ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIV**
N. **2**

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2008)

Trasmessa alla Presidenza il 9 luglio 2009

VOLUME II

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

La presente relazione è stata elaborata sulla base dei dati del Sistema Informativo integrato R.G.S. – Corte dei conti, disponibili al 31 maggio 2009, data di presentazione del Rendiconto generale dello Stato

La mancata coincidenza di alcuni dati contabili con i corrispondenti dati ufficiali, può essere imputata agli effetti degli arrotondamenti, resi necessari per esigenze di chiara prospettazione.

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2008

La decisione e la relazione deliberate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articolano nei seguenti volumi:

- ***Decisione*** sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2008

- ***Volume I***

  Premessa

  Gli andamenti e le tendenze generali di finanza pubblica
  La gestione del bilancio dello Stato
  I fondi di rotazione: notazioni di carattere generale
  La gestione del patrimonio dello Stato
  L'ordinamento contabile
  La legislazione di spesa e mezzi di copertura
  L'organizzazione
  Il personale
  L'attività contrattuale

- ***Volume II***

  Le politiche pubbliche

  Notazioni introduttive

  Il ruolo guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri: indirizzi programmatici e raccordi amministrativi

  Le politiche istituzionali
  Le politiche per lo sviluppo
  Le politiche in campo sociale
  Le politiche delle infrastrutture
  Le politiche di tutela del patrimonio ambientale e culturale
  I fondi di rotazione a sostegno delle politiche pubbliche

- ***Ipotesi di riclassificazione delle missioni 32, 33 e 34***

- **APPENDICE al volume I**

- ***APPENDICE* al volume II**

PAGINA BIANCA

INDICE

Volume II
Tomo I

Notazioni introduttive all'analisi del Rendiconto per missioni e programmi e politiche pubbliche di settore *Pag.* 1

Il ruolo di indirizzo e raccordo della Presidenza del Consiglio dei Ministri " 21

Politiche istituzionali " 33
Affari esteri " 35
1. Considerazioni generali " 40
2. Contesto normativo e programmatico " 46
3. La missione 4 "l'Italia in Europa e nel mondo" " 63
4. Considerazioni conclusive "

Giustizia " 65
1. Considerazioni generali " 65
2. Provvedimenti normativi di maggior rilievo " 66
3. Analisi finanziaria " 68
4. Principali problematiche " 70
5. Informatizzazione ed applicazioni tecnologiche " 71
6. Spese di giustizia e debiti pregressi " 72
7. Amministrazione penitenziaria " 77
8. Edilizia carceraria " 79
9. Considerazioni conclusive " 80

Difesa " 83
1. La programmazione della Difesa e le analisi del controllo strategico " 84
2. Le innovazioni organizzative 92
3. La nuova classificazione del bilancio per politiche-missioni e programmi – Analisi finanziaria " 97
4. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche " 103
5. L'internalizzazione dei servizi - insourcing " 109
6. Le nuove opzioni per l'autofinanziamento dell'Amministrazione – in particolare: le problematiche inerenti la permuta di materiali e di servizi nel contesto disegnato dall'art. 14-bis, p. 2 del DL n. 112/2008 convertito con legge n 133/2008 " 111
7. I programmi di armamento nel contesto della nuova classificazione del bilancio " 117

8. L'interoperabilità dei sistemi di comunicazione, la compensazione dei costi affrontati ed i rendiconti attesi — *Pag.* 126
9. Programma "Missioni militari di pace" — " 129
10. La "Governance" del sistema industriale della Difesa e le esigenze di uniformità organizzativa — " 132
11. L'impatto della "missione 32" sul bilancio della Difesa — " 134
12. Considerazioni conclusive — " 135

Amministrazione generale, relazioni con le autonomie, sicurezza, soccorso civile e immigrazione — " 139
1. Considerazioni generali — " 139
2. Il bilancio di previsione per missione e programmi — " 145

Politiche per lo sviluppo — " 179
Sviluppo e competitività del sistema produttivo — " 181
1. Considerazioni generali — " 181
2. Contesto normativo e programmatico: gli obiettivi di carattere generale — " 183
3. Missioni e programmi — " 185
4. Considerazioni conclusive — " 205

Sviluppo e riequilibrio territoriale — " 207
1. Contenuto e finalità della politica di sviluppo e riequilibrio territoriali — " 207
2. Riduzioni apportate al Fondo per le aree sottoutilizzate nell'esercizio 2008 — " 210
3. Il quadro finanziario contabile del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione relativo all'esercizio 2008 — " 215
4. L'assetto organizzativo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione — 220
5. La programmazione delle attività ed i più significativi risultati della gestione 2008 — 222

Energia — " 227
1. Considerazioni generali — " 227
2. Missione e programmi — " 229
3. Considerazioni conclusive — " 238

Agricoltura e politiche agroalimentari — " 239
1. Considerazioni generali — " 239
2. Contesto normativo e programmatico — " 240
3. Il ruolo degli enti strumentali nell'attuazione della politica agricola — " 263
4. Missione e programmi — " 265
5. Considerazioni conclusive — " 271

Ricerca e innovazione *Pag.* 273
1. Considerazioni generali " 274
2. Il contesto normativo e programmatico " 275
3. Il coordinamento della politica nazionale della ricerca e la valutazione dei risultati. " 279
4. Le risorse finanziarie o " 284
5. Missioni e programmi " 288
6. L'utilizzo dei fondi comunitari " 326
7. Conclusioni " 329

Turismo " 333
1. Quadro generale ed assetto delle competenze in materia di turismo " 333
2. Assetto ed attività del Dipartimento al 31/12/2008; i programmi in materia turismo gestiti dal Dipartimento " 335
3. Quadro riassuntivo della spesa suddivisa per aree regionali " 337
4. Considerazioni conclusive " 347

INDICE

Volume II
Tomo II

Pag.

Politiche in campo sociale

Tutela della salute " 353
1. Considerazioni generali " 353
2. La spesa sanitaria: la traduzione normativa degli obiettivi programmatici " 355
3. I risultati " 362

Previdenza, Lavoro e Solidarietà sociale " 427
1. La programmazione e le analisi del controllo strategico " 428
2. La nuova classificazione del bilancio per politiche, missioni e programmi " 433
3. Il nuovo assetto organizzativo del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali " 433
4. Considerazioni conclusive per le tre missioni " 436
5. Previdenza " 439
6. Lavoro " 459
7. Solidarietà sociale " 490

Famiglia, giovani e sport " 505
1. Famiglia " 505
2. Giovani " 522
3. Sport " 537

Istruzione scolastica " 547
1. Considerazioni generali " 547
2. Le principali criticità ed il contesto normativo e programmatico. " 550
3. Analisi finanziaria del rendiconto 2008 " 554
4. Stato di attuazione degli obiettivi indicati nei documenti programmatici " 563
5. Conclusioni " 588

Istruzione universitaria " 593
1. Considerazioni generali " 594
2. Il contesto normativo e programmatico " 596
3. Analisi finanziaria del rendiconto 2008 classificato per missioni e per programmi " 600
4. Analisi delle missioni e dei programmi delle politiche universitarie " 603
5. Conclusioni " 634

INDICE

Volume II
Tomo III

	Pag.
Politiche delle infrastrutture	" 635
Infrastrutture pubbliche e trasporti	" 637
1. Considerazioni generali	" 638
2. Contesto normativo e programmatico	" 646
3. Missioni e programmi	" 656
4. Considerazioni conclusive	" 692
Allegato	" 695
Comunicazioni	" 707
1. Considerazioni generali	" 707
2. Contesto normativo e programmatico	" 708
3. Missione e programmi	" 713
4. Considerazioni conclusive	" 732
Politiche di tutela del patrimonio ambientale e culturale	" 735
Tutela dell'ambiente, del territorio e del mare	" 737
1. Considerazioni generali	" 737
2. Contesto normativo e programmatico	" 740
3. Missioni e programmi	" 752
Allegato	" 779
Beni e attività culturali	" 805
1. Considerazioni generali	" 806
2. La programmazione economica e finanziaria	" 811
3. Missione 21 "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici"	" 821
4. Osservazioni conclusive	" 842
Editoria	" 845
Fondi di rotazione a sostegno delle politiche pubbliche	" 857
1. Premessa	860
2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993	" 862
3. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993	" 886
Allegati	" 897

INDICE

Riattribuzione sperimentale alle missioni ed ai programmi delle risorse iscritte alle missioni 32, 33 e 34 *Pag.* 927

Tavole "

Quadro sinottico della ripartizione missioni 32 e 33 distinto per Ministeri " 933

Quadro sinottico della ripartizione missione 32 distinto per Ministeri " 937

Quadro sinottico della ripartizione missione 33 distinto per Ministeri " 941

Ripartizione missioni 32 e 33 distinto per missioni e programmi " 945

Ripartizione missioni 32 distinto per missioni e programmi " 957

Ripartizione missioni 33 distinto per missioni e programmi " 979

TOMO I

Notazioni introduttive all'analisi del Rendiconto per missioni e programmi e politiche pubbliche di settore

Come anticipato nella generale Premessa alla relazione, l'analisi sul Rendiconto generale dello Stato, si basa, in coerenza agli indirizzi programmatici[1], sulle missioni e programmi su cui si articolano i documenti di bilancio per il 2008. Tale nuova impostazione - di cui è data compiuta rappresentazione nel prospetto riassuntivo che segue[2] - appare intesa ad incentrare la decisione parlamentare sul profilo funzionale della spesa, nell'intento di consentire una migliore consapevolezza delle scelte allocative annuali, nel quadro di una complessiva programmazione, e ad assicurare una maggiore trasparenza attraverso l'individuazione di aggregati decisionali significativi della finalità perseguita.

Va al riguardo evidenziata la centralità del bilancio dello Stato, non solo nei profili finanziari, ma anche istituzionali, come posto in luce anche dalla giurisprudenza costituzionale.

Ai fini che interessano più da vicino il controllo della Corte dei conti va sottolineato, proprio nella giurisprudenza costituzionale, il riferimento all'art. 100 Cost. - in base a cui la Corte dei conti esercita il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, riferendo direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito - laddove si osserva che "se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata" (v. sent. n. 179 del 7 giugno 2007).

Sul piano metodologico, partendo dall'esame delle 34 "Missioni" individuate, che si articolano per il 2008, in 168 "Programmi", si conferma l'approccio avviato, in via sperimentale, nella scorsa relazione, inteso ad accorparle in politiche pubbliche di settore.

Pur nella consapevolezza della complessità dell'approccio, in questa sede più agevolmente percorribile per le politiche con risorse finanziarie pienamente rappresentate in bilancio, l'esercizio avviato sin dalla scorsa relazione intende sviluppare una prospettiva di successivo affinamento[3].

---

[1] Si richiamano gli "Indirizzi e i criteri di riferimento programmatico del controllo sulla gestione" e il "Programma di lavoro delle Sezioni riunite in sede di controllo" relativi all'anno 2009 (delibere numeri 38 e 39 in data 14 novembre 2008).

[2] Tali prospetti, anche tenuto conto delle esigenze di un maggior raccordo tra programmi e Centri di Responsabilità - come emerge anche dal d.d.l. A.S. n. 1397 recante "Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica" - evidenziano anche le mutazioni intervenute, con riguardo ai Centri di Responsabilità, nel bilancio di previsione 2009 (rispetto al preventivo 2008), sempre nel quadro delle missioni e dei programmi.

[3] Un particolare approfondimento può essere seguito sulla base della impostazione ed attuazione della Loi Organique des Lois de Finance – LOLF (legge n. 692 del 2001), anche con riguardo agli indicatori di *performance*, sia in sede programmatica che di riscontro successivo. Si osserva che in base al nuovo testo della Costituzione francese, la *Cour*

L'esame del rendiconto per missioni e programmi è stato orientato anche dall'esigenza di porre i presupposti per raffronti fra i risultati conseguiti nei diversi esercizi, posto che una politica pubblica anche di settore non si esaurisce quasi mai in un solo esercizio finanziario e postula di norma una valutazione articolata su di un più lungo arco temporale.

L'analisi che si è inteso sviluppare comporta non di rado il coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali sia all'interno delle strutture ministeriali centrali che di Amministrazioni facenti capo a livelli di governo diversi. In tal senso un utile contributo metodologico è offerto dalle potenzialità conoscitive del nuovo sistema di classificazione del bilancio, pur con talune criticità da superare.

Per il primo aspetto va considerato che alcune politiche pubbliche interessano Ministeri diversi, rendendone necessaria una ricostruzione unitaria e non limitata alle singole Amministrazioni; ciò tanto più alla luce dei processi di suddivisione degli apparati ministeriali, e di successivo riaccorpamento, che sono intervenuti nel recente periodo, modificando sensibilmente la struttura ministeriale tra le due Legislature. I caratteri di trasversalità emergono con chiarezza, ad esempio, nel caso della politica dell'innovazione e della ricerca, alla quale partecipano diverse Amministrazioni dello Stato. Le stesse tematiche riconducibili alla politica dell'ordine pubblico e della sicurezza, vedono interessata la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il Dipartimento della protezione civile, il Ministero dell'interno con la Polizia di Stato ed i Vigili del fuoco, il Ministero della difesa, soprattutto con l'Arma dei carabinieri, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (con il Corpo forestale dello Stato).

Per il secondo, più complesso, aspetto, va considerato che politiche pubbliche talora traggono spunto o sono supportate da iniziative comunitarie e si concludono il più delle volte in ambito regionale e locale con l'attiva partecipazione delle Autonomie territoriali. E' questo certamente il caso della politica agricola, ma riguarda anche le politiche ambientali, delle infrastrutture e trasporti ed altre ancora. Tale fenomeno è certamente destinato ad espandersi ulteriormente quando avrà avuto compiuta attuazione il nuovo assetto istituzionale disegnato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 e di cui una significativa tappa è rappresentata dalla legge n. 42 del 2009.

Nell'esame di politiche pubbliche di settore caratterizzate da apporti finanziari di soggetti diversi dallo Stato, quali possono essere quelli della Comunità europea e delle Autonomie territoriali, vengono distinte le risorse afferenti al bilancio dello Stato e di quelle di diversa provenienza. Risulta peraltro meno agevole l'analisi del relativo impiego, analisi che può anche utilizzare strumenti di appropriato monitoraggio ad iniziativa delle Amministrazioni competenti.

Questo processo, che vede naturalmente in primo piano il ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze nella "costruzione" delle previsioni finanziarie e nell'esame dei relativi risultati, interessa direttamente la Presidenza del Consiglio dei Ministri, da cui derivano indirizzi programmatici di ordine generale.

La stessa attuazione di numerose politiche coinvolge, in particolare, il sistema delle Autonomie territoriali: in tal senso riveste crescente rilievo, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, il sistema delle Conferenze di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

A livello di notazione redazionale e di facilitazione nella lettura si segnala - infine - che l'intestazione dei capitoli, che qui seguono, fa riferimento ai profili di maggior rilievo delle missioni e dei programmi.

---

des comptes è chiamata a rendere un ausilio al Parlamento ed al Governo anche in tema di politiche pubbliche.

Prospetto di raccordo 2008-2009 tra missioni, programmi e Centri di responsabilità nel bilancio dello Stato (Avvertenza metodologica)

Nel vol. I (cap. VII, par. 3) vengono illustrati gli assetti organizzativi degli apparati ministeriali, i quali si incrociano con la nuova impostazione dei documenti di bilancio che, a partire dal 2008, sono articolati per missioni e programmi. Anche con riferimento alla parallela innovazione della relazione sul rendiconto, che ne valorizza la portata a fini di ricostruzione delle politiche pubbliche, assumono specifico rilievo i raccordi tra programmi e Centri di responsabilità (anche nella prospettiva delineata dal disegno di legge A.S. 1397 recante "Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica").

La nuova classificazione del bilancio prevede per l'esercizio 2009, come per il 2008, l'attribuzione di risorse a 34 missioni. In relazione alla nuova organizzazione ministeriale prevista dal DL n. 85 del 2008, convertito dalla legge n. 121 del 2008, i programmi attraverso i quali si realizzano le missioni per il 2009 risultano diminuiti. Inoltre, i regolamenti adottati in attuazione delle disposizioni previste dalla citata legge hanno ridefinito gli assetti organizzativi delle Amministrazioni comportando la soppressione e la costituzione di vari Centri di responsabilità (C.d.R.).

Nel prospetto che segue si stagliano diversi colori: il colore "sabbia" evidenzia per il 2009 i Centri di responsabilità già esistenti nel 2008 cui sono assegnati nuovi programmi e, in corsivo, i programmi e i C.d.R. di nuova istituzione; il bianco indica i programmi e i Centri di responsabilità che preesistevano nel 2008 e sono confermati nel 2009; il giallo mostra i programmi e i Centri di responsabilità che non sono più presenti nel bilancio 2009.

In particolare si sottolinea che più di quaranta programmi, relativi a varie Missioni (7, da 9 a 18, 21, 22, 24, 26, 27 e 28) hanno subito variazioni; i Ministeri interessati sono i seguenti: Sviluppo economico, Lavoro, salute e politiche sociali, Infrastrutture e trasporti, Istruzione, università e ricerca, Interno, Beni e attività culturali, Politiche agricole alimentari e forestali e, solo in piccola parte, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Va considerato il numero dei c.d. "programmi finanziari" attribuiti al Ministero dell'economia e finanze; questi, come osservato nella nota introduttiva alla lettura del Bilancio dello Stato per missioni e programmi e nel glossario dei termini maggiormente ricorrenti nei documenti di finanza pubblica (RGS, ottobre 2007), "non sono rappresentati da attività operative svolte dai competenti Centri di Responsabilità amministrativa, ma costituiscono mere operazioni di trasferimento delle risorse finanziarie ai rispettivi Enti destinatari", cui compete utilizzare le risorse per il perseguimento degli obiettivi a cui sono destinate (così è, ad es., per i programmi riguardanti la Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Missioni, programmi e Centri di Responsabilità

situazione 2008: bianco + giallo; situazione 2009: bianco + 'sabbia'

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
1. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri	1. Organi costituzionali	Dip. del tesoro	MEF
	2. Organi a rilevanza costituzionale	Dip. del tesoro	MEF
	3. Presidenza del Consiglio dei Ministri	Dip. del tesoro	MEF
2. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1. Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	Dip. per gli affari interni e territoriali	INTERNO
		Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	
3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	1. Erogazioni a enti territoriali per interventi di settore	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
	2. Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	Dip. per gli affari interni e territoriali	INTERNO
		Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	
	3. Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali	Dip. per gli affari interni e territoriali	INTERNO
	4. Federalismo	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
	5. Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
	6. Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
4. L'Italia in Europa e nel mondo	1. Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali	Cerimoniale diplomatico della Repubblica	AFFARI ESTERI
	2. Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali	D.G. per la cooparazione allo sviluppo	AFFARI ESTERI
	3. Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	Dip. per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	4. Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica	D.G. per la cooparazione allo sviluppo	AFFARI ESTERI
		D.G. per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale	
		D.G. per i paesi dell'Europa	
		D.G. per i paesi delle Americhe	
		D.G. per i paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente	
		D.G. per i paesi dell'Africa Sub Sahariana	
		D.G. per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	
	5. Cooperazione in materia culturale	Dip. per l'istruzione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	6. Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale	Segretariato generale e Segreteria generale	AFFARI ESTERI
		D.G. per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	
		D.G. per le risorse umane e l'organizzazione	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
4. L'Italia in Europa e nel mondo		D.G. per la cooperazione allo sviluppo	
		D.G. per la *cooperazione politica multilaterale* ed i diritti umani	
		D.G. per i paesi dell'Europa	
		D.G. per i paesi delle Americhe	
		D.G. per i paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente	
		D.G. per i paesi dell'Africa Sub Sahariana	
		D.G. per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	
	7. Integrazione europea	D.G. per l'integrazione europea	AFFARI ESTERI
	8. Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali	D.G. per il personale	AFFARI ESTERI
		D.G. per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	
	9. Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero	D.G. per i paesi dell'Europa	AFFARI ESTERI
		Servizio stampa e informazione	
		D.G. per la promozione e la cooperazione culturale	
	10. Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
	11. Politica economica e finanziaria in ambito internazionale	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
5. Difesa e sicurezza del territorio	1. Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	Arma dei Carabinieri	DIFESA
	2. Approntamento e impiego delle forze terrestri	Esercito italiano	DIFESA
	3. Approntamento e impiego delle forze navali	Marina militare	DIFESA
	4. Approntamento e impiego delle forze aeree	Aeronautica militare	DIFESA
	5. Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	Segretariato generale	DIFESA
		Aeronautica militare	
	6. Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	Uff. centrale del bilancio e degli affari finanziari	DIFESA
		Segretariato generale	
	7. Sicurezza militare	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	DIFESA
	8. Missioni militari di pace	Uff. centrale del bilancio e degli affari finanziari	DIFESA
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
6. Giustizia	1. Amministrazione penitenziaria	Dip. dell'amministrazione penitenziaria	GIUSTIZIA
	2. Giustizia civile e penale	Dip. degli affari di giustizia	GIUSTIZIA
		Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	
	3. Giustizia minorile	Dip. per la giustizia minorile	GIUSTIZIA
	4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	GIUSTIZIA
		Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	
		Dip. dell'amministrazione penitenziaria	
		Dip. per la giustizia minorile	
7. Ordine pubblico e sicurezza	1. Contrasto al crimine	Dip. della pubblica sicurezza	INTERNO
	2. Pubblica sicurezza	Dip. della pubblica sicurezza	INTERNO
	3. Prevenzione generale e controllo del territorio	Dip. della pubblica sicurezza	INTERNO
		Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	
	4. Sicurezza democratica	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	INTERNO
		Dip. del tesoro	MEF
	5. Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	Guardia di finanza	MEF
	6. Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano	Corpo forestale dello Stato	MIPAAF

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
7. Ordine pubblico e sicurezza	7. Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	Capitanerie di porto	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
	8. Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	Dip. della pubblica sicurezza	INTERNO
	9. Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	Dip. della pubblica sicurezza	INTERNO
	10. Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	Dip. della pubblica sicurezza	INTERNO
8. Soccorso civile	1. Interventi per soccorsi	Corpo forestale dello Stato	MIPAAF
	2. Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	Dip. dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	INTERNO
	3. Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	Dip. dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	INTERNO
		Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	
	4. Interventi per pubbliche calamità	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Servizio per la gestione delle spese residuali	
	5. Protezione civile	Dip. del tesoro	MEF
9. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1. Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione	Dip. delle filiere agricole e agroalimentari	MIPAAF
		Dip. delle politiche di sviluppo	
	2. Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca	Dip. delle filiere agricole e agroalimentari	MIPAAF
		Dip. delle politiche europee e internazionali	
	3. Sostegno al settore agricolo	Dip. del tesoro	MEF
	4. Tutela, valorizzazione e vigilanza della qualità dei prodotti tipici e biologici	Dip. delle politiche di sviluppo	MIPAAF
	5. Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	MIPAAF
		Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari	
	6. Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione	*Dip. delle politiche europee e internazionali*	MIPAAF
		Dip. delle politiche di sviluppo economico e rurale	
	7. Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche	*Dip. delle politiche di sviluppo economico e rurale*	MIPAAF
10. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	1. Gestione risorse energetiche, regolamentazione generale ed autorizzazioni nel settore energetico	Dip. per le reti energetiche (ex MISE)	SVILUPPO ECONOMICO
	2. Utilizzo razionale ed efficiente dell'energia e regolamentazione del settore minerario	Dip. per le reti energetiche (ex MISE)	SVILUPPO ECONOMICO
	3. Sicurezza e compatibilità ambientale dell'uso delle fonti energetiche, ivi compresi gli usi non energetici del nucleare	Dip. per le reti energetiche (ex MISE)	SVILUPPO ECONOMICO
	4. Sicurezza, infrastrutture e relazioni internazionali del settore energetico	*Dip. per l'energia*	
	5. Gestione e regolamentazione del settore energetico - nucleare, elettrico e delle energie rinnovabili - e minerario	*Dip. per l'energia*	
11. Competitività e sviluppo delle imprese	1. Incentivazione per lo sviluppo industriale	Dip. per le imprese (ex MISE)	SVILUPPO ECONOMICO
		Dip. per le reti energetiche (ex MISE)	

