0	373	0	0	0	373	0	373
2006	5	-1	4	-2	0	2	5	-1	4	370	0	374
2007	117	-95	22	88	0	110	117	-95	22	-6	0	16
2008	8	3	10	511	0	521	8	3	10	511	0	521
2009	2.350	-2.272	78	32	0	110	2.350	-2.272	78	48	0	126
2010	225	-200	25	-12	0	13	225	-200	25	16	0	41
2011	1.758	-1.752	6	107	0	114	1.758	-1.752	6	107	0	114
2012	5.051	-5.006	45	-24	0	21	5.051	-5.006	45	-24	0	21
2013	31	-14	17	-15	0	2	31	-14	17	-15	0	2
2014	7	37	44	-41	0	3	7	37	44	-37	0	7
2015	127	145	272	-260	0	12	127	145	272	-260	0	12
2016	30	-5	25	-14	-10	2	30	-5	25	-14	-10	2
2017	203	-8	195	27	0	222	203	-8	195	27	0	222
2018	393	-36	356	0	0	0	393	-36	356	0	0	0
2019	388	-54	334	0	0	0	388	-54	334	0	0	0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il Fondo⁶⁹ è stato, tuttavia, nel corso degli anni utilizzato in modo molto flessibile, come copertura di interventi legislativi vari recanti oneri finanziari, ovvero come contenitore di maggiori entrate provenienti dalle più diverse fonti.

Come detto, la legge n. 307, di conversione del DL 282 del 2004, tra gli obiettivi del Fondo individuava gli interventi volti alla riduzione della pressione fiscale. Infatti, la quasi totalità delle risorse allocate nel 2005, per l'importo di 2.000 milioni, con una riserva prudenziale di 215 milioni, è stata, come è indicato nella norma che ha dato luogo alla sua prima utilizzazione, a parziale compensazione delle minori entrate derivanti dalla riforma delle aliquote IRPEF prevista dalla norma stessa.

Già allora, tuttavia, la Corte rilevava che, mentre i nuovi oneri avevano carattere permanente ed apparivano suscettibili di modulazioni solo molto limitate, i mezzi di copertura, come i 2.000 milioni provenienti dallo slittamento dei termini del condono, mostravano natura transitoria e avrebbero dovuto essere sostituiti negli esercizi successivi da altre tipologie di misure.

In concreto, il condono fornì un gettito superiore al previsto e dal 2005 il FISPE, integrato annualmente, è stato impiegato per copertura di spese di genere vario, in assenza di indicazioni sul programma di interventi a legislazione vigente a carico delle risorse del Fondo⁷⁰.

⁶⁹ Il Fondo è iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze con il capitolo 3075.

⁷⁰ Si richiamano al riguardo le coperture, ad esempio, degli oneri derivanti dalla proroga di contratti a tempo determinato o dai rinnovi contrattuali per il personale statale, ovvero il contributo di 80 milioni ad una società a capitale interamente pubblico per la realizzazione di interventi urgenti per i giochi olimpici invernali "Torino 2006". Dello stesso carattere anche le disposizioni della legge n. 126 del 24 luglio 2008, che prevedeva, come già rilevato, la confluenza nel Fondo di risorse sia di parte corrente, sia di parte capitale, (ad esempio, tra le altre, risorse destinate alla realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e il continente e risorse derivanti da una riduzione lineare degli stanziamenti di parte corrente), destinate ad essere utilizzate a copertura di oneri di parte corrente. Analogamente, le disposizioni recate dalla legge n. 189 del 2008 prevedono l'iscrizione nel FISPE di somme prelevate dal fondo per le aree sottoutilizzate, che viene corrispondentemente ridotto, senza che siano indicati, almeno nelle grandi linee, i precedenti indirizzi di finalizzazione delle risorse stesse e la mancanza di pregiudizio per

In diversi casi il FISPE è stato utilizzato anche a copertura di oneri permanenti certi di parte corrente connessi a diritti soggettivi⁷¹ o per la copertura delle agevolazioni fiscali⁷².

Come già esposto, i rifinanziamenti del FISPE derivano da fonti di natura eterogenea e discontinua. La legge n. 10 del 2011 prescrive l'incremento del fondo per interventi strutturali di politica economica a valere sulla quota residua delle risorse non utilizzate al 31 dicembre 2010, relative al Fondo per la concessione di incentivi all'esodo, alla mobilità territoriale, all'erogazione di indennità di trasferta (di cui all'art. 1, comma 14, del decreto-legge n. 262 del 2006). Il DL n. 138 del 2011 provvede a incrementare la dotazione del fondo per 2 miliardi con le maggiori entrate sostanzialmente riconducibili alla deducibilità IRPEF del contributo di solidarietà per i redditi superiori a 300 mila euro annui, ovvero dalle rendite finanziarie.

l'utilizzazione delle disponibilità stanziata dalla Comunità europea per le politiche di sviluppo, risorse che i fondi allocati nel FAS sono prioritariamente destinate ad integrare.

