

principio di addizionalità⁵ dell'intervento comunitario, disponibili nel Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

Il Fondo per le aree sottoutilizzate, risulta istituito dalla legge finanziaria per il 2003 (articoli 60, commi 3 e 61, comma 1 della legge 289 del 2002), attraverso l'unificazione di tutte le risorse nazionali già destinate:

- a) all'intervento straordinario nel Mezzogiorno;
- b) all'intervento ordinario nelle aree depresse;
- c) al fondo per l'imprenditoria giovanile;
- d) ai crediti d'imposta per investimenti e per nuove assunzioni.

Il Fondo è caratterizzato dalla disponibilità annuale di un volume di risorse aggiuntive nazionali definito e certo, assegnato in legge finanziaria, da una metodologia unitaria di verifica della programmazione delle risorse, secondo criteri di qualità eguali a quelli della politica di coesione comunitaria; da un sistema decisionale affidato a procedure rodiate di cooperazione istituzionale fra Stato e Regioni; dal ricorso a metodi premiali e di valutazione e verifica *ex post* dei risultati; dal progressivo bilanciamento degli interventi, attraverso il passaggio dai cosiddetti aiuti di Stato ad investimenti pubblici, materiali e immateriali, per la produzione di beni collettivi.

Il Fondo, in conclusione, accorpa e raggruppa le risorse nazionali finalizzate a garantire il principio di addizionalità della politica comunitaria di sviluppo delle aree sottoutilizzate.

La Sezione di controllo per gli affari internazionali e comunitari della Corte, con delibera n. 4 del 2008, ha osservato come "l'istituzione del Fondo per le aree sottoutilizzate ha consentito, da un lato, un'unitarietà nella gestione e nel monitoraggio delle risorse nazionali e comunitarie e, dall'altro, l'utilizzo dei meccanismi premiali anche al di fuori della programmazione comunitaria, nel cui ambito sono stati originariamente introdotti".

"Più precisamente" - prosegue la citata delibera - "la programmazione delle risorse comunitarie destinate al Mezzogiorno, è in tal modo raccordata con quella nazionale tramite l'aggiornamento del Quadro Finanziario Unico (QFU) che ripartisce la spesa in conto capitale fra macro aree e fonti finanziarie (risorse ordinarie, aggiuntive e nazionali). Parallelamente il

specificato nell'allegato II del Quadro Strategico Nazionale che fissa i livelli massimi del tasso di partecipazione nazionale per ciascun obiettivo.

⁵ Affinché le risorse comunitarie trasferite all'Italia per le finalità di riequilibrio territoriale possano essere considerate effettivamente addizionali rispetto al complesso degli interventi finanziati dall'Unione europea, il nostro Paese ai sensi del Regolamento CE 1260/1999 del 21 giugno si è impegnato a garantire, a pena della sospensione dei contributi stessi, a rispettare determinate percentuali di spesa in conto capitale a favore soprattutto delle aree ricomprese nell'obiettivo 1.

La predetta percentuale viene indicata nel Quadro Finanziario Unico, contenuto all'interno dei documenti programmatici elaborati annualmente dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione. All'interno del Quadro viene indicata la previsione complessiva della spesa per investimenti della Pubblica Amministrazione, distintamente per risorse comunitarie (e relativo cofinanziamento nazionale), risorse specifiche per le aree sottutilizzate e risorse ordinarie.

La verifica *ex-ante* del principio di addizionalità avviene attraverso un procedimento in contraddittorio con l'Unione europea, che prevede l'invio di uno specifico rapporto elaborato sulla base di una puntuale attività di analisi di tutte le informazioni utili e successiva costruzione di un apposito modello macroeconomico. Per il periodo 2007-2013 tale rapporto risulta approvato dalla Unione europea il 12 ottobre 2007.

Il Documento di programmazione economico - finanziaria relativo al periodo 2007-2011 quantificava in 29 miliardi le risorse comunitarie da utilizzare con programmi nazionali regionali e interregionali sulla base dell'accordo sulle prospettive finanziarie dell'Unione europea dell'8 dicembre 2005. In relazione a quanto sopra, le risorse nazionali a carico del bilancio dello Stato venivano commisurate, secondo una programmazione, anche essa settennale, in base ai normali tassi per quanto attiene al cofinanziamento mentre per le risorse afferenti il FAS, necessarie a garantire il principio di addizionalità, il citato documento stabiliva una misura media dello 0,6 per cento del Pil, in linea con la percentuale prevista negli anni precedenti.

sistema dei Conti pubblici territoriali (CPT) consente una maggior tempestività delle relative informazioni ed è in grado di fornire nuove e più articolate possibilità di analisi dei recenti andamenti della spesa in conto capitale nel settore pubblico allargato”.

La legge finanziaria per il 2007, all'art. 1, comma 863, prevedeva un incremento delle disponibilità del Fondo per le esigenze del nuovo periodo di programmazione comunitaria pari a complessivi 64.379⁶ milioni di euro (0,6 per cento del prodotto interno lordo stimato). Il predetto importo risultava ripartito in 100 milioni di euro a valere sugli esercizi 2007 e 2008, 500 milioni per il 2009 e 59.179 milioni indistintamente per i successivi esercizi.⁷

Successivamente la legge finanziaria per il 2008, art. 2, comma 537 ha provveduto a ripartire le risorse del FAS in modo dettagliato anche per gli esercizi successivi al 2009.

All'interno della nuova classificazione funzionale del bilancio dello Stato, introdotta a partire dall'esercizio finanziario 2008, la politica pubblica per lo sviluppo ed il riequilibrio territoriale trova rispondenza nella missione 28,⁸ interamente affidata al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, inserito all'interno del Ministero per lo sviluppo economico, in esito al processo di riordino delle competenze delle amministrazioni centrali dello Stato disposto con il DL n. 181 del 2006, convertito nella legge n. 233 del medesimo anno.

Il presente capitolo affronta, allora, di seguito le problematiche connesse con i tagli e le riduzioni apportate alle risorse complessivamente stanziati nel Fondo per le aree sottoutilizzate nel corso dell'esercizio 2008. Segue una dettagliata analisi del quadro contabile della missione 28 relativamente alle risultanze del rendiconto generale per il predetto esercizio: vengono infine trattate le modifiche intervenute nella organizzazione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione e i principali risultati raggiunti in relazione agli obiettivi contenuti nella direttiva ministeriale, dando atto, delle principali criticità nel perseguimento della complessiva politica pubblica di sviluppo e riequilibrio territoriale, evidenziate dalla più recente indagine svolta in materia dalla Sezione per gli affari comunitari e internazionali.

2. Riduzioni apportate al Fondo aree sottoutilizzate nell'esercizio 2008

Nel referto relativo al Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2007, la Corte sottolineava il fenomeno dell'utilizzo di risorse presenti nel Fondo per le aree sottoutilizzate, a copertura di maggiori spese derivanti da interventi normativi attuativi di politiche pubbliche ordinarie, non direttamente connessi con la missione concernente il riequilibrio territoriale, quale risultante dalle previsioni del quadro strategico nazionale.

Tale andamento risulta fortemente accentuato nell'esercizio 2008.