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
11. Competitività e sviluppo delle imprese	2. Promozione e incentivazione dello sviluppo settoriale, imprenditoriale e produttivo	Dip. per le imprese (ex MISE)	SVILUPPO ECONOMICO
	3. Riassetti industriali di settore e di area	Dip. per le imprese (ex MISE)	SVILUPPO ECONOMICO
	4. Incentivi alle imprese	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	MEF
		Dip. del tesoro	
		Dip. delle finanze	
	5. Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriale, produttivo e della proprietà industriale e riassetti industriali di settore e di area e sperimentazione tecnologica	*Dip. per l'impresa e l'internazionalizzazione*	SVILUPPO ECONOMICO
	6. Promozione, coordinamento, sostegno e vigilanza del movimento cooperativo	*Dip. per l'impresa e l'internazionalizzazione*	SVILUPPO ECONOMICO
	7. Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione	*Dip. per l'impresa e l'internazionalizzazione*	SVILUPPO ECONOMICO
		Dip. per lo sviluppo e la coesione economica	SVILUPPO ECONOMICO
12. Regolazione dei mercati	1. Iniziative per la tutela dei consumatori	Dip. per il mercato (ex MISE)	SVILUPPO ECONOMICO
		Dip. per le imprese (ex MISE)	
	2. Interventi per promuovere la concorrenza	Dip. per le imprese (ex MISE)	SVILUPPO ECONOMICO
	3. Vigilanza sui mercati e sui prodotti	Dip. per il mercato (ex MISE)	SVILUPPO ECONOMICO
		Dip. per le imprese (ex MISE)	
		Dip. per le reti energetiche (ex MISE)	
	4. Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori	*Dip. per l'impresa e l'internazionalizzazione*	SVILUPPO ECONOMICO
13. Diritto alla mobilità	1. Gestione della sicurezza e della mobilità stradale	Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti (ex Trasporti)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione (gestione stralcio Trasporti)	
		Dip. per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	
		Dip. per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	
	2. Logistica ed intermodalità nel trasporto	Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti (ex Trasporti)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		Dip. per la navigazione marittima ed aerea (ex Trasporti)	
		Dip. per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	
	3. Sistemi portuali	Dip. per la navigazione marittima ed aerea	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		Dip. per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	
		Dip. per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	
	4. Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	Dip. per la navigazione marittima ed aerea (ex Trasporti)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		Dip. per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	
	5. Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti (ex Trasporti)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		Dip. per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	
	6. Sviluppo della mobilità locale	Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti (ex Trasporti)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		Dip. per la navigazione marittima ed aerea (ex Trasporti)	

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
13. Diritto alla mobilità	6. Sviluppo della mobilità locale	*Dip. per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici*	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
	7. Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo	Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti (ex Trasporti)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		Dip. per la navigazione marittima ed aerea (ex Trasporti)	
	8. Sostegno allo sviluppo del trasporto	Dip.del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
	9. Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	*Dip. per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici*	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
14. Infrastrutture pubbliche e logistica	1. Edilizia statale	D.G. per l'edilizia statale e gli interventi speciali (ex Infrastrutture)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
	2. Intermodalità infrastrutturale (il programma non presenta alcuna movimentazione finanziaria)	D.G. per l'edilizia statale e gli interventi speciali (ex Infrastrutture)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
	3. Opere strategiche	D.G. per gli affari generali e del personale (ex Infrastrutture)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		D.G. per la programmazione (ex Infrastrutture)	
		Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	
		Dip. per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	
	4. Sistemi ferroviari locali	D.G. per le infrastrutture ferroviarie, portuali ed aeroportuali (ex Infrastrutture)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		D.G. per l'edilizia statale e gli interventi speciali (ex Infrastrutture)	
		D.G. per la programmazione (ex Infrastrutture)	
		Dip. per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	
	5. Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	D.G. per le dighe, le infrastrutture idriche ed elettriche (ex Infrastrutture)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		D.G. per l'edilizia statale e gli interventi speciali (ex Infrastrutture)	
		D.G. per le infrastrutture ferroviarie, portuali ed aeroportuali (ex Infrastrutture)	
		Dip. per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	
	6. Sistemi portuali ed aeroportuali	D.G. per le infrastrutture ferroviarie, portuali ed aeroportuali (ex Infrastrutture)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
	7. Sistemi stradali e autostradali	D.G. per le infrastrutture stradali (ex Infrastrutture)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		D.G. per l'edilizia statale e gli interventi speciali (ex Infrastrutture)	
		D.G. per la programmazione (ex Infrastrutture)	
		D.G. per lo sviluppo del territorio (ex Infrastrutture)	
		D.G. per la sicurezza e la vigilanza sulle infrastrutture (ex Infrastrutture)	
	8. Opere pubbliche e infrastrutture	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
	9. Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	Consiglio superiore dei lavori pubblici	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		D.G. per la regolazione (ex Infrastrutture)	
		D.G. per la sicurezza e la vigilanza sulle infrastrutture (ex Infrastrutture)	
		D.G. per l'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo (ex Infrastrutture)	
		D.G. per le politiche abitative (ex Infrastrutture)	

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
14. Infrastrutture pubbliche e logistica	9. Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	*Dip. per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale*	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
	10. Edilizia statale e interventi speciali	*Dip. per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale*	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
	11. Sistemi stradali autostradali e intermodali	*Dip. per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale*	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
	12. Infrastrutture portuali ed aeroportuali	*Dip. per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici*	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
15. Comunicazioni	1. Radiodiffusione sonore e televisiva	Segretariato generale (ex Comunicazioni)	SVILUPPO ECONOMICO
		D.G. per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione (ex Comunicazioni)	
		D.G. per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico (ex Comunicazioni)	
	2. Regolamentazione e vigilanza delle comunicazioni elettroniche	Segretariato generale	SVILUPPO ECONOMICO
		D.G. per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione (ex Comunicazioni)	
		D.G. per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico (ex Comunicazioni)	
		D.G. per la gestione delle risorse strumentali ed informative (ex Comunicazioni)	
		Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione (ex Comunicazioni)	
	3. Servizi postali e telefonici	Dip. del tesoro	MEF
		Segretariato generale	SVILUPPO ECONOMICO
		D.G. per la regolamentazione del settore postale (ex Comunicazioni)	
	4. Sostegno all'editoria	Dip. del tesoro	MEF
		Servizio per la gestione delle spese residuali	
	5. Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione	*Dip. per le comunicazioni*	SVILUPPO ECONOMICO
	6. Normazione, verifiche, certificazione e sostegno allo sviluppo delle comunicazioni	*Dip. per le comunicazioni*	SVILUPPO ECONOMICO
	7. Regolamentazione e vigilanza del settore postale	*Dip. per le comunicazioni*	SVILUPPO ECONOMICO
	8. Servizio di comunicazione elettronica e di radiodiffusione	*Dip. per le comunicazioni*	SVILUPPO ECONOMICO
16. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	1. Politica commerciale	D.G. per la politica commerciale (ex Commercio int.le)	SVILUPPO ECONOMICO
	2. Promozione del made in Italy	D.G. per la promozione degli scambi (ex Commercio int.le)	SVILUPPO ECONOMICO
	3. Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese	D.G. per le politiche di internazionalizzazione (ex Commercio int.le)	SVILUPPO ECONOMICO
	4. Politica commerciale in ambito internazionale	*Dip. per l'impresa e l'internazionalizzazione*	SVILUPPO ECONOMICO
	5. Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese	*Dip. per l'impresa e l'internazionalizzazione*	SVILUPPO ECONOMICO
17. Ricerca e innovazione	1. Ricerca e sviluppo nel settore ICT per il mercato	Segretariato generale (ex Comunicazioni)	SVILUPPO ECONOMICO
		Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione (ex Comunicazioni)	
	3. Ricerca in materia ambientale	D.G. per la protezione della natura	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO
		D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo	
		D.G. per i servizi interni del Ministero	

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
17. Ricerca e innovazione	4. Ricerca in materia di beni e attività culturali	Segretariato generale	BENI E ATTIVITA' CULTURALI
		D.G. per gli archivi	
		D.G. per i beni librari, gli istituti culturali e il diritto d'autore	
		D.G. per i beni archeologici	
		D.G. per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali	
		D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	
		D.G. per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	
		D.G. per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee	
		D.G. per lo spettacolo dal vivo	
		D.G. per il cinema	
	6. Ricerca nel settore dei trasporti	Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali pianificazione generale dei trasporti (ex Trasporti)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		Dip. per la navigazione marittima ed aerea (ex Trasporti)	
		Dip. per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	
	7. Ricerca per il settore della sanità pubblica	Dip. dell'innovazione (ex Salute)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
	8. Ricerca per il settore zooprofilattico	Dip. per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti (ex Salute)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
	9. Ricerca scientifica e tecnologica applicata	Dip. per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	10. Ricerca scientifica e tecnologica di base	Dip. per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	11. Ricerca tecnologica nel settore della difesa	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	DIFESA
		Segretariato generale	
	12. Attività di ricerca in materia di politiche del lavoro e previdenziali	D.G. della tutela delle condizioni di lavoro (ex Lavoro)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
	13. Ricerca in materia di politiche sociali	D.G. per l'inclusione sociale e diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR) (ex Solidarietà sociale)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
	14. Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale	Dip. per le imprese (ex MISE)	SVILUPPO ECONOMICO
		Dip. per le reti energetiche (ex MISE)	
		Dip. per lo politiche di sviluppo e coesione (ex MISE)	
		Dip. per l'energia	
	15. Ricerca di base e applicata	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
	16. Ricerca per la didattica	Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
		Dip. per l'istruzione	
		Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane	
	17. Ricerca e innovazione per la competitività nell'ambito dello sviluppo delle politiche di coesione	*Dip. per lo sviluppo e la coesione economica*	SVILUPPO ECONOMICO

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
17. Ricerca e innovazione	*18. Innovazione tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione*	*Dip. per le comunicazioni*	SVILUPPO ECONOMICO
	19. Ricerca in materia di politiche del lavoro, previdenziali e sociali	*Dip. politiche sociali del lavoro e dell'occupazione*	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
	20. Ricerca per il settore della sanità pubblica e zooprofilattico	*Dip. della qualità, dell'innovazione e della prevenzione*	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		Dip. della sanità pubblica, veterinaria, degli alimenti e delle professioni sanitarie	
18. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1. Conservazione dell'assetto idrogeologico	D.G. per la qualità della vita	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO
		D.G. per la difesa del suolo	
	3. Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO
		D.G. per la protezione della natura	
		D.G. per la qualità della vita	
		D.G. per la salvaguardia ambientale	
		D.G. per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico (ex Comunicazioni)	SVILUPPO ECONOMICO
		Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione (ex Comunicazioni)	
	5. Sviluppo sostenibile	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO
		D.G. per la salvaguardia ambientale	
	6. Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue	D.G. per la qualità della vita	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO
	7. Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	D.G. per la protezione della natura	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO
		Corpo forestale dello Stato	MIPAAF
	8. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	D.G. per la qualità della vita	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO
		D.G. per la salvaguardia ambientale	
		D.G. per la difesa del suolo	
		D.G. per i servizi interni del Ministero	
	9.Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	D.G. per la qualità della vita	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO
	10. Prevenzione e riduzione dell'inquinamneto elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica	*Dip. per le comunicazioni*	SVILUPPO ECONOMICO
19. Casa e assetto urbanistico	1. Edilizia abitativa e politiche territoriali	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
	2. Politiche abitative	D.G. per le politiche abitative (ex Infrastrutture)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		D.G. per l'edilizia statale e gli interventi speciali (ex Infrastrutture)	
		D.G. per gli affari generali e del personale (ex Infrastrutture)	
		Dip. per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	
	3. Politiche urbane e territoriali	D.G. per l'edilizia statale e gli interventi speciali (ex Infrastrutture)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		D.G. per la programmazione (ex Infrastrutture)	
		D.G. per lo sviluppo del territorio (ex Infrastrutture)	
		D.G. per le politiche abitative (ex Infrastrutture)	

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
19. Casa e assetto urbanistico	3. Politiche urbane e territoriali	D.G. per le infrastrutture ferroviarie, portuali ed aeroportuali (ex Infrastrutture)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		D.G. per l'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo (ex	
		D.G. per gli affari generali e del personale (ex Infrastrutture)	
		Dip. per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	
		Dip. per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	
20. Tutela della salute	1. Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana	Dip. della qualità (ex Salute)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		Dip. dell'innovazione (ex Salute)	
		Dip. della prevenzione e comunicazione (ex Salute)	
		Dip. per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti	
		Dip. della qualità, dell'innovazione e della prevenzione	
		Dip. della sanità pubblica, veterinaria, degli alimenti e delle professioni sanitarie	
	2. Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria	Dip. per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti (ex Salute)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		Dip. della prevenzione e comunicazione (ex Salute)	
		Dip. della sanità pubblica, veterinaria, degli alimenti e delle professioni sanitarie	
	3. Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
		Dip. della qualità (ex Salute)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		Dip. dell'innovazione (ex Salute)	
		Dip. della qualità, dell'innovazione e della prevenzione	
	4. Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	Dip. dell'innovazione (ex Salute)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		Dip. della qualità, dell'innovazione e della prevenzione	
	5. Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	Dip. dell'innovazione (ex Salute)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		Dip. della qualità, dell'innovazione e della prevenzione	
21. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1. Sostegno e vigilanza ad attività culturali	D.G. per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	BENI E ATTIVITA' CULTURALI
		D.G. per i beni librari, gli istituti culturali e il diritto d'autore	
		D.G. per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali	
		D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	
	2. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	Segretariato generale	BENI E ATTIVITA' CULTURALI
		D.G. per il cinema	
		D.G. per lo spettacolo dal vivo	
		D.G. per i beni librari, gli istituti culturali e il diritto d'autore	
		D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	
	3. Tutela e valorizzazione dei beni archeologici,	Segretariato generale	BENI E ATTIVITA' CULTURALI
		D.G. per i beni archeologici	

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
21. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici		D.G. per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali	BENI E ATTIVITA' CULTURALI
		D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	
		D.G. per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	
		D.G. per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architetture e l'arte contemporanee	
		D.G. per lo spettacolo dal vivo	
	4. Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria	D.G. per gli archivi	BENI E ATTIVITA' CULTURALI
		D.G. per i beni librari, gli istituti culturali e il diritto d'autore	
		D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	
	5. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	BENI E ATTIVITA' CULTURALI
	6. Tutela e valorizzazione dei beni archeologici	D.G. per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali	BENI E ATTIVITA' CULTURALII
		D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	
		D.G. per i beni archeologici	
	7. Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	BENI E ATTIVITA' CULTURALI
		D.G. per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	
	8. Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanee	D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	BENI E ATTIVITA' CULTURALI
		D.G. per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee	
	9. Tutela e valorizzazione dei beni archivistici	D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	BENI E ATTIVITA' CULTURALII
		D.G. per gli archivi	
	10. Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria	D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	BENI E ATTIVITA' CULTURALI
		D.G. per i beni librari, gli istituti culturali e il diritto d'autore	
	11. Coordinamento e indirizzo per i beni e le attività culturali a livello territoriale	D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	BENI E ATTIVITA' CULTURALI
22. Istruzione scolastica	1. Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	*Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane*	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
		Dip. per l'istruzione	
		Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	
	2. Istruzione prescolastica	*Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane*	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
		Dip. per l'istruzione	

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
22. Istruzione scolastica	2. Istruzione prescolastica	Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	3. Istruzione elementare	Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
		Dip. per l'istruzione	
		Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	
	4. Istruzione secondaria inferiore	Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
		Dip. per l'istruzione	
		Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	
	5. Istruzione secondaria superiore	Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
		Dip. per l'istruzione	
		Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	
	6. Istruzione post secondaria	Dip. per l'istruzione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
		Ufficio scolastico regionale per la Calabria	
	7. Istruzione degli adulti	Dip. per l'istruzione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
		Ufficio scolastico regionale per la Calabria	
	8. Diritto allo studio, condizione studentesca	Dip. per l'istruzione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
		Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	
	9. Istituzioni scolastiche non statali	Dip. per l'istruzione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
		Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	
		Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	
	10. Sostegno all'istruzione	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
	11. Istruzione primaria	Dip. per l'istruzione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
		Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane	

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
22. Istruzione scolastica	*11. Istruzione primaria*	Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	12. Istruzione secondaria di primo grado	Dip. per l'istruzione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
		Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane	
		Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	
	13. Istruzione secondaria di secondo grado	Dip. per l'istruzione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
		Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane	
		Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia	
	14. Interventi in materia di istruzione	Dip. per l'istruzione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
23. Istruzione universitaria	1. Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	Dip. per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	2. Istituti di alta cultura	Dip. per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
	3. Sistema universitario e formazione post-universitaria	Dip. per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
24. Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	1. Assistenza sociale, promozione dei diritti e misure di sostegno per particolari categorie sociali - Trasferimenti ad enti territoriali, previdenziali e assistenziali	D.G. per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali ed il monitoraggio della spesa sociale	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		D.G. per l'inclusione sociale e diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR) (ex Solidarietà sociale)	
		D.G. della comunicazione (ex Solidarietà sociale)	
	2. Associazionismo, volontariato e formazioni sociali	*Dip. Politiche sociali del lavoro e dell'occupazione*	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		D.G. per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali ed il monitoraggio della spesa sociale (ex Solidarietà sociale)	
		D.G. per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali (ex Solidarietà sociale)	
	3. Interventi a favore delle persone non autosufficienti	D.G. per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali ed il monitoraggio della spesa sociale (ex Solidarietà sociale)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
	4. Lotta alle dipendenze	D.G. per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali (ex Solidarietà sociale)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		Coordinamento delle politiche contro le dipendenze (ex Solidarietà sociale)	
		Dip. del tesoro	MEF
	5. Protezione sociale per particolari categorie	Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	MEF
		Dip. del tesoro	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Servizio per la gestione delle spese residuali	

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
24. Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	6. Garanzia dei diritti dei cittadini	Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	MEF
		Dip. del tesoro	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
	7. Sostegno alla famiglia	Dip. del tesoro	MEF
		Dip.della Ragioneria generale dello Stato	
	8. Promozione dei diritti e delle pari opportunità	Dip. del tesoro	MEF
	9. Programmazione sociale, trasferimenti assistenziali e finanziamento nazionale della spesa sociale	*Dip. politiche sociali del lavoro e dell'occupazione*	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
	10. Promozione dei diritti sociali, poiltiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizioni di bisogno	*Dip. politiche sociali del lavoro e dell'occupazione*	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
25. Politiche previdenziali	2. Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Guardia di finanza	
		D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione (ex Lavoro)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		D.G. del mercato del lavoro (ex Lavoro)	
		D.G. per le politiche previdenziali (ex Lavoro)	
		Dip. politiche sociali del lavoro e dell'occupazione	
26. Politiche per il lavoro	1. Regolamentazione e vigilanza del lavoro	D.G. del mercato del lavoro (ex Lavoro)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		D.G. della tutela delle condizioni di lavoro (ex Lavoro)	
		Dip. politiche sociali del lavoro e dell'occupazione	
	2. Infortuni sul lavoro	Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	MEF
		Dip. del tesoro	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
	3. Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione (ex Lavoro)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		D.G. per l'attività ispettiva (ex Lavoro)	
		D.G. del mercato del lavoro (ex Lavoro)	
		D.G. per le politiche per l'orientamento e la formazione (ex Lavoro)	
		D.G. per l'innovazione tecnologica e la comunicazione (ex Lavoro)	
	4. Sostegno al reddito	D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		D.G. per l'attività ispettiva	
		D.G. del mercato del lavoro (ex Lavoro)	
		D.G. per l'innovazione tecnologica e la comunicazione	
	5. Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione (ex Lavoro)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		D.G. della tutela delle condizioni di lavoro (ex Lavoro)	
		D.G. del mercato del lavoro (ex Lavoro)	
		Dip. politiche sociali del lavoro e dell'occupazione	
	6. Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione ed al reddito	*Dip. politiche sociali del lavoro e dell'occupazione*	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
27. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1. Flussi migratori per motivi di lavoro	D.G. per l'immigrazione (ex Lavoro)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
	2. Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo	Dip. per le libertà civili e l'immigrazione	INTERNO
	3. Gestione flussi migratori	Dip. per le libertà civili e l'immigrazione	INTERNO
		Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	
	4. Interventi di integrazione sociale delle persone immigrate e in favore dei minori stranieri non accompagnati	D.G. per l'immigrazione (ex Lavoro)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
	5. Rapporti con le confessioni religiose	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. delle finanze	
		Dip. per le libertà civili e l'immigrazione	INTERNO
	6. Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	*Dip. politiche sociali del lavoro e dell'occupazione*	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
28. Sviluppo e riequilibrio territoriale	1. Politiche per il miglioramento delle strutture istituzionali territoriali che partecipano ai processi di coesione e di sviluppo	Dip. per le politiche di sviluppo e coesione (ex MISE)	SVILUPPO ECONOMICO
	2. Politiche per il sostegno dei sistemi produttivi per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate	Dip. per le politiche di sviluppo e coesione (ex MISE)	SVILUPPO ECONOMICO
	3. Politiche per l'infrastrutturazione territoriale per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate	Dip. per le politiche di sviluppo e coesione (ex MISE)	SVILUPPO ECONOMICO
	4. Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate	*Dip. per lo sviluppo e la coesione economica*	SVILUPPO ECONOMICO
29. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	1. Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	MEF
		Dip. del tesoro	
		Dip. delle finanze	
	2. Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
		Dip. del tesoro	
	3. Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	Guardia di finanza	MEF
	4. Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
	5. Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. delle finanze	
30. Giovani e sport	1. Attività ricreative e sport	Dip. del tesoro	MEF
	2. Incentivazione e sostegno alla gioventù	Dip. del tesoro	MEF
31. Turismo	1. Sviluppo e competitività del turismo	Dip. del tesoro	MEF
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1. Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	MEF
		Dip. del tesoro	
		Avvocatura generale dello Stato	
		Servizio per la gestione delle spese residuali	
	2. Indirizzo politico	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	MEF
		Dip. del tesoro	
		Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	SVILUPPO ECONOMICO più gestione stralcio ex COMUNICAZIONI, ex COMMERCIO INTERNAZ.

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2. Indirizzo politico	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI più gestione stralcio ex SALUTE, ex SOLIDARIETA' SOCIALE
			GIUSTIZIA
			AFFARI ESTERI
			ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA più gestione stralcio ex MUR
			INTERNO
			AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO
			DIFESA
			MIPAAF
			BENI E ATTIVITA' CULTURALI
			INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		D.G. per l'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI più gestione stralcio ex TRASPORTI
	3. Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	MEF
		Dip. del tesoro	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Dip. delle finanze	
		Dip. per il mercato (ex MISE)	SVILUPPO ECONOMICO
		Segretariato generale (ex Comunicazioni)	
		D.G. per la gestione delle risorse umane (ex Comunicazioni)	
		D.G. per la gestione delle risorse strumentali ed informative (ex Comunicazioni)	
		D.G. per gli affari generali e per le risorse umane (ex Commercio internazionale)	
		Ufficio per gli affari generali e le risorse	
		Segretariato generale (ex Lavoro)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		D.G. delle risorse umane e affari generali (ex Lavoro)	
		D.G. delle risorse umane e affari generali (ex Solidarietà sociale)	
		Dip. della qualità (ex Salute)	
		Dip. dell'innovazione (ex Salute)	
		Dip. Servizi ed affari generali	
		Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero	AFFARI ESTERI
		D.G. per il personale	
		D.G. per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	
		Servizio stampa e informazione	
		Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra	
		Istituto diplomatico	
		D.G. per le risorse umane e l'organizzazione	
		Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3. Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	Dip. per l'istruzione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
		D.G. per gli affari generali, il bilancio e le risorse umane	
		Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane	
		Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	INTERNO
		D.G. per i servizi interni del Ministero	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO
		D.G. per gli affari generali e del personale (ex Infrastrutture)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		D.G. per la programmazione (ex Infrastrutture)	
		D.G. per lo sviluppo del territorio (ex Infrastrutture)	
		D.G. per la regolazione (ex Infrastrutture)	
		D.G. per le infrastrutture ferroviarie, portuali ed aeroportuali (ex Infrastrutture)	
		D.G. per le dighe, le infrastrutture idriche ed elettriche (ex Infrastrutture)	
		D.G. per la sicurezza e la vigilanza sulle infrastrutture	
		D.G. per l'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo (ex Infrastrutture)	
		Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti (ex Trasporti)	
		Dip. per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	
		Dip. per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	
		Ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari	DIFESA
		Dip. delle politiche di sviluppo	MIPAAF
		Dip. delle politiche di sviluppo economico e rurale	
		Segretariato generale	BENI E ATTIVITA' CULTURALI
		D.G. per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali	
		D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	
		D.G. per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	
33. Fondi da ripartire	1. Fondi da assegnare	Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	MEF
		Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	
		Dip. del tesoro	
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		Servizio per la gestione delle spese residuali	
		Dip. delle finanze	
		Dip. per il mercato (ex MISE)	SVILUPPO ECONOMICO
		D.G. per la gestione delle risorse umane (ex Comunicazioni)	
		D.G. per gli affari generali e per le risorse umane (ex MISE)	
		Ufficio per gli affari generali e le risorse	
		D.G. del mercato del lavoro (ex Lavoro)	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	
		D.G. delle risorse umane e affari generali (ex Lavoro)	
		D.G. delle risorse umane e affari generali (ex Solidarietà sociale)	

Missioni	Programmi	Centri di Responsabilità	Ministero
33. Fondi da ripartire	1. Fondi da assegnare	**Dip. dell'innovazione**	LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione (gestione stralcio Solidarietà sociale)	
		Dip. servizi ed affari generali	
		Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	GIUSTIZIA
		D.G. per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	AFFARI ESTERI
		Dip. per le politiche del personale della amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	INTERNO
		Dip. dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	
		Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO
		D.G. per i servizi interni del Ministero	
		D.G. per gli affari generali e del personale (ex Infrastrutture)	INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
		Dip. per i trasporti terrestri, personale, affari generali e pianificazione generale dei trasporti (ex Trasporti)	
		Dip. per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	
		Dip. per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	
		Ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari	DIFESA
		Segretariato generale	
		Arma dei Carabinieri	
		Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	MIPAAF
		Dip delle politiche di sviluppo	
		Dip. delle politiche di sviluppo economico e rurale	
		Segretariato generale	BENI E ATTIVITA' CULTURALI
		D.G. per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali	
		D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	
		Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione	ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
		D.G. per gli affari generali, il bilancio e le risorse umane	
		Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane	
	2. Fondi di riserva e speciali	Dip. della Ragioneria generale dello Stato	MEF
34. Debito pubblico	1. Oneri per il servizio del debito statale	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	BENI E ATTIVITA' CULTURALI
	2. Rimborsi del debito statale	Dip. del tesoro	MEF
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	BENI E ATTIVITA' CULTURALI

Il ruolo di indirizzo e raccordo della Presidenza del Consiglio dei Ministri

1. Premessa.
2. I raccordi con l'Unione Europea e le Autonomie territoriali.
3. Le funzioni di programmazione economica.
4. Il bilancio per missioni e programmi.

1. Premessa

Il ruolo di guida e di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a supporto delle funzioni costituzionali del Capo del Governo, assume oggi specifica valenza alla luce dei cambiamenti istituzionali ed amministrativi e dello stesso bilancio dello Stato.

L'impostazione della relazione sul rendiconto, intesa alla ricostruzione delle politiche pubbliche sulla base delle missioni e programmi, su cui si articolano i documenti di bilancio a partire dal 2008, evidenzia, infatti, il ruolo di raccordo della Presidenza da un lato nei confronti delle Istituzioni comunitarie, dall'altro con il sistema delle Autonomie.

Come più ampiamente rappresentato nella parte generale di questa relazione dedicata alla organizzazione della Pubblica Amministrazione, al ruolo propulsivo della Presidenza nel complessivo percorso di ammodernamento degli apparati amministrativi, che si sostanzia nella emanazione di atti programmatici e di indirizzo, si affianca e si sviluppa quello di centro di imputazione diretta di risorse destinate alla realizzazione di specifiche politiche. Tali profili emergono con chiarezza dalla stessa nuova architettura contabile, cui è dedicato il successivo paragrafo 4, e sono sviluppati nelle specifiche ulteriori analisi ad esse dedicate. Va infatti evidenziato che la nuova impostazione di bilancio dello Stato, articolato per il 2008 per missioni e programmi, evidenzia un diretto coinvolgimento della stessa Presidenza in talune significative risorse, per le quali si è accompagnata, sia nella XV che nella XVI Legislatura, la formale attribuzione di competenze e funzioni che vengono così ad aggiungersi a quelle già presenti nella sua tradizionale configurazione.

2. I raccordi con l'Unione Europea e le autonomie territoriali

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri è affidato un ruolo di raccordo nei confronti delle Istituzioni comunitarie, nel disegno delineato dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11[1].

Sul piano delle politiche, può ricordarsi che, con riguardo agli obiettivi della Strategia di Lisbona, il Consiglio europeo di primavera 2008 ha dato avvio al nuovo ciclo della strategia (2008-2010) in una prospettiva di continuità, sia nelle linee guida, sia nelle aree prioritarie. Le raccomandazioni per l'Italia, confermate con piccole variazioni, riguardano le finanze pubbliche, la concorrenza nel mercato dei prodotti e dei servizi, e l'adeguatezza del sistema educativo rispetto alle esigenze del mercato del lavoro. Attenzione particolare viene posta tra l'altro alla ricerca, al potenziamento delle infrastrutture nel Mezzogiorno, ai servizi per l'infanzia e per gli anziani. Ogni Stato ha nominato un responsabile del proprio Piano nazionale.

Sul piano organizzativo, con dPCM 9 ottobre 2006 (emanato in base all'art. 2 della legge 4 febbraio 2005, n. 11), è stata rivisitata la struttura del Dipartimento per le politiche comunitarie. Presso il Dipartimento opera un'apposita struttura di missione[2] (istituita con dPCM 28 luglio 2006) con il compito di prevenire l'insorgere del contenzioso comunitario[3] e rafforzare il coordinamento delle attività volte alla risoluzione delle procedure d'infrazione. Relativamente alle frodi comunitarie, il Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie, istituito in base all'art. 76, della legge 19/2/1992, n. 142, è stato rinnovato con il d.P.R. 14 maggio 2007, n. 91, relativo al "Regolamento per il riordino degli organismi operanti nel Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, a norma dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248".[4] La materia è oggetto di specifico esame della Corte[5].

Nel ruolo di raccordo con le Autonomie territoriali riveste crescente rilievo il sistema delle Conferenze di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in linea anche con gli indirizzi giurisprudenziali della Corte costituzionale, maturati in diverse fattispecie[6].

---

[1] Da segnalarsi che l'art. 2 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, ha previsto la istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE), la cui segreteria è inserita nell'organizzazione interna del Dipartimento per le politiche comunitarie. Gli articoli 5 e 6 della legge 11/05 disciplinano, inoltre, la partecipazione delle Regioni e Province autonome e degli Enti locali alla formazione di atti normativi comunitari, con il riconoscimento di un ruolo primario alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed alla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali. Tali conferenze sono periodicamente convocate in sessioni speciali (artt. 17 e 18 della legge) per la specifica trattazione dei temi normativi comunitari di interesse rispettivamente delle Regioni e degli Enti locali.

[2] In generale sulla tematica relativa alle strutture di missione, cfr. l'apposita indagine della Sezione centrale del controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, I collegio, delibera n. 4/2009.

[3] Il Collegio dei Commissari ha deciso per l'Italia 16 archiviazioni, di cui 7 concernenti procedure già aperte e 5 ancora allo stadio di reclamo, e l'apertura di 4 nuove procedure d'infrazione. Il numero totale delle procedure d'infrazione a carico dell'Italia si attesta così a 156, di cui 130 riguardano casi di violazione del diritto comunitario e 26 attengono a mancata trasposizione di direttive nell'ordinamento italiano.

[4] Il Comitato per la lotta contro le frodi comunitarie ha approvato il resoconto annuale dell'attività svolta (periodo settembre 2007 - giugno 2008). Si tratta di un adempimento previsto dal Regolamento di funzionamento del Comitato che stabilisce entro il mese di giugno di ciascun anno la predisposizione del Resoconto, con particolare riguardo alle soluzioni prospettate per una migliore strategia di prevenzione delle frodi e dei recuperi.

[5] La problematica degli importi da recuperare per le irregolarità e frodi accertate a danno del bilancio europeo ha sollecitato una specifica attenzione della Corte (Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, delibere 1-2/2009). Sono emersi profili di criticità nei ritardi delle Amministrazioni nei procedimenti intesi al recupero e nella stessa riorganizzazione interna necessaria per assicurare una gestione e un controllo efficace dei Fondi comunitari, anche in attuazione dei Regolamenti 1260/1999 e 438/2001 e del principio della sana gestione finanziaria.

[6] La Corte costituzionale con la sentenza n. 50 del 27 febbraio 2008 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1252 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, in materia di politiche per la famiglia, nella parte in cui non prevede ai fini del riparto del fondo l'intesa con la Conferenza Unificata. Nelle ipotesi, più volte evidenziate dalla

L'attività delle Conferenze Stato-Regioni ed Unificata registrà, nel corso del 2008, 224 pareri, 156 intese, 10 deliberazioni, 42 accordi, 2 determinazioni, 2 approvazioni, 5 prese d'atto e 62 designazioni di rappresentanti delle Regioni e/o delle Autonomie locali.

La attività della Presidenza è stata svolta al fine di garantire non solo il livello di supporto richiesto ai fini delle Conferenze, ma anche di diversi Comitati, Commissioni e Tavoli politici coinvolgenti i diversi livelli di governo (quali, ad esempio, il Comitato tecnico permanente di coordinamento in materia di agricoltura, la Consulta Stato-Regioni dell'Arco alpino, il Comitato paritetico ISTAT Stato-Regioni e la Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli Enti locali). La Segreteria della Conferenza Stato-Regioni ha assicurato altresì l'istruttoria dei provvedimenti sottoposti all'esame del CIPE, in modo da consentire, fin dalla fase iniziale della procedura, la partecipazione della Conferenza stessa all'elaborazione delle proposte di delibera CIPE, sulla base di un'esigenza particolarmente avvertita dalle Regioni e che assume ulteriore rilievo a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

In tale evolventesi quadro appaiono più propriamente da sviluppare i compiti di indirizzo, di monitoraggio e di conoscenza della complessa articolazione, anche su base territoriale, dell'attività amministrativa, alla luce della evoluzione complessiva dell'ordinamento. In tal senso si segnala lo sviluppo di moduli convenzionali, quali le intese istituzionali di programma e gli accordi di programma quadro con le singole Regioni. Tali modelli di *governance* assumono crescente rilievo nell'evoluzione del sistema.

Nell'ambito della Presidenza opera il dipartimento "Affari regionali[7], che cura, tra l'altro, l'esame delle leggi regionali[8]; al suo interno è stato istituito con dPCM 24 novembre 2003[9], l'ufficio per il federalismo amministrativo, per assolvere, alle dirette dipendenze e secondo gli indirizzi del Ministro per gli affari regionali, oltre che ai compiti per l'attuazione del federalismo amministrativo di cui al capo I della legge n. 59 del 1997[10], a quelli più complessi derivanti dall'art. 118 della Costituzione ed all'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Al trasferimento delle risorse umane e finanziarie alle Regioni e agli Enti locali deve accompagnarsi uno snellimento degli apparati centrali, come già evidenziato nelle relazioni della Corte, da considerare alla luce del riformato titolo V della Costituzione e della priorità di

---

Corte, delle "molteplici materie" caratterizzate da una palese connessione ed intreccio tra competenze afferenti ai diversi livelli, statale e regionale, emerge la insufficienza del ricorso al criterio della "prevalenza", applicabile soltanto quando risulti evidente l'appartenenza del "nucleo essenziale" della disciplina ad una materia piuttosto che ad un'altra. In tali casi di evidente "interferenza", "per porre rimedio al vizio delle norme, occorre recuperare il ruolo delle Regioni in termini di coinvolgimento delle medesime..." rendendo indispensabile, in relazione alla "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato, il "modulo della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza Stato-Regioni dei poteri di tipo normativo o programmatorio".

[7] Sul C.d.R. 7, "Affari regionali", sono stati assegnati euro 182,4 milioni, di cui risultano impegnati euro 88 milioni e pagati 72 milioni.

[8] A fronte di 629 leggi regionali esaminate nel periodo 1 gennaio 2008 - 31 dicembre 2008, risultano impugnate 46 (7,3 per cento), con 9 rinunce impugnative (1,4 per cento); 2 rinunce parziali (0,3 per cento) e 22 casi di decorrenza termini (3,5 per cento); 550 sono le leggi non impugnate (87,5 per cento).

[9] All'ufficio è demandato il coordinamento delle attività e delle iniziative delle Amministrazioni statali volte all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire alle Regioni e agli Enti locali; la predisposizione dei provvedimenti necessari per rendere operativi tali conferimenti; il monitoraggio e la soluzione di quesiti giuridico-economici, anche a supporto del federalismo fiscale.

[10] L'Ufficio ha predisposto il rapporto sullo "Stato di attuazione del decentramento amministrativo a dieci anni dalla riforma a Costituzione invariata", che, oltre a ripercorrere il percorso normativo e le attività poste in essere, contiene un riepilogo dei trasferimenti delle risorse finanziarie e umane alle regioni e agli enti locali, articolato per materie e tutta la principale normativa di riferimento, corredato dagli Accordi di Programma e dalle intese sottoscritte in Conferenza Unificata e in Conferenza Stato Regioni.
E' stato emanato, inoltre, il dPCM 16 dicembre 2008, recante "Revisione della rete stradale di interesse nazionale della Regione Liguria" , in attuazione dell'art. 1, comma 4, lett. b), della legge n. 59/1997.

definire la nuova cornice istituzionale e dei rapporti finanziari. In tal senso è intervenuta la recente approvazione della legge sul federalismo fiscale[11].

In raccordo con il sistema delle autonomie territoriali si sviluppano anche le attività svolte dalla Protezione civile[12], in base all'articolo 5 del DL 7 settembre 2001 n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001 n. 401, che prevede l'istituzione di un "Comitato paritetico Stato-Regioni-Enti locali" nell' ambito della Conferenza Unificata[13]. In tale ottica assume, quindi, particolare importanza l'attività di collaborazione svolta dalle Regioni ed anche dagli enti territoriali[14]. Nel 2008 il Dipartimento della protezione civile ha chiesto 3 pareri alla Conferenza Unificata Stato-Regioni Città ed Autonomie locali, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ed ha proposto una intesa, secondo quanto stabilito dell'articolo 5, comma 2, del DL343/2001, convertito con modificazioni dall'articolo 1 della legge 9 novembre 2001, n. 401, in merito sia alle modalità di attivazione del Fondo per interventi straordinari della Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituito ai sensi dell'articolo 32-*bis* del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (ed incrementato con la legge 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 2, comma 276)[15], che con riguardo agli indirizzi operativi per la gestione delle emergenze. A tal riguardo si segnala il dPCM 3 dicembre 2008 con il quale, facendo seguito alla Direttiva del Presidente del Consiglio in pari data ("Indirizzi operativi per la gestione delle emergenze"), è stata disciplinata l'organizzazione e il funzionamento della struttura denominata "Sistema presso la sala Situazione Italia" del Dipartimento della protezione civile.

Sotto un altro versante - quale supporto al Presidente del Consiglio per le azioni relative alle materie che riguardano la concertazione e lo sviluppo economico e sociale dei territori nei diversi ambiti del Paese - opera il Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali. Il DISET ha funzione di supporto al coordinamento delle relazioni istituzionali tra Governo, Amministrazioni centrali dello Stato, Regioni, Enti locali e parti sociali, nell'ambito dei diversi

---

[11] Legge 5 maggio 2009, n. 42.

[12] L'organizzazione del Dipartimento della Protezione civile risulta modificata per effetto del dPCM 31 luglio 2008, considerata la necessità di "..adeguare la struttura organizzativa del Dipartimento in relazione alle accresciute esigenze operative e funzionali dello stesso..".

[13] Il "Comitato paritetico Stato-Regioni-Enti locali" si riunisce presso il Dipartimento della protezione civile, il quale assicura la direzione unitaria e il coordinamento delle attività di emergenza, stabilendo gli interventi di tutte le Amministrazioni ed enti interessati al soccorso. È presieduto dal Capo del Dipartimento della protezione civile e composto da tre rappresentanti del Dipartimento stesso, da un rappresentante per ciascuna delle strutture operative nazionali di cui all'articolo 11 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, non confluite nel Dipartimento e che sono tenute a concorrere all'opera di soccorso, e da due rappresentanti designati dalle Regioni, nonché da un rappresentante del Comitato nazionale di volontariato di Protezione Civile, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Alle riunioni del Comitato possono essere invitate autorità regionali e locali di protezione civile interessate a specifiche emergenze nonché rappresentanti di altri enti o amministrazioni. I componenti del Comitato rappresentanti dei Ministeri, su delega dei rispettivi Ministri, riassumono ed esplicano con poteri decisionali, ciascuno nell'ambito delle Amministrazioni di appartenenza ed altresì nei confronti di enti, aziende autonome e amministrazioni controllati o vigilati, tutte le facoltà e competenze in ordine all'azione da svolgere ai fini di protezione civile e rappresentano, in seno al Comitato, l'Amministrazione di appartenenza nel suo complesso.

[14] L'articolo 5, comma 4-*bis*, del decreto legge del 7 settembre 2001, n. 343, recante "Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di Protezione Civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile", convertito con modificazioni dall'articolo 1 della legge 9 novembre 2001, n. 401, prevede che: "Il Dipartimento della protezione civile, d'intesa con le Regioni, definisce, in sede locale e sulla base dei piani d'emergenza, gli interventi e la struttura organizzativa necessari per fronteggiare gli eventi calamitosi da coordinare con il Prefetto anche per gli aspetti dell'ordine e della sicurezza pubblica".

[15] Sulle modalità di attivazione del fondo per gli interventi straordinari della Presidenza del Consiglio dei Ministri, vedasi ordinanza del Presidenza del Consiglio dei Ministri 29 dicembre 2008, che ha previsto a valere sulla dotazione del fondo, così come incrementato dalla Finanziaria 2008, la ripartizione delle risorse (pari a 20 milioni di euro) alle Regioni.

livelli istituzionali, monitorando le azioni di sviluppo su territorio e la dinamica delle economie locali[16].

3. Le funzioni di programmazione economica

Anche nella XVI Legislatura è stato confermato, in base al DL 85/2008, convertito nella legge n. 121/2008[17], il trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri della segreteria tecnica del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), già disposto ad avvio della XV Legislatura nel quadro delle diverse attribuzioni in materia di politiche di sviluppo e di coesione, (di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze), affidate dal DL 18 maggio 2006, n. 181 al Ministero dello sviluppo economico[18].

Il trasferimento alla Presidenza del Consiglio si accompagna ad un ruolo più incisivo in tema di funzioni di programmazione economica e finanziaria[19]: tale nuovo ruolo richiede un raccordo operativo sia con le altre Amministrazioni statali che con il sistema delle Autonomie.

Significativo che già nel regolamento del CIPE, adottato con delibera n. 63 del 9 luglio 1998, in attuazione del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430, nel disciplinare la

---

[16] Il Dipartimento propone iniziative ed interventi volti ad accelerare processi economici di sviluppo in presenza di crisi industriali a forte impatto sociale ed economico sul territorio, che per complessità e particolare gravità vengono poste all'attenzione del Presidente del Consiglio dei Ministri. Il DISET si articola in due uffici e sei servizi. Al suo interno operano inoltre: l'Osservatorio per la piccola e media impresa, così come riordinato dal dPCM 16 aprile 2009 (che ha previsto inoltre la soppressione, per le nuove attribuzioni direttamente in capo al dipartimento, del Comitato per il coordinamento delle iniziative per la occupazione); la struttura di missione Torino – Lione; l'unità di missione per il coordinamento delle attività dei Tavoli istituzionali territoriali.

[17] Questo provvedimento ridefinisce il complessivo assetto ministeriale, riprendendo le linee tracciate dal d.lgs. n. 300 del 1999 e riportando il numero dei Ministeri a 12, dai preesistenti 18, in coerenza a quanto stabilito dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria per il 2008). Peraltro, per quanto concerne la Presidenza del Consiglio dei Ministri, appare in larga parte confermato il percorso già avviato nella XV Legislatura. In base all'art. 1, commi 376 e 377, introdotti nel corso dell'esame parlamentare al Senato, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria per il 2008) si dispone che "*a partire dal Governo successivo a quello in carica alla data di entrata in vigore della presente legge, il numero dei Ministeri è stabilito dalle disposizioni di cui al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, nel testo pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 203 del 30 agosto 1999. Il numero totale dei componenti del Governo a qualsiasi titolo, ivi compresi Ministri senza portafoglio, vice Ministri e Sottosegretari, non può essere superiore a sessanta e la composizione del Governo deve essere coerente con il principio stabilito dal secondo periodo del primo comma dell'art. 51 della Costituzione*". La norma dispone, salvaguardando il principio dell'invarianza della spesa, l'abrogazione delle disposizioni non compatibili con la riduzione dei Ministeri, ivi comprese quelle di cui al DL 12 giugno 2001, n. 217, convertito dalla legge 3 agosto 2001, n. 317 e successive modifiche, e al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, e successive modifiche. Sono peraltro fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 2, 2-*bis*, 2-*ter*, 2-*quater*, 2-*quinquies*, 10-*bis*, 10-*ter*, 12, 13-*bis*, 19, lettera a), 19-*bis*, 19-*quater*, 22, lettera a), 22-*bis*, 22-*ter* e 25-*bis*, dello stesso DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233 e successive modifiche.

[18] A seguito del DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006, n. 233, con il dPCM 31 gennaio 2007, è stata operata la ricognizione delle strutture trasferite in base al decreto legge; si tratta: delle strutture ausiliarie della segreteria del CIPE - Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (di cui all'art. 3, comma 7, del decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica dell'8 giugno 1999, come modificato dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 gennaio 2006); del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS); dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) di cui all'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144; della Segreteria tecnica della "Cabina di regia nazionale" di cui all'art. 5, comma 3 del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430 e all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 9 febbraio 1999, n. 61. Cfr. dPCM 28 giugno 2007, avente ad oggetto: "Termine e modalità di trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali dal Ministero dell'economia e delle finanze al Ministero dello sviluppo economico".

[19] Si ricorda che il DL n. 63 del 2005, convertito dalla legge 25 giugno 2005, n. 109, aveva attribuito al Presidente del Consiglio (o al Ministro da lui delegato) per l'esercizio delle funzioni inerenti allo sviluppo del Mezzogiorno, la possibilità di utilizzare anche le strutture del Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione (allora assegnate al Ministero dell'economia e delle finanze).

composizione del Comitato, si sia prevista la partecipazione del Ministro per gli affari regionali in qualità di presidente della Conferenza Stato-Regioni[20].

Al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nominato con dPCM 20 giugno 2008 Segretario del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) sono state delegate le funzioni di supervisione delle attività della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di investimenti pubblici e affari economici, ivi incluse quelle di analisi macroeconomica, con riferimento anche alla finanza pubblica, nonché di monitoraggio e di valutazione degli andamenti economici, anche ai fini della verifica da parte del competente Ministro degli obiettivi economici-finanziari programmati[21].

Per l'adempimento delle funzioni delegate il Sottosegretario di Stato coordina, indirizza ed utilizza l'attività del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, nonché di altre strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per le finalità della programmazione economica e per l'attuazione delle relative politiche.

Il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, istituito ed organizzato con due dPCM in data 21 giugno 2007, è stato ridefinito con dPCM 15 ottobre 2008, di modifica dell'articolo 12 del dPCM 23 luglio 2002 ("Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri")[22].

Sempre sul piano organizzativo è stato adottato il dPCM 25 novembre 2008 concernente il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS).

Ricca di elementi conoscitivi è la recente Relazione sullo stato di attuazione del programma "infrastrutture strategiche", resa dal CIPE nel marzo 2009, che ha affrontato, tra le altre, anche la tematica del finanziamento delle singole opere nell'ambito di una programmazione finanziaria pluriennale[23].

---

[20] Al riguardo, nell'attuale delega al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, si prevede che alle riunioni del "pre CIPE", presiedute dal Segretario del CIPE, possono partecipare anche il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, ove siano in esame questioni di interesse per le Regioni, e il Ragioniere Generale dello Stato, o un suo delegato.

[21] Si fa presente che, in base all'art. 18 del DL n. 185 del 2008 (convertito con modificazioni nella legge 28 gennaio 2009, n. 2), più avanti commentato, si prevede la non delegabilità della presidenza del CIPE da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri per gli interventi previsti da tale normativa.

[22] In base alle modifiche apportate all'art. 12 del dPCM 23 luglio 2002 dal dPCM 21 giugno 2007 il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica è la struttura di supporto del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE). Il Dipartimento si articola in tre uffici: a) "Segretariato CIPE, coordinamento e supporto interistituzionale"; b) "Investimenti di rete e servizi di pubblica utilità"; c) "Investimenti immateriali, ambiente, sviluppo e coesione territoriale". In base al decreto di organizzazione del Sottosegretario di Stato del 15 ottobre 2008, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica svolge funzioni di supporto al CIPE e alla Presidenza del Consiglio in materia di infrastrutture e trasporti; regolazione tariffaria dei servizi di pubblica utilità (autostrade, aeroporti, porti, ferrovie, settore idrico); riparto delle risorse nazionali e comunitarie per le aree sottoutilizzate; attività produttive ed energia; ricerca e innovazione tecnologica; sanità; politiche sociali e abitative; ambiente e sviluppo della montagna. In particolare, cura l'istruttoria delle proposte provenienti dalle Amministrazioni competenti, che saranno sottoposte all'approvazione del CIPE, e le attività amministrative consequenziali alle deliberazioni del Comitato. Svolge, inoltre, attività di coordinamento e gestione delle banche dati sugli investimenti pubblici e si occupa dell'analisi economica degli andamenti nazionali e internazionali e della spesa in conto capitale. Il DIPE si articola in tre uffici di livello dirigenziale generale e in quattro strutture tecniche. Tali Strutture sono la Segreteria tecnica per la programmazione economica; l'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP); il Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS); il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici di cui al dPCM 25 novembre 2008.

[23] Nelle pronunce della Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità, si è evidenziata la necessità di un puntuale quadro programmatorio delle infrastrutture strategiche nell'indicazione delle forme e fonti di finanziamento per la copertura della spesa ad opera del CIPE.

Si segnala, per il rilievo anche sul piano programmatico, il maggior coinvolgimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri conseguente all'istituzione del Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale, in applicazione dell'articolo 18, comma 1, lettera b-*bis*, del DL 29 novembre 2008, n. 185[24], convertito nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, sostituito dall'articolo 7-*quinquies*, comma 10, del DL 10 febbraio 2009, n. 5, convertito nella legge 9 aprile 2009, n. 33; il successivo comma 11 individua la dotazione del fondo strategico, così come prevista dalla deliberazione CIPE del 6 marzo 2009, mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 61, comma 1, della legge 27 dicembre 2002 n. 289, relativa al fondo per le aree sottoutilizzate[25]. La deliberazione CIPE citata, che interviene "al fine di poter corrispondere con urgenza alle esigenze di intervento volte a fronteggiare la difficile situazione economica che attraversa il Paese", dispone, a valere sulle risorse FAS complessivamente disponibili per le Amministrazioni centrali, e valutate in 18,053 miliardi di euro, alla luce dei provvedimenti legislativi intervenuti dopo l'adozione della delibera n. 112/2008 e dell'Accordo tra Governo, Regioni, e Province autonome[26], una quota di 9,053 miliardi di euro quale "riserva di programmazione, a favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con finalità di programmazione strategica per il sostegno dell'economia reale e delle imprese"[27]. L'utilizzazione delle risorse[28] avviene con deliberazione sempre del CIPE, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro dell'economia e finanze, tenuto conto delle istanze presentate dalle Amministrazioni centrali competenti alla Presidenza del Consiglio, Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica.

Tale "riserva di programmazione" va considerata anche alla luce di quanto disposto dal DL n. 112/2008, che all'articolo 6-*sexies*[29], prevede che la Presidenza del Consiglio, sentito il Ministero dello sviluppo economico, effettui una ricognizione delle risorse destinate agli interventi nelle aree sottoutilizzate e relative a progetti finanziati a valere sui fondi di cofinanziamento nazionale e che siano oggetto di rimborso a carico del bilancio comunitario e del fondo di rotazione[30]. La Presidenza del Consiglio dei Ministri promuove con le singole

---

[24] Al titolo III del DL n. 185/2008 "Ridisegno in funzione anticrisi del quadro strategico nazionale: protezione del capitale umano e domanda pubblica accelerata per grandi e piccole infrastrutture, con priorità dell'edilizia scolastica", l'articolo 18 dispone che il CIPE assegna una quota delle risorse nazionali disponibili del FAS al fondo sociale per l'occupazione e formazione; al fondo infrastrutture; al fondo strategico per il paese a sostegno dell'economia reale, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[25] Sulle problematiche concernenti anche i riflessi sulla programmazione comunitaria, cfr. anche le apposite analisi più avanti svolte (*Sviluppo e riequilibrio territoriale*).

[26] Accordo siglato tra Governo, Regioni e Province autonome del 12 febbraio 2009 concernente fra l'altro il fondo per le aree sottoutilizzate ed in particolare le risorse disponibili per le Amministrazioni centrali.

[27] Le restanti somme vengono disposte, con separate delibere CIPE del 6 marzo 2009 a favore del fondo sociale per occupazione e formazione (allocato presso lo stato di previsione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, pari 4 miliardi di euro) e del Fondo infrastrutture (istituito dall'articolo 6-*quinquies* del DL 112/08, convertito nella legge 133/2008, e inserito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico) per 5 miliardi di euro.

[28] Al netto dell'assegnazione di 400 milioni di euro per finanziamento di interventi urgenti di competenza del Dipartimento della protezione civile concernenti l'emergenza rifiuti nella Regione Campania ed il previsto vertice G8 (comma 2 della deliberazione citata).

[29] L'articolo 6-*quater* dello stesso DL 112/08, al fine di una concentrazione strategica degli interventi del Fondo per le aree sottoutilizzate, dispone la revoca, su indicazione dei Ministri competenti, delle assegnazioni effettuate dal CIPE fino al 31 dicembre 2006 a valere sulle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate a favore di Amministrazioni centrali e regionali, che non risultano ancora impegnate alla data del 31 maggio 2008, ovvero programmate nell'ambito delle Accordi di Programma Quadro (APQ) sottoscritti entro tale termine.

[30] La Presidenza individua le risorse che non sono state impegnate attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti correlate alla chiusura dei Programmi Operativi 2000-2006 e alla rendicontazione delle annualità 2007 e 2008 dei Programmi Operativi 2007-2013, anche individuando modalità per evitare il disimpegno automatico delle relative risorse impegnate sul bilancio comunitario. All'esito della ricognizione, la Presidenza del Consiglio, su proposta dei Ministri competenti, d'intesa con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico e previa intesa

Regioni interessate la stipula delle intese istituzionali di programma, sottoscritte anche dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro degli affari regionali. Il CIPE approva l'intesa e delibera gli atti necessari alla riprogrammazione delle risorse e all'attuazione dell'intesa stessa, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti

4. Il bilancio per missioni e programmi

Come è stato anticipato, la nuova impostazione dei documenti di bilancio per il 2008, articolati per missioni e programmi, coinvolge più direttamente la stessa Presidenza del Consiglio, non solo per il descritto generale ruolo di impulso, ma anche nella attribuzione di risorse, come emerge dalla stessa nuova architettura contabile.

Nel richiamare la specifica analisi al conto finanziario 2008, contenuta nel paragrafo 4 del capitolo 2 del volume I della presente relazione, appare utile riprendere il quadro delle risorse che vengono trasferite dal bilancio dello Stato a quello della Presidenza, con riferimento alle diverse missioni ed ai correlati programmi.

MISSIONI	Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e PCM	Soccorso civile	Comunicazioni	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Giovani e sport	Turismo	Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali
PROGRAMMI	PCM	Protezione civile	Editoria	- Sostegno alla famiglia; - Promozione dei diritti e delle pari opportunità	- Attività ricreative e sport; -Incentivazione e sostegno alla gioventù	Sviluppo e competitività del turismo	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore
Risorse iniziali trasferite alla Presidenza	832.789.556	1.898.243.000	414.582.000	410.893.000	350.831.000	111.175.000	15.000.000
Incidenza percentuale sull'intera missione	24,93	48,54	29,91	1,69	36,45	100	0,01

(Fonte: elaborazione Cdc su dati del sistema R.G.S.-Cdc- valori in euro)

Queste risorse così stanziate nel bilancio previsione dello Stato trovano una corrispondenza tra le entrate del bilancio della Presidenza del Consiglio su cui poi si conforma la struttura allocativa della spesa dei relativi Centri di Responsabilità.

Dall'analisi del complesso dei trasferimenti dal Ministero dell'economia e delle finanze emerge che la quota riferita alla missione 1 "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e PCM", pari a 832.789.556 euro, rappresenta il 24,93 per cento dell'intera missione. L'ulteriore disaggregazione di tale posta contabile e l'analisi più dettagliata delle diverse componenti di spesa sono contenute nella citata analisi svolta nel volume I.

Sempre in una disamina generale, per il programma "Protezione civile", riferito alla missione "Soccorso civile", le cui risorse di competenza sono pari a 1.898.243.000 euro, l'incidenza percentuale sull'intera missione arriva al 48,54 per cento.

Nel far rinvio a quanto più ampiamente ripreso al capitolo dedicato all'esame di tale missione, si rileva l'esigenza di uno specifico approfondimento della problematica in materia di protezione civile, con riguardo, in particolare, al reiterato ricorso alla disciplina

con la Conferenza Stato-Regioni, adotta la riprogrammazione che definisce le modalità di impiego delle risorse, i criteri per la selezione e le modalità di attuazione degli interventi.

provvedimentale relativa ai "grandi eventi" che trova fondamento nell'art. 5-*bis*, comma 5, del DL 7 settembre 2001, n. 343[31], convertito nella legge 9 novembre 2001, n. 401; la norma non offre, infatti, una definizione precisa dei presupposti e della natura di tale nozione, che consente il ricorso a procedure derogatorie a quelle ordinarie (anche in tema di controllo preventivo di legittimità[32]) facendo quindi emergere l'opportunità di una più rigorosa delimitazione, anche in via amministrativa, delle fattispecie cui riconoscere tale qualificazione.

Ammontano a 414.582.000 euro, pari al 29,91 per cento della missione, le risorse destinate al programma "Editoria", riferito alla missione "Comunicazioni", anch'esse specificatamente trattate in apposito capitolo della relazione.

A tali risorse si affiancano quelle correlate alle nuove e diverse attribuzioni innestatesi sul preesistente impianto della Presidenza del Consiglio, in base al percorso avviato dal DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006, n. 233. Tali competenze (in tema di famiglia, politiche giovanili, sport, turismo) sono state sostanzialmente confermate per la Presidenza dal decreto legge 16 maggio n. 85, convertito nella legge 121/08, che ha riportato ad essa i compiti in materia di politiche antidroga, che il decreto legge 181/2006 aveva assegnato, nella precedente legislatura, al Ministero della solidarietà sociale.

Nel complesso, la gestione delle nuove e delle preesistenti politiche ha concorso al notevole avanzo di esercizio registrato nel 2008.

Il programma "Turismo" copre, con 111.175.000 euro, il 100 per cento dell'intera missione "Sviluppo e competitività del turismo". La materia del turismo (prima di competenza del Ministero dello sviluppo economico), attribuita in base all'art. 2, comma 98, del DL n. 262 del 2006[33] alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stata confermata dall'art. 1, comma 377 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria per il 2008) e dal DL 16 maggio 2008, n. 85, convertito nella legge 121/08. Nella relazione dedicata al tema sono evidenziate le funzioni attinenti al ruolo peculiare della Presidenza del Consiglio alla luce delle competenze statali e regionali di cui all'art. 117 della Costituzione.

Ricoprono nel complesso, con 350.831.000 euro, il 36,45 per cento della intera missione "Giovani e sport" i programmi "Attività ricreative e sport ed Incentivazione e sostegno alla gioventù". Va considerato che i programmi "Attività ricreative e sport e Incentivazione e sostegno alla gioventù", riferiti alla missione "Giovani e sport", si riferiscono a strutture e responsabilità politiche differenziate nella attuale compagine governativa: sono infatti attribuite distinte deleghe per le politiche giovanili e per lo sport[34].

Risulta pari solo all'1,69 per cento il peso, in termini percentuali, dei programmi "Sostegno alla famiglia", "Promozione dei diritti e delle pari opportunità", sulla intera missione "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", le cui maggiori risorse sono di competenza del

---

[31] Il comma 5 del DL 7 settembre 2001, n. 343, convertito nella legge 9 novembre 2001, n.401, recante "Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di Protezione Civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile"prevede che "le disposizioni di cui all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, si applicano anche con riferimento alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza".

[32] Cfr. articolo 14 del DL 23 maggio 2008, n. 90, convertito nella legge n. 123/2008.

[33] Tale norma ha disposto la istituzione *ex lege,* presso la Presidenza stessa, del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, articolato in due uffici dirigenziali di livello generale.
Cfr. i dPCM 8 gennaio 2007, 6 febbraio 2007, 22 ottobre 2007, che istituiscono e disciplinano l'organizzazione interna del "Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri", subentrante nelle funzioni della soppressa Direzione generale del turismo.

[34] In materia di sport sono state trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le strutture organizzative, già del Ministero dei beni e delle attività culturali (articoli 52, commi 1 e 53, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300).

Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Peraltro, in termini assoluti, sono consistenti gli stanziamenti gestiti direttamente dalla Presidenza, pari a 410.893.000 euro.

In un sintetico contesto ricostruttivo, vanno ricordate le attività svolte dal Dipartimento per le pari opportunità[35] articolato in tre Uffici generali (Ufficio per gli interventi in campo economico e sociale; Ufficio per gli interventi in materia di parità e pari opportunità; Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni UNAR - Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali).

Specifica attenzione, anche sul versante organizzativo e della peculiare configurazione riveste l'UNAR, istituito con decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, in attuazione della direttiva comunitaria n. 2000/43/CE, con l'obiettivo di creare un punto di riferimento istituzionale per il controllo dell'operatività degli strumenti di tutela contro le discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, e porre quindi le condizioni concrete per realizzare efficaci politiche di integrazione che garantiscano una convivenza pacifica, improntata tanto alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo quanto al rispetto della nostra cultura. Per quanto riguarda più specificamente le politiche sociali, in base al richiamato DL 16 maggio 2008, n. 85, sono nuovamente ricondotti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri i compiti in materia di politiche antidroga (dalla solidarietà sociale), che si affiancano alle politiche per la famiglia (già di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ex art. 46 c. 1 lett. c) d.lgs. n. 300/1999).

La specificità di tali compiti e la loro evidenziazione nei documenti di bilancio per il 2008, articolati per missioni e programmi, hanno indotto la Corte dei conti ad una trattazione specifica per la gestione delle relative risorse; queste (unitariamente inquadrate nell'esame del conto finanziario esaminato nel par. 4 del cap. 2 del volume I della relazione) hanno, infatti, autonoma evidenziazione nel nuovo impianto contabile.

Il bilancio per missioni e programmi, nell'evidenziare tali aspetti, consente utili approfondimenti, e spunti di riflessione che vanno oltre la stessa ampia rivisitazione della generale normativa contabile[36]. Da questo punto di vista, infatti, rileva la specificità che rivestono i programmi gestiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per i quali i prospetti per missioni e programmi del bilancio dello Stato indicano come Amministrazione di riferimento il Ministero dell'economia e finanze, che attua invece mere operazioni di trasferimento delle risorse finanziarie.

A chiusura del sintetico quadro contabile finanziario d'insieme qui delineato, e più ampiamente analizzato nel volume I, va evidenziato l'ulteriore significativo ruolo che va ad assumere il bilancio della PCM. Diverse e recenti disposizioni normative individuano nella Presidenza, con evidenti riflessi finanziari e contabili, il soggetto gestore di ulteriori flussi finanziari "finalizzati".

Specifiche risorse erano state previste dalla legge 24 dicembre 2007, n. 247, recante "Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro, e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale (articolo 1, commi 72, 73 e 74), le cui funzioni, già di pertinenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, in base al DL 85/2008, convertito nella legge 121/2008, sono state attribuite alla Presidenza del Consiglio; tali norme sono state sostituite

---

[35] Sul C.d.R. 8 "Pari opportunità" sono stati assegnati 144, 7 milioni di euro, di cui risultano impegnati 28,4 milioni di euro e pagati 5,3 milioni di euro.

[36] Sintomatici di tali problematiche risultano i "fondi a destinazione vincolata", in parte gestiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che richiedono ulteriore approfondimento sia con riguardo alla complessità del quadro attuativo dei principi costituzionali, che dei profili più propriamente procedimentali, alla luce della costante giurisprudenza costituzionale.

dall'articolo 19-*bis*, del DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, che ha previsto l'istituzione del fondo di sostegno per l'occupazione e imprenditoria giovanile presso la Presidenza al fine di consentire a soggetti di età inferiore a trentacinque anni di accedere a finanziamenti agevolati per sopperire alle esigenze derivanti dalla peculiare attività lavorativa svolta ovvero per sviluppare attività innovative e imprenditoriali. La dotazione del fondo è pari a 150 milioni di euro.

Con riguardo alle misure introdotte dal DL 112/2008, convertito nella legge n. 133 del 6 agosto 2008, l'articolo 13, comma 3-*bis*, prevede l'istituzione del fondo speciale di garanzia per l'acquisto della prima casa[37], con 4 milioni di euro, anch'essi attribuiti al C.d.R."Gioventù".

Nella stessa linea si inquadra il fondo per il credito dei nuovi nati (la cui dotazione deriva dalla riduzione del fondo per le politiche della famiglia) di cui al DL 29 novembre 2008, n. 185 ("Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale"), convertito nella legge 28 gennaio 2009, n. 2. L'articolo 4 prescrive, per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale volte a favorire l'accesso al credito delle famiglie con un figlio nato o adottato nell'anno di riferimento, l'istituzione presso la Presidenza di un fondo rotativo dotato di personalità giuridica denominato "fondo di credito per i nuovi nati", con dotazione per ciascuno degli anni 2009-2010-2011 di 25 milioni e finalizzato al rilascio di garanzie dirette anche fidejussorie alle banche e agli intermediari finanziari. Al relativo onere si provvede a valere sulle risorse del fondo per le politiche della famiglia.

Anche alla luce di quanto sopra riferimento in ordine alle competenze del CIPE, appare così delineato il quadro normativo di riferimento che conferma il ruolo di coordinamento e supporto interistituzionale di cui è investita la Presidenza del Consiglio.

Nel complesso, la ragion d'essere di attribuzioni diverse da quelle esclusive di supporto alle funzioni costituzionali di direzione e coordinamento dell'attività del Governo, proprie del Presidente del Consiglio (al cui disegno appaiono estranee funzioni gestionali), appare, dunque, rinvenibile nei profili di indirizzo e di monitoraggio di compiti svolti da altre Amministrazioni e da altri livelli decisionali e quindi strettamente legati alla sede ed al ruolo di raccordo che si svolge, in particolare, in sede di Conferenza.

Tale attività va indirizzata, oltre che nella fase di codecisione delle politiche, in particolare in ordine alla verifica delle Intese già perfezionate in sede di Conferenza e delle conseguenti risorse trasferite alle Autonomie territoriali, anche in riferimento allo stato degli accordi di programma-quadro con le singole Regioni.

L'attuale configurazione mostra dunque l'innesto di compiti diversi che vanno comunque sistematicamente ricondotti al ruolo indicato, la cui concreta esplicazione richiede costante verifica dell'attuazione, anche alla luce delle risultanze contabili, del complesso quadro programmatico e finanziario.

---

[37] Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 98144 del 19 novembre 2008 è stato assegnato, sul capitolo 2106, lo stanziamento previsto per il 2008, pari ad euro 3.986.560. Con il dPCM 246/BIL, in data 29 dicembre 2008, nel C.d.R. 16 "Gioventù" del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato istituito l'apposito capitolo 893 con la predetta dotazione. L'esigenza di una congrua programmazione relativa ai fondi, attribuiti in prossimità della fine dell'esercizio, ha determinato il mancato utilizzo delle risorse nel 2008 ed il rinvio degli interventi all'esercizio 2009, utilizzando lo strumento lo strumento del riporto delle somme non utilizzate, previsto dall'articolo 11 del dPCM 9 dicembre 2002. Con dPCM 30/BIL, in data 6 marzo 2009, l'importo di euro 3.986.560, confluito nell'avanzo di esercizio accertato al 31 dicembre 2008, è stato riassegnato al capitolo 893 in aggiunta alla competenza 2009 pari ad euro 10.000.000.

PAGINA BIANCA

Politiche istituzionali

PAGINA BIANCA

Affari esteri

1. Considerazioni generali.
2. Contesto normativo e programmatico: *2.1. Contesto normativo; 2.2. I Documenti di programmazione economico-finanziaria e le relazioni previsionali e programmatiche 2008-2011 e 2009-2013; 2.3. Le note preliminari; 2.4. Le leggi finanziarie per il 2008 e per il 2009; 2.5. Le direttive del Ministro.*
3. Missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo": *3.1. Programma 4.2 "Cooperazione allo sviluppo e gestione delle sfide globali"; 3.2. Programma 4.8 "Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali"; 3.3. Programma 4.9 "Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero.*
4. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

Nel 2008 l'attuazione della missione 4 ha visto un significativo impegno del Ministero degli Affari Esteri (MAE). Ciò riguarda l'attività che si può definire fattuale, perché come si vedrà nel corso dell'esposizione, la spesa del MAE rappresenta in termini finanziari meno del 9 per cento sul totale della missione. Il Ministero ha svolto i suoi compiti istituzionali operando nelle diverse aree e nell'ambito delle organizzazioni internazionali alle quali partecipa l'Italia.

Non è certamente compito della presente relazione esaminare in dettaglio le molteplici attività del Ministero; si indicheranno, quindi, solo alcune iniziative particolarmente significative. Tra queste si può ricordare, in occasione del 60° Anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la promozione ed il coordinamento, da parte di un apposito Comitato presso il MAE, di iniziative e manifestazioni per le celebrazioni nel quadro delle attività patrocinate dall'ONU. A tale scopo è stato stanziato un milione di euro[1].

Si segnala l'impegno nella partecipazione italiana, nell'ambito della NATO, all'importante Vertice di Bucarest del 2-4 aprile 2008 nel quale sono state prese decisioni rilevanti sull'allargamento dell'organizzazione, sui rapporti con Mosca ed in merito al rinnovato

[1] Questo stanziamento è stato previsto dalla legge n. 31 del 28.02.2008, art. 49-*bis* (legge c.d. "Mille proroghe", di conversione del DL 31 dicembre 2007, n. 248).

impegno in Afghanistan. Anche se non è agevole valutare esattamente, in questa materia, il raggiungimento di risultati, si può comunque ricordare il contributo italiano con riferimento agli obiettivi delle missioni PESC-PESD[2] in Kosovo, in Afghanistan e Medio Oriente, per le quali l'Italia continua ad essere tra i principali paesi contributori sia in uomini che in mezzi.

Anche sotto il profilo economico il MAE ha dato un suo contributo per rafforzare quello che in termini sintetici si usa definire "Sistema Paese", favorendo le imprese italiane operanti all'estero mediante numerose iniziative promozionali; in questo ambito particolare attenzione è stata riservata al mercato cinese con la conclusione di diversi accordi di partenariato con le competenti autorità locali di quel Paese[3].

In ambito europeo anche nel 2008 è restato forte l'impegno del Governo per il rilancio del processo di integrazione per superare le ricorrenti crisi; nell'anno di riferimento si è dovuto far fronte alla battuta d'arresto determinata dalla mancata ratifica da parte dell'Irlanda del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007.

Il MAE nel 2008 in attuazione di quanto disposto dal regolamento approvato con il d.P.R. n. 258 del 27.12.2007, al quale si è già fatto riferimento nella Relazione dello scorso anno, ha proceduto alla propria riorganizzazione che sarà completata in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007), comma 404. Essa riguarda sia l'apparato centrale del Ministero che quello periferico delle sedi diplomatico-consolari, ivi compresi gli Istituti italiani di cultura, in funzione del "mutato contesto geo-politico, soprattutto in Europa", al quale faceva riferimento il citato comma 404. Il Ministero, oltre ad avere realizzato i risparmi previsti e quantificati nel triennio 2007-2009, ha provveduto ad avviare la ristrutturazione delle sedi periferiche in tre fasi. Sono state completate le prime due ed è sostanzialmente completata la terza fase con gli accorpamenti e le altre innovazioni previste[4]. Questi cambiamenti tendono a rafforzare la presenza italiana in alcune aree geografiche di importanza strategica sotto il profilo sia economico che politico.

In quest'opera di riorganizzazione si inserisce anche l'attribuzione alle sedi all'estero dell'autonomia gestionale stabilita dalla legge n. 232 del 2007 che ne prevedeva l'attuazione con regolamento ex art. 17, comma 1, della legge n. 400/1988. Si è ritenuto che fosse più corretto intervenire con una norma di carattere primario ed a ciò ha provveduto la legge 18 giugno 2009, n. 69, "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"[5]. La realizzazione dell'autonomia deve avvenire con la semplificazione e accelerazione dei procedimenti relativi ai trasferimenti finanziari all'estero; con la razionalizzazione della struttura e la gestione del bilancio delle sedi all'estero e con la garanzia di opportune procedure di verifica e controllo delle attività svolte nell'ambito dell'autonomia gestionale e finanziaria.

Sempre sotto il profilo organizzativo l'Amministrazione ha provveduto alle assunzioni di personale nei limiti imposti dalla normativa vigente e ha completato la disciplina della gestione degli incarichi dirigenziali anche in relazione al contenuto dei contratti nazionali.

---

[2] Politica Estera e di Sicurezza Comune e Politica Europea di Sicurezza e di Difesa.

[3] In questa direzione si muove il d.d.l. all'esame del Senato "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese" (Atto Camera 1441-*ter* C).

[4] E'stato realizzato l'accorpamento delle varie Rappresentanze presso le Organizzazioni internazionali presenti a Vienna in un'unica Rappresentanza permanente; sono state istituite le Cancellerie consolari presso le Ambasciate di Madrid e Berna accorpando i rispettivi Consolati; è stato creato uno "sportello permanente" a Chambery in sostituzione del precedente Consolato; è stata elevata a Consolato generale l'attuale Agenzia consolare a Dubai; è stata richiesta alle autorità indiane l'istituzione di un Consolato generale a Chennai (ex Madras).

[5] L'art. 6 prevede l'emanazione di un regolamento delegificante (ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988).

Nell'ottica di razionalizzazione ed ammodernamento dell'Amministrazione il MAE ha provveduto all'innovazione tecnologica con alcune iniziative, tra le quali va ricordato il *Progetto@doc*, che consente una diversa gestione del flusso documentale con l'introduzione del c.d. "Appunto elettronico" e la conseguente sostituzione di materiale cartaceo. Di particolare rilievo è l'avvio del Sistema Integrato delle gestioni delle Funzioni Consolari (SIFC) e dello "Sportello telematico", dei quali si dirà più ampiamente in altra parte della Relazione. Tra gli altri progetti innovativi va ricordato lo scambio di informazioni sui rendiconti dei funzionari delegati all'estero, che è stato oggetto di un "Protocollo d'intesa tra MAE e Corte dei conti".

Questo processo innovativo ha riguardato anche il sistema dei controlli dell'Amministrazione, che ha risentito dell'impegno di razionalizzazione dei sistemi informatici al fine di consentire, con disponibilità di "serie storiche" la valutazione dell'azione dell'Amministrazione in modo maggiormente trasparente.

Il Servizio di controllo interno (SECIN) ha, peraltro, lamentato i ritardi nell'indizione della gara che avrebbe dovuto consentire un controllo di gestione omogeneo per il MAE come per tutti gli altri Ministeri.

Anche quest'anno si può ribadire quanto già accennato nella Relazione dello scorso anno e cioè che il nuovo rapporto di *performance* che è stato introdotto non sempre riesce a fornire un'immagine concreta dei risultati raggiunti[6]. Non basta, infatti, l'enunciazione di determinate percentuali di realizzazione se essa non è accompagnata da un'adeguata illustrazione e da efficaci indicatori. In questo senso, del resto, si sono espressi il Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico delle Amministrazioni dello Stato e la stessa Ragioneria generale dello Stato nei documenti prodotti in un recente Seminario[7].

Dall'analisi dei programmi appare che alcuni risultati sono comunque stati raggiunti. Resta, peraltro, il problema dell'insufficienza delle risorse in alcuni settori, come si vedrà in seguito.

Uno degli aspetti qualificanti dell'attività del MAE in attuazione della missione 4 è costituito dagli interventi operati dall'Unita di crisi[8] che svolge compiti delicati e complessi incontrando molte difficoltà nell'attribuzione delle risorse finanziarie. Nonostante gli strumenti sempre più affinati sul piano tecnologico per rispondere sia alle esigenze delle strutture decentrate del Ministero sia al pubblico attraverso *call center* sui temi della sicurezza all'estero, questa struttura non dispone di stanziamenti adeguati. Più esattamente gli stanziamenti iniziali risultano ormai da tempo insufficienti rispetto all'effettivo fabbisogno rilevato in questi anni e che è stato calcolato dall'Amministrazione in circa 7 milioni annui. In realtà, gli stanziamenti sul cap. 1156 - piano gestionale 1 - gestito dall'Unità di Crisi sono stati nel 2008 euro 3.129.467, integrati con ulteriori euro 2.330.000 da parte del MAE e del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) per un totale di euro 5.459.467.

L'incertezza nei finanziamenti incide indubbiamente sulla programmazione degli interventi e rende difficile far fronte ai numerosi eventi straordinari che comunque si possono

---

[6] Dall'analisi del SECIN del MAE risulta che l'azione del Ministero si è sviluppata con l'attuazione di 13 obiettivi strategici e 41 operativi. Di questi ultimi: 34 sarebbero stati pienamente raggiunti; 2 in una percentuale maggiore rispetto alle previsioni (quelli riguardanti l'azione dell'ISPE - Ispettorato generale del Ministero e degli Uffici all'estero); 3 parzialmente realizzati in percentuali variabili tra l'80 per cento e il 90 per cento; 2, per i quali è presumibile il loro completamento.

[7] "Analisi degli indicatori di performance nelle note preliminari 2008-2009", aprile 2009.

[8] L'Unità di crisi, inserita nella Segreteria generale, segue le situazioni internazionali di tensione e di crisi. Essa svolge due tipi di attività: 1) ordinarie di prevenzione dei rischi e di preparazione dei piani di emergenza; 2) di gestione delle crisi ed interventi di soccorso. I dati che essa raccoglie da varie fonti sono inseriti in una sua banca dati e servono alla pianificazione degli interventi, qualora siano coinvolti dei connazionali. L'Unità presta assistenza e soccorso e assicura il rimpatrio dei connazionali in situazioni di emergenza.

verificare alla luce dell'esperienza acquisita. Per consentire all'Unità di Crisi di poter intervenire in qualsiasi situazione l'Amministrazione da tempo ha chiesto che gli stanziamenti per questa struttura possano essere inseriti tra le spese obbligatorie, in quanto esse riguardano un aspetto delicato, quale la sicurezza dei cittadini ed in certi casi delle stesse strutture del Ministero.

In merito agli aspetti finanziari va fatta una considerazione di carattere generale circa le riduzioni di spesa che hanno colpito, peraltro, un settore delicato, quale la Cooperazione allo sviluppo (programma 4.2), al quale nel 2009 è stato addirittura dimezzato lo stanziamento. Ciò contrasta con l'impegno preso, sul piano politico, di rispettare gli "Obiettivi del Millennio", portando in pochi anni (2015) il contributo italiano allo 0,70 per cento del Pil. In questo settore, per dare una piena attuazione al citato programma 4.2 sarebbe necessario introdurre, nella legge n. 49/1987, modifiche migliorative, soprattutto con alcuni elementi di flessibilità - sia pure nel rispetto della necessaria trasparenza - nella gestione degli interventi. Peraltro, il d.d.l. presentato nella passata legislatura, che regolava la materia, non è stato riproposto in quella attuale.

Una risposta a questa esigenza si potrà avere con l'attuazione di quanto disposto dall'art. 13 della citata legge n. 69/2009. Detto articolo prevede l'emanazione, entro due mesi dalla sua pubblicazione, di un decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per la definizione delle modalità semplificate delle procedure amministrative e contrattuali riguardanti gli interventi di cooperazione allo sviluppo con particolare riferimento a quelli a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione nei paesi indicati nella legge n. 45/2008[9] e nelle ulteriori aree individuate con dPCM, su proposta del MAE, "finalizzati al superamento delle criticità di natura umanitaria, sociale o economica".

Altra esigenza che si è venuta evidenziando negli ultimi anni – e che potrà trovare anch'essa risposta nella normativa di attuazione del citato art. 13 della legge n. 69/2009 - è quella della disponibilità di personale particolarmente qualificato ed esperto, da inserire nelle strutture del Ministero attraverso procedure concorsuali, evitando il ricorso ad esperti esterni[10]. Solo in tal modo si potranno superare le criticità in alcuni aspetti della cooperazione allo sviluppo ed in particolare nelle rendicontazioni degli interventi, sia delle sedi locali del MAE che delle Organizzazioni non governative (ONG). Va segnalato, inoltre, che dall'istruttoria è emerso che in questo settore non sono state predisposte adeguate procedure informatiche.

Sotto il profilo finanziario va rilevato che gli stanziamenti del MAE consistono essenzialmente in trasferimenti e comunque in spese obbligatorie. Le risorse di bilancio, in termini di competenza, sono riferite in massima parte a tre fattispecie: "trasferimenti correnti all'estero" (51,49 per cento), "redditi da lavoro dipendente" (30,51 per cento) e "consumi intermedi" (11,29 per cento), alcune delle quali rientranti tra gli "oneri giuridicamente obbligatori", che sono pari a circa l'89,09 per cento delle risorse finanziarie complessive[11]. Per

---

[9] I paesi indicati nell'art. 2 sono: Somalia, Sudan e Repubblica democratica del Congo. Oltre agli interventi in questi paesi è prevista la partecipazione italiana a vario titolo in Serbia, Bosnia Erzegovina, Giordania, Afghanistan, Iraq e Kurdistan.

[10] Sul tema degli incarichi di consulenza e studi la Corte ha approvato nel 2008 la delibera n. 22/G, che, peraltro, riguarda tutte le Amministrazioni ed è finalizzata agli effetti delle leggi finanziarie per il 2005 e il 2006. La Corte è intervenuta anche in sede di legittimità in ordine alla Convenzione stipulata dal MAE con il Formez, per la fornitura di un sistema di servizi a sostegno della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) per il controllo delle rendicontazioni. A seguito delle osservazioni della Corte in merito allo svolgimento di compiti istituzionali ordinari della DGCS per i quali non si poteva riconoscere l'affidamento al Formez, l'Amministrazione ha ritirato il procedimento relativo alla citata Convenzione. Su tale tema va richiamato quanto affermato nelle Linee guida per il triennio 2009-2011 in materia di cooperazione allo sviluppo. In questo documento figura l'impegno ad organizzare un concorso per un "congruo numero di esperti" *ex* art. 16 della legge n. 49/1987, "al fine di ampliare il numero di professionalità, favorendo il ricambio generazionale e la graduale ricostituzione del contingente previsto dalla legge".

[11] Tali oneri sono presenti in quasi tutte le categorie di spesa e incidono maggiormente nell'ambito della categoria VII "trasferimenti correnti all'estero" in rapporto alla tipologia di spese per trasferimenti (95,97 per cento).

tale motivo il Ministero in esame non presenta particolari problemi (salvo per quanto si dirà tra breve per l'ormai annosa questione dei rendiconti degli interventi di cooperazione allo sviluppo).

Quanto ai rapporti finanziario/contabili tra l'Amministrazione centrale e la rete degli uffici all'estero (Ambasciate, Consolati, Istituti di cultura), si segnala la revisione delle procedure inerenti alle spese all'estero avviata dal 2007, tendente ad accrescere oltre all'autonomia gestionale delle sedi, la responsabilità dei funzionari delegati.

Nella stessa ottica vanno considerate le iniziative di semplificazione del finanziamento delle spese all'estero, legate anche alla diversa impostazione data al capitolo 1613 "spese istituzionali e di funzionamento per le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di prima categoria"[12]; tale capitolo ha incorporato gli stanziamenti dei capitoli 1523 piani gestionali (p.g.) 5/7/9, 2560 p.g. 4/5 e 1636 p.g. 3, oltre alla quota parte dello stanziamento del capitolo 1712 p.g. 1 destinata all'estero.

Una misura di flessibilità gestionale è stata introdotta con la creazione (perfezionata nel corso del 2008 con apposito decreto interministeriale[13]) del "Fondo speciale" previsto dall'art. 1, comma 1318, della Finanziaria 2007 (d'ora in poi saranno citati solo i commi dell'articolo unico). Questo Fondo è stato istituito per consentire alle rappresentanze diplomatico-consolari di potere disporre di atti di liberalità e di sponsorizzazioni. Con questo strumento sono stati attivati specifici fondi presso cinquantatre Rappresentanze all'estero.

Un tema evocato già nella Relazione dello scorso anno riguarda il patrimonio immobiliare all'estero, che costituisce un'indubbia risorsa, ma richiede le necessarie cure e manutenzioni, carenti per la mancanza di fondi a ciò destinati. In proposito la Finanziaria 2007, modificando quanto disposto dalla precedente legge finanziaria, ha previsto che una quota non inferiore al 30 per cento degli introiti derivanti dalla dismissione degli immobili sia destinata alla valorizzazione del patrimonio immobiliare all'estero. Dalle informazioni assunte è emerso che il MAE e l'Agenzia del demanio hanno approntato un piano di dismissioni; è auspicabile che dalla positiva realizzazione di questo si possa provvedere alla salvaguardia degli immobili, evitandone così il deprezzamento.

In merito ad alcuni profili di natura finanziario-contabile se ne possono rilevare taluni emersi nel corso dell'esame.

Con riferimento al fenomeno dei riconoscimenti di debito sono stati posti in essere solo due provvedimenti, uno per un importo di 18 mila euro (cap. 2471 p.g. 3) e l'altro di circa 22 mila euro (cap. 2503), riguardanti rispettivamente l'esecuzione della mostra "Piemonte-Torino Design" da Rio de Janeiro a Santiago del Cile e il compenso spettante ai componenti delle commissioni degli esami finali di Stato delle scuole italiane all'estero.

Nello stato di previsione del MAE per l'esercizio 2008 figurano capitoli "per memoria" che interessano, nell'ambito della missione 4, i programmi 2 (cap. 2163 - spese funzionamento Comitati), 8 (capp. 3152 - contributi ad Enti, 4064 - assistenza lavoratori italiani in Svizzera e 3095 - restituzione somme indebitamente percepite), 9 (cap. 2561 - spese per trasporto salme

---

[12] Precedentemente questo capitolo era denominato "fondo da assegnare alle rappresentanze diplomatiche ed agli uffici consolari di prima categoria per le proprie spese istituzionali e di funzionamento".

[13] Le modalità di funzionamento e rendicontazione del Fondo speciale sono disciplinate dal decreto interministeriale MAE/MEF n. 642/164 del 5.10.2007.
L'attivazione del Fondo speciale viene disposta con decreto ministeriale su richiesta delle sedi all'estero.
La contabilità di tale Fondo è separata da quella ordinaria ed i movimenti avvengono su un apposito conto corrente. Ogni anno, il 31 marzo ed il 30 settembre, gli uffici all'estero devono comunicare il controvalore delle somme affluite sul Fondo per consentire una variazione dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato. Al 30.9.2008 le entrate complessive dell'intera rete ammontavano a 207.301 euro.

personale). Nell'ambito della missione 32, programma 3, si segnalano 7 capitoli relativi a spese di funzionamento.

Particolare interesse riveste il fenomeno delle riassegnazioni di entrate, data la particolarità delle variazioni nell'ambito del bilancio del MAE connesse con le autorizzazioni ad effettuare operazioni in valuta estera non convertibile[14].

Si registrano per alcuni capitoli eccedenze di spesa in termini di competenza per 7,9 milioni, che però risultano integralmente compensate all'interno delle rispettive Unità Previsionali di Base (UPB). Va notato, in proposito, che tali eccedenze riguardano esclusivamente spese per stipendi ed oneri riflessi gestite con ruoli di spesa fissa informatici e sono scaturite dalla difficoltà da parte del MAE di prevedere sui singoli capitoli le necessarie dotazioni finanziarie, anche a causa del frequente *turn over* del personale tra i vari Centri di Responsabilità (C.d.R.) e tra l'Amministrazione centrale e le sedi all'estero.

Si rilevano scostamenti tra previsioni iniziali e definitive, riguardanti in particolare le spese per "trasferimenti all'estero", "consumi intermedi" ed "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni".

Va rilevato che le variazioni più significative per la loro entità, che riguardano essenzialmente i programmi 2, 6 e 7 della missione 4 (e nell'ambito della missione 32 il programma 3), sono state adottate in applicazione dei seguenti provvedimenti: legge n. 246/2007 "Partecipazione italiana alla ricostituzione delle risorse e fondi di banche internazionali" per circa 14 milioni; DL n. 8/2008 (convertito dalla legge n. 45/2008) "interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione" per 120,3 milioni; DL n. 24/2008 (convertito dalla legge n. 30/2008)"disposizioni urgenti per lo svolgimento delle elezioni politiche ed amministrative nell'anno 2008" per circa 30 milioni.

2. Contesto normativo e programmatico

2.1. Contesto normativo

Come si è già rilevato nella Relazione dello scorso anno, per i tratti particolari che caratterizzano la missione, affidata istituzionalmente al MAE, risulta molto difficile inserire in un preciso contesto normativo e programmatorio l'attività di questo Ministero, il quale, nell'ambito dell'indirizzo programmatico del Parlamento, è chiamato a svolgere le diversificate attività nelle quali si articola la politica estera ed europea dell'Italia. Restano quindi come costanti punti di riferimento: la Carta delle Nazioni Unite e tutti gli atti e le organizzazioni ad esse collegate, l'ordinamento comunitario, nonché, nell'ambito dell'ordinamento italiano, la Costituzione e le leggi e gli atti di natura regolamentare che hanno disciplinato l'organizzazione e l'attività.

Nel 2008 è stato adottato un rilevante numero di leggi di autorizzazioni alla ratifica di accordi internazionali nei più disparati settori. Tra le ratifiche spicca per la sua importanza la legge n. 130 del 2.08.2008, di ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona, firmato il 13.12.2007 - non ancora entrato in vigore - che modifica il TUE e il TCE[15]. Non è questa la sede per un esame di questo Trattato; se ne possono ricordare in estrema sintesi alcuni punti salienti: riconoscimento della Carta dei diritti fondamentali anche se non inserita nel corpo del Trattato;

---

[14] Previo accertamento da parte del Dipartimento del tesoro delle giacenze esistenti nei conti correnti valuta tesoro (CCVT), vengono disposte variazioni di bilancio in aumento (DMT): per l'entrata, contabilizzando il controvalore in euro sul capitolo 3534 "somme da versare dal contabile del portafoglio dello Stato per differenze su operazioni in valuta estera per conto del MAE", e per la spesa a favore dei capitoli attinenti al funzionamento e mantenimento delle sedi all'estero.

[15] Rispettivamente Trattato sull'Unione Europea e Trattato che istituisce la Comunità europea con allegati, Atto finale, Protocolli e Dichiarazione.

la creazione di una Presidenza stabile dell'Unione (due anni e mezzo rinnovabile); l'ulteriore rafforzamento dei poteri del Parlamento, che diviene colegislatore con il Consiglio ed è chiamato ad eleggere il Presidente della Commissione; riduzione del numero dei componenti della Commissione; innovazione nel sistema di votazione in seno al Consiglio dei Ministri; un nuovo ruolo assegnato ai Parlamenti nazionali; per la prima volta la previsione di un'iniziativa legislativa popolare; modifica di alcune politiche comunitarie e la previsione di nuove politiche, soprattutto di quella energetica.

Tra le ratifiche va ricordata, per la sua importanza politica ed economica, la legge n. 53/2008 di ratifica dell'Accordo di cooperazione relativo ad un sistema globale di navigazione satellitare civile (GNSS) firmato a Bruxelles il 13.07.2004. Analogo interesse riveste la legge n. 48/2008 di ratifica della convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica[16].

2.2. I documenti di programmazione economico-finanziaria e le relazioni previsionali e programmatiche 2008-2011 e 2009-2013

Negli atti programmatici generali in materia economica e finanziaria, di solito non si ritrovano indicazioni specifiche riguardanti la politica estera e comunitaria. Invece, nel Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef) 2008-2011, che evidenzia nell'ambito delle "politiche per la crescita sostenibile" l'esigenza di una "proiezione internazionale", viene affermato che la presenza attiva dell'Italia all'estero rappresenta un fattore essenziale di sviluppo dell'economia e di promozione degli scambi. Il documento rileva, altresì, che, per ottenere questo risultato, è necessario disporre di strutture solide, di un efficace coordinamento, attraverso il quale ottenere effetti sinergici fra i soggetti coinvolti nelle attività politiche ed economiche proiettate all'esterno del Paese. Alla luce di queste considerazioni, scaturisce l'esigenza di un accresciuto impegno in politica estera al fine di sviluppare sempre più la tendenza all'internazionalizzazione del sistema economico e produttivo italiano.

Il Governo è impegnato a perseguire le azioni già avviate nel 2007 che si estrinsecano nel rafforzamento del ruolo dell'Italia in sede europea e nelle relazioni transatlantiche; nell'impegno per la pace, la sicurezza e la stabilità soprattutto nel Mediterraneo, attraverso le missioni internazionali delle Forze Armate; nel rilanciare le relazioni tra l'Italia e le grandi economie emergenti in Asia.

Funzionale a questa tendenza è la rinnovata azione della rete diplomatico-consolare, che costituisce lo strumento principale per affermare la presenza dell'Italia nelle diverse aree geografiche. Anche in questo campo sono da segnalare i tagli operati nelle recenti manovre finanziarie che hanno trovato particolare espressione nel DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133[17].

---

[16] Tra gli altri provvedimenti normativi approvati nel 2008, oltre a quelli di carattere generale, soprattutto in materia finanziaria, di cui si dirà in seguito, per quelli riguardanti la politica estera ed europea si segnalano: la legge n. 45 (di conversione del DL n. 8/2008) in materia di cooperazione allo sviluppo, sostegno ai processi di pace e stabilizzazione, e partecipazione a missioni internazionali); la legge n. 34 (legge comunitaria 2007) e la legge n. 59 (di conversione del DL n. 101), contenente disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità Europee. Per completezza dell'esposizione va ricordato il DL n. 209 del 30 dicembre 2008 sulla proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali che è stato convertito dalla legge n. 12/2009.
Tra gli atti di normazione secondaria va ricordato il d.m. del 15.02.2008 emanato in attuazione del d.P.R. n. 258/2007 (sull'organizzazione del MAE) contenente la disciplina delle articolazioni interne degli uffici di livello dirigenziale istituiti presso l'Amministrazione centrale del MAE.

[17] Questi tagli sono stati fortemente criticati dalla Commissione affari esteri, della camera dei Deputati nel suo parere del 9 luglio 2008 particolarmente per quanto riguarda la Cooperazione allo sviluppo, soprattutto per l'accresciuta

Nella stessa ottica di riaffermare il ruolo dell'Italia e di contribuire con le altre Amministrazioni alla presenza del nostro Paese sui mercati esteri si colloca la missione del MAE anche nei più recenti documenti programmatici, Dpef 2009-2013 e Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) per lo stesso periodo, che contengono solo accenni all'ambito proprio della missione 4 e all'azione del MAE, chiamato a favorire l'internazionalizzazione delle imprese, consolidando la posizione dell'Italia, al 2° posto su 14 settori del commercio mondiale in termini di competitività, secondo le valutazioni dell'*International Trade Center*.

2.3. Le note preliminari

Con riferimento alla nota preliminare al bilancio 2008 si rileva innanzi tutto la nuova impostazione per "missioni e programmi". Questo documento, dopo aver ricordato le priorità politiche indicate nel Programma di Governo, analizzava i programmi della missione 4 di competenza del MAE (4.1, 4.2, 4.4, 4.6, 4.7, 4.8 e 4.9) e i programmi 32.2 e 32.3 nell'ambito della missione "trasversale" 32 sui "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche". Accanto ai programmi erano indicati gli obiettivi, che essi dovevano perseguire con l'indicazione delle risorse assegnate sia ai singoli obiettivi che all'intero programma. Nel 2008, la maggior parte delle risorse (circa il 90 per cento) era concentrata in alcuni programmi, che erano affidati, in larga parte, agli stessi C.d.R. che nel 2007 assorbivano l'ammontare più rilevante. Sul totale previsto di 1.892,4 milioni, infatti, ne erano destinati:

- al programma 4.2 (Cooperazione allo sviluppo): 675,6 milioni (35,70 per cento);
- al programma 4.6 (Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale): 828,4 milioni (43,78 per cento);
- al programma 4.9 (Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero): 213 milioni (11,26 per cento).

La nota, seguendo la nuova impostazione, dopo il quadro riassuntivo dei programmi, degli obiettivi ad essi attribuiti ad essi e dei rispettivi stanziamenti, li analizzava in dettaglio riportando sia il contenuto dei vari obiettivi, sia il carattere pluriennale e strategico, sia il riferimento ai C.d.R. e agli indicatori associati all'obiettivo. Seguivano varie tavole con i dati finanziari secondo le diverse classificazioni (spese correnti, in conto capitale, per capitoli, per macroaggregati, per UPB).

Nel quadro sintetico delle previsioni della spesa per il triennio 2008-2010 si indicava per il 2008: 2.222 milioni (di cui 2.215 di parte corrente e 7 di conto capitale); per il 2009: 2.251 (di cui: 2.244 di parte corrente e 7 di conto capitale); per il 2010: 2.248 (di cui 2.241 di parte corrente e 7 di conto capitale). Il documento rilevava, inoltre, residui passivi per 44,4 milioni con un forte decremento degli stessi di 367,7 milioni rispetto all'esercizio precedente.

La nota preliminare al bilancio 2009 (di cui si tratterà più ampiamente nella Relazione del prossimo anno), collocandosi nel quadro degli indirizzi programmatici contenuti nel Dpef 2009-2013, impegna il MAE a realizzare le priorità indicate dal Governo per consolidare il ruolo dell'Italia a livello internazionale ed europeo.

Il documento prende atto della generale crisi economica, ma riafferma la volontà di rispettare gli impegni internazionali ed europei. Allo stesso tempo sottolinea l'esigenza di sviluppare contatti con i diversi settori della società civile, del mondo economico e della cultura per "valorizzare l'azione dell'Italia nei vari settori di interesse". A ciò si aggiungono l'azione

---

difficoltà di raggiungere gli obiettivi concordati a livello internazionale ed ai fini dell'affidabilità e del ruolo internazionale dell'Italia in vista della Presidenza del G8 nel 2009.

volta alla tutela degli italiani nel mondo, il rilievo specifico all'esercizio della Presidenza del G8 e l'opera di semplificazione delle procedure e di ottimizzazione dell'impiego delle risorse.

Sono richiamate le priorità politiche indicate dal Ministro per il 2009[18], gli obiettivi strategici ad esse collegati ed i C.d.R. chiamati a realizzarli nonché, in un "Quadro contabile riassuntivo," anche gli stanziamenti di competenza per ciascun obiettivo. Seguono schede "Programmi/Obiettivi", che illustrano con maggiori dettagli il contenuto dei singoli obiettivi, secondo la ripartizione in strategici o strutturali, la previsione annuale o pluriannuale per la loro realizzazione; individuano i C.d.R. responsabili della loro attuazione e gli stanziamenti in conto competenza e il tipo di indicatori, con una sintetica descrizione degli stessi.

La nota contiene anche, in attuazione dell'art. 2, comma 4 *quater*, della legge n. 468/1978 (come sostituito dall'art.1, comma 2, della legge n. 94/1997), uno "spaccato tecnico" delle risultanze complessive dello stato di previsione del MAE, con riferimento alla nuova struttura del bilancio in missioni e programmi.

Dopo avere rilevato che le esigenze di contenimento della spesa vanno contemperate con le incomprimibili necessità di assicurare almeno l'operatività essenziale dell'Amministrazione, la nota presenta le previsioni di bilancio per il 2009 e quelle assestate per il 2008, con il riepilogo della competenza per missioni, programmi e C.d.R..

E' indicata la spesa complessiva di 2.044 milioni, la consistenza dei residui passivi pari a 366,3 milioni, di cui 358,9 di parte corrente e 7,4 milioni di conto capitale.

Viene presentato un "quadro sintetico" delle previsioni di competenza del Ministero per il triennio 2009-2011; per la parte corrente rispettivamente nel 2009: 2.040 milioni; nel 2010: 2.000; nel 2011: 1.871. Per la parte in conto capitale 4 milioni per ciascuno dei tre anni.

2.4. Le leggi finanziarie per il 2008 e per il 2009

La Finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244), di cui si è fatto cenno nella Relazione dello scorso anno, segue la nuova impostazione per missioni e programmi. Essa contiene alcune norme riguardanti la politica estera e comunitaria con riferimento alla missione "L'Italia in Europa e nel mondo" (art. 2, commi 55-70).

I commi 55-59 dell'art. 2, riallacciandosi alle disposizioni contenute nei commi 404-416 dell'articolo unico della Finanziaria 2007, attengono alla razionalizzazione nell'impiego del

---

[18] 1. Contribuire al mantenimento di un sistema internazionale, più stabile e più equo, basato sul sistema delle Nazioni Unite, sul rispetto dei diritti umani, sulla legalità e la cooperazione internazionale; 2. Promuovere gli interessi economici italiani nell'economia globale in espansione, sostenendo il rilancio dello sviluppo, pur nell'ambito della grave crisi economica in atto; 3. Assicurare il tradizionale, convinto, contributo al percorso di integrazione europea, nelle politiche e nelle istituzioni, affinché le soluzioni adottate riflettano il valore aggiunto che la cultura e la tradizione italiana possono rappresentare per il resto dell'Europa; 4. Sviluppare contatti ed organizzare momenti di riflessione con gli ambienti istituzionali, della cultura, del mondo della produzione, della società civile affinché possano essere raccolti utili spunti per valorizzare l'azione dell'Italia in vari settori di interesse, con particolare riferimento a quello della diffusione della cultura e della lingua italiane rilanciando, come centro propulsore, una rinnovata rete degli Istituti italiani di cultura all'estero; 5. Sostenere e tutelare gli italiani nel mondo, anche coinvolgendoli attivamente – con gli stranieri di origine italiana – nella promozione dei nostri modelli culturali ed economici e nelle attività intese a sviluppare la cooperazione scientifica e tecnologica; 6. Promuovere il successo della Presidenza italiana del G8 anche attraverso iniziative e proposte che pongano nel giusto rilievo il concreto contributo che il nostro Paese, grazie al proprio sistema ed alla tradizione, è in grado di dare alla necessità di avere un sistema di *governance* condivisa dei maggiori problemi con i quali si confronta la società contemporanea, quali la povertà, la sicurezza alimentare, l'energia e la difesa dell'ambiente; 7. Adeguare, razionalizzare e semplificare le strutture e le procedure amministrative, anche attraverso l'innovazione tecnologica nella prospettiva di una sempre più efficace azione di reti di servizio dell'Amministrazione, come del sistema Paese.

personale presso gli uffici all'estero del MAE e all'allocazione delle risorse resesi disponibili a seguito degli interventi di razionalizzazione.

Il comma 60, di attuazione dei programmi 8 ("Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali") e 9 ("Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero"), autorizza, per il 2008, 12,5 milioni per spese relative alla tutela e all'assistenza dei connazionali e 5,5 milioni per il finanziamento di iniziative scolastiche e di formazione professionale. Per la divulgazione della cultura italiana all'estero il comma 61 autorizza la spesa di 1 milione per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010 per l'allestimento di una mostra itinerante. In connessione con queste iniziative va ricordato il comma 70, che autorizza la spesa di 14 milioni per il 2008 da destinare alle politiche concernenti le collettività italiane all'estero e ad iniziative di promozione culturale a favore di queste.

Il comma 62, nell'intento di rafforzare l'azione dell'Unità di crisi, stanzia 400.000 euro a decorrere dal 2008, per interventi a favore dei cittadini italiani in situazioni di emergenza all'estero.

Il comma 63 prevede la possibilità di assunzioni, da parte del MAE, di personale a tempo determinato (entro una spesa massima di 1,5 milioni nel 2008 e di 3 milioni a decorrere dal 2009) per assicurare la partecipazione a vari *forum* internazionali (tra i quali il G8). Nella stessa ottica i commi 64-69 prevedono vari interventi correlati ad adempimenti internazionali dell'Italia (organizzazione del G8 in Italia; esecuzione della direttiva 2007/436, relativa alle risorse proprie; contributo a favore dell'Accademia delle scienze del Terzo mondo; partecipazione all'Esposizione universale di Shangai; contributo al Fondo fiduciario della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo-BERS).

La Finanziaria 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203) ha un contenuto molto ridotto rispetto alle altre, perché è stata "preceduta" dalla legge n. 133/2008 (di conversione del DL n. 112/2008) che ne ha in larga misura svuotato il contenuto. Quest'ultima legge si pone in un certo senso come cerniera tra la manovra 2008 e quella 2009, che è stata ulteriormente completata da altri provvedimenti tra i quali spicca il DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

Rinviando alla Relazione del prossimo anno un esame più dettagliato, si può in questa sede ricordare che la missione 4, oggetto di questa Relazione, ha subito, in attuazione dell'art. 60, comma 1, della citata legge n. 133/2008 le seguenti riduzioni relative a capitoli del MEF: per il 2009, 2,186 milioni (di cui predeterminate per legge: 65 mila); per il 2010, 2,37 milioni (di cui predeterminate per legge: 72 mila); per il 2011, 5,52 milioni (di cui predeterminate per legge: 124 mila). Per quanto riguarda i programmi gestiti dal MAE: per il 2009, 190,05 milioni (di cui predeterminate per legge: 155,80 milioni); per il 2010, 210,20 milioni (di cui predeterminate per legge: 167,02 milioni); per il 2011, 361,60 milioni (di cui predeterminate per legge: 286,50 milioni).

La legge n. 133/2008 contiene anche una norma, l'art. 6, rientrante nel quadro della missione 4, sul sostegno all'internazionalizzazione delle imprese[19]. Questa disposizione si propone innanzitutto di adeguare la nostra normativa a quella comunitaria, stabilendo che le imprese italiane, che intendano affermare la loro presenza sui mercati al di fuori dell'UE, possano usufruire di agevolazioni finanziarie solo alle condizioni previste dal regolamento CE n. 1998/2006 (c.d. *de minimis*). Il comma 2 elenca le iniziative delle imprese ammesse ai benefici[20]; il comma 3 riguarda la procedura, le modalità e le condizioni degli interventi; il

[19] La materia è trattata nei capitoli sullo sviluppo del sistema produttivo e sui fondi di rotazione.
[20] Esse riguardano:

comma 4 individua la fonte di finanziamento nel Fondo rotativo di cui all'art. 2, primo comma, del DL n. 251/1981 (convertito dalla legge n. 394/1981), aggiungendo che le ulteriori assegnazioni di risorse sono stabilite "in via ordinaria dalla legge finanziaria e in via straordinaria da apposite leggi di finanziamento".

2.5. Le direttive del Ministro

Tra i documenti specifici di programmazione vanno considerate le direttive del Ministro.

La direttiva per il 2008 (a cui si è accennato nella precedente Relazione), che ha seguito la nuova impostazione del bilancio, recepisce la metodologia contenuta nella direttiva generale del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 marzo 2007 e, per i contenuti dell'azione del Ministero, richiama le indicazioni dei documenti di programmazione (in particolare Dpef 2008-2011 e legge finanziaria) e riprende, quasi integralmente, le priorità politiche enunciate per il 2007. Anche dopo l'introduzione della nuova classificazione del bilancio in missioni e programmi, cui la direttiva fa preciso riferimento, questi ultimi coincidono, in larga misura con le priorità politiche. La direttiva fa riferimento alla "connessione tra le priorità politiche e gli indirizzi definiti nella direttiva del Presidente del Consiglio con le missioni ed i programmi e con gli obiettivi strategici identificati dai Centri di Responsabilità".

Nella parte generale è presentato lo schema, ormai consolidato, con l'indicazione: del sistema di monitoraggio; della riprogrammazione degli obiettivi operativi; del sistema di valutazione dei dirigenti; delle iniziative di carattere formativo; dell'attività normativa. Si fa riferimento all'introduzione di un nuovo sistema "omogeneo" di controllo di gestione, da raccordare con il controllo strategico: i responsabili dei C.d.R. devono provvedere alla redazione di "piani d'azione", previsti nella direttiva, curarne l'attuazione e, attraverso questa, la realizzazione degli obiettivi operativi, riversando i risultati nel sistema di controllo di gestione e portandoli a conoscenza del SECIN. Altra novità è rappresentata dal Rapporto di *performance*, che il SECIN è tenuto a redigere sulla base degli obiettivi raggiunti.

L'impianto del documento è dettagliato negli allegati alle due parti, nelle quali è articolata la direttiva[21].

La direttiva per il 2009, richiamando il Dpef, gli altri documenti di programmazione e la legge finanziaria, ai quali intende dare attuazione, espone le sette priorità politiche indicate dal Ministro (cui già prima si è fatto riferimento) ed il collegamento con gli indirizzi del Governo, tenendo conto della nuova impostazione del bilancio. In coerenza con questa è presentato un "Prospetto di connessione tra missioni, programmi, indirizzi per l'attuazione del Programma di

---

a) la realizzazione di programmi aventi caratteristiche di investimento finalizzati al lancio ed alla diffusione di nuovi prodotti e servizi ovvero all'acquisizione di nuovi mercati per prodotti e servizi già esistenti, attraverso l'apertura di strutture volte ad assicurare in prospettiva la presenza stabile nei mercati di riferimento;

b) studi di prefattibilità e di fattibilità collegati ad investimenti italiani all'estero, nonché programmi di assistenza tecnica collegati ai suddetti investimenti;

c) altri interventi prioritari individuati e definiti dal Comitato interministeriale per la programmazione economica.

[21] L'Allegato 1.2 contiene i "Prospetti di ripartizione delle risorse finanziarie destinate al conseguimento degli obiettivi strategici e strutturali". Va notato, peraltro, che i prospetti non contengono l'indicazione delle risorse.

L'Allegato 2.1 presenta il "Prospetto riassuntivo degli indirizzi per l'attuazione del Programma di Governo e priorità politiche". In esso viene dato un'ulteriore sviluppo con l'indicazione degli obiettivi operativi, nei quali si articolano gli obiettivi strategici.

L'Allegato 2.2 illustra la "Pianificazione integrata 2008-2010", che consiste nell'analisi degli undici obiettivi operativi, nei quali si articola l'obiettivo strategico 32.3.1 in attuazione del programma 32.3 e della priorità politica riguardante il processo di ammodernamento del MAE.

L'Allegato 2.3 presenta gli stessi elementi degli altri allegati, esposti sotto forma di schede per consentire una valutazione *ex post* delle realizzazioni, con l'aggiunta di altre notazioni, quali gli indicatori (risorse finanziarie, strumentali ed umane, periodo di attuazione).

Governo, priorità politiche e obiettivi strategici". In alcuni allegati sono presentati i programmi, gli obiettivi strategici, i C.d.R., i Piani d'azione e gli obiettivi operativi, nonché i tempi di realizzazione.

3. Missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo"

Va ricordato che nel 2008 il MAE ha ricevuto un nuovo assetto con l'approvazione e l'entrata in vigore del d.P.R. n. 258 del 19.12.2007, in attuazione del comma 407 della Finanziaria 2007, assetto che dovrebbe essere funzionale - come già rilevato nella Relazione dello scorso anno - alla nuova impostazione per missioni e programmi.

In proposito, va rilevato che l'Allegato 1 della prima parte della direttiva 2008 presenta il "prospetto di connessione" tra missioni[22], programmi, indirizzi per l'attuazione del Programma di Governo (contenuti nella direttiva della Presidenza del Consiglio del 12 marzo 2007), priorità politiche fissate dal Ministro[23], obiettivi strategici e C.d.R., ai quali è affidata l'attuazione.

Degli undici programmi, nei quali si articola la missione 4, quattro sono realizzati da altre Amministrazioni: il 3 "Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica", attuato dal Ministero dell'università e della ricerca; il 5 "Cooperazione in materia culturale", affidato al Ministero della pubblica istruzione[24]; il 10 " Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE" e l'11 "Politica economica e finanziaria in ambito internazionale", di competenza del MEF.

---

[22] Le missioni sono la 4 "L'Italia in Europa e nel mondo", la 32 "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche"e la 33 "Fondi da ripartire", che hanno un carattere trasversale, perché riguardano tutti i Ministeri. La missione 4 è affidata prevalentemente al MAE, che deve realizzare 7 degli 11 programmi, nei quali essa si articola. I 7 programmi sono: 1 "Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali"; 2 "Cooperazione allo sviluppo e gestione delle sfide globali; 4 "Cooperazione economica finanziaria e tecnologica; 6 "Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale"; 7 "Integrazione europea"; 8 "Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali"; 9 "Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero".

[23] Le otto priorità politiche sono: 1. contribuire al rafforzamento del ruolo dell'Unione Europea con un'azione mirata sia alle politiche che alle istituzioni; 2. contribuire a creare condizioni di pace, sicurezza, stabilità e tutela dei diritti umani e a rafforzare il contesto multilaterale; 3. proseguire nell'azione di affermazione del ruolo politico ed economico dell'Italia nel contesto dei processi di globalizzazione, anche attraverso il costante rafforzamento dei rapporti bilaterali; 4. rafforzare ulteriormente l'impegno per la cooperazione allo sviluppo e la lotta alla povertà; 5. sostenere l'internazionalizzazione del Sistema Italia e la proiezione esterna delle imprese; 6. coinvolgere e tutelare le collettività italiane all'estero, valorizzandone il ruolo; 7. proseguire nell'azione di diffusione della lingua e di valorizzazione del patrimonio culturale dell'Italia all'estero e nel rafforzamento della cooperazione scientifica e tecnologica; 8. proseguire nel processo di ammodernamento dell'Amministrazione e di razionalizzazione dell'attività amministrativa, anche mediante l'innovazione tecnologica.

[24] A seguito della riunificazione dei due Ministeri i programmi 3 e 5 sono attuati dal Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (MIUR) unificato.

Tavola 1

MISSIONE 4 - L'ITALIA IN EUROPA E NEL MONDO

ESERCIZIO FINANZIARIO 2008

(in migliaia)

PROG. (*)	MIN.	MACROAGGR.	RESIDUI INIZIALI (**)	STANZIAM. DEFINITIVI	% SU TOT. PROG.	% SU TOT. MISS.	IMPEGNI EFFETTIVI TOTALI (***)	MASSA SPENDIBILE	AUTORIZZ. DEF. DI CASSA	PAGATO TOTALE	PAG/ AUT	AUT/ MAS	RESIDUI FINALI
1	MAE	funzionamento	1.000	8.532	99,86	0,03	8.875	9.532	9.091	8.335	91,68	95,37	804
		investimenti	3	12	0,14	0	12	15	12	5	41,67	80	10
		totale	**1.003**	**8.544**	**100**	**0,03**	**8.887**	**9.547**	**9.103**	**8.340**	**91,62**	**95,35**	**814**
2	MAE	funzionamento	36.766	69.640	8	0,25	47.002	106.406	71.739	48	67,26	67,42	35
		interventi	259.121	801.050	92	2,9	708.074	1.060.171	808.410	614	75,93	76,25	352
		investimenti	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		oneri comuni di parte corr.	0	8	0	0	0	8	8	0	0	100	0
		totale	**295.887**	**870.698**	**100**	**3,15**	**755.076**	**1.166.585**	**880.157**	**662.073**	**75,22**	**75,45**	**386.982**
3	MIUR	funzionamento	253	3.151	1,92	0,01	2.732	3.404	3.360	2.746	81,73	98,71	102
		interventi	3.475	7.704	4,69	0,03	6.761	11.179	9.815	6.911	70,41	87,80	2.943
		investimenti	8.293	153.460	93,39	0,56	133.810	161.753	157.945	138.255	87,53	97,65	3.857
		oneri comuni di parte corr.	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0
totale Università			**12.021**	**164.315**	**100**	**0,59**	**143.303**	**176.336**	**171.120**	**147.912**	**86,44**	**97,04**	**6.902**
4	MAE	funzionamento	1.863	21.156	24,49	0,08	15.681	23.019	22.768	16.528	72,59	98,91	268
		interventi	11.291	60.760	70,33	0,22	60.641	72.051	60.560	50.072	82,68	84,05	19.542
		investimenti	15	1.728	2	0,01	28	1.743	1.028	13	1,26	58,98	1.730
		oneri comuni di parte corr.	0	2.753	3,19	0,01	2.753	2.753	2.753	2.514	91,32	100	239
		totale	**13.169**	**86.397**	**100**	**0,31**	**79.103**	**99.566**	**87.109**	**69.127**	**79,36**	**87,49**	**21.779**
5	ISTR.	funzionamento	748	6.004	73,96	0,02	5.516	6.752	6.037	5.154	85,37	89,41	1.110
		interventi	2.342	2.074	25,55	0,01	1.406	4.416	3.240	2.333	72,01	73,37	1.394
		investimenti	0	40	0,49	0	0	40	40	0	0	100	0
		oneri comuni di parte corr.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
totale Istruzione			**3.090**	**8.118**	**100**	**0,03**	**6.922**	**11.208**	**9.317**	**7.487**	**80,36**	**83,13**	**2.504**
6	MAE	funzionamento	12.098	521.640	49,51	1,89	492.636	533.738	526.120	492.358	93,58	98,57	11.178
		interventi	59.411	511.532	48,55	1,85	477.033	570.943	564.883	506.204	89,61	98,94	24.525
		investimenti	6.973	19.834	1,88	0,07	19.655	26.807	24.724	3.674	14,86	92,23	19.672
		oneri comuni di parte corr.	0	690	0,07	0	690	690	690	690	100	100	0
		totale	**78.482**	**1.053.696**	**100**	**3,81**	**990.014**	**1.132.178**	**1.116.417**	**1.002.926**	**89,83**	**98,61**	**55.375**
7	MAE	funzionamento	770	5.757	35,6	0,02	5.641	6.527	6.485	5.649	87,11	99,36	37
		interventi	8	10.404	64,34	0,04	7.593	10.412	10.404	7.594	72,99	99,92	15
		investimenti	0	9	0,06	0	9	9	9	0	0	100	9
		totale	778	16.170	100	0,06	13.243	16.948	16.898	13.243	78,37	99,7	61

PROG.	MIN.	MACROAGGR	RESIDUI INIZIALI (*)	STANZIAM. DEFINITIVI	% SU TOT. PROG.	% SU TOT MISS.	IMPEGNI EFFETT TOTALI (**)	MASSA SPENDIBILE	AUTORIZZ. DEF. DI CASSA	PAGATO TOTALE	PAG/ AUT	AUT/ MAS	RESIDUI FINALI
8	MAE	funzionamento	1.417	16.777	12,65	0,06	16.717	18.194	17.937	16.914	94,3	98,59	170
		interventi	6.530	115.848	87,33	0,42	97.463	122.378	115.848	97.481	84,15	94,66	4.440
		investimenti	0	26	0,02	0	26	26	26	25	96,15	100	0
		totale	**7.947**	**132.651**	**100**	**0,48**	**114.206**	**140.598**	**133.811**	**114.420**	**85,51**	**95,17**	**4.610**
9	MAE	funzionamento	5.783	101.185	44,42	0,37	97.072	106.968	103.034	96.862	94,01	96,32	5.358
		interventi	9.144	126.340	55,46	0,46	116.929	135.484	126.340	115.537	91,45	93,25	10.330
		investimenti	1	279	0,12		279	280	279	275	98,57	99,64	5
		totale	**14.928**	**227.804**	**100**	**0,82**	**214.280**	**242.732**	**229.653**	**212.674**	**92,61**	**94,61**	**15.693**
totale MAE			**412.194**	**2.395.960**		**8,67**	**2.174.809**	**2.808.154**	**2.473.148**	**2.082.803**	**84,22**	**88,07**	**485.314**
10	MEF	funzionamento	281	5.872	0,02	0,02	5.651	6.153	6.160	6.182	100,32	100,11	180
		interventi	523	15.800.776	64,82	57,15	15.499.377	15.801.299	15.801.056	15.499.657	98,09	100	243
		investimenti	0	8.557.011	35,11	30,95	8.557.003	8.557.011	8.557.011	8.557.003	100	100	7
		oneri comuni parte corr.	0	11.193	0,05	0,04	10.823	11.193	11.193	10.823	96,69	100	0
		totale	**804**	**24.374.852**	**100**	**88,17**	**24.073.154**	**24.375.656**	**24.375.420**	**24.073.665**	**98,76**	**100**	**430**
11	MEF	funzionamento	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0
		interventi	60.414	401.624	57,08	1,45	393.287	462.038	425.186	413.238	97,19	92,02	38.612
		investimenti	715.504	300.614	42,73	1,09	576.061	1.016.118	792.564	792.564	100	78	211.300
		altre spese in c/capitale	0	975	0,14	0	0	975	975	0	0	100	975
		oneri comuni di parte corr.	0	350	0,05	0	350	350	350	0	0	100	350
		totale	**775.918**	**703.563**	**100**	**2,54**	**969.698**	**1.479.481**	**1.219.075**	**1.205.802**	**98,91**	**82,4**	**251.237**
totale MEF			**776.722**	**25.078.415**		**90,71**	**25.042.852**	**25.855.137**	**25.594.495**	**25.279.467**	**98,77**	**98,99**	**251.667**
TOT. MISSIONE 4			**1.204.027**	**27.646.808**		**100**	**27.367.886**	**28.850.835**	**28.248.080**	**27.517.669**	**97,41**	**97,91**	**746.387**

(*) PROGRAMMI MISSIONE 4:
1 - Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali
2 - Cooperazione allo sviluppo e gestione delle sfide globali
3 - Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica
4 - Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica
5 - Cooperazione in materia culturale
6 - Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale
7 - Integrazione europea
8 - Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali
9 - Informazione, promozione culturale e scientifica e dell'immagine del Paese all'estero
10 - Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE
11 - Politica economica e finanziaria in ambito internazionale
(**) Comprensivi delle variazioni in conto residui
(***) Impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Dall'analisi finanziaria, rappresentata nella Tavola 1, emerge che gli stanziamenti definitivi riferiti all'intera missione sono pari a 27.646,8 milioni e la massa spendibile è pari a 28.850,8 milioni. Le autorizzazioni di cassa sono pari a 28.248,1 milioni, i pagamenti totali 27.517,7 milioni e i residui finali 746,4 milioni.

In termini percentuali risulta che i pagamenti rappresentano il 97,4 per cento delle autorizzazioni di cassa, che costituiscono circa il 97,9 per cento della massa spendibile. Si può sin d'ora formulare un'osservazione di carattere generale. L'alta percentuale del pagato totale sulle autorizzazioni di cassa e di queste sulla massa spendibile si spiega con il fatto che la gran parte degli stanziamenti riguarda il trasferimento alla Comunità europea come risorse proprie; analogamente può dirsi per i contributi che il MAE deve versare a diverse organizzazioni.

Risulta quindi che gli stanziamenti gestiti dal MEF costituiscono il 90,7 per cento dell'intera missione restando al MAE l'8,7 per cento e al MIUR lo 0,6 per cento.

Appare opportuno ricordare, sia pure brevemente, i programmi della missione, tra i quali tre saranno esaminati in modo più approfondito (nn. 2, 8 e 9).

Il programma 4.1 "Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali", attuato con un solo obiettivo strategico (4.1.1) si propone l'ottimizzazione delle procedure e delle attività relative al settore dei privilegi, la cui attuazione è affidata al Cerimoniale della Repubblica (CERI). Dal monitoraggio effettuato dal SECIN appare che l'obiettivo è stato raggiunto.

Per tale programma, a fronte di uno stanziamento pari allo 0,03 per cento dell'intera missione, si realizzano pagamenti sulle autorizzazioni di cassa per il 91,6 per cento e queste ultime costituiscono il 95,3 per cento della massa spendibile, con un alto coefficiente di realizzazione. In particolare, emerge che la quasi totalità degli stanziamenti è assorbita dalle spese di funzionamento (99,9 per cento) rispetto agli investimenti (0,14 per cento). Ciò è dovuto al fatto che si tratta di spese riguardanti il cerimoniale e tutte le altre spese c.d. di rappresentanza.

Il programma 4.3 "Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica", gestito dal MIUR (Dipartimento per l'Università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica), ha il compito di promuovere, anche attraverso forme di cooperazione bilaterale e multilaterale (in particolare in materia di istruzione universitaria), la ricerca scientifica e tecnologica, e di favorire la partecipazione italiana a programmi europei. Particolare impegno è destinato alla ricerca spaziale. Tra gli altri obiettivi di questo programma, affidati al citato Dipartimento, figurano la promozione della ricerca nelle imprese e in Enti pubblici e privati, nonché le opportune sinergie tra le Università, gli Istituti di ricerca ed il mondo produttivo.

Per il programma si rileva che la quasi totalità degli stanziamenti, che costituiscono lo 0,6 per cento della missione, sono destinati agli investimenti (93,4 per cento) con pagamenti che costituiscono l'86,4 per cento delle autorizzazioni di cassa. Queste ultime sono pari a circa il 97 per cento della massa spendibile, evidenziando un alto coefficiente di realizzazione.

Il programma 4.4 "Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica", nell'ambito dell'indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) "Apertura al commercio internazionale", attua la priorità politica n. 3 attraverso l'obiettivo strategico 4.4.1 per la realizzazione di iniziative tese a consolidare il ruolo politico ed economico dell'Italia nei più significativi "quadranti geopolitici" e nel dibattito sui temi globali ed è affidato a quattro C.d.R., corrispondenti a quattro Direzioni generali[25]. Lo stesso programma 4.4 si inquadra nell'indirizzo della PCM "Miglioramento della competitività del Paese", e dà attuazione alla priorità politica n. 5, declinata con l'obiettivo strategico 4.4.2 affidato a tre C.d.R.[26]. Questo ha il compito di intraprendere progetti nelle aree di maggior interesse quali l'Asia e l'America Latina per "consolidare la presenza economica dell'Italia" e "favorire e sostenere l'internazionalizzazione delle imprese".

Nel programma prevalgono gli stanziamenti (0,31 per cento sull'intera missione) per gli interventi pari al 70,3 per cento del totale del programma, rispetto alle spese di funzionamento 24,5 per cento, e agli investimenti, pari al 2 per cento. Complessivamente nel programma i

---

[25] C.d.R. n. 13 (Direzione Generale per la Cooperazione Economica e Finanziaria Multilaterale – DGCE); C.d.R. n. 12 (Direzione Generale Affari Politici multilaterali e diritti umani – DGAP); C.d.R. n. 17 (Direzione Generale per i Paesi del Mediterraneo e Medio-Oriente – DGMM); C.d.R. n. 18 (Direzione Generale per i Paesi dell'Africa Sub-Sahariana - DGAS).

[26] C.d.R. n. 13 (DGCE); C.d.R. n. 16 (DGAM); C.d.R. n. 19 Direzione Generale per i Paesi dell'Asia, Oceania, Pacifico e Antartide (DGAO).

pagamenti sono pari al 79,4 per cento delle autorizzazioni di cassa, e queste ultime all'87,5 per cento della massa spendibile.

Il programma 4.5 "Cooperazione in materia culturale", gestito dal MIUR (Dipartimento per l'Istruzione), dà attuazione alla priorità contenuta nel Programma di Governo (Sviluppo del Mezzogiorno ed attuazione del QSN 2007-2013) e alle due priorità politiche indicate dal Ministro nell'Atto di indirizzo del 4.7.2007, che sono declinate ciascuna in due obiettivi strategici[27].

Nel programma prevalgono le spese di funzionamento che assorbono circa il 74 per cento del totale degli stanziamenti del programma. I pagamenti sono l'80,4 per cento delle autorizzazioni e queste ultime l'83,1 per cento della massa spendibile.

Il programma 4.6 "Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale" attua l'indirizzo politico della PCM "Partecipazione a missioni di pace decise dalle Nazioni Unite" e corrisponde alla priorità politica n. 2 realizzata con cinque obiettivi strategici (affidati a 6 C.d.R.[28]): il 4.6.1, con il compito di realizzare iniziative per valorizzare il contributo dell'Italia alla pace, sicurezza, stabilità e tutela dei diritti umani; il 4.6.2, per la prevenzione e soluzione dei conflitti internazionali, contribuendo ad allentare la tensione nelle aree di crisi; il 4.6.3, strettamente collegato al precedente, sulla collaborazione in ambito europeo per rafforzare la sicurezza dell'azione dell'UE e la sua capacità di risposta nel quadro della PESC e della PESD; il 4.6.4, per assicurare un'efficace gestione delle crisi internazionali, anche attraverso misure preventive; il 4.6.5, per rafforzare il coordinamento interno ed interistituzionale, anche con la semplificazione amministrativa e l'ottimizzazione delle risorse per accrescere l'efficacia dell'azione di politica estera e di promozione della pace e della sicurezza internazionale. Quanto al raggiungimento degli obiettivi, il monitoraggio effettuato dal SECIN evidenzia per il 2008 la percentuale di realizzazione del 100 per cento per gli obiettivi 4.6.1 e 4.6.2; in merito agli ultimi tre, il raggiungimento al 50 per cento, in considerazione del loro carattere pluriennale.

Questo programma presenta stanziamenti pari al 3,8 per cento sul totale della missione e il 44 per cento sul totale del MAE. I pagamenti costituiscono l'89,8 per cento delle autorizzazioni e queste ultime il 98,6 per cento rispetto alla massa spendibile, evidenziando un coefficiente di realizzazione molto alto.

Il programma 4.7 "Integrazione europea" è collegato con l'indirizzo programmatico della PCM "Contribuire ad un'Europa più forte" e con la priorità politica n. 1, che prevede con l'obiettivo strategico 4.7.1, per attuarla (affidato al C.d.R. n. 20, Direzione generale per l'integrazione europea - DGIE), "azioni mirate di sostegno al rilancio del processo di

---

[27] Ob. 1 Promuovere la strategia di sviluppo della dimensione europea dell'educazione; ob. 2 Sostenere la crescita del Paese attraverso l'attuazione delle politiche dell'Unione europea nel campo dell'educazione e della formazione nel quadro della Strategia di Lisbona; ob. 3 Definire e programmare le risorse per l'attuazione delle politiche europee di coesione; ob. 4 Contribuire all'attuazione di Accordi bilaterali e multilaterali per la partecipazione ai progetti delle organizzazioni internazionali di interesse specifico. La direttiva del Ministro per il 2008 espone in dettaglio i Piani d'azione per realizzare i vari obiettivi, nonché gli indicatori ad essi associati. In merito all'obiettivo n. 3 il Ministero ha emanato, nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali (PON) 2007-2013, vari Bandi per la partecipazione delle scuole a progetti finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), rivolti a docenti, personale amministrativo e alunni, in diversi settori: metodologie per la didattica; gestione amministrativa; aggiornamento professionale; formazione per l'insegnamento agli adulti; promozione delle eccellenze; formazione a distanza. Al Bando del 1.08.2007 per l'anno 2008, finanziato dal FSE (area formazione) le scuole con progetti approvati sono state 3.644. Al Bando del 1°.08.2007 per l'anno 2008, finanziato dal FESR (area infrastrutture) le scuole con progetti approvati sono state 3.571. Al bando del 15.07.2008, finanziato dal FSE (area formazione) hanno presentato progetti 3.593 scuole. Va ricordato che il Ministero (Dipartimento per la programmazione) ha istituito un importante sistema di monitoraggio e gestione dei dati per il periodo di programmazione 2007-2013.

[28] C.d.R. n. 2 Segretario Generale (SEGR); C.d.R. n. 12 (DGAP); C.d.R. n. 15 (Direzione generale per i Paesi dell'Europa-DGEU); C.d.R. n. 17 (DGMM); C.d.R. n. 18 (DGAS); C.d.R. n. 19 (DGAO).

integrazione europea" rivolte sia alla riforma istituzionale, sia al rafforzamento delle politiche e degli strumenti operativi. Dal monitoraggio del SECIN emerge il completo raggiungimento dell'obiettivo.

Il programma 4.7 evidenzia una prevalenza del macroaggregato interventi (64,3 per cento). I pagamenti sulle autorizzazioni sono il 78,4 per cento e queste ultime costituiscono il 99,7 per cento sulla massa spendibile, realizzando un coefficiente di realizzazione molto elevato.

Il programma 4.10 "Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE" gestito, come il successivo programma 4.11, dal MEF, riguarda la collaborazione dell'Italia all'elaborazione della politica economica comunitaria e alla formazione ed esecuzione del bilancio. In realtà viene svolta tutta quell'attività di gestione finanziaria e di monitoraggio di programmi comunitari che fa capo soprattutto al Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, istituito dalla legge n. 183/1987, affidato all'apposito Ispettorato della Ragioneria generale dello Stato, IGRUE. Come si rileva dalla Tabella 1 sopra riportata, questo programma rappresenta da solo l'88 per cento degli stanziamenti di tutta la missione. Esso, infatti gestisce i flussi finanziari Italia-UE e, in particolare, le c.d. "risorse proprie" che il nostro paese deve versare all'Unione.

Il programma 4.11 "Politica economica e finanziaria in ambito internazionale" completa in un certo senso il precedente, con un riferimento più ampio al contesto internazionale. Gli stanziamenti ammontano a 703,6 milioni che unitamente allo stanziamento del programma 4.10 attribuiscono al MEF più del 90 per cento del totale.

Come per tutte le altre Amministrazioni, anche per il MAE alla missione istituzionale n. 4 si affiancano le missioni trasversali n. 32 e n. 33. Alla missione 32 è collegato il programma "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza", che attua l'indirizzo programmatico governativo sulla maggiore efficienza dalla Pubblica Amministrazione, identificato con la priorità politica volta all'ammodernamento dell'amministrazione, la quale si realizza con un obiettivo strategico, tendente alla semplificazione dei processi per migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, con progetti innovativi e lo snellimento delle procedure. Il raggiungimento di questo obiettivo è affidato a cinque C.d.R.[29], nonché all'Istituto Diplomatico (ISDI).

La missione 33 "Fondi da ripartire" si riferisce a Fondi di riserva e speciali (Fondo consumi intermedi e fondi da ripartire nell'ambito dell'Amministrazione) che non hanno una collocazione specifica in sede di predisposizione della legge di bilancio di previsione; la loro attribuzione è demandata ad atti e provvedimenti successivi adottati in corso di gestione.

3.1. Programma 4.2 "Cooperazione allo sviluppo e gestione delle sfide globali"[30]

Questo programma, in linea con l'indirizzo evidenziato dalla direttiva della PCM del 12 marzo 07: "Iniziative di cooperazione internazionale allo sviluppo", fa riferimento alla priorità politica n. 4, attuata con l'obiettivo strategico 4.2.1, a carattere pluriennale, che si propone di "proseguire l'impegno italiano nei Paesi in via di sviluppo" (PVS), al fine di "contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del Millennio". L'obiettivo strategico si articola in

[29] N. 4 (Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero - ISPE); n. 5 (Direzione Generale per il Personale - DGPE); n. 6 (Direzione Generale per gli Affari Amministrativi, Bilancio e Patrimonio - DGAA); n. 7 (Servizio Stampa e Informazione - STAM); n. 8 (Servizio per l'Informatica, le Comunicazioni e la Cifra - SICC);

[30] Sulla Cooperazione allo sviluppo, con particolare riferimento ai paesi del Nord-Africa e del Vicino Medio Oriente si è espressa la Corte con la delibera n. 20/2008/G.

due obiettivi operativi: 4.2.1.1 "valorizzare il ruolo delle donne in quattro Paesi africani" (Senegal, Mali, Niger e Burkina Faso) e 4.2.1.2 "Contribuire al rafforzamento del sistema sanitario liberiano, con il coinvolgimento degli attori italiani presenti sul territorio".

Dalle informazioni raccolte presso l'Amministrazione è emerso che la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, che costituisce il C.d.R. al quale è affidata l'attuazione di questo programma, nel 2008 ha focalizzato la sua attività proprio al raggiungimento degli "Obiettivi di sviluppo del Millennio".

L'Amministrazione ha giustificato il rallentamento dell'attività della Direzione generale (DG) competente, con la fase di transizione determinata dai mutamenti di Governo e nel vertice della DG. Quest'ultima ha dovuto compiere uno sforzo rilevante per riavviare adeguatamente l'allocazione, l'impegno e l'erogazione delle risorse, nonché la conservazione dei residui di stanziamento, consentita dalla legge di bilancio 2008, n. 245.

In merito all'attuazione del programma in esame, si è rilevato che i due soggetti esponenziali operanti in questo settore, il Comitato Direzionale e il Direttore generale, hanno approvato rispettivamente: il primo, 262 delibere per un ammontare di 934,5 milioni, di cui 662,3 di "dono" e 271,75 di crediti di aiuto; il secondo, per quanto di sua competenza (e cioè progetti di importo inferiore a 1 milione), 424 delibere per un importo complessivo di 202,4 milioni.

Come già richiamato nella Relazione dello scorso anno, quanto alle priorità l'azione della DGCS segue due indirizzi: quello tematico e quello geografico.

Per il primo profilo, la DGCS ha concentrato la sua azione sui settori, che, nell'ambito degli "Obiettivi di sviluppo del Millennio", sono stati considerati prioritari ed indicati nella Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) per l'esercizio 2008: salute, educazione, tematiche di genere, ambiente, sviluppo rurale (legato quest'ultimo alla lotta alla povertà).

La Relazione Previsionale e Programmatica sulle attività di cooperazione allo sviluppo per l'anno 2008, dopo avere richiamato gli "Obiettivi di sviluppo del Millennio", rileva le difficoltà di raggiungere detti obiettivi entro il 2015 senza uno sforzo "maggiore e congiunto" di tutti i paesi donatori.

Il documento ribadisce l'impegno del Governo a considerare la cooperazione allo sviluppo una sua priorità, anche in considerazione degli importanti appuntamenti internazionali del 2008 e del 2009, tra i quali la Conferenza di Doha sul finanziamento dello sviluppo (che costituisce il seguito degli impegni presi a Monterrey nel 2002, per il raggiungimento degli "Obiettivi di sviluppo del Millennio"), il Terzo Forum del settembre ad Accra sull'efficacia dell'aiuto nel quadro dell'OCSE-DAC, il G8 di Hokkaido in Giappone, nonché il G8 del 2009 in Italia.

La Relazione sottolinea l'esigenza di garantire un "andamento crescente" del rapporto tra Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) e Pil. In realtà, il *trend* positivo delle Finanziarie 2007 e 2008 è stato contraddetto dalla manovra 2009, comprensiva della Finanziaria 2009 e della legge n. 133/2008, che hanno ridotto drasticamente gli stanziamenti del programma 4.2. Va constatato, al riguardo, un mutamento di tendenza nell'impegno dell'Italia ad accrescere gli interventi a favore delle organizzazioni, specie nel "canale" multilaterale, per le "politiche di genere" e per quelle ambientali, con riferimento soprattutto all'uso sostenibile delle risorse per garantire il sostentamento delle popolazioni più sfavorite, come quelle dell'Africa Subsahariana.

Anche nella cooperazione bilaterale l'Africa Subsahariana resta una priorità "assoluta" per le condizioni precarie ed instabili dei Governi e delle Istituzioni; essa richiede un'incisiva lotta alla povertà e, funzionali a questa, interventi a favore dello sviluppo rurale. In questo

"canale", così come in quello multilaterale, particolare rilievo rivestono gli interventi a favore delle donne[31] e dei gruppi più sfavoriti, come i disabili; della tutela ambientale e della sanità[32].

Nella Relazione viene messo in rilievo il nesso tra un'efficace politica di aiuto allo sviluppo ed i processi migratori. In altre parole si potrebbe affermare che una sana politica in questo campo deve puntare non solo sui doni, ma tendere allo sviluppo "autocentrato" da parte degli stessi Paesi in via di sviluppo.

La Relazione rileva l'importanza del "dialogo" tra la cooperazione istituzionale e quella non governativa e decentrata, evidenziando il ruolo degli Enti locali, ma soprattutto, della società civile e del volontariato.

Particolarmente delicata la situazione dell'Italia che nel 2009 è oggetto, nell'ambito dell'OCSE-DAC, della c.d. *peer review* (revisione paritaria di valutazione), che è in corso di svolgimento e si concluderà nel mese di novembre[33].

La RPP contiene in allegato il quadro delle previsioni degli impegni e delle erogazioni della DGCS nel 2008 ripartiti per aree geografiche[34] e all'interno di queste per paesi, con la distinzione tra doni, crediti e aiuti alimentari.

Nel confronto fra aree geografiche, considerando i totali di doni, crediti e aiuti alimentari, l'area che ha gli impegni più elevati è l'area B.M.V.O., (Bacino Mediterraneo e Vicino Oriente), mentre le maggiori erogazioni sono previste a favore dell'Africa Subsahariana. Se si osserva l'articolazione nelle tre categorie indicate, per i doni l'ammontare più elevato degli impegni riguarda l'Africa Subsahariana mentre le erogazioni maggiori sono state per "Paesi non specificati"; per i crediti gli impegni maggiori sono stati per l'area B.M.V.O. mentre le maggiori erogazioni hanno riguardato l'Africa Subsahariana; per gli aiuti alimentari, sia per gli impegni che per le erogazioni, i soli beneficiari sono stati nell'ordine l'America Latina, i paesi dell'area B.M.V.O. e l'Africa Subsahariana.

---

[31] La DGCS, nell'attuazione degli obiettivi nell'ambito del programma ad essa affidato, ha provveduto alla valorizzazione del ruolo delle donne in Senegal, Mali, Niger e Burkina Faso attraverso l'individuazione e l'approvazione di iniziative, finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo operativo, quali: "Progetto Donna in Mali" (approvato dal Comitato direzionale per un importo di 488.600 euro); "Lotta alla povertà attraverso l'*empowerment* delle donne" in Senegal (1.300.000 euro impegnati ma ancora da erogare); "Séguiti della Conferenza di Bamako sull'*empowerment*" delle donne in Africa occidentale (672.900 euro); "Séguiti di Bamako-programma di appoggio all'educazione primaria femminile" in Senegal (2.750.000 euro ancora da impegnare); Contributo volontario al Fondo fiduciario UNFPA-UNICEF per combattere la pratica delle mutilazioni genitali femminili in Africa Occidentale (2.000.000 euro); contributo volontario a INIFEM per la promozione dell'uguaglianza di genere e la lotta alle violenze contro le donne degli Stati membri CEDEAO (990.000 euro); contributo all'Organizzazione internazionale delle Migrazioni al progetto "*Migrant Women for Development*" in Africa (700.000 euro); progetti rivolti alla valorizzazione del ruolo della donna in Nigeria, Liberia e Sierra Leone (2.807.802 euro).

[32] La DGCS ha contribuito, in particolare, al rafforzamento del sistema sanitario liberiano mediante redazione di documenti di progetto e analisi e approvazione da parte del Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo. Le procedure amministrative necessarie per la disponibilità dei fondi e l'erogazione degli stessi sono state completate. In particolare, è stata raggiunta con la Liberia un'intesa su di un progetto per migliorare l'*A.M. Dogliotti Medical College* sia sotto il profilo dell'offerta formativa che infrastrutturale, tecniche e logistiche. Il Progetto è stato approvato dal Comitato direzionale per un importo di 3.147.304,80 euro. La realizzazione della componente sanitaria è affidata, con convenzione, all'Istituto Superiore di Sanità per 2.718.504,80 euro. La componente opere civili è realizzata in gestione diretta per euro 828.80. Interventi sono stati anche deliberati dal Comitato direzionale (ex art. 9 legge n. 49/1987) a favore dell'Etiopia (lotta alle malattie infettive e all'AIDS); dell'Uganda (sostegno agli anziani e agli orfani a loro carico nel Distretto di Kayunga); del Marocco (valorizzazione della Medina di Tangeri); del Mozambico (risanamento ambientale); del Bangladesh (*Mudanaghat Water Supply Project*).

[33] Nel mese di maggio si è svolta a Roma la missione degli esaminatori OCSE. In proposito, l'Amministrazione si è impegnata a fornire alla Corte sia gli esiti preliminari che quelli definitivi a conclusione della *peer review*.

[34] Tali aree sono: l'Africa Subsahariana, l'America Latina, la B.M.V.O., l'Europa, l'Asia e un'area indicata genericamente "Paesi non specificati".

Gli indirizzi programmatici 2007-2009 confermano gli obiettivi già enunciati negli anni precedenti e sanciti in modo espresso in ambito ONU per il Millennio, rilevando, peraltro, che il raggiungimento di questi non sembra essersi avvicinato, se si considera che, invece di diminuire, sta crescendo il divario tra paesi ricchi e paesi poveri. Sono ribadite le priorità sia geografiche (Africa Subsahariana, Mediterraneo, Balcani, Medio Oriente e America Latina) che settoriali (lotta alla povertà strettamente legata alle citate priorità geografiche; educazione, ambiente, agricoltura e sanità, con particolare riferimento alle pandemie, tra cui l'AIDS).

Emerge l'esigenza di una programmazione pluriennale, da verificare ed aggiornare annualmente introducendo gli opportuni meccanismi atti ad assicurare la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia della cooperazione italiana. Questa, invece, presenta varie criticità, tra le quali proprio l'assenza di una programmazione pluriennale – come segnalato dall'OCSE – tale da fornire un quadro stabile e coerente all'azione che l'Italia è chiamata a svolgere. In realtà si è ben lontani dal raggiungimento del rapporto tra Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) e Pil, non solo dallo 0,70 per cento previsto per il 2015, ma anche dallo 0,56 per cento per il 2010. Appare grave, da quanto dichiarato dall'Amministrazione, che nel 2006 si sono potuti onorare solo per la metà gli impegni presi nell'erogazione di contributi volontari agli organismi internazionali. Un importante indirizzo da perseguire è la responsabilizzazione dei Paesi beneficiari sulla gestione degli aiuti. Altra azione da condurre concerne il coordinamento della cooperazione decentrata di Regioni, Province e Comuni con la politica svolta a livello centrale. Si tratta, quindi, di inserire gli interventi degli Enti territoriali nel quadro della cooperazione promossa dal Governo. Altro indirizzo fondamentale è il dialogo, da incrementare, con le ONG e altre associazioni similari.

Un rinnovato impegno a favore dell'aiuto allo sviluppo e per il raggiungimento degli "Obiettivi del Millennio" è contenuto nelle nuove Linee guida e gli indirizzi di programmazione del Comitato direzionale per il triennio 2009-2011, approvati nella seduta del 9 dicembre 2008. Questo documento sarà esaminato più in dettaglio nella prossima Relazione. Si può, in questa sede, segnalare l'enfasi data alla promozione delle iniziative, ad opera degli stessi paesi beneficiari, per il consolidamento della democrazia. Sono ribaditi sia le aree che i settori prioritari, nonché i settori di speciale rilevanza nell'ambito del G8 in funzione dell'esercizio, da parte dell'Italia, della Presidenza nel 2009.

Il problema delle rendicontazioni per gli interventi delle sedi decentrate del MAE e quelle delle ONG, continua ad essere il settore nevralgico nell'ambito del programma 4.2 in esame. Dai dati attinti dall'Amministrazione sono state esaminate 497 posizioni di cui: 393 riguardanti saldi intermedi perché riferiti a rendiconti di progetti pluriennali in loco non perenti e ad annualità gravanti su esercizi precedenti al 2005, ma riscritti in bilancio previa autorizzazione del MEF; 41 riguardanti saldi finali di progetti INFOEAS (progetti di Informazione Educazione allo Sviluppo); 63 relative a posizioni assicurative e previdenziali in ossequio a norme vigenti sullo *status* di volontari e cooperanti.

E' stata decisa la chiusura, sotto il profilo amministrativo-contabile ed approvato il saldo finale, di 82 progetti promossi *in loco* che hanno determinato l'approvazione definitiva di 328 rendiconti di annualità intermedie e finali, che hanno ricevuto l'approvazione dell'UCB del MAE. In totale l'ufficio competente della DGCS ha esaminato 825 partite contabili con l'erogazione di circa 60 milioni, ai quali vanno aggiunti 3,7 milioni di liquidazioni riguardanti partite perenti riscritte in bilancio (per un totale di 63,7 milioni).

Restano ancora criticità nella trattazione delle pratiche riguardanti la rendicontazione,che registra forti ritardi, nonostante i lavori di un Tavolo "tecnico" MAE- Ufficio Centrale di Bilancio (UCB) che ha messo a punto una procedura di verifica di rendiconti presentati dalle rappresentanze diplomatiche all'estero e dalle ONG, la quale tiene conto soprattutto dei risultati

ottenuti con i programmi gestiti con i fondi *in loco* e con i contributi concessi alle ONG rispetto ai programmi promossi dalle varie organizzazioni.

Dai contatti con l'Amministrazione è emerso che la soppressione del Fondo speciale di cooperazione, previsto dall'art. 14 della legge n. 49/1987, ha creato difficoltà nel passaggio dalla gestione fuori bilancio (che consentiva la conservazione dell'avanzo negli esercizi successivi) a quella ordinaria.

Va ricordato che la legge n. 559/1993, all'art. 4, comma 2, aveva previsto che le disponibilità esistenti sul Fondo speciale dovessero essere versate all'entrata del bilancio dello Stato ed essere riassegnate, con decreti del MEF (all'epoca Ministero del Tesoro), ai capitoli di un'apposita rubrica del MAE. La successiva legge n. 80/2005, all'art. 1, comma 15 *quinquies* ha previsto che, con decreto del MAE, di concerto con il MEF, fossero emanate disposizioni "per la definizione dei procedimenti amministrativi di rendicontazione e dei finanziamenti erogati" ai sensi della legge n. 49/1987. Queste disposizioni sono state emanate con il d.m. del 31.01.2006.

D'altra parte, nonostante l'emanazione di queste disposizioni e la deroga "alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità dello Stato" di cui all'art. 15 della legge n. 49/1987 (con l'integrazione dell'art. 4 della citata legge n. 559/1993), non si è a tutt'oggi riuscito a risolvere i problemi contabili e soprattutto di rendicontazione. L'Amministrazione attribuisce le persistenti difficoltà e criticità anche al carattere generico di questa deroga, che, non esplicitandone gli ambiti di applicazione, non consente un effettivo snellimento delle procedure. In realtà, secondo l'opinione dell'Amministrazione, si renderebbe impossibile l'utilizzo dei fondi anche negli esercizi successivi a quello di accreditamento, perché la realizzazione dei progetti è condizionata dai provvedimenti del Paese beneficiario che influiscono, in modo rilevante, sui tempi di avvio e di esecuzione.

L'impossibilità di quantificare esattamente l'importo impegnabile entro l'anno di accreditamento, determina residui la cui utilizzazione negli esercizi successivi realizzerebbe una palese irregolarità[35]. In presenza di oggettive difficoltà, alcune delle quali prima evocate, si potrebbe configurare un caso di deroga prevista dalla citata legge n. 49/1987, consentendo, pur in presenza di capitoli di parte corrente, l'impegno nell'esercizio successivo di somme accreditate, e non impegnate nell'esercizio precedente, al fine della prosecuzione e del completamento dei programmi, cui queste spese si riferiscono.

Qualche progresso si è ottenuto per quanto riguarda le ONG, ma nel 2008 la percentuale dei pagamenti sui residui accertati si attesta al 45 per cento.

In proposito, nell'ambito della revisione delle normativa, è emersa l'esigenza di una ridefinizione del termine "contributo" previsto dall'art. 29 della legge n. 49/1987, disciplinandone le modalità di rendicontazione.

Resta comunque una grave situazione nello smaltimento dei rendiconti (alcuni dei quali risalenti al periodo precedente al 2000) delle spese sostenute all'estero.

Un riflesso negativo sulla gestione di questo settore, che è emerso nel corso degli incontri con l'Amministrazione, attiene alla mancata definizione giuridica delle Unità Tecniche Locali (UTL), che ha determinato incertezze anche in materia di responsabilità sia di natura formale

[35] Dalle informazioni assunte presso l'Amministrazione è emerso che l'Ufficio centrale del bilancio presso il MAE ha ripetutamente formulato osservazioni sulla non ammissibilità di spese sostenute prima dell'effettiva disponibilità dei relativi finanziamenti erogati dall'Amministrazione centrale. Al riguardo, peraltro, la DGCS ha sostenuto la legittimità, ai fini dell'anticipazione dell'esecuzione del programma, dell'utilizzo temporaneo di fondi comunque disponibili.

(firma dei rendiconti e della relativa documentazione giustificativa) sia sostanziale (firma dei contratti e della liquidazione delle spese)[36].

Una nuova impostazione si potrà ottenere – come già prima anticipato – dall'attuazione delle disposizioni contenute nella legge n. 69/2009, che ha previsto l'emanazione di un decreto del MAE, di concerto con il MEF, che dovrebbe definire modalità semplificate delle procedure amministrative e contrattuali.

In merito agli aspetti finanziari evidenziati nella Tavola 1, va rilevato che il programma in esame, che rappresenta il 3,1 per cento sul totale della missione e il 36,3 per cento sul totale del MAE, presenta un tasso dei pagamenti rispetto alle autorizzazioni, pari al 75,2 per cento, a fronte del 75,4 per cento di autorizzazioni sulla massa spendibile, raggiungendo un buon coefficiente di realizzazione. Questo programma registra una percentuale molto bassa di stanziamenti per il funzionamento (8 per cento) rispetto agli interventi (92 per cento).

Per questi ultimi si evidenzia la più alta percentuale (49,6 per cento, capitolo 2180) per contributi volontari a varie organizzazioni internazionali, compresa l'Unione europea, che si occupano di cooperazione allo sviluppo. Pur trattandosi di contributi volontari, essi costituiscono un impegno dovuto nei confronti delle organizzazioni destinatarie. Si può rilevare positivamente l'alto tasso di pagamenti (84 per cento) rispetto alle autorizzazioni e di queste rispetto alla massa spendibile (89,1 per cento) con un buon coefficiente di realizzazione. Significativo, anche se meno elevato, è lo stanziamento del capitolo 2182 (225,9 milioni) destinato a finanziamenti a titolo gratuito per progettazioni, ricerche, costruzione di impianti e infrastrutture, nonché di progetti di sviluppo, il cui finanziamento appare particolarmente interessante al fine di ostacolare la produzione della droga. I pagamenti costituiscono il 64 per cento delle autorizzazioni, che a loro volta sono pari al 71,5 per cento della massa spendibile.

Meno elevato lo stanziamento del capitolo 2181 (95,3 milioni) per contributi alle ONG per attività di cooperazione da loro promosse. Il pagato ammonta al 67,2 per cento delle autorizzazioni di cassa e queste costituiscono il 51,5 per cento della massa spendibile.

Lo stanziamento dei suddetti capitoli rappresenta l'80,1 per cento di quello per l'intero programma.

3.2. Programma 4.8 "Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali"

Il programma 4.8 attua l'indirizzo della PCM volto alla tutela e valorizzazione delle comunità italiane all'estero, che si esprime nella priorità politica di coinvolgimento delle comunità stesse e della loro valorizzazione, priorità realizzata con l'obiettivo strategico n. 4.8.1 (indicato nella direttiva per il 2008), prevedendo, in collaborazione con le comunità italiane, la realizzazione di iniziative volte al miglioramento delle strutture e dei servizi ad esse dedicati; nel 2008 all'obiettivo appena citato si aggiunge il 4.8.2 sulla più efficace gestione dei flussi migratori, rafforzando la lotta all'immigrazione illegale ed al traffico di esseri umani. L'attuazione del programma è affidata al C.d.R. n. 11 (Direzione Generale per gli Italiani all'estero e le Politiche Migratorie - DGIT).

In merito al primo obiettivo strategico, dal monitoraggio effettuato dal SECIN, si rileva che sono state avviate varie iniziative in attuazione del Nuovo Sistema integrato delle funzioni consolari (SIFC) presso l'Ambasciata d'Italia a Berlino, Monaco di Baviera e Bruxelles. Il SIFC (prima denominato Anagrafe Consolare Integrata) prevede la revisione e l'aggiornamento delle

[36] In proposito, è emerso che è in corso la predisposizione di schemi contrattuali distinti per il personale assunto *in loco* per le esigenze delle UTL e per la gestione dei progetti, al fine di definire in modo univoco diritti, doveri e retribuzioni.

procedure tecniche per l'erogazione dei servizi consolari, al fine di snellire e velocizzare l'attività amministrativa e l'erogazione dei servizi. Questo sistema costituisce la base per la realizzazione del "Consolato Digitale" che consente ai 3,8 milioni di cittadini italiani all'estero di poter verificare informaticamente la situazione della propria pratica, richiedendo eventuali variazioni dei dati che lo riguardano ed anche di prenotare appuntamenti presso l'Ufficio consolare e, laddove possibile, di stampare certificati consolari. Il progetto, a carattere triennale, tende a realizzare un sistema di produzione di documenti integralmente a carattere digitale.

Dalle informazioni fornite dall'Amministrazione è emerso che, nell'ambito del progetto in esame, nel 2008 è stato introdotto il già citato "appunto elettronico" che ha consentito, in linea con l'indirizzo generale seguito dal Governo, una notevole diminuzione dell'uso di materiale cartaceo nelle comunicazioni interne al Ministero.

Un'attività di rilievo, svolta in attuazione del programma in esame ed in particolare del primo obiettivo strategico prima citato, riguarda la promozione della lingua e della cultura italiana attraverso corsi in questi due settori.

Dalle informazioni attinte presso l'Amministrazione è emerso che nel 2008 sono stati organizzati 34.700 corsi, ai quali hanno partecipato circa 650.000 studenti con l'impiego di 7.803 docenti, di cui 303 di ruolo e 7.500 assunti in blocco da Enti privati. Va subito chiarito che i corsi sono organizzati essenzialmente da enti privati, i c.d. "Enti gestori", che sono stati 278 nel 2008, con i contributi del MAE erogati sul capitolo 3153. L'affidamento a privati è stata una scelta dell'Amministrazione già a partire dagli anni '80, giustificata da una maggiore elasticità della programmazione. Questi corsi costituiscono parte integrante del *curriculum* di studi presso le scuole locali e, in misura più ridotta, si svolgono fuori dall'orario scolastico.

Le risorse assegnate nel 2008 agli enti gestori ammontano a 26,3 milioni[37]. Gli interventi più importanti si sono avuti in Germania, Svizzera, Australia, Brasile, USA, Argentina e Canada.

Va rilevato che nel 2008 è stato operato un riallineamento finanziario relativo agli esercizi precedenti con la regolarizzazione di 54 enti gestori riguardante gli esercizi finanziari 2006-2007 con l'erogazione di contributi pari a 2.231.298 euro. Questa azione di risanamento è proseguita nel 2009 con l'intento di regolarizzare situazioni pendenti relative a 13 enti.

La DGIT ha, altresì, collaborato con le Organizzazioni internazionali (UNHCR, OIL, OIM e Consiglio d'Europa) che si occupano di politiche migratorie e con la PCM e i Ministeri interessati alla materia dell'immigrazione per la definizione e l'attuazione delle linee del Governo.

L'obiettivo strategico, però, non è stato completamente raggiunto per ragioni non attribuibili all'Amministrazione in merito all'attuazione del passaporto biometrico, per i rilievi mossi dall'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici nei confronti dell'Istituto Poligrafico dello Stato circa l'attribuzione di contratti di appalto per la realizzazione dei libretti.

Quanto al secondo obiettivo strategico 4.8.2 la DGIT, quale centro responsabile, ha proseguito nella sua attività volta alla gestione dei flussi migratori e di lotta all'immigrazione illegale[38] in stretto contatto con la Direzione generale per l'integrazione europea (DGIE) e con il Ministero