Altro caso di uso singolare delle risorse del FISPE è il contributo al comune di Roma (500 milioni), previsto dall'art. 5 della stessa legge n. 189 del 2008, definito "ordinario" nonostante la sua previsione riguardi il solo 2008. Come anche il contributo straordinario al Comitato atlantico italiano per il solo 2010 (L. n. 126 del 2009).

Tra gli interventi connessi all'emergenza abitativa, si segnalano, per dimensione, quelli relativi alla riduzione dell'aliquota della cedolare secca per contratti a canone concordato, nonché l'incremento del fondo inquilini morosi incolpevoli, l'istituzione del fondo per la concessione di contributi sui mutui ipotecari destinati all'acquisto di alloggi di proprietà, il piano di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica, l'incremento per la dotazione del fondo di sostegno per accesso alle abitazioni in locazione e per l'Expo di Milano, coperti, tra l'altro con la riduzione del fondo di politica economica (legge 23 maggio 2014, n. 80). In tema di interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile è posta a carico del fondo, in particolare, la spesa per l'informatizzazione dei processi di esecuzione e il monitoraggio delle procedure esecutive (legge 10 novembre 2014, n. 162).

⁷¹ È il caso degli interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario, disposti dalla legge n. 24 del 22 febbraio 2009, di conversione del decreto-legge n. 193 del 29 dicembre 2009, che utilizza quota parte delle maggiori entrate che affluiscono al fondo, recate dall'aumento del cinquanta per cento dei diritti di copia su supporto cartaceo, non precisamente certe, non tenendo in debito conto la probabilità che nel medio-lungo termine la richiesta di copie cartacee -rese meno convenienti- vada a diminuire sensibilmente fino ad annullarsi. Non mancano le coperture degli emolumenti di componenti del governo (legge 26 del 2009), o anche dell'applicazione dei contratti collettivi del comparto della Presidenza del Consiglio dei ministri al personale dirigenziale e non dirigenziale ad essa trasferito in attuazione della riforma della struttura governativa effettuata nel 2006 (legge 183 del 2010), ovvero dell'istituzione di un Fondo per la formazione e l'aggiornamento della dirigenza presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (legge n. 240 del 2010). O anche in tema di risarcimenti a favore dei detenuti e degli internati che abbiano subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, valutato in 5 milioni circa per gli anni 2014 e 2016 e in 10 milioni per il 2015: la copertura è stata posta, per il 2014, a carico delle entrate da sanzioni irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori e, per gli anni successivi, a carico del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (legge 11 agosto 2014, n. 117). E ancora è posta a carico del fondo (legge 15 dicembre 2014, n. 186) la spesa per l'assunzione di funzionari da parte dell'Agenzia delle entrate e quella derivante dal passaggio di personale tra le sezioni Dogane e Monopoli. Con la legge n. 11 del 2015 si interviene a coprire la proroga delle spese per i benefici previdenziali a favore dei lavoratori esposti all'amianto, ovvero lo slittamento al 2018 dell'incremento dell'aliquota contributiva per i lavoratori autonomi titolari di posizione fiscale ai fini dell'IVA, iscritti alla gestione separata INPS e che non risultino appartenenti ad altre gestioni di previdenza obbligatoria, né pensionati (120 milioni). Anche la valorizzazione dell'offerta formativa e il piano assunzionale della riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione, introdotta con legge n. 107 del 2015, è finanziata con le dotazioni del FISPE.

⁷² Si richiamano, ad esempio, quelle per le imprese aderenti ai contratti di rete (art. 3, comma 4-ter e seguenti del DL n. 5/2009), l'incremento del fondo per le agevolazioni fiscali in favore delle piccole e medie imprese localizzate nelle zone franche urbane dei territori dell'Abruzzo (art. 10 del DL n. 39/2009), ovvero per i benefici IRPEF, che comportano minori entrate tributarie, derivanti dalla proroga del termine fissato per l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili per finita locazione (legge 10 del 2011), o ancora all'utilizzo del fondo per interventi strutturali di politica economica (per un importo pari a 12,5 milioni per l'anno 2013) come quota parte della copertura a favore della sospensione della prima rata 2013 dell'imposta municipale propria (legge 18 luglio 2013, n. 85, art. 1, comma 4). Con legge n. 34 del 2015 il fondo copre più della metà della ridefinizione dell'esenzione IMU dei terreni ricadenti in aree montane. In altra occasione la dotazione del fondo interviene a coprire le minori entrate derivanti dal regime fiscale relativo alle energie da fonti rinnovabili agro forestali e fotovoltaiche, nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali (legge n. 11 del 2015). Deriva in massima parte dalla riduzione delle dotazioni del FISPE anche la copertura necessaria per estendere a favore delle "PMI innovative" le agevolazioni per i redditi derivanti dall'uso dei beni immateriali, già previste per le start up innovative, disposte dalla legge n. 33 del 2015.