⁶ L'art. 1 comma 836 della legge finanziaria per il 2007 determinava le risorse del Fondo aree sottoutilizzate per l'intero ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013, in 64,4 miliardi di euro. La stessa legge finanziaria peraltro prevedeva già tagli ed accantonamenti per un totale di 4,9 miliardi di euro. Il CIPE, pertanto, con delibera n. 166 del 28 giugno 2007 rendendo in parte disponibili risorse rinvenienti dal precedente ciclo di programmazione 2002-2007 quantificava in diminuzione le disponibilità per il nuovo periodo nel minor importo di 63,27 miliardi di euro. Il CIPE, con la medesima delibera, in attuazione del Quadro Strategico Nazionale disponeva un primo riparto di massima delle predette disponibilità sulla base di direttrici prioritarie e di piani operativi di intervento.

⁷ Relativamente al ciclo di programmazione 2000-2006 il FAS veniva rifinanziato con dotazioni pluriennali (di regola triennali) nelle leggi finanziarie per i diversi esercizi di riferimento.

⁸ Il predetto stanziamento, come detto, non è esaustivo del totale delle risorse pubbliche impiegate per le finalità di riequilibrio territoriale. All'ammontare del Fondo per le aree sottoutilizzate vanno, infatti, aggiunte la quota assegnata all'Italia in sede di programmazione dei fondi strutturali comunitari e le risorse destinate al cofinanziamento dei relativi interventi. Sotto il profilo contabile tali somme confluiscono nel fondo di rotazione previsto dalla legge 16 aprile 1987, n. 183. Si rinvia pertanto al capitolo relativo all'esame degli andamenti dei fondi di rotazione per ulteriori specifici approfondimenti.

Nel corso dell'anno la complessiva disponibilità pluriennale di risorse stanziata nel Fondo per le aree sottoutilizzate, già quantificata in diminuzione dal CIPE, tenendo conto dei tagli apportati con la legge finanziaria per il 2007⁹, è stata oggetto di una serie di tagli e riduzioni ammontanti complessivamente a 12,97 miliardi di euro per il complessivo periodo settennale, in attuazione della normativa e per le finalità indicate nella tabella di seguito riportata.

**Riduzioni operate sul FAS e pre-allocazioni a valere sul Fondo Infrastrutture ex art. 6-quinquies
DL n. 112/2008**

<i>(milioni)</i>	
DISPOSIZIONI	Totale
DL n. 112/2008 art. 60, elenco 1, misure di stabilizzazione della finanza pubblica	7.972,490
Salvaguardia potere di acquisto delle famiglie - Esenzione ICI art. 5 DL n. 93/2008 (risorse ex art. 2 comma 538 legge finanziaria 2008 viabilità Sicilia-Calabria)	1.000,000
Salvaguardia potere di acquisto delle famiglie - Esenzione ICI art. 5 DL n. 93/2008 (risorse ex art. 2 comma 135 legge finanziaria 2008 "peronospora")	150,000
Riqualificazione energetica e del patrimonio edilizio art. n. 1 - comma 22 - legge finanziaria 2008 "riduzione legge n. 488/1992"	934,200
Art. 3, comma 158 legge finanziaria 2008	150,000
Art. 17 DL n. 90/2008 emergenza rifiuti Campania	450,000
Art. 4-bis, c. 8-9, DL n. 97/2008 servizio di gestione rifiuti ed igiene ambientale nei comuni area Convergenza con più di 500.000 abitanti	240,000
Finanziamento a favore dei Comuni di Roma e Catania DL n. 154/2008 art. 5, comma 3	640,000
Finanziamento Comuni e Servizio sanitario nazionale DL n. 154/2008 art. 6, comma 1	1.309,779
Agevolazioni tributarie Marche e Umbria DL n. 162/2008 art. 3, comma 2	67,000
DL n. 180/2008 Provvedimenti urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario	62,936
Totale Riduzioni	12.976,405

In dettaglio la stessa legge finanziaria per il 2008, già prevedeva una serie di riduzioni delle risorse presenti nel FAS rispetto all'ammontare delineato nel Quadro Strategico Nazionale per complessivi 1.084,2 milioni di euro, mentre i tagli disposti con normativa successiva e, in particolare con il DL n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008, ammontano a 11,892 miliardi.

Gli interventi finanziati tramite riduzioni del Fondo per le aree sottoutilizzate riguardano per la gran parte:

- misure per garantire il rispetto degli equilibri di finanza pubblica (7,97 miliardi),
- riduzione del carico fiscale per le famiglie (1,19 miliardi);
- interventi per fronteggiare crisi settoriali e territoriali (2,72 miliardi)¹⁰.

⁹ Confronta nota 5.

¹⁰ Le riduzioni operate sul FAS per il 2008 nel dettaglio sono state le seguenti:

- 7.972,49 milioni di euro per misure di stabilizzazione della finanza pubblica (art. 60, elenco 1 del DL n. 112/2008);
- 1.000 milioni di euro per dare copertura all'esenzione ICI (art. 5 DL n. 93/2008, conv. con modificazioni dalla legge n. 126/2008), modificando l'art. 2, comma 538 della legge n. 244/2007 (finanziaria per il 2008) che aveva assegnato tali risorse per interventi di viabilità alla Sicilia e alla Calabria;

I provvedimenti legislativi sopra indicati, non precisavano in dettaglio su quale ciclo di programmazione le predette riduzioni avrebbero dovuto operare. Anche in relazione a quanto sopra, il CIPE, al fine di assorbire in parte la riduzione delle disponibilità, con delibera n. 112 del 18 dicembre 2008, ha preliminarmente ritenuto di compensare parte dei tagli attraverso una rimodulazione della programmazione relativa al precedente ciclo settennale, 2000-2006, ormai in fase di chiusura, rendendo disponibili risorse ritenute non più utilizzabili in quella sede, per un totale pari a 2,44 miliardi.

La tabella di seguito riportata da atto delle maggiori disponibilità rinvenute da un esame degli andamenti del precedente ciclo di programmazione, derivanti perlopiù da risorse non assegnabili per scadenza dei termini, dal minor tiraggio rispetto alle previsioni di determinate misure, da rendicontazioni per un importo minore di quello assegnato, da revoche di contributi concessi.

Imputazione delle riduzioni del FAS al ciclo di programmazione 2000-2006

<i>(milioni)</i>	
Provvedimenti legislativi e delibere CIPE	Importi
DL 2 luglio 2007, n. 81 - Reintegro autorizzazioni di spesa e disaccantonamenti per l'anno 2007 delle somme accantonate ai sensi dell'articolo 1, comma 507 della legge n. 296/2006	404,449
Del. CIPE n. 50/07, punto 2.2 "Primo Reintegro accantonamenti premiali"	158,562
Del. CIPE n. 50/07, punto 5 "Disponibilità ulteriori per accantonamenti premiali a valere sulla delibera CIPE n. 179/06 al netto delle assegnazioni di cui alla Del. CIPE n. 50/07"	261,131
Assegnazioni programmatiche e accantonamenti	83,000
Riserva premiale nel settore sanitario non assegnabile in via definitiva dal Cipe	350,000
Riserva premiale nel settore idrico non assegnabile in via definitiva dal Cipe	180,000
Revoche a carico di Amministrazioni centrali per mancata assunzione di impegni ovvero programmazione in APQ	611,484
Disimpegni automatici a carico delle Regioni in applicazione di pregresse delibere	120,000
Risorse non impegnate ovvero programmate in APQ dalle Regioni	276,000
TOTALE	2.444,626

- 150 milioni di euro per dare copertura all'esenzione ICI (art. 5 DL n. 93/2008 cit.), modificando l'art. 2, comma 135 della legge n. 244/2007 che aveva assegnato tali risorse per combattere la peronospora in Sicilia;
- 934.2 milioni di euro per interventi di riqualificazione energetica e del patrimonio edilizio (art. 1 comma 22 della legge n. 244/2007 che ha disposto la sottrazione delle risorse occorrenti agli interventi di cui alla legge n. 488/1992);
- 150 milioni di euro (art. 3 comma 158 della legge n. 244/2007);
- 450 milioni di euro per interventi di emergenza rifiuti in Campania (art. 17 DL n. 90/2008, conv. con modificazioni dalla legge n. 123/2008);
- 240 milioni di euro per servizio gestione rifiuti ed igiene ambientale nei Comuni dell'area Convergenza con più di 500.000 abitanti (art. 4 bis, commi 8-9 del DL n. 97/2008, conv. con modificazioni dalla legge n. 129/2008);
- 640 milioni di euro per il finanziamento ai Comuni di Roma e Catania (art. 5, comma 3 DL n. 154/2008, conv. dalla legge n. 189/2008);
- 1.309,779 milioni di euro per integrare i minori introiti dei Comuni derivanti dal taglio ICI e per fronteggiare i maggiori oneri del SSN (art. 6, comma 1 del DL n. 154/2008 cit.);
- 67 milioni di euro per agevolazioni tributarie a favore delle Marche e Umbria (art. 3, comma 2 del DL n. 162/2008, conv. con modificazioni dalla legge n. 201/2008);
- 62,936 milioni di euro per provvedimenti urgenti per diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario (art. 4 del DL n. 180/2008).

I restanti 10,5 miliardi di riduzione sono stati posti a carico del nuovo ciclo di programmazione e spalmati sull'intero periodo settennale.

Tenendo conto anche delle cosiddette preallocazioni cioè di risorse presenti nel FAS, ma già specificatamente destinate per legge a determinati interventi¹¹, le tabelle di seguito riportate, pongono a raffronto il profilo programmatico delle risorse originariamente determinato dalla legge finanziaria per il 2008 (art. 2, comma 537) e le modifiche derivanti dalla delibera CIPE n. 112 del 2008.

Profilo finanziario delle risorse FAS (programmazione 2007-2013) determinato dall'art. 2 comma 537 legge finanziaria 2008

										<i>(milioni)</i>
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTALE
Programmazione 2007-2013	100,00	1.100,00	4.400,00	9.166,00	9.500,00	11.000,00	11.000,00	9.400,00	8.713,00	64.379,00

Profilo finanziario delle risorse FAS rideterminato dalla delibera CIPE n. 112 del 2008

							<i>(milioni)</i>
	2007	2008	2009	2010 *	2011	2012 e seguenti	TOTALE
Programmazione 2007-2013	100,000	300,000	1.361,352	6.495,755	5.503,893	40.113,000	53.874,000

*comprensivo dell'importo di 1.106 milioni di euro utilizzati con delibera CIPE n. 50/2007 a copertura di tagli disposti con precedenti atti normativi.

Le riduzioni e le preallocazioni hanno determinato dunque, per l'intero settennio di programmazione 2007-2013 una diminuzione delle disponibilità pari ad oltre 10 miliardi di euro (da 64,4 a 53,9 miliardi).

Mantenendo fermo il generale criterio di riparto e, il vincolo di destinare almeno l'85 per cento delle complessive disponibilità a interventi nel mezzogiorno i 53,9 miliardi di euro disponibili, risultano ripartiti tra:

- programmi regionali ed interregionali 27,026 miliardi;
- programmi nazionali 25,409 miliardi;
- ulteriori preallocazioni¹² ed altri interventi 1,533 miliardi.

Il DL 29 novembre 2008, n. 185 convertito nella legge n. 2/1999, recante "Misure urgenti per il sostegno alle famiglie lavoro occupazione e impresa", ridisegna in funzione anticrisi i contenuti del quadro strategico nazionale.

In particolare l'art.18, in considerazione della eccezionale crisi economica internazionale e della conseguente necessità della riprogrammazione nell'utilizzo delle risorse disponibili, demanda al CIPE, presieduto in maniera non delegabile dal Presidente del Consiglio dei

¹¹ Le cosiddette preallocazioni, per un totale di 3,69 miliardi riguardano:

- l'adeguamento prezzi (art. 1, comma 11, del DL n. 66/2007) 900 milioni;
- i contributi alla società Tirrenia navigazione (art.26 DL n. 85/2008) 390 milioni;
- il fondo investimenti delle Ferrovie dello stato (art.25 DL n. 85/2008) 1,440 milioni;
- Trenitalia s.p.a. (art.25 DL n. 185/2008) 1,440 milioni.

¹² Si tratta nella specie di interventi connessi con il credito di imposta per favorire l'occupazione di interventi per il recupero della viabilità secondaria in Calabria ed in Sicilia e di agevolazioni per le aree terremotate del Molise e della Provincia di Bari.

Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il compito di assegnare una quota delle risorse nazionali disponibili del Fondo per le aree sottoutilizzate, fermo restando il vincolo di destinare alle Regioni del Mezzogiorno l'85 per cento delle risorse:

- al Fondo sociale per occupazione e formazione, istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, nel quale affluiscono anche le risorse del Fondo per l'occupazione, nonché le risorse comunque destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali concessi in deroga alla normativa vigente e quelle destinate in via ordinaria dal CIPE alla formazione;
- al Fondo infrastrutture di cui all'art. 6-quinquies del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, anche per la messa in sicurezza delle scuole, per le opere di risanamento ambientale, per l'edilizia carceraria, per le infrastrutture museali ed archeologiche, per l'innovazione tecnologica e le infrastrutture strategiche per la mobilità;
- al Fondo per la competitività e lo sviluppo di cui all'art. 1, comma 841, della legge n. 296/2006, per il sostegno degli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione da parte delle imprese e dei centri di ricerca;

In attuazione della citata disposizione l'intera quota riservata ai progetti nazionali del Fondo per le aree sottoutilizzate è stata ripartita dal CIPE¹³ secondo il seguente schema:

- 4 miliardi di euro in favore del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione¹⁴;
- 12,356 miliardi di euro al Fondo infrastrutture¹⁵;
- 9,053 miliardi di euro al Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

I tagli al Fondo per le aree sottoutilizzate e, soprattutto la riprogrammazione per intero della destinazione della quota nazionale hanno comportato la sospensione di una serie di interventi alcuni dei quali previsti da specifiche disposizioni normative, già programmati nel Quadro Strategico Nazionale e meglio definiti con successive delibere del CIPE (recupero dei siti industriali inquinati, contratti di sviluppo del Mezzogiorno, estensione al Mezzogiorno del programma "Industria 2005", diffusione delle reti a banda larga, utilizzo di fonti rinnovabili per il risparmio energetico, avvio delle cosiddette zone franche urbane), per un totale di circa 3,6 miliardi di euro.

Al di là della verifica del riaffermato vincolo di destinazione di una elevata percentuale delle risorse in favore del Mezzogiorno, l'utilizzo di somme per finalità connesse alla attuazione di politiche ordinarie non espressamente finalizzate al riequilibrio territoriale, non appare coerente con il quadro complessivo di riferimento della programmazione unitaria e potrebbe porre a rischio il rispetto del principio di addizionalità¹⁶ delle risorse comunitarie finalizzate alle politiche di sviluppo regionale¹⁷.

¹³ Delibere del 28 dicembre 2008 e del 6 marzo 2009.

¹⁴ Istituito dall'art. 18, comma 1, lett. a, del DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito nella legge n. 2/2009, a seguito dell'intervenuto accordo tra lo Stato e le Regioni il Fondo in questione risulta costituito di risorse pari ad 8 miliardi di euro derivanti da:

- Risorse regionali a valere sul Fondo sociale europeo 2,65 miliardi di euro;
- Risorse già stanziata nella legge finanziaria per il 2009 e nel DL 185 2008 a 1,4 miliardi di euro;
- Risorse provenienti dal FAS, rese disponibili dalla citata delibera CIPE 3,95 miliardi di euro.

¹⁵ In data 6 marzo 2009 il CIPE ha approvato il programma infrastrutture strategiche 2009-2001.

¹⁶ La verifica del rispetto del principio di addizionalità ha luogo per ciascun ciclo di programmazione in tre momenti differenti: *ex ante* (cioè prima della approvazione della programmazione comunitaria), *in itinere* (31 dicembre 2001) e alla fine del periodo (30 giugno 2006).

Va altresì sottolineato, che il profilo programmatico della spesa in conto capitale derivante dal Quadro Strategico Nazionale, costituisce, un momento rilevante per la valutazione delle prospettive economiche territoriali, in particolare per il Mezzogiorno. Molte scelte operate nell'impostazione dei programmi costituiscono un significativo presupposto per lo sviluppo, com'è il caso dell'istruzione, delle politiche per l'innovazione e la ricerca, dell'impegno per un uso sostenibile delle risorse ambientali e per l'adeguamento delle infrastrutture. Sotto tale profilo l'utilizzo delle risorse della politica regionale a fini anticiclici, andrebbe maggiormente conciliato con la salvaguardia della strategia degli interventi di medio lungo periodo connessi all'attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

Relativamente all'esercizio 2008, inoltre, i tagli apportati al FAS per complessivi 1,423 miliardi, in ossequio alle nuove regole sulla copertura degli oneri all'interno del indebitamento delle pubbliche amministrazioni, tenendo conto del tasso stimato di spendibilità delle risorse nell'esercizio, hanno finanziato una maggior spesa di parte corrente pari a 456 milioni. Tale meccanismo, improntato a finalità prudenziali, non sembra abbia considerato le modalità con le quali, a seguito della programmazione sono state ripartite le disponibilità nel settennio, in modo progressivamente crescente, al dichiarato scopo di tener conto dell'effettiva capacità di spesa dell'amministrazione.

3. il Quadro finanziario contabile del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione relativo all'esercizio 2008

Per l'esercizio finanziario 2008, gli stanziamenti di competenza relativi alla missione 28, "sviluppo e riequilibrio territoriale", sono affidati in gestione interamente ed esclusivamente al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero per lo sviluppo economico.

Il quadro finanziario del predetto centro di responsabilità ricomprende, peraltro, due capitoli (8424 e 8371) con disponibilità esclusivamente in conto residui, inseriti nell'ambito della missione 17 "ricerca e innovazione." Si tratta nella specie di gestioni stralcio relative alla concessione di un finanziamento in favore della società RI MED, per il funzionamento del Centro internazionale di ricerca biologica avanzata ed i contributi per i programmi di ricerca e formazione, dell'Istituto superiore di studi storico filosofici di Napoli.

Cardine del principio di addizionalità è la netta separazione sul piano contabile delle risorse nazionali espressamente e intenzionalmente finalizzate a fini di riequilibrio delle differenze economico sociali esistenti tra i diversi territori di ciascuno stato membro e l'intervento ordinario in attuazione di altre politiche pubbliche che pure potrebbe impattare sulle realtà regionali svantaggiate.

Il Governo italiano, si è impegnato a garantire, a pena della sospensione dei contributi stessi a rispettare determinate percentuali di spesa in conto capitale a favore soprattutto delle aree ricomprese nell'obiettivo 1, la predetta percentuale viene indicata nel quadro finanziario unico, aggiornato di volta in volta nei documenti di programmazione economica per ciascun quinquennio. All'interno dei predetti documenti viene distintamente indicata la previsione complessiva della spesa per investimenti della pubblica amministrazione, distintamente per risorse comunitarie (e relativo cofinanziamento nazionale), risorse per aree sottillizzate e risorse ordinarie.

La verifica *ex-ante* del principio di addizionalità per il periodo 2007-2013 è avvenuta attraverso un complesso procedimento in contraddittorio con l'Unione Europea che ha visto l'invio di uno specifico rapporto elaborato sulla base di una puntuale attività di analisi di tutte le informazioni utili, e successiva costruzione di un apposito modello macroeconomico. Tale rapporto risulta approvato dalla UE il 12 ottobre 2007.

¹⁷ Secondo le previsioni contenute nel rapporto predisposto dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione per il 2009 la spesa pubblica in conto capitale indirizzata al Mezzogiorno risulterebbe per il 2008 pari al 34,5 per cento del totale, obiettivo inferiore alla prevista percentuale del 40 per cento ribadita nei documenti di programmazione, con un recupero nel 2009 in relazione dello slittamento semestrale del termine ultimo per la rendicontazione dei programmi comunitari afferenti il ciclo di programmazione 2000-2006. Problematico anche il raggiungimento dell'obiettivo minimale di destinare al Mezzogiorno una quota di investimenti pari almeno in percentuale all'incidenza della quota di popolazione, garantito solo attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari.

L'attribuzione alla missione 17 appare nella specie impropria trattandosi, in entrambi i casi, di interventi originariamente deliberati dal CIPE a valere sulle risorse all'epoca presenti nel Fondo per le aree sottoutilizzate. Ancor più inconferente la collocazione dei predetti capitoli nel programma 4, avente ad oggetto lo sviluppo e l'innovazione in ambito minerario ed industriale.

Su un totale di stanziamenti di competenza pari a 4,69 miliardi di euro, il Fondo per le aree sottoutilizzate rappresenta circa il 97 per cento delle disponibilità complessive.

Con riferimento alla classificazione funzionale del bilancio, come evidenziato anche nel referto relativo al rendiconto per l'esercizio 2007, le risorse presenti nel predetto fondo, allorché vengono trasferite secondo le normali modalità di gestione nei pertinenti capitoli ordinari di spesa del Ministero dello sviluppo economico o di altre amministrazioni, assumono la diversa classificazione di questi ultimi.

Quanto sopra determina difficoltà di raccordo tra il bilancio di previsione ed il rendiconto.

Una volta intervenuto, infatti, il riparto delle risorse presenti nel fondo, il mutamento di classificazione determina il rischio di una confusione con le risorse utilizzate nell'ambito delle ordinarie politiche pubbliche, per generali finalità di miglioramento della competitività dell'intero Paese e di sostegno al sistema produttivo, rispetto alle quali la politica di riequilibrio dovrebbe avere carattere esplicitamente aggiuntivo.

Considerato che il Fondo per le aree sottoutilizzate era stato istituito al fine di raggruppare e dare specifica evidenza a tutte le risorse nazionali finalizzate, in modo intenzionale, ad interventi di riequilibrio territoriale per garantire il principio di addizionalità, previsto in sede comunitaria per l'accesso ai fondi strutturali, appare necessario, nell'ambito della nuova classificazione funzionale individuare specifici sistemi di codifica che consentano di desumere, anche in sede di lettura del rendiconto l'ammontare delle risorse relative alla missione 28¹⁸.

Relativamente all'esercizio 2008 la missione 28 risulta articolata in tre programmi:

- politiche per il miglioramento territoriale delle strutture istituzionali territoriali che partecipano ai processi di coesione e sviluppo;
- politiche per il sostegno dei sistemi produttivi per il Mezzogiorno e le aree sottoutilizzate;
- politiche per l'infrastrutturazione territoriale per il Mezzogiorno e le aree sottoutilizzate;

con assegnazioni pari rispettivamente al 67, al 29 ed al 4,5 per cento dello stanziamento complessivo.

Tale riparto, riprende a livello contabile le decisioni contenute nel Quadro Strategico Nazionale, in merito all'opportunità in quella sede sottolineata di destinare circa il 65 per cento delle disponibilità del FAS alla realizzazione di infrastrutture, il 30 per cento al sostegno delle attività produttive ed il restante 5 per cento ad azioni di sistema volte a migliorare la capacità decisionale, programmatica e operativa delle amministrazioni coinvolte nei diversi interventi.

La suddivisione in tre diversi programmi si è rivelata peraltro, fonte di complicazioni sul piano gestionale in relazione alle unitarie modalità di gestione sostanzialmente indifferenziata

¹⁸ Al riguardo l'articolo 14 della legge 18 giugno 2009, n. 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile" demanda al Ministro dell'economia e delle finanze il compito di definire le modalità e le procedure necessarie a garantire l'effettiva tracciabilità dei flussi finanziari originariamente stanziati nel Fondo per le aree sottoutilizzate.

delle risorse presenti nel FAS, affidata del resto ad una medesima struttura amministrativa con procedure unificate.

In corso d'esercizio i tagli apportati al Fondo per le aree sottoutilizzate previsti in modo indistinto dai vari interventi normativi citati, hanno determinato una situazione di tensione su alcuni capitoli e di fatto imposto una gestione complessiva delle disponibilità.

Anche in relazione alle predette difficoltà, il bilancio di previsione per l'esercizio 2009 prevede una articolazione della missione 28 in un unico programma, con conseguente riunificazione delle risorse facenti capo al Fondo per le aree sottoutilizzate in un unico capitolo di bilancio.

Le incongruenze della classificazione adottata nell'esercizio 2008, sono del resto testimoniate dalla decisione di imputare tutte le spese di funzionamento del Dipartimento, compresa la corresponsione delle retribuzioni al personale, al primo programma, pur essendo la struttura complessivamente ed indistintamente impegnata alla realizzazione per intero di tutti gli obiettivi rientranti nella missione 28¹⁹.

Premesso quanto sopra, gli stanziamenti iniziali previsti all'interno della legge di bilancio facenti capo ai tre capitoli in cui si articola il Fondo per le aree sottoutilizzate, ammontanti complessivamente a 4,543²⁰ miliardi di euro²¹, hanno subito in corso di esercizio 2008 tagli e riduzioni per un totale di 1,423 miliardi²².

Sulla residua disponibilità il Dipartimento per le politiche di sviluppo e la coesione, in relazione alle diverse richieste pervenute e della positiva istruttoria esperita, ha formulato 7 richieste di variazione di bilancio per complessivi 1.074,6 milioni di euro. Tali richieste sono state accolte solo parzialmente per la minor somma di 594,2 milioni. La tabella di seguito riportata individua in dettaglio, i singoli provvedimenti di variazione e le Amministrazioni destinatarie delle assegnazioni.

¹⁹ Tale decisione deriva probabilmente da una malintesa interpretazione della denominazione del programma 1 che nel riferirsi al miglioramento delle strutture che partecipano ai processi decisionali ha ad oggetto le Amministrazioni destinatarie degli interventi programmati e non già le stesse strutture del dipartimento. Le spese di funzionamento, del resto sono, come ovvio, poste a carico di capitoli ordinari di bilancio diversi da quelli in cui è ripartito il Fondo per le aree sottoutilizzate. Nell'esercizio 2008, all'interno del quadro contabile del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione non è più presente la missione 32 alla quale nella riclassificazione del rendiconto 2007 veniva imputata una modesta percentuale di spesa (0,4 per cento da intendere quale contributo all'attività di governante e indirizzo politico assicurata dal personale appartenente alla struttura). L'incongruenza di tale imputazione era già stata segnalata dalla Corte nel referto relativo al Rendiconto per il predetto esercizio 2007.

²⁰ Gli stanziamenti di competenza sui capitoli riconducibili al Fondo per le aree sottoutilizzate non distinguono le risorse sulla base dei diversi periodi di programmazione comunitaria; ne deriva un'evidente difficoltà gestionale ed un difficile raffronto tra i dati contabili e quelli relativi alla programmazione delle risorse.

²¹ Nel bilancio a legislazione vigente le disponibilità del FAS erano calcolate in 2,947 miliardi di euro. Tale importo è stato successivamente rivisto tenendo conto delle modifiche in riduzione apportate dall'art. 47 del DL n. 147/2007, da quelle in aumento previste all'interno della legge finanziaria (art. 71, comma 1 larga banda per il Mezzogiorno, articolo 120 - rideterminazione in aumento e costituzione del fondo per il credito all'occupazione, nonché in relazione al rifinanziamento di interventi previsti nella tabella d ed alla rimodulazione della tabella f). Rispetto allo stanziamento iniziale dell'esercizio 2007 si rileva un aumento pari a 262,2 milioni di euro.

²² A tale importo vanno aggiunti i tagli disposti nello stesso articolato della legge finanziaria per il 2008 fino a raggiungere un ammontare complessivo di riduzioni rispetto alle disponibilità previste nel Quadro Strategico Nazionale pari a 2,173 miliardi di euro.

Movimenti FAS per Amministrazione beneficiaria - 2008*(valori assoluti)*

Amministrazione beneficiaria	RS	CP	CS
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	202.297.112,00	224.044.000,00	(**) 426.341.112,00
MINISTERO AFFARI ESTERI	2.760.000,00	1.700.000,00	8.360.000,00
MINISTERO AMBIENTE		170.700.000,00	170.700.000,00
MINISTERO BENI CULTURALI	5.900.000,00	10.060.000,00	15.960.000,00
MINISTERO ECONOMIA E FINANZE - DT	2.455.836,00	545.000,00	3.000.836,00
MINISTERO ECONOMIA E FINANZE - SVILUPPO ITALIA	225.000.000,00	100.000.000,00	515.000.000,00
MINISTERO INFRASTRUTTURE	90.000.000,00	7.500.000,00	37.500.000,00
MINISTERO INTERNO		70.000.000,00	110.000.000,00
MINISTERO POLITICHE AGRICOLE	1.000.000,00	355.000,00	1.355.000,00
MINISTERO SALUTE		500.000,00	500.000,00
MINISTERO SOLIDARIETA' SOCIALE		1.000.000,00	1.000.000,00
MINISTERO SVILUPPO ECONOMICO	1.700.000,00	5.000.000,00	3.000.000,00
MINISTERO SVILUPPO ECONOMICO - DPS	811.859.245,83	2.800.000,00	(*) 2.119.479.097,00
MINISTERO TRASPORTI	48.000.000,00		7.500.000,00
TOTALE COMPLESSIVO	1.390.972.193,83	594.204.000,00	3.419.696.045,00

(*) di cui 446.782.482,00 trasferiti oltre il termine utile per l'emissione di ordinativi di pagamento.

(**) di cui 233.000.00,00 trasferiti oltre il termine utile per l'emissione di ordinativi di pagamento.

Anche relativamente all'esercizio 2008, alcuni dei decreti di variazione sopra evidenziati sono stati perfezionati oltre i termini stabiliti per l'utilizzo della cassa vanificando in tal modo la disponibilità della liquidità appositamente trasferita²³.

Su un piano più generale si rileva particolarmente complessa la ricostruzione dei movimenti contabili relativi al Fondo per le aree sottoutilizzate al quale si è fatto ricorso sia per il conseguimento delle finalità proprie della politica di riequilibrio, sia per finanziare interventi ricompresi in altre politiche pubbliche sulla base di specifici provvedimenti di spesa che dispongono "a copertura" l'impiego di quota parte delle risorse previste nel Fondo stesso.

In ossequio al principio di chiarezza delle scritture contabili sarebbe, allora, auspicabile che il rendiconto fornisse un'adeguata e immediata informativa in merito alle modalità di utilizzo del Fondo distinguendo i trasferimenti disposti per il perseguimento delle finalità proprie, dalle risorse "distolte" a copertura di altre finalità.

Si tratta di una problematica analoga a quella più volte segnalata dalla Corte in merito alla non agevole tracciabilità a consuntivo della effettiva destinazione di risorse finanziarie originariamente allocate in specifici capitoli di bilancio, tenuto conto della vigente legislazione di spesa.

Con riferimento alla gestione delle altre voci del quadro contabile del Dipartimento, va segnalata la movimentazione del capitolo 8396, concernente l'attuazione degli accordi di programma quadro. A fronte di uno stanziamento iniziale di 2,06 miliardi, risultano impegnate risorse per 609 milioni e effettuati pagamenti per un importo pari a 1,6 miliardi come indicato nei seguenti prospetti.

²³ Ricadono in questa tipologia il d.m. n. 12532/08 e il d.m. n. 141355/08 emessi il per un ammontare complessivo di competenza pari a 118,47 milioni di euro.

Impegnato Capitolo 8396 Accordi Di Programma Quadro (APQ) - 2008

Beneficiario	(valori assoluti)
ABRUZZO	21.472.042,25
BASILICATA	25.113.739,81
CALABRIA	93.500.021,76
CAMPANIA	196.895.087,66
EMILIA ROMAGNA	9.523.153,20
FRIULI VENEZIA-GIULIA	1.548.902,77
LAZIO	29.141.875,17
LIGURIA	17.614.642,25
LOMBARDIA	2.850.696,83
MARCHE	8.621.604,05
MOLISE	22.434.790,22
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	1.713.542,10
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	856.573,03
PIEMONTE	10.364.612,29
PUGLIA	88.993.272,90
TOSCANA	19.368.815,75
UMBRIA	8.779.095,75
VAL D'AOSTA	174.138,12
VENETO	10.470.526,57
COMMISSARIO DELEGATO SARNO	19.600.497,50
COMMISSARIO DELEGATO TEATRO SAN CARLO	20.000.000,00
Totale complessivo	609.037.629,98

Pagamenti effettuati sul capitolo 8396 - Accordi di Programma Quadro (APQ) - 2008

Beneficiario	Competenza	Residui	Totale complessivo
COMMISSARI DELEGATI)	39.600.497,52		39.600.497,52
PROV. AUT. DI BOLZANO		5.950.698,00	5.950.698,00
PROV. AUT. DI TRENTO		2.406.668,50	2.406.668,50
ABRUZZO		87.729.439,98	87.729.439,98
BASILICATA		85.002.447,30	85.002.447,30
CALABRIA	65.999.611,00	30.462.873,48	96.462.484,48
CAMPANIA	89.260.044,69	79.377.546,80	168.637.591,49
EMILIA ROMAGNA	3.689.319,48	378.547,47	4.067.866,95
FRIULI VENEZIA GIULIA		11.016.910,00	11.016.910,00
LAZIO		40.938.567,21	40.938.567,21
LIGURIA		24.470.672,52	24.470.672,52
LOMBARDIA		65.691.406,00	65.691.406,00
MARCHE	4.130.675,31	238.897,40	4.369.572,71
MOLISE		79.931.444,33	79.931.444,33
PIEMONTE		52.002.305,00	52.002.305,00
PUGLIA		417.971.595,00	417.971.595,00
SARDEGNA		168.856.605,05	168.856.605,05
SICILIA		141.041.288,90	141.041.288,90
TOSCANA		19.474.153,41	19.474.153,41
UMBRIA		24.401.728,86	24.401.728,86
VAL D'AOSTA		4.740.653,79	4.740.653,79
VENETO		55.235.403,00	55.235.403,00
Totale complessivo	202.680.148,00	1.397.319.852,00	1.600.000.000,00

Non risultano utilizzate, per mancanza della adozione della prevista delibera CIPE, concernente la individuazione dei destinatari, le risorse pari a 50 milioni di euro stanziati sui capitoli 8352 e 8430, per favorire lo sviluppo delle zone franche urbane.

Con riferimento alle spese di funzionamento, risulta estinto il debito contratto nel 2005 nei confronti di Consip, in relazione ad uno stanziamento aggiuntivo disposto con la legge di assestamento del bilancio a valere sul fondo per l'estinzione dei debiti pregressi.

Come meglio evidenziato nel successivo paragrafo, relativo all'organizzazione, la gestione contabile delle risorse di parte corrente rientranti nel quadro previsionale del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, è stata effettuata tramite gestione unificata da parte della Direzione generale per i servizi interni, inserita all'interno del Dipartimento per la regolazione dei mercati.

Il Dipartimento ha gestito direttamente esclusivamente le somme necessarie alla formazione del personale, con particolare riguardo alla conoscenza delle lingue straniere, e ad alcuni interventi di manutenzione degli immobili e di funzionamento della biblioteca.

La Corte sottolinea a tal proposito, la particolarità di capitoli di bilancio suddivisi in piani gestionali affidati in gestione a diversi Centri di Responsabilità.

Complessivamente l'attività contrattuale svolta nel 2008 dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, si è sostanziata nella assunzione di impegni pari a circa 5 milioni di euro, utilizzati a fronte di procedure negoziate con i fornitori e, in parte minore tramite spese in economia.

Particolarmente critica la gestione delle spese per missioni (sia in ambito nazionale che internazionale) in relazione alla scarsità delle risorse disponibili, che ha determinato, tra l'altro, il pagamento di interessi passivi alle banche per ritardati rimborsi di somme impiegate tramite carte di credito aziendali.

4. L'assetto organizzativo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione

Per l'intero esercizio 2008 il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, ha operato sulla base dell'assetto organizzativo delineato dal d.P.R. 14 novembre 2007, n. 225, emesso in attuazione dell'art. 1, comma 4 della legge finanziaria 2007 (legge n. 292/2006)²⁴.

Con il citato regolamento che estendeva il modello dipartimentale all'intera struttura ministeriale, il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione ha, in definitiva, mantenuto le competenze già esercitate presso il Ministero dell'economia e delle finanze in materia di programmazione, coordinamento, attuazione e verifica degli interventi per lo sviluppo e la coesione economica, sociale e territoriale, attraverso l'esercizio di tutte funzioni attribuite dalla legge in materia di politica regionale unitaria, nazionale e comunitaria.

Alla predetta struttura, il citato regolamento demanda altresì l'attività di vigilanza, attribuita al Ministero dello sviluppo economico dall'articolo 1, commi 460-463 della legge finanziaria 2007²⁵, nei confronti della società "Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A."

²⁴ La citata disposizione prevedeva una riduzione degli uffici di livello dirigenziale pari al 10 per cento di quelli di prima fascia e del 5 per cento di quelli di secondo livello, l'eliminazione delle duplicazioni organizzative e la gestione unitaria del personale e dei servizi comuni anche attraverso l'uso di tecnologie informatiche avanzate.

²⁵ Ai sensi dell'art. 1, comma 461, della legge finanziaria 2007 alla società originariamente denominata "Sviluppo Italia spa" doveva tra l'altro procedere ad un piano di riordino comprendente la dismissione della gran parte delle

A livello organizzativo il Dipartimento viene articolato in quattro direzioni generali, ciascuna delle quali comprendente un numero di uffici di livello dirigenziale di seconda fascia di seguito indicato:

- a) Direzione generale studi e statistiche (5 uffici dirigenziali);
- b) Direzione generale per le politiche dei fondi strutturali comunitari (9 uffici dirigenziali);
- c) Direzione generale per le politiche di sviluppo territoriale e le intese istituzionali di programma (8 uffici dirigenziali);
- d) Direzione generale per la programmazione e gestione delle risorse nazionali di politica regionale (7 uffici dirigenziali).

Alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, opera il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici di cui all'articolo 3, comma 5, del d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430.

Per specifiche esigenze di consulenza, studio ricerca e coordinamento nelle materie di competenza, sono assegnati al Dipartimento fino a due posti di funzione di livello dirigenziale generale per l'esercizio dei relativi compiti.

Costituiscono inoltre articolazione del Dipartimento tre uffici di livello dirigenziale non generale.

In ottemperanza al principio di evitare duplicazioni organizzative e di concentrare in un unico livello le attività di gestione del personale e di acquisto di beni strumentali, alla direzione generale per le politiche regionali, viene affidato il compito di soprintendere alla organizzazione delle risorse umane ed all'acquisto dei beni e servizi, necessari al funzionamento del Dipartimento limitatamente agli aspetti caratterizzati da elevata specificità, ferme restando le competenze generali in materia attribuite, in deroga al modello dipartimentale, alla direzione generale per i servizi interni inserita nel Dipartimento per la regolazione del mercato.

Con il DL 16 maggio 2008, n. 85, convertito nella legge n. 121 del 2008, al Ministero dello sviluppo economico, sono attribuite le competenze già svolte dal Ministero per il commercio con l'estero (art. 1, comma 2) e quelle relative al Ministero delle comunicazioni (art. 1, comma 7).

Il nuovo assetto organizzativo risulta completato in data 28 novembre 2008 con l'emanazione del d.P.R. n. 197, che approva il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero, in attuazione della disposizione contenuta nell'art. 16 del citato DL finalizzato tra l'altro ad assicurare un'ulteriore riduzione del 20 per cento della spesa di funzionamento comprensiva di quella relativa agli uffici originariamente appartenenti al ministero e di quelli trasferiti.

A livello centrale il Ministero viene articolato in 4 dipartimenti che accorpano anche gli uffici incaricati di svolgere le funzioni dei ministeri soppressi.

Rispetto al precedente ordinamento, i compiti di gestione delle risorse umane e strumentali vengono affidate ad una nuova direzione generale, non inserita in alcuno dei dipartimenti esistenti.

Il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, viene ridenominato "Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica" e risulta articolato in 3 direzioni generali:

- Direzione generale per la politica regionale unitaria comunitaria (14 uffici);
- Direzione generale per la politica regionale unitaria nazionale (12 uffici);

società controllate e la cessione, anche per il tramite di una società veicolo, delle partecipazioni di minoranza acquisite.

- Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali (11 uffici).

Le prime due accorpano gli uffici in precedenza incaricati di svolgere i compiti istituzionali in materia di politiche per il riequilibrio territoriale, mentre la terza continua a svolgere le competenze in materia d'incentivi alle imprese, prima espletate all'interno del soppresso Dipartimento per la competitività.

Al netto della nuova direzione generale gli uffici dirigenziali del dipartimento vengono quindi ridotti di due di livello dirigenziale generale e di 3 di livello inferiore (28 anziché 31).

L'accorpamento nel nuovo Dipartimento, della direzione generale per gli incentivi alle imprese, se da un lato accentua e consolida il pieno inserimento della struttura nel Ministero per lo sviluppo economico, dall'altro attribuisce al Dipartimento nel suo complesso, compiti di natura operativa, connessi con la gestione di singole misure incentivanti, a fronte di una missione istituzionale da sempre incentrata esclusivamente sulla attività di programmazione e di supporto e alla elaborazione di politiche pubbliche in materia di sviluppo e riequilibrio territoriale. Significativo in tal senso, il nuovo nome attribuito alla struttura che sottolinea una competenza che va al di là della sola elaborazione delle politiche pubbliche.

Il personale in servizio presso il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica ammonta a 335 unità, compreso quello assegnato alle unità di valutazione collocate funzionalmente alle dipendenze del capo Dipartimento e, i consiglieri ministeriali incaricati di seguire specificatamente le attività di competenza della struttura.

Permane, nonostante l'intervenuta riduzione di organico una lieve scopertura negli uffici dirigenziali di seconda fascia.

Come evidenziato nel successivo paragrafo, i frequenti mutamenti organizzativi e la rotazione negli incarichi dirigenziali, derivante dall'insediamento del nuovo Governo, hanno inciso in minima parte sulla funzionalità complessiva dell'apparato che ha svolto con sostanziale continuità d'indirizzi operativi, i propri compiti istituzionali.

Sotto il profilo organizzativo, sono stati risolti i problemi relativi alla definitiva regolazione dei rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze, presso il quale il dipartimento era inserito fino al 2007. Il Dipartimento continua peraltro ad avvalersi dei sistemi informativi in uso presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con oneri a carico del bilancio del predetto Ministero.

Permangono viceversa, talune problematiche di raccordo in relazione alla gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate movimentato tramite decreti di variazione di bilancio, effettuate dal Ministro dell'economia e delle finanze su richiesta del Dipartimento, testimoniato dai tempi talvolta lunghi per la conclusione della procedura, dalla tardiva messa a disposizione delle risorse in alcuni casi non utilizzabili nel corso dell'esercizio e dal mancato accoglimento di alcune delle richieste formulate.

5. La programmazione delle attività ed i più significativi risultati della gestione 2008

Relativamente all'esercizio 2008, il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione ha operato sulla base della direttiva emessa, dal Ministro il 27 marzo e registrata alla Corte dei conti il successivo 9 aprile.

Il cambio di Governo e l'intervenuto riaccorpamento, nel Ministero dello sviluppo economico, delle competenze in precedenza svolte da altri due dicasteri, del commercio

internazionale e delle comunicazioni, non ha comportato un cambiamento degli indirizzi strategici e degli obiettivi operativi.

In relazione a quanto sopra va, in questa sede ribadita, l'esigenza di una rivisitazione dell'attuale circuito di programmazione e controllo²⁶, volta da ad ampliare l'orizzonte temporale della pianificazione delle attività, anche al fine di evitare il ripetersi ogni anno di periodi non coperti dalla programmazione, in relazione ai tempi tecnici per la emanazione del predetto documento che interviene di regola, dopo il primo trimestre dell'esercizio. Sotto altro profilo la conferma della precedente pianificazione, testimonia come nella prassi la direttiva, rappresenta la mera fotografia delle competenze istituzionali del Ministero e degli obiettivi previsti nella normativa vigente, senza contenere reali priorità d'azione e coerenti interventi operativi.

Del resto, come evidenziato, la reale programmazione delle risorse presenti nel Fondo per le aree sottoutilizzate, avviene attraverso procedure e canali che coinvolgono diversi soggetti istituzionali, relativamente ai quali il Ministero ha il compito di assicurare tempestivamente il necessario supporto tecnico ed amministrativo.

Alla direttiva per l'azione amministrativa residua il compito di assicurare il tempestivo svolgimento delle attività istituzionali e di assicurare il buon funzionamento della struttura, attraverso una opportuna organizzazione delle risorse umane e strumentali, all'interno di un quadro complessivo caratterizzato da momenti di forte tensione sui relativi capitoli di bilancio.

L'articolazione della missione 28 in tre distinti programmi, di fatto gestiti in modo unitario e promiscuo dalla struttura, ha appesantito il contenuto della direttiva, senza però determinare, la individuazione di una graduazione degli obiettivi in funzione della loro importanza.

L'attribuzione di risorse ai tre distinti programmi, con particolare riferimento a quelle strumentali, appare come una mera ricostruzione teorica basata sul differente impatto economico degli interventi, piuttosto che su una valutazione dell'effettivo impiego di risorse e di personale per la loro singola e separata gestione.

Lo stesso contenuto della direttiva, che nella premessa dedica ampio spazio alla individuazione del quadro di riferimento e delle priorità politiche sulla base dei contenuti del Quadro Strategico Nazionale, risulta nei fatti superato dal mutamento di scenario e dalla nuova programmazione delle risorse presenti nel FAS.

A tutt'oggi non risulta ancora conclusa la procedura per la verifica degli obiettivi da parte del SECIN.

Sulla base dell'istruttoria condotta in contraddittorio con l'amministrazione, emergono le seguenti risultanze gestionali.

Nel corso del 2008 il DPS, è stato impegnato per dare seguito alle tre linee di intervento strategico previste dalla Direttiva del Ministro finalizzate:

- a) all'avvio, nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale, delle politiche sostenute con risorse aggiuntive nazionali e comunitarie nel periodo di programmazione 2007-2013;
- b) al coordinamento dei programmi e monitoraggio delle risorse relative al sostegno dei sistemi produttivi;
- c) al miglioramento del processo decisionale in materia di programmazione economica degli investimenti infrastrutturali.

²⁶ In tale direzione si pone il recente schema di d.lgs. attuativo delle previsioni contemplate nella legge n. 15/2009.

In relazione al primo obiettivo, l'attività si è caratterizzata per l'avvio operativo della programmazione 2007/2013, relativamente a tutti i programmi previsti per i quali, sono stati formalmente definiti, in linea con la tempistica prevista dal Regolamento CE 1083/06, i criteri di ammissibilità e di selezione degli interventi.

Nonostante la realizzazione di tutte le attività previste per l'operatività del "Comitato Nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria" tale organismo non si è potuto riunire in conseguenza della mancata formalizzazione del nuovo quadro finanziario delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate.

La Direzione generale Fondi Strutturali, è stata impegnata nell'avvio delle attività necessarie all'operatività del Programma Operativo Nazionale *Governance* e assistenza tecnica 2007-2013, relativamente al quale il Dipartimento è stato individuato come Autorità di gestione e di certificazione.

L'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (autorità di Audit dei programmi Pon Governance – AT, Pon Ricerca e Competitività, Pon Energie rinnovabili e risparmio energetico e Pon Attrattori culturali, naturali e turismo), ha completato la presentazione alla Commissione della strategia di azione, relativamente a tutti i programmi di pertinenza.

Con riferimento alla gestione delle risorse presenti nel FAS, l'azione del Dipartimento è stata fortemente condizionata dagli esiti della rideterminazione del riparto dei fondi, che ha reso di fatto inutile l'attività di definizione della *governance* delle Intese e degli Accordi di Programma Quadro (APQ), che si era già tradotta nelle redazioni di schemi da sottoporre all'approvazione del CIPE e che dovrà essere completamente rimodulata nel corso del 2009.

Dal lato del "Coordinamento dei programmi e monitoraggio delle risorse, relative al sostegno dei sistemi produttivi", l'Amministrazione ha proseguito l'attività di verifica dell'utilizzo delle risorse FAS assegnate alle Amministrazioni centrali, Enti ed Agenzie nel precedente periodo di programmazione, con particolare riguardo a quelle destinate al sostegno dei sistemi produttivi. A tale scopo ha esaminato nei termini previsti tutti i programmi prodotti dalle amministrazioni centrali relativi a ricerca e competitività, ha dato seguito a tutte le variazioni di bilancio dei fondi FAS, destinati al sostegno dei sistemi produttivi ed ha prodotto la prevista reportistica "dedicata", nell'ambito della banca dati unitaria QSN.

Il controllo e la verifica degli interventi realizzati con i fondi per le aree sottoutilizzate dalle amministrazioni centrali e regionali hanno comportato, lo sviluppo di un'analisi integrata delle performance delle amministrazioni, l'individuazione e la definizione di indicatori di efficienza degli interventi.

Al fine di migliorare i sistemi per la previsione della spesa per investimenti pubblici, sono state implementate le attività di riclassificazione, la correzione e integrazione delle banche dati esistenti. Sono state quindi prodotte elaborazioni statistiche, banche dati e *slides* di presentazione dei risultati utili, sia all'elaborazione semestrale sulla previsione della spesa che all'integrazione di dati presenti su banche dati diverse.

La realizzazione di un sistema di monitoraggio unitario delle azioni realizzate con fondi per le aree, ha visto l'avvio operativo del sistema contabile "trasferimenti FAS", la disponibilità del sistema di monitoraggio e la realizzazione della reportistica.

E' proseguita, infine, nel corso del 2008, l'attività di realizzazione del previsto set di cartografia tematica sulle Regioni del Mezzogiorno, consistente nella realizzazione di un Quaderno di cartografia, tramite un portale *web* che consenta la consultazione di dati georeferenziati con possibilità di creare mappe personalizzate.