

euro e 18 milioni per ciascuno degli anni 2008 e 2009 per la concessione, da parte del Ministero della salute, di finanziamenti finalizzati alle regioni meridionali ed insulari.

Lo stato di attuazione evidenzia, dopo l'espletamento del bando, l'approvazione dei progetti con d.m. 13/7/2007 (per un ammontare finanziato pari a 42 milioni agli IRCCS e 20,9 alle regioni) e l'avvio delle attività nel 2008: sono stati già erogati, complessivamente, finora circa 55 milioni di euro.

Relativamente alle risorse destinate ai giovani ricercatori, il bando relativo all'esercizio 2007 è stato espletato e le procedure sono terminate durante il 2008. Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ha quindi pubblicato l'elenco dei 40 progetti ritenuti idonei dall'apposito comitato di valutazione e dalla commissione della ricerca sanitaria dei quali, sulla base delle risorse disponibili, sono stati finanziati i primi 26 progetti per un importo complessivo di circa 15 milioni. Il Bando per giovani ricercatori per l'anno 2008, che mette a disposizione circa 28,8 milioni di euro, è stato pubblicato il 29 dicembre 2008 e la raccolta dei progetti è terminata il 24 marzo.

Quanto infine alla ricerca finalizzata ordinaria, il bando relativo all'esercizio 2007, che metteva a disposizione risorse per 77 milioni di euro, ha trovato piena attuazione.

Le proposte dei programmi strategici e dei progetti ordinari, pervenute nel termine, e con le modalità indicate nel bando, sono state ammesse a valutazione previa verifica, da parte della commissione, della rispondenza alle finalità generali e specifiche previste dal bando.

Sono quindi stati ammessi a finanziamento 73 progetti presentati dagli IRCCS per 38,6 milioni di euro, 30 progetti proposti dalle regioni, per 23,6 milioni di euro, 4 progetti presentati dagli Istituti zoo-profilattici sperimentali per 2,9 milioni di euro, 5 progetti presentati dall'Istituto Superiore di Sanità per 9,2 milioni di euro, 2 progetti dall'ISPELS (Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro) per 0,4 milioni di euro e 3 progetti dall'Agenzia per i servizi sanitari per 2,4 milioni di euro.

Il bando per la ricerca finalizzata 2008, pubblicato il 12 dicembre 2008, è scaduto a marzo 2009.

Ulteriori risorse finalizzate alla ricerca sanitaria provengono dalla quota del 5 per mille dell'IRPEF il cui ammontare relativo all'anno 2006 (46,7 milioni di euro) è stata impegnata e ripartita tra i singoli beneficiari individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze aventi diritto.

Tali risorse, il cui pagamento è stato effettuato solo nel 2008, dovranno essere utilizzati dagli enti beneficiari per le attività di ricerca sanitaria. In particolare, gli IRCCS sono tenuti a finanziare con questo contributo la ricerca corrente; le attività svolte andranno rendicontate sia dal punto di vista economico che scientifico con le stesse modalità della ricerca corrente.

Nell'ambito del programma "Ricerca nel settore della sanità pubblica" apposite risorse sono infine destinate a specifici progetti di ricerca (ricerca sul vaccino HIV; Adroterapia; Procreazione medicalmente assistita; Rete intranet I.R.C.C.S.) e all'attività di enti e fondazioni (Fondazione IMGN; Parco della salute e Nuove Molinette di Torino; Casa sollievo della sofferenza; I.M.E. - Istituto Mediterraneo di Ematologia; Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti ed il contrasto delle malattie della povertà; Commissione nazionale per la vigilanza ed il controllo sul *doping*).

5.4. Programma “ricerca in materia ambientale” di competenza del Ministero dell’Ambiente e delle tutela del territorio e del mare

Nel programma, che fa capo essenzialmente alla Direzione per la ricerca ambientale e lo sviluppo⁷², si iscrivono le risorse finalizzate a valorizzare e promuovere la ricerca scientifica nonché a promuovere e realizzare progetti per lo sviluppo di tecnologie sostenibili nei settori dell’energia, dei trasporti e dell’agricoltura.

In tale ambito, anche alla luce degli obiettivi strategici indicati nella direttiva per l’azione amministrativa per il 2008, l’analisi si è soffermata sulle strategie finalizzate alla riduzione di emissioni e allo sviluppo di tecnologie innovative e di sviluppo sostenibile e nella partecipazione a programmi europei e internazionali per la protezione dell’ambiente e lo sviluppo sostenibile.

Nell’ambito del primo obiettivo particolare rilievo hanno assunto: gli interventi avviati a carico del Fondo Integrativo Speciale della Ricerca – FISR e le attività propedeutiche all’avvio dei nuovi fondi previsti nelle Finanziaria 2007, attraverso i quali sono state destinate nuove risorse in settori ritenuti strategici (Fondo per lo sviluppo sostenibile e Fondo Rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra), nonché una serie di iniziative progettuali in materia di cambiamenti climatici.

Il Fondo Integrativo Speciale della Ricerca – FISR

In un’ottica di collaborazione e di integrazione dei programmi di ricerca, il Ministero ha sostenuto la tematica ambientale nell’ambito del Fondo Integrativo Speciale della Ricerca – FISR, istituito con d.lgs. del 5 giugno 1998 n. 204 recante “Disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica”. Il Fondo, la cui programmazione e gestione è di competenza del Ministero dell’istruzione dell’università e della ricerca, è finalizzato al finanziamento di specifici progetti di rilevanza strategica, indicati nel Piano Nazionale della Ricerca (PNR). Il FISR rappresenta, in particolare, lo strumento per l’integrazione delle attività di ricerca, che mirano all’ampliamento delle conoscenze scientifiche e tecniche non connesse a specifici ed immediati obiettivi industriali o commerciali, da gestire in regime di cofinanziamento tra le amministrazioni dello Stato interessate alla realizzazione dei programmi e i soggetti proponenti.

In tale contesto, il Ministero dell’ambiente, in regime di co-finanziamento con i Ministeri dell’economia e delle finanze e dell’istruzione dell’università e della ricerca, ha concorso, con risorse proprie pari a 27 milioni di euro su un valore complessivo di 150 milioni di euro, alla realizzazione di 24 progetti relativi alle tre macro-aree di intervento quali: 1) istituzione del Centro Euromediterraneo sui Cambiamenti Climatici (CMCC)⁷³; 2) nuovi sistemi di produzione

⁷² La minima partecipazione della Direzione generale per la difesa della natura ha natura del tutto residuale ed è stata pertanto esclusa in sede di approvazione del bilancio 2009.

⁷³ Il Centro, che ha la sede principale a Lecce, è una struttura di ricerca scientifica di eccellenza per l’osservazione dei cambiamenti del clima nella regione euro-mediterranea e per lo studio e la modellizzazione degli effetti dei cambiamenti climatici sui sistemi socioeconomici, con riferimento particolare all’agricoltura, pesca e disponibilità di risorse idriche. Costituisce un centro scientifico di riferimento per i Paesi del Mediterraneo, grazie all’operatività di un potente e sofisticato centro di calcolo per l’elaborazione di modelli previsionali climatici, a scala globale e regionale, integrati con i modelli europei in uso o in via di sviluppo (d.i. del 17 dicembre 2002 del Ministero dell’Istruzione dell’università e della ricerca, Ministero dell’economia e delle finanze e Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio).

e gestione dell'energia : vettore idrogeno e celle a combustibile⁷⁴; 3) sviluppo sostenibile e cambiamenti climatici⁷⁵.

Relativamente al *Fondo per lo sviluppo sostenibile*⁷⁶ – istituito con l'art. 1 comma 1124 e 1125 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 – Finanziaria 2007 – nel corso dell'anno 2008 sono stati adottati i primi atti di gestione in coerenza con le disposizioni dettate dal d.i. del 16 gennaio 2008 e con la direttiva ministeriale del 30 aprile 2008 in materia di sviluppo sostenibile così come modificata dalla direttiva del 6 ottobre 2008.

La complessità dell'iter normativo ha tuttavia comportato uno slittamento delle fasi di attuazione e di erogazione delle risorse finanziarie che, pur impegnate, sono interamente transitate nei residui.

Quanto invece al *Fondo Rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra*⁷⁷ – istituito dall'art. 1 comma 1110-1115 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 – Finanziaria 2007 – il Ministero ha proseguito l'azione intrapresa nell'anno 2007 ai fini della adozione del decreto attuativo.

Tale Fondo è preposto all'erogazione di finanziamenti agevolati in favore di soggetti pubblici e privati volti a consentire l'avvio di una serie di azioni e programmi i quali, nel periodo 2007/2012, contribuiranno alla riduzione delle emissioni clima-alteranti e, di conseguenza, al rispetto degli obblighi imposti dal Protocollo di Kyoto. Per quanto attiene specificatamente le attività di ricerca, l'art. 11 prevede un'apposita misura per il finanziamento agevolato di attività di ricerca precompetitiva per lo sviluppo di tecnologie innovative per la

⁷⁴ I 14 progetti ammessi a finanziamento sono finalizzati allo sviluppo di tecnologie e sistemi innovativi per la produzione dell'idrogeno, privilegiando l'uso di fonti rinnovabili, e per il suo stoccaggio ai fini dell'utilizzo nel campo della trazione e della generazione elettrica distribuita; 6 di questi progetti sono dedicati allo sviluppo di materiali e di componenti, nonché di configurazioni innovative, delle celle a combustibile, sia per i sistemi di trazione che per le applicazioni stazionarie, con l'obiettivo di aumentarne le prestazioni e l'affidabilità, nell'ottica della riduzione dei costi di produzione (d.i. del 17 dicembre 2002 del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, Ministero delle politiche agricole e forestali – bando 2002).

⁷⁵ I 9 progetti ammessi a finanziamento hanno come obiettivo la messa a punto e la sperimentazione di modelli di gestione sostenibile delle risorse naturali, con particolare attenzione all'uso del suolo ai fini del sequestro del carbonio, di tecnologie innovative per la riduzione delle emissioni, di nuove tecnologie per l'utilizzazione delle fonti rinnovabili (d.i. del 17 dicembre 2002 del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, Ministero delle politiche agricole e forestali – bando 2002).

⁷⁶ Il Fondo, a cui è stata assegnata una dotazione finanziaria di 25 milioni di euro all'anno per il triennio 2007-2009, si propone il perseguimento dei seguenti obiettivi e linee di indirizzo prioritarie:

- promozione dello sviluppo sostenibile nelle politiche e nei programmi settoriali, con particolare riferimento all'educazione, all'informazione, alla gestione delle risorse naturali ed ai programmi di sviluppo urbano e territoriale, all'energia, ai trasporti;
- sviluppo e consolidamento delle linee di ricerca in campo ambientale, con particolare riferimento al rafforzamento dei programmi presso gli Enti nazionali di ricerca;
- rafforzamento e sviluppo della collaborazione con le istituzioni multilaterali, nell'ambito delle Convenzioni e dei Protocolli delle Nazioni Unite, per una più incisiva politica ambientale tramite il finanziamento di progetti per la sostenibilità ambientale di settori economico-produttivi o aree geografiche, l'educazione e l'informazione ambientale e progetti internazionali per la cooperazione ambientale sostenibile.

⁷⁷ Tale fondo, che finanzia misure che permettono interventi di riduzione della CO₂, ha uno stanziamento previsto di 230 milioni di euro nel 2007, 200 milioni di euro nel 2008 e 200 milioni di euro nel 2009, è istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e si avvale per l'istruttoria di un'apposita commissione tecnica del Ministero dell'ambiente e per tutti gli atti connessi alla gestione dei finanziamenti agevolati di uno o più istituti di credito. Le misure incentivate dal Fondo, oltre alla ricerca, sono le seguenti: installazione di impianti di microgenerazione diffusa; installazione di impianti nuovi di piccola taglia per l'utilizzo delle fonti rinnovabili per la generazione di elettricità e calore; sostituzione di motori elettrici industriali con potenza nominale superiore a 45 kW_e con apparecchiature ad alta efficienza; incremento dell'efficienza negli usi finali dell'energia nei settori civile e terziario; eliminazione delle emissioni di protossido di azoto dai processi industriali.

produzione di energia da fonti rinnovabili, per la produzione e separazione e accumulo di idrogeno, nonché per lo sviluppo di materiali, componenti e configurazioni innovative di celle a combustibile.

Possono presentare istanza di accesso al finanziamento agevolato gli istituti superiori di ricerca, sia pubblici che privati, le Università e i loro consorzi. Sono ammessi al beneficio erariale anche i soggetti appositamente costituiti, anche in compartecipazione pubblico-privata, per la creazione di spin-off al fine di valorizzare i risultati della ricerca.

La complessità dell'iter procedimentale di stesura e definizione del decreto attuativo ex art. 1, comma 1111 della Finanziaria 2007 ha tuttavia generato uno stato di perdurante inutilizzazione delle risorse conservate a residui passivi sul pertinente capitolo di spesa, determinando, inoltre, uno slittamento temporale al 2009 degli obiettivi gestionali fissati nel 2008.

L'accelerazione impressa dal ruolo strategico del Fondo per colmare il "gap" dell'Italia tra gli impegni assunti con il Protocollo di Kyoto e il *trend* di emissioni (+18 per cento rispetto all'obiettivo), ha consentito comunque di adottare il decreto attuativo al termine del 2008 con pubblicazione sulla GU del 21 aprile 2009.

Il Piano nazionale per la riduzione delle emissioni dei gas responsabili dell'effetto serra è stato oggetto di una specifica indagine della Corte dei conti – Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato⁷⁸.

L'indagine ha messo in rilievo ritardi nella attuazione e nella revisione del piano ed ha raccomandato alle Amministrazioni interessate: di attivare più ampie iniziative di coordinamento, considerato che i molteplici profili delle emissioni sono tutti riconducibili all'effetto serra; di procedere tempestivamente alla piena applicazione della normativa di settore, assicurando, in particolare, l'osservanza delle procedure di cui alle delibere CIPE; di integrare, per il quinquennio di riferimento 2008/2012 appena iniziato, l'azione intrapresa, privilegiando le finalità intese al perseguimento degli obiettivi del Protocollo, nell'ambito della strategia adottata a livello nazionale.

In attesa del concreto avvio delle iniziative finanziate sui predetti fondi, sono state comunque adottate una serie di iniziative progettuali atte a promuovere la partecipazione ai programmi di ricerca scientifica, sviluppo e trasferimento tecnologico in materia di cambiamenti climatici, nonché definizione e diffusione di buone pratiche per la sostenibilità locale. A tal fine, sono stati stipulati i seguenti accordi: 1) Convenzione del 12 novembre 2008 con l'Università degli Studi della Tuscia-Dipartimento di scienze dell'ambiente forestale e delle sue risorse, avente ad oggetto un supporto tecnico per la partecipazione del Ministero, in qualità di *focal point* nazionale, alla campagna europea "*Sustainable Energy Europe – SEE*" e più specificamente della campagna "Energia Sostenibile per l'Italia 2006-2010"⁷⁹; 2) Contributo in favore dell'UNEP per il supporto dell'Italia al Comitato della *partnership* internazionale sulla gestione sostenibile delle risorse⁸⁰; 3) accordo programmatico del 13 agosto 2007 "per la

⁷⁸ Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 1 del 2009.

⁷⁹ La campagna, attivata nel quadro del programma europeo *Intelligent Energy for Europe*, persegue l'obiettivo di promuovere un uso ed una produzione più intelligenti dell'energia ed accrescere la consapevolezza sull'importanza di una gestione sostenibile di tale risorsa anche ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati dal Protocollo di Kyoto.

⁸⁰ La *partnership*, di cui l'Italia è membro, persegue l'obiettivo di addivenire ad una rigorosa valutazione scientifica degli impatti ambientali generati dall'utilizzo delle risorse naturali affinché il miglioramento delle conoscenze in tale settore possa consentire di dissociare il progresso economico dal degrado dell'ambiente e promuovere forme di sviluppo efficienti e sostenibili nel lungo periodo.

La *partnership* contribuisce in particolare ai processi di Agenda 21 (Sezione II – Conservazione e Gestione delle Risorse per lo Sviluppo) e al Piano d'Azione di Johannesburg definito in occasione del Vertice Mondiale delle

realizzazione di attività di ricerca scientifica e tecnologica sui cambiamenti climatici - Forum sui cambiamenti climatici”- Piano Operativo 2007-2008⁸¹; 4) accordo programmatico del 25 settembre 2006 “per attività di ricerca relativa ai cambiamenti climatici e per lo sviluppo di nuove tecnologie - Cooperazione Italia Usa”- Piano Operativo 2007-2008⁸²; 5) Accordo programmatico del 28 dicembre 2006 per il progetto “*Adricosm Intergrated river basin and coastal zone management system: Montenegro coastal area and Bojana river catchement ADRICOSM –STAR*”- Piano Operativo 2008⁸³.

Relativamente al secondo obiettivo strategico avente ad oggetto la promozione della partecipazione a programmi europei e internazionali per la protezione dell’ambiente e lo sviluppo sostenibile, si segnala la partecipazione ai progetti afferenti al Programma europeo ERANET nell’ambito del VI Programma Quadro per la Ricerca e lo Sviluppo Tecnologico (progetti europei SKEP⁸⁴, CIRCLE⁸⁵ e SPLASH- EUROPEAN WATER INITIATIVE⁸⁶); le

Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile del 2002 (Capitolo III – Modifica dei modelli di consumo e di produzione non sostenibili).

Con riferimento alla partecipazione ai programmi di ricerca e sviluppo ed alle attività per il trasferimento tecnologico in ambito europeo ed internazionale sui cambiamenti climatici (art. 1b) del d.i. sopra citato, si è provveduto a consolidare e rafforzare i pertinenti programmi di ricerca e sviluppo tecnologico avviati dal Centro Euro Mediterraneo per i Cambiamenti Climatici. In particolare, è stata assicurata continuità di azione ai seguenti accordi:

⁸¹ L’attività avviata prevede la realizzazione di un Forum Internazionale per la *Governance* dei Cambiamenti Climatici, con lo scopo di stimolare discussioni sulle iniziative a scala settoriale, nazionale, regionale e internazionale, volte a ridurre le emissioni di gas serra e a favorire l’adattamento dei sistemi economici e ambientali ai cambiamenti climatici. I temi prescelti sono analizzati con un approccio sia scientifico che politico, evidenziando i punti di vista di diversi stakeholders e ricercandone quella armonizzazione che, attraverso il processo di dialogo all’interno del Forum, si tramuti poi in concreta proposta di *policy* (sia nel campo della mitigazione dei che dell’adattamento ai cambiamenti climatici).

⁸² Il programma si propone di potenziare le relazioni scientifiche e tecniche tra Italia e USA nel campo dei cambiamenti climatici. Si focalizza, in particolare, sulla valutazione dell’impatto della variabilità climatica sull’ambiente naturale e il contesto socio-economico, sulla definizione di metodologie di monitoraggio e di contenimento degli effetti negativi di tale fenomeno, sullo sviluppo di modelli previsionali anche in presenza di eventi di disturbo quali incendi e eventi naturali estremi, nonché sulla valutazione delle politiche ambientali di settore anche in termini di incidenza sull’innovazione tecnologica.

⁸³ L’attività è sviluppata sulla base dei risultati del progetto ADRICOSM, avviato su iniziativa del Ministero come iniziativa di Tipo II ovvero come modalità di collaborazione tra governi, settore privato, ONG e altri attori interessati, atte a tradurre in impegni concreti gli obiettivi politici assunti nel Piano d’azione di Johannesburg. ADRICOSM-STAR mira, in particolare, alla realizzazione di attività di ricerca e sviluppo per la zona costiera del Montenegro e del bacino fluviale internazionale del Bojana, la cui gestione è condivisa tra il Montenegro e l’Albania. In tale contesto, il CMCC cura la messa a punto di banche dati multidisciplinari per la definizione dei problemi ambientali della zona costiera e del delta del fiume Bojana; la definizione di un sistema di monitoraggio multidisciplinare; l’integrazione di sistemi di modellistica dell’atmosfera, del mare e dei bacini fluviali nonché delle acque reflue di una città pilota sulla fascia costiera del Montenegro; la realizzazione di uno studio dell’impatto del cambiamento climatico sulla zona costiera e in particolare sulle risorse fluviali e la qualità dell’acqua.

⁸⁴ Il progetto SKEP “Scientific Knowledge for Environmental Protection” intende contribuire alla realizzazione di una rete di coordinamento delle politiche della ricerca sulla protezione ambientale. Si sviluppa su un arco temporale di quattro anni (2005-2009) e coinvolge n. 15 *partners* internazionali (principalmente Ministeri dell’Ambiente e Agenzie nazionali per l’ambiente) e una rete di n. 9 osservatori esterni, tra cui figura anche l’ISPRA.

⁸⁵ Il progetto CIRCLE “Climate Impact Research Coordination for a Larger Europe” è dedicato al coordinamento della ricerca sulle problematiche specificamente relative ai cambiamenti climatici e alle misure di adattamento. In tale ambito, persegue l’obiettivo di un’integrazione dei diversi programmi nazionali di ricerca presenti nei n. 19 Paesi partecipanti, nell’intento di dar vita ad un’area di ricerca comune a livello europeo sulle tematiche dei cambiamenti climatici.

⁸⁶ Il progetto SPLASH si propone di facilitare la collaborazione e il coordinamento tra i programmi di ricerca riguardanti la tematica delle idriche nei Paesi in via di sviluppo, allo scopo di accrescere la disponibilità di acqua salubre e servizi igienico-sanitari di base a favore di tali popolazioni. Tale azione è pertanto fortemente orientata al conseguimento degli impegni assunti durante il Summit Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile di Johannesburg (WSSD) e coerente con l’Iniziativa europea sull’Acqua (EU Water Initiative). L’obiettivo specifico del progetto consiste nella diffusione delle conoscenze acquisite nelle attività di ricerca sulle risorse idriche, la costruzione di un

attività di competenza della Autorità nazionale di LIFE Plus (*focal point nazionale*)⁸⁷; i gemellaggi istituzionali⁸⁸.

In tema di protezione dell'ambiente si segnala infine la deliberazione n. 26 del 2008 della Sezione centrale di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato avente ad oggetto la "Gestione del servizio di protezione dell'ambiente marino e di lotta all'inquinamento del mare".

6. L'utilizzo dei fondi comunitari

6.1. Il Programma Operativo Nazionale "Ricerca Scientifica, Sviluppo tecnologico, Alta Formazione" 2000-2006 per le Regioni obiettivo 1

Il Programma, dedicato alle 6 Regioni dell'Obiettivo 1 (Campania, Puglia, Sicilia, Basilicata, Calabria, Sardegna), ha una dotazione finanziaria complessiva pari a 2.267,3 milioni di euro (comprensiva delle risorse premiali attribuite al PON nel 2004), di cui il 58 per cento (pari a 1.323,2 milioni) è rappresentato dai contributi comunitari FESR e FSE, il 25 per cento (pari a 563,6 milioni) dal Fondo di rotazione ex legge n. 183/1987 e il 17 per cento dal settore privato.

Al MIUR, in qualità di Autorità di gestione, è attribuita la titolarità del Programma, che è oramai giunto alla sua fase attuativa conclusiva.

Al 31.12.2008, il Programma ha fatto registrare un livello di impegni pari a 2.711,3 milioni di euro, che ha ampiamente saturato la sua capienza finanziaria complessiva (119,6 per cento), grazie all'apporto di risorse interamente nazionali che fanno da ulteriore volano per lo sviluppo nelle Regioni dell'Obiettivo 1 nel campo della ricerca, del potenziamento strutturale e dell'alta formazione.

La forte spinta determinata dall'evoluzione crescente degli impegni assunti fin dai primi anni di attuazione del PON, ha consentito di realizzare a fine 2008, un volume di spesa monitorata pari a 2.093,2 milioni di euro (92,3 per cento della dotazione finanziaria complessiva del Programma), che appare adeguato a rispettare i profili di spesa previsti e di conseguenza a garantire il pieno utilizzo delle risorse comunitarie e nazionali assegnate al Programma.

consenso sulle priorità politiche di settore per stabilire azioni di interesse comune, nonché lo stimolo alla collaborazione tra le principali autorità operanti nell'ambito della ricerca per lo sviluppo.

⁸⁷ Quale Focal point nazionale del Programma LIFE+, la Direzione ha fornito il proprio supporto per il buon esito delle Call for proposal 2007 e 2008 e ha provveduto a definire le priorità nazionali annuali, nell'ambito del Programma pluriennale strategico LIFE+.

⁸⁸ . Nell'ambito dei gemellaggi istituzionali promossi dalla Commissione Europea, sono stati avviati 2 progetti: "Strengthening of surface water monitoring network operation" e "Water Quality Management", rispettivamente con la Bulgaria e l'Egitto. I progetti intendono contribuire al rafforzamento delle capacità istituzionali nei Paesi beneficiari, ai fini del recepimento dell'acquis communautaire nel settore della gestione delle risorse idriche.

A seguito della aggiudicazione del gemellaggio con la Bulgaria, con un finanziamento comunitario pari a 700.000 euro, si è provveduto a definire il contratto in collaborazione con il beneficiario locale per l'avvio delle attività, formalizzato il 13 giugno 2008. La Direzione ha quindi intrapreso la fase di attuazione e di affiancamento alle strutture degli Enti beneficiari dell'intervento. L'obiettivo principale è il rafforzamento del sistema nazionale bulgaro di monitoraggio delle acque superficiali (fiumi, laghi, acque costiere, corpi idrici superficiali artificiali) in linea con i principi della Direttiva Quadro Acque, sia da un punto di vista tecnico che amministrativo.

Con riferimento al twinning in Egitto "Water Quality Management", si sono svolte, in partenariato con l'Office International de l'Eau (OIEau) francese e l'agenzia per l'ambiente austriaca, le azioni preparatorie alla partecipazione al bando comunitario, è stata predisposta la proposta progettuale, il cui beneficiario sarà il Ministero delle Risorse Idriche Egiziano, e si è preso parte all'intervista al Cairo per l'assegnazione del progetto. Il consorzio composto da Italia, Francia ed Austria è risultato aggiudicatario di un finanziamento comunitario del valore di 1,3 milioni di euro. Anche in questo caso, si è provveduto a definire, in collaborazione con il beneficiario, il contratto per l'attuazione del progetto. Le attività sono iniziate ad ottobre 2008

Le certificazioni di spesa trasmesse a tutto dicembre 2008 ammontano complessivamente a 1.998,2 milioni di euro (1.381,0 milioni di spesa totale FESR e 617,2 milioni relativamente al FSE), pari all'88,13 per cento della dotazione finanziaria complessiva del Programma.

La proroga della data finale di ammissibilità della spesa per tutti Programmi Operativi comunitari cofinanziati dai fondi strutturali, inoltrata da parte del MISE ed in corso di approvazione da parte della Commissione Europea, consentirà al Programma di raggiungere più agevolmente gli obiettivi di spesa previsti.

A fine 2008, gli interventi programmati nell'ambito del PON sono stati tutti attivati. I progetti cofinanziati risultano essere 2.350, di cui 2.032 conclusi.

Nel complesso oltre 1.200 imprese hanno realizzato iniziative sui tre ambiti di intervento del PON. I centri di ricerca sono presenti in qualità di attuatori o partner in oltre 200 iniziative, le università attraverso i loro dipartimenti hanno cooperato, in varie forme, in oltre 1.350 progetti ed infine gli enti di formazione sono soggetti attuatori di oltre 130 progetti di alta formazione.

Relativamente ai progetti di Ricerca e Sviluppo nell'industria e nei settori strategici del Mezzogiorno dell'Asse I sono oltre 1.140 le imprese beneficiarie o coinvolte e oltre 188 i Centri di ricerca e Università interessati. Sono state rilevate oltre 673 innovazioni di processo, prodotto e organizzative e oltre 1.212 nuovi prodotti/processi/servizi sui 503 progetti già conclusi. Sono inoltre 135 i nuovi brevetti relativi ai 260 progetti di ricerca *bottom up* già conclusi.

Relativamente all'Asse II - Rafforzamento e apertura del sistema scientifico e di alta formazione - sono stati realizzati circa 107mila Mq di superficie infrastrutturata in Università e centri di ricerca e sono stati rilevati, sui 165 progetti conclusi, circa 840 mila utenti potenziali, 417 mila studenti e circa 30mila tra ricercatori e tecnici operanti nelle strutture.

Quanto all'Asse III - Sviluppo del capitale umano di eccellenza - i destinatari delle azioni di alta formazione sono oltre 37mila, ai quali si aggiungono oltre 57mila persone già coinvolte in azioni di orientamento universitario, per un totale di 48 milioni di ore complessivamente erogate e circa 6.600 borse di studio.

Si segnala infine che, allo scopo di dare consistenza e maggiore rilevanza qualitativa ed interpretativa a quanto realizzato con le risorse messe a disposizione dal PON, si è concluso nel corso del 2008 l'approfondimento condotto dal Valutatore Indipendente del PON, circa gli impatti generati dai progetti di ricerca industriale cofinanziati dalla Misura I.1. Tra le varie risultanze emerse, emerge che il 69 per cento dei progetti di ricerca è di contenuto tecnologico di livello alto e medio-alto; più di un terzo degli interventi è riconducibile all'innovazione di prodotto in modo esclusivo (per circa il 35 per cento) o intervenendo congiuntamente sul processo (per il 44 per cento); l'87 per cento dei progetti ha contribuito ad instaurare relazioni stabili tra le imprese coinvolte e le istituzioni di ricerca (Università ed EPR).

6.2. Stato di attuazione del programma operativo nazionale "ricerca e competitività" per le Regioni della convergenza 2007-2013

Il Programma è rivolto alle quattro Regioni della Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) e realizza in modo unitario ed integrato, la gestione delle politiche di sviluppo del MIUR in qualità di Autorità di gestione del Programma ed del MISE in qualità di Organismo Intermedio. Come previsto espressamente dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) e dallo stesso PON R&C, la realizzazione delle azioni prevede la definizione di un percorso di governance congiunta e multilivello (Comunità Europea - Governo - Regioni), che consente la

condivisione delle strategie da porre in essere, nonché la puntuale integrazione tra interventi di competenza nazionale e regionale, previsti negli analoghi Programmi Operativi Regionali (POR). Il Programma è del tutto coerente con la strategia della politica regionale unitaria 2007-2013, in quanto teso a realizzare le priorità del QSN n. 2 - Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività e n. 7 - Competitività dei sistemi produttivi e occupazione.

Le risorse assegnate al Programma ammontano a 6.205,4 milioni di euro (50 per cento di risorse comunitarie e 50 per cento di nazionali pubbliche), di cui 3.232,7 milioni per azioni la cui competenza istituzionale fa capo al MIUR e 2.972,7 milioni per quelle di competenza MISE.

L'approvazione del PON R&C, intervenuta con Decisione della Commissione Europea C(2007) 6889 del 21/12/2007, ha consentito di dare immediato avvio alle attività propedeutiche all'attuazione della programmazione in particolare con la costituzione del Comitato di Sorveglianza (CdS) e la sottoscrizione dell'Atto Interministeriale per la gestione e l'attuazione del PON R&C da parte del MIUR e del MISE del 23/04/2008 e relativo atto di delega al MISE.

Si è quindi dato avvio alle consultazioni interistituzionali con le quattro Regioni della Convergenza, ai fini della sottoscrizione degli APQ, individuati quali strumenti programmatici propedeutici di attuazione del Programma, per quanto attiene alle azioni di competenza del MIUR. Nel corso del 2008 è iniziato il percorso di condivisione e definizione di modalità e metodi di lavoro con le Regioni, le Amministrazioni centrali competenti settorialmente e le parti economiche e sociali, ai fini della rilevazione delle priorità e dei fabbisogni nelle quattro Regioni della Convergenza, e sono state elaborate le bozze dei rispettivi accordi.

6.3 Stato di Attuazione del Programma Attuativo Nazionale FAS "Ricerca e Competitività" - Mezzogiorno e Centro-Nord

Il Programma, che la Delibera CIPE n. 166 del 21 dicembre 2007 ha attribuito alla responsabilità del MIUR, prevede una attuazione concertata con il Ministero dello Sviluppo Economico.

Le risorse messe a disposizione dal Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) pari a 7.205,4 milioni di euro - 6.629 milioni per le otto Regioni del Mezzogiorno (di cui 3.431,6 milioni attribuiti al MIUR) e 576 milioni per le Regioni del Centro-Nord (di cui 299,4 milioni attribuiti al MIUR) - si sono recentemente attestate a 6.367,8 milioni di euro subendo una decurtazione di 788,022 milioni per le Regioni del Mezzogiorno e di 59,560 milioni relativamente al Centro-Nord.

Il Programma in questione si integra fortemente con la strategia del PON R&C, in quanto entrambi assumono gli indirizzi relativi alla politica regionale unitaria, sanciti dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Infatti la strategia del PAN FAS R&C si inquadra nell'ambito delle medesime Priorità del QSN (Priorità n. 2 e n. 7) - oltre che sulla Priorità n. 9 - Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse. A differenza del PON relativo alle quattro Regioni della Convergenza, questo Programma insiste su tutto il territorio nazionale, affiancando le azioni per il Mezzogiorno e ampliandone l'estensione territoriale all'area del Centro-Nord del Paese.

Il PAN FAS R&C è impennato sull'obiettivo di accrescere la capacità di produrre e utilizzare ricerca e innovazione di qualità per l'innescare di uno sviluppo duraturo e sostenibile, con un focalizzazione su tre distinti seppur interrelati obiettivi specifici: a) sostegno ai mutamenti strutturali e rafforzamento del potenziale scientifico-tecnologico per la transizione

all'economia della conoscenza; b) rafforzamento del contesto innovativo per lo sviluppo della competitività; c) rafforzamento della qualità dell'azione del PAN per la competitività del sistema produttivo attraverso azioni di accompagnamento e assistenza tecnica per l'ampliamento dell'effettiva integrazione e delle sinergie con le politiche regionali del Mezzogiorno e del Centro-Nord.

L'approvazione è intervenuta con la delibera CIPE del 2 aprile 2008 ma la messa a disposizione delle risorse per le finalità ai fini dei conseguenti impegni e per l'avvio della spesa è subordinata ad alcuni adempimenti specifici, in particolare il completamento della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (ex d.lgs. n. 152/2006, come modificato dal d.lgs. n. 4/2008) da parte del MIUR e del Piano della valutazione che, unico per il PON R&C e per il PAN FAS R&C, è stato adottato a seguito della riunione del CdS del PON.

7. Conclusioni

La nuova struttura del bilancio e del rendiconto dello Stato, allontanandosi dalla classificazione funzionale COFOG, accorpa in un'unica missione "Ricerca e innovazione" 14 programmi di spesa imputati a sette ministeri e conferma la tendenza a frammentare le risorse in una molteplicità di interventi settoriali.

Emerge inoltre sotto il profilo finanziario la non idoneità della, pure molto ampia, missione "Ricerca e innovazione" a raccogliere tutte le risorse effettivamente indirizzate alle attività di ricerca.

La complessità della materia richiede invece una attenta programmazione degli interventi, la previsione di organismi, strumenti e procedure per la valutazione dei risultati e dell'impatto dell'innovazione tecnologica ed infine una sede di indirizzo strategico e di coordinamento della politica nazionale della ricerca.

Tali esigenze hanno trovato una prima importante espressione nell'avvio della predisposizione del nuovo PNR 2008-2010 di cui sono stati individuati gli obiettivi strategici, in coerenza con le priorità del VII programma quadro europeo e con le azioni previste nel Programma operativo nazionale (PON) Ricerca e competitività 2007-2013.

Relativamente alla valutazione dei risultati, non è stata ancora avviata l'attività dell'Agenzia Nazionale di valutazione (ANVUR), mentre lo stato di attuazione dell'Anagrafe delle ricerche (schedario degli enti finanziati e archivio delle ricerche) non presenta ancora dati esaustivi.

Resta infine ancora a livello di progetto l'individuazione di una sede effettiva di indirizzo strategico e di coordinamento della politica nazionale della ricerca, resa ora necessaria, limitatamente alle risorse statali e nel rispetto delle autonomie costituzionalmente garantite dal nuovo Titolo V della Costituzione, dalla nuova struttura del bilancio dello Stato nell'ambito del quale la missione "Ricerca e innovazione" presenta un evidente carattere di trasversalità, impegnando la competenza di più ministeri.

Una forte sinergia tra il MISE e il MIUR si rinviene nei recenti decreti interministeriali emanati per l'adozione dei Progetti di Innovazione Industriale la cui esperienza potrebbe costituire la base per una più puntuale attuazione del coordinamento previsto nella Finanziaria 2007.

Manca invece un più stretto collegamento con gli altri Ministeri e con il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio.

Le risorse relative all'esercizio 2008 provenienti dal bilancio dello Stato, nell'ambito delle quali si iscrivono i principali Fondi destinati al settore, ammontano a 4.554 milioni di euro con una crescita rispetto al 2007 di circa il 2,5 per cento (erano 4.442,7 milioni nel precedente esercizio).

Tali risorse scontano comunque l'applicazione, già in sede di previsione, dell'art. 1, comma 507 della Finanziaria 2007 che rende indisponibili risorse per circa 294 milioni di euro, determinando un ammontare di stanziamenti inferiori del 4 per cento rispetto al precedente esercizio.

Le risorse stanziare si concentrano nei programmi affidati al Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca e al Ministero dello sviluppo economico nonché nel programma *ricerca nel settore della sanità pubblica* affidato al Ministero del lavoro, solidarietà sociale e salute. Nettamente inferiori risultano invece le risorse destinate agli altri programmi.

Le risorse di competenza del MIUR, stanziare nei programmi "Ricerca scientifica e tecnologica applicata" e "Ricerca scientifica e tecnologica di base", provengono in gran parte dal Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST), istituito dalla legge finanziaria per il 2007.

Il ritardo nella adozione del relativo regolamento di attuazione non ha, a tutt'oggi, consentito l'operatività del nuovo fondo che, nato con l'obiettivo di garantire maggior efficacia al sistema, avrebbe dovuto consentire una più organica gestione delle risorse in attuazione degli obiettivi definiti nel Programma nazionale delle ricerche, sostenendo sia le attività di natura accademica che quelle avviate dalle imprese.

Al fine di non interrompere l'attività del MIUR nel settore degli incentivi alla ricerca di base e alla ricerca industriale è stato pertanto necessario ripartire, sia nel 2007 che nel 2008, le risorse disponibili tra gli originari strumenti di intervento.

Tale situazione di stasi ha aggravato la gestione contabile del ministero anche sotto il profilo dello smaltimento della grande massa dei residui passivi confluiti nel FIRST fin dall'esercizio 2007, attesa anche la drastica abbreviazione dei tempi previsti per la caduta in perenzione amministrativa dei residui ai sensi della Finanziaria 2008 (art. 3, commi 26-39).

Tali disposizioni rischiano, infatti, di paralizzare, di fatto, l'attività istituzionale nel campo dei finanziamenti alla ricerca se non verranno ricercate soluzioni, atte a superare vincoli difficili da rispettare, tenuto conto, non solo, dei meccanismi di spesa, che prevedono tempi di erogazione più lunghi rispetto a quelli di impegno delle risorse ma anche dei processi di acquisizione delle risorse finanziarie.

L'analisi delle destinazioni del FIRST mostra inoltre evidenti discrasie nella assegnazione delle risorse ai due programmi di spesa di competenza del MIUR, evidenziando una ripartizione che, non solo non consente di rilevare con chiarezza gli obiettivi perseguiti dall'azione pubblica, ma, quantificando gli stanziamenti in misura non coerente con l'effettiva programmazione, determina difficoltà nella gestione contabile costringendo l'Amministrazione ad utilizzare in modo promiscuo le risorse assegnate ai capitoli.

Problematica è risultata anche la ripartizione delle risorse provenienti dal Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) che, a seguito delle continue rimodulazioni legate anche a modifiche nelle strategie di utilizzo, ha inciso negativamente sulle attività di programmazione degli interventi.

Le nuove risorse previste infine per la ricerca di base nelle ultime manovre finanziarie (le risorse occorrenti per le assunzioni di ricercatori nelle Università e negli enti di ricerca, il Fondo

per la promozione della ricerca di base e il Fondo per la promozione della ricerca e della formazione avanzata nel campo delle biotecnologie) sono rimaste in gran parte inutilizzate.

Nell'utilizzo delle disponibilità, il MIUR ha perseguito una strategia di intervento che ha attribuito, in un primo tempo, una forte attenzione alla domanda liberamente espressa dal tessuto industriale (interventi *bottom up*) e ha poi privilegiato l'esigenza di definire e realizzare azioni di tipo programmatico (top down) focalizzando e concentrando risorse su obiettivi e tematiche considerate prioritarie nel quadro della politica nazionale della ricerca.

L'analisi dell'attuazione dei principali provvedimenti previsti nel PNR 2005-2007 conferma tale linea di azione evidenziando, accanto alla attivazione di diverse iniziative per il sostegno della ricerca libera attraverso l'utilizzo dei Fondi PRIN, la destinazione delle risorse dei fondi FIRB e FAR: a) alla realizzazione in tutto il territorio nazionale di forti concentrazioni di competenze scientifico-tecnologiche di alto potenziale innovativo definite laboratori pubblico – privati; b) all'avvio dei grandi progetti strategici di ricerca, concepiti come insieme integrato e organico di azioni di ricerca di base, di ricerca industriale, di sviluppo precompetitivo; c) al potenziamento dei distretti tecnologici, quali modelli operativi di nuova concezione che vedono impegnati congiuntamente Ministero e Amministrazioni con l'obiettivo di rendere i governi regionali promotori di azioni di ricerca per la crescita socio economica del proprio territorio.

Nell'ambito del programma concernente la ricerca e l'innovazione di competenza del Ministero per lo sviluppo economico la direttiva generale relativa all'esercizio 2008 aveva individuato l'obiettivo di rafforzare il sistema complessivo delle imprese, in particolare piccole e medie, e contestualmente favorirne l'evoluzione verso assetti coerenti con gli attuali scenari competitivi.

In tale direzione si pone l'avvio dei progetti di innovazione industriale (PII) individuati nelle aree tecnologiche dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile, delle nuove tecnologie della vita, delle nuove tecnologie per il *made in Italy* e delle tecnologie innovative per i beni e le attività culturali e finanziati attraverso il nuovo Fondo per la competitività e lo sviluppo, istituito con la Finanziaria 2007.

La procedura di attuazione è in una fase avanzata: nel corso del 2008 sono infatti approvati i primi tre PII e sono stati emanati i relativi bandi. Forte ritardo registra invece l'avvio dell'Agenzia per l'innovazione, nata con la finanziaria del 2006, che, disciplinata con dPCM il 30 gennaio 2008, doveva avere il compito di valutare le proposte progettuali in gara.

Al fine di consentire la prosecuzione dell'iter dei bandi è stato quindi necessario attuare la procedura alternativa prescritta dai decreti interministeriali di adozione del PII che prevedono la nomina di appositi comitati di esperti deputati alla valutazione tecnico-scientifica ed economico-finanziaria delle proposte progettuali

Accanto ai sistemi di incentivazione per obiettivi strategici, le leggi finanziarie per il 2007 e 2008, per stimolare una maggiore attività di ricerca e di innovazione, hanno attribuito alle imprese un credito d'imposta sui costi sostenuti per attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo.

Ottenuta la conferma della notifica di aiuto dalla CE per l'autorizzazione alla sua applicabilità, è stato adottato il regolamento concernente gli obblighi di comunicazione a carico delle imprese per quanto attiene alla definizione delle attività di ricerca e sviluppo precompetitivo agevolabili.

Dai dati dichiarati per l'anno di imposta 2007 (forniti al MISE dall'Agenzia delle entrate) risulta che il credito di imposta complessivo, spettato a 12.532 unità (circa la metà delle unità che investito in ricerca e sviluppo), è stato pari a circa 724,12 milioni, dei quali circa 197,2

milioni utilizzato per il pagamento di IRPEF/IRES e circa 200,9 milioni per il pagamento di IRAP.

La distribuzione del credito di imposta per area geografica evidenzia una concentrazione nelle regioni del Nord-Est e del Nord-Ovest (in particolare nella Lombardia) rispetto alle Regioni del Centro (con l'eccezione delle Marche) e del Mezzogiorno.

Nell'ambito delle competenze del MISE, operano ancora nel settore della ricerca e dello sviluppo due strumenti di sostegno agevolativo alle imprese: il Fondo Innovazione Tecnologica (FIT) e il Fondo Rotativo per le Imprese (FRI).

L'esercizio 2008 è stato caratterizzato dalla adozione (d.m. del 10 luglio 2008) della nuova direttiva in materia di aiuti a favore di progetti industriali di ricerca e sviluppo che, sostituendo la precedente direttiva 16 gennaio 2001, ha recepito i nuovi indirizzi della disciplina comunitaria in materia (direttiva 2006/C 323/01) ed ha consentito la riattivazione degli interventi.

Quanto agli interventi avviati, nel corso del 2008, è stato portato avanti l'iter di valutazione dei progetti definitivi già presentati ed è proseguito l'esame, avviato al termine del 2007, dei "progetti giacenti" ovvero di quei progetti di sviluppo precompetitivo presentati a valere sulla legge n. 46/1983 nell'ultimo periodo dell'apertura dello sportello e accantonati a causa dell'esaurimento delle risorse.

Quanto ai programmi in materia di ricerca nel settore della sanità di competenza del Ministero del lavoro, solidarietà sociale e salute, le risorse stanziare nell'ambito del Servizio sanitario nazionale scendono nel 2008 a 288,2 milioni, dei quali il Fondo occorrente per il finanziamento delle attività di ricerca corrente e finalizzata assorbe 284,9 milioni.

Di tali risorse, la quota maggiore, in crescita rispetto al 2007, finanzia le spese correnti degli enti del SSN deputati alle attività di ricerca, mentre la quota destinata alla ricerca finalizzata evidenzia una forte flessione rispetto al precedente esercizio (52,8 milioni nel 2008 a fronte di 116,2 milioni del 2007) e viene destinata, in coerenza con gli obiettivi prioritari, biomedici e sanitari, individuati dal Piano sanitario nazionale, ad attività aventi ad oggetto: la ricerca oncologica, la sicurezza alimentare, le malattie rare, le cellule staminali, la salute e la sicurezza sul lavoro, il progetto giovani ricercatori e la ricerca finalizzata ordinaria (77 milioni di euro nel 2007 e 10 milioni di euro nel 2008).

Nel programma "ricerca in materia ambientale" di competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, si iscrivono le risorse finalizzate a valorizzare e promuovere la ricerca scientifica nonché a promuovere e realizzare progetti per lo sviluppo di tecnologie sostenibili nei settori dell'energia, dei trasporti e dell'agricoltura.

In tale ambito, anche alla luce degli obiettivi strategici indicati nella direttiva per l'azione amministrativa per il 2008, particolare rilievo hanno assunto gli interventi avviati a carico del Fondo Integrativo Speciale della Ricerca – FISR e le attività propedeutiche all'avvio dei nuovi fondi previsti nella Finanziaria 2007 (Fondo per lo sviluppo sostenibile e Fondo Rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra) la cui complessità ha tuttavia comportato uno slittamento delle fasi di attuazione e di erogazione delle relative risorse finanziarie.

In attesa del concreto avvio delle iniziative finanziate sui predetti fondi, sono state comunque adottate una serie di iniziative progettuali atte a promuovere la partecipazione ai programmi di ricerca scientifica, sviluppo e trasferimento tecnologico in materia di cambiamenti climatici, nonché definizione e diffusione di buone pratiche per la sostenibilità locale.

Turismo

- 1. Quadro generale ed assetto delle competenze in materia di turismo.**
- 2. Assetto ed attività del Dipartimento al 31/12/2008; i programmi in materia turismo gestiti dal Dipartimento.**
- 3. Quadro riassuntivo della spesa suddivisa per aree regionali.**
- 4. Considerazioni conclusive.**

1. Quadro generale ed assetto delle competenze in materia di turismo

Il presente capitolo affronta la materia del turismo quale politica pubblica di rilevanza generale, per tale intendendosi una materia al cui governo concorrono le autonomie parimenti garantite dall'art. 114 Cost. ed in prevalenza le autonomie regionali, ma che non può andare scissa da necessarie esigenze di coordinamento discendenti dalla rilevanza strategica per l'economia del Paese.

Tale impostazione si pone in linea con quanto già delineato in occasione della precedente Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2007 (approvata con delibera delle SS.RR. n. 26 del 26 giugno 2008), laddove si richiamava l'attenzione del Parlamento sulla centralità del comparto, in ordine alla difficoltà di fornire un unitario inquadramento sotto il piano legislativo della materia.

Il settore è stato oggetto di un'apposita indagine conoscitiva parlamentare¹ approvata dalla X Commissione della Camera dei deputati il 27 febbraio 2008, volta a riscontrare le problematiche nella attuazione della legge-quadro nazionale, ad individuare gli equilibri tra Stato e Regioni nella gestione della materia "e se fosse auspicabile o prefigurabile un ulteriore intervento normativo su tali questioni"². Il documento è formato da due parti. La prima consiste in una rassegna attenta e interessante dello stato della legislazione in materia, da cui emerge la continua oscillazione fra i poteri dello Stato e i poteri delle Regioni. La seconda parte consiste in una rassegna puntuale dei contributi apportati attraverso le audizioni e in una sintesi finale che ne sottolinea le parti salienti.

¹ Cfr. "Indagine conoscitiva sull'attuazione della legge n. 135 del 29 marzo 2001, concernente la riforma della legislazione nazionale sul turismo", presentata nella XV Legislatura, dalla X Commissione, Attività produttive, commercio e turismo, resoconto stenografico della seduta del 27 febbraio 2008.

² *Ibidem*, pag.7.

In questa sede si è stabilito, per motivi di snellezza, di delineare le principali innovazioni organizzative del settore, poste in essere dall'Amministrazione statale dopo l'avvio della XVI Legislatura, nell'ambito delle quali, recentemente (Consiglio dei Ministri del 9 e 15 maggio 2009), si è ritenuto di procedere alla nomina da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri - presso cui operava il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo³ - del Ministro per il turismo⁴.

La nomina, ad ogni buon fine, non dovrebbe impattare con il quadro di riparto delle competenze tra Stato ed autonomie territoriali in materia di turismo. Quest'ultimo è stato, a sua volta oggetto di due recenti pronunce della Corte costituzionale occasionate da altrettanti ricorsi delle Regioni Emilia Romagna (che ha determinato la sentenza n. 13 del 23 gennaio 2009⁵) e Veneto (che ha determinato la sentenza n. 76 del 20 marzo 2009⁶).

Rileva in tal sede ricordare come, ancora una volta, la Corte abbia ribadito "che la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura, e dalla necessità di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale" (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).

Siffatte esigenze giustificano anche l'intervento del legislatore statale attuato con l'art. 2, comma 194, della legge n. 244 del 2007. Per realizzare, infatti, economie di scala ed un contenimento dei costi di gestione delle imprese operanti nel settore, appare necessaria la predisposizione di una disciplina, uniforme su tutto il territorio nazionale, di procedure acceleratorie e di semplificazione, diretta a ridurre gli adempimenti a carico delle imprese operanti nel settore e la durata dei procedimenti, nonché a consentire un miglior coordinamento dell'attività delle varie autorità pubbliche interessate.

Tale precisazione assume un particolare significato laddove raffrontata con la successiva specificazione della Corte costituzionale che ha ritenuta infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 195, della legge n. 244 del 2007, che affida al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri il compito di assicurare il supporto tecnico-specialistico in favore dei soggetti nazionali e internazionali che intendono promuovere progetti di investimenti volti ad incrementare ed a riqualificare il prodotto turistico nazionale.

Precisa al riguardo la Corte che "Anche in questo caso l'intervento del legislatore statale

³ Il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo era, a tutto il 2008, la struttura di supporto al Presidente operante nell'area funzionale "turismo" per l'esercizio delle competenze statali in materia di turismo, attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri dall'art. 1, comma 19-bis, del decreto legge n. 181 del 18 maggio 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 17 luglio 2006, così come modificato dall'art. 15, comma 5, del decreto legge n. 262 del 3 ottobre 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 286 del 24 novembre 2006.

⁴ Il Ministero del turismo era stato soppresso a seguito di referendum abrogativo del 18 aprile 1993.

⁵ La Corte costituzionale ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, regolare modalità e criteri generali di attuazione delle misure di intervento previste dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 febbraio 2007 (incentivazione dell'adeguamento dell'offerta delle imprese turistico-ricettive e della promozione di forme di turismo ecocompatibile, ai sensi dell'articolo 1, comma 1228, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006), nei termini stabiliti dal decreto del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo 23 gennaio 2008.

⁶ La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 194, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), nella parte in cui stabilisce che i regolamenti da esso previsti siano adottati "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano", invece che "d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano".

è giustificato dalla rilevanza nazionale (*ex art. 118, primo comma, Cost.*) delle iniziative prese in considerazione dalla norma impugnata. Si tratta, infatti, di progetti strategici diretti a valorizzare la fondamentale risorsa economica del Paese rappresentata dal turismo. Un organismo quale il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri costituisce la struttura amministrativa idonea ad offrire a simili iniziative un supporto tecnico adeguato”.

2. Assetto ed attività del Dipartimento al 31/12/2008; i programmi in materia turismo gestiti dal Dipartimento

Alla luce del rilievo che il Dipartimento assume, a seguito della predetta sentenza della Corte costituzionale⁷, intervenuta appena due mesi prima della nomina del Ministro, appare opportuno passare brevemente in rassegna le funzioni dello stesso.

L’art. 2, comma 195 della già richiamata legge n. 244 del 2007 affida al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo il compito di assicurare il supporto tecnico-specialistico in favore dei soggetti nazionali e internazionali che intendono promuovere progetti di investimento volti a incrementare e a riqualificare il prodotto turistico nazionale.

Il Dipartimento è strutturato in due uffici di livello dirigenziale generale, ciascuno dei quali è articolato in quattro servizi. Presso l’ufficio del Capo Dipartimento sono istituiti due servizi di *staff* denominati Ufficio per la programmazione e il coordinamento delle politiche turistiche e Ufficio per lo sviluppo del turismo e la gestione degli interventi.

Il primo Ufficio ha curato, nel corso del 2008, il riavvio del “Portale Nazionale del Turismo”; ha predisposto un decreto ministeriale di definizione degli *standard* minimi nazionali dei servizi e delle dotazioni per le classificazioni degli alberghi in relazione all’apertura di nuove strutture ricettive o alla ristrutturazione di quelle già esistenti (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 34 dell’11 febbraio 2009); ha garantito la prosecuzione del progetto interregionale con il marchio “*Italia for Events*” (*I.F.E.*)⁸, ed ha elaborato un’ipotesi di atto di indirizzo all’ENIT, per la promozione del sistema dell’offerta turistico-congressuale nazionale; ha collaborato al “tavolo tecnico” per l’esame delle problematiche inerenti le concessioni del demanio marittimo con finalità turistico ricreative, il quale ha siglato una ipotesi di Protocollo d’Intesa fra Stato, Regioni e associazioni di categoria per la regolamentazione dei canoni sul demanio marittimo; ha intrapreso attività volte a contrastare ogni forma di turismo finalizzata allo sfruttamento sessuale dei minori, chiamando a raccolta tutti gli operatori dell’industria del turismo, attraverso una campagna di informazione e sensibilizzazione; nell’ambito del Piano Strategico Nazionale per il Turismo, ha coordinato i rapporti con alcuni istituti di credito per la definizione di un Protocollo d’Intesa volto a sollecitare interventi finanziari dedicati al sostegno di investimenti nel settore turistico-ricettivo.

Va poi ricordato che quanto all’Osservatorio Nazionale del Turismo (ONT) - il cui obiettivo è quello di disporre di una base di conoscenza del fenomeno turistico utile, sintetica e scientificamente accreditata, in grado di fornire indicazioni sia sul piano delle politiche turistiche pubbliche, sia dell’attività degli imprenditori privati - nel corso del 2008 sono stati impegnati, sul capitolo 868 relativo alle risorse dell’ONT, euro 2.412.803,20 a fronte di uno stanziamento definitivo di euro 2.992.073,72. I pagamenti effettuati nel corso del 2008 sono

⁷ Vedi nota 5.

⁸ “*Italia for Events*” progetto interregionale nato nel 2004 per iniziativa di 10 Regioni e finanziato, ai sensi dell’art. 5 della legge n. 135/2001, dal Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo e dalle Regioni aderenti. Si tratta di un auto-coordinamento che si fonda sulla co-progettazione e su accordi di *partnership* per favorire lo sviluppo del sistema congressuale italiano, promuovendo l’Italia come destinazione di conferenze, *meeting* ed eventi.

stati pari ad euro 177.102,17 in conto competenza ed a euro 210.666,00 in conto residui.

Infine l'Ufficio, attraverso il Servizio "relazioni comunitarie e internazionali", ha sviluppato nel corso del 2008 un'attività di presenza e di partecipazione dell'Italia a comitati, progetti, conferenze, ecc., tutti dedicati alla collaborazione tra Stati nel settore turistico.

L'Ufficio per lo sviluppo del turismo e la gestione degli interventi, oltre ad occuparsi dell'elaborazione di strumenti normativi in materia di programmazione negoziata e della definizione con il Ministero dello sviluppo economico delle modalità di istruttoria dei progetti strategici regionali commercio-turismo (di cui all'art. 1, comma 876 della legge finanziaria del 2007), si è occupato anche di acquisire le domande di contributi a consorzi di imprese alberghiere e turistiche per attività promozionali all'estero; di collaborare alla redazione del Programma Operativo interregionale "Attrattori naturali, culturali e turismo" (POIN), cofinanziato dai Fondi strutturali per le quattro Regioni dell'obiettivo "Convergenza" (Regioni CONV)⁹, dell'omonimo e gemello Programma attuativo interregionale (PAIN) e del Programma Attuativo Nazionale "Risorse naturali, culturali per lo sviluppo", ambedue finanziati da fondi FAS e destinati alle otto Regioni del Mezzogiorno; di svolgere l'istruttoria per i progetti interregionali di sviluppo turistico (art. 5, comma 5, della legge n. 135 del 29 marzo 2001), nell'ambito dei quali, nell'anno 2008, si è provveduto a liquidare il 20 per cento dei progetti relativi all'annualità 2005 per un ammontare di euro 4.999.042,89, nonché a liquidare ulteriori somme relative all'annualità 2005 (euro 5.999.865,03) ed alle annualità 2003 (euro 14.889.804,14) e 2004 (euro 11.675.897,85). L'ufficio ha anche provveduto all'impegno dei residui relativi all'annualità 2004 e alla successiva liquidazione delle somme spettanti a tutte le Regioni e Province autonome per un totale di euro 11.202.314,50 relative al fondo di cofinanziamento dell'offerta turistica italiana (art. 6 della legge n. 135 del 29 marzo 2001), nonché alla liquidazione della II, III e IV rata semestrale prevista per l'attività di monitoraggio svolta dalla società Promuovi Italia S.r.l.: totale euro 499.500,00 (di cui alla Convenzione ex Ministero attività produttive/Promuovi Italia S.r.l. ai sensi del d.m. del 7 aprile 2006).

Nella gestione delle procedure relative all'attuazione dell'art. 1, comma 1227, della legge finanziaria 2007, si è provveduto all'acquisizione delle richieste, relative alle annualità 2007 e 2008, di erogazione dell'anticipazione del 20 per cento e di erogazione del 60 per cento per l'avvio dei lavori. E' stata, quindi, impegnata la somma relativa al finanziamento dei programmi dell'annualità 2007 (euro 9.980.706,40)¹⁰.

Per ciò che riguarda gli interventi per il settore turistico, sono stati posti in essere gli atti propedeutici alla stipula del contratto del progetto EDEN 2009 (aree protette) e si è provveduto alla costituzione del Comitato Nazionale di Valutazione. Sono stati, inoltre, seguiti i progetti sovvenzionati dalla Comunità Europea con lo scopo di incentivare la crescita dell'economia italiana, di recuperare la competitività del nostro Paese e valorizzare il *made in Italy* (MOTUS e REPLAY – POIN PAIN¹¹ – PON ATAS¹²).

⁹ Le Regioni del programma operativo "Obiettivo convergenza" sono la Calabria, la Campania la Puglia e la Sicilia.

¹⁰ L'attuazione della norma ha subito una battuta di arresto a seguito della sentenza n. 94/2008 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1227 e del successivo comma 1228 della stessa legge finanziaria 2007.

¹¹ La politica di sviluppo economico promuove una strategia di valorizzazione e di promozione degli attrattori che sia unitaria, coordinata ed adeguata ai requisiti di una domanda nazionale ed internazionale. Essa è basata sul Programma Attuativo Interregionale "Attrattori culturali, naturali e turismo" (PAIN), sull'omonimo POIN esteso alle sole Regioni CONV, sui POR 2007-2013 e sulle emergenze culturali e ambientali oggetto d'intervento avviato con la programmazione dei fondi strutturali 2000-2006. Nell'ambito dell'utilizzo dei fondi strutturali comunitari, si è concluso, nel novembre 2008, il progetto MOTUS, un'iniziativa di formazione che ha interessato 968 giovani del Sud d'Italia, con il risultato finale di inserire, nel mondo del lavoro del settore turistico, tirocinanti e di migliorare la qualità e la competitività delle aziende turistiche, 159 delle quali del Mezzogiorno L'iniziativa verrà replicata con quello che è stato identificato come progetto REPLAY.