L'articolo 29, comma 15 della legge n. 14 del 2012 ("Milleproroghe 2012") dispone l'integrazione del fondo nell'anno 2012 nella misura di 70 milioni a valere sulle maggiori entrate derivanti dal versamento delle somme relative agli adempimenti tributari e contributivi delle regioni Liguria e Toscana, da impiegare a favore della proroga delle agevolazioni fiscali per i soggetti interessati dalle eccezionali avversità atmosferiche verificatesi tra i mesi di ottobre e di novembre 2011 nel territorio delle Province di La Spezia, Massa Carrara, Genova, Livorno e nell'isola d'Elba.

La legge n. 11 del 2015 provvede a far confluire nel fondo, oltre alle maggiori entrate per il 2021 generate dal nuovo regime fiscale a favore della imprenditorialità giovanile, anche 7,7 milioni derivanti dalla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa concernenti rischi di navigazione e relative assicurazioni, al fine di coprire il completamento dell'attività di liquidazione del Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali in liquidazione coatta amministrativa (art. 1, comma 11-ter).

Una fattispecie di rifinanziamento del FISPE abbastanza inconsueta è riscontrata nella formulazione dell'art. 18 della legge n. 115 del 2015, in materia di adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea che, al comma 10, destina al FISPE l'esubero della copertura, a valere sul fondo speciale per quasi un decuplo della spesa in riferimento all'anno 2017, rispetto all'onere derivante dal cumulo delle prestazioni pensionistiche per coloro i quali abbiano svolto attività lavorativa anche per organizzazioni internazionali.

Da ultimo, l'art. 15 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 incrementa il Fondo per interventi strutturali di politica economica di 4,3 miliardi per l'anno 2017, 4,2 miliardi per l'anno 2018 e 3,3 miliardi a decorrere dal 2019, provenienti dal maggiore gettito ascrivibile all'incremento delle somme riscosse tramite i controlli automatizzati, grazie al potenziamento della riscossione e alle misure introdotte per il recupero dell'evasione fiscale.

Sono risorse che hanno concorso alla copertura della manovra 2017-2019, della quale il decreto costituisce parte integrante, nonostante il margine di incertezza insito in tali misure. La legge di bilancio per il 2017-2019, all'articolo 1, commi 624-625, nel rideterminare la dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, ha previsto, infatti, riduzioni per pari importi, sterilizzando la dotazione del decreto-legge 193.

IL FONDO DA RIPARTIRE PER ESIGENZE INDIFFERIBILI

Il Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi urgenti e indifferibili è stato istituito nel 2009 con il decreto-legge n. 5, articolo 7-quinquies, comma 1, al fine di assicurare il finanziamento di interventi urgenti e indifferibili, con particolare riguardo ai settori dell'istruzione e agli interventi organizzativi connessi ad eventi celebrativi. Fin dalla sua istituzione, rilevante è stata la scarsa chiarezza di distinzione tra risorse e destinazioni di parte corrente e di parte capitale, nonché la tendenza ad usare il fondo come una riserva di copertura al di fuori di una logica programmatoria, o comunque dei vincoli di utilizzo.

La norma prevede che l'assegnazione delle risorse sia disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale sono individuati gli interventi da finanziare e i relativi importi, indicando, ove necessario, le modalità di utilizzo delle risorse stesse, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che procederà con le opportune variazioni di bilancio.

Il Fondo mostra dotazioni in rapida crescita dal punto di vista finanziario, come si può osservare dalla tavola seguente, quasi sempre derivanti da entrate extratributarie, quali indennizzi o risarcimenti.

TAVOLA A.2

DOTAZIONI FINANZIARIE DEL FONDO PER LE ESIGENZE INDIFFERIBILI NEGLI ANNI 2009-2019

(in milioni)

anno	Competenza				Cassa			
	disegno di legge di bilancio	nota di variazione	assestamento	variazioni amministrative	disegno di legge di bilancio	nota di variazione	assestamento	variazioni amministrative
3071 - fondo da ripartire per il finanziamento di interventi urgenti e indifferibili								
2009	0	0	0	7	0	0	0	40
2010	0	2.044	0	-2.032	0	2.044	0	-2.044
2011	0	924	12	-908	0	924	12	-814
2012	24	1.120	0	-1.056	24	1.120	0	-1.054
2013	662	-662	0	0	662	-662	0	0
2014	0	0	0	0	0	0	0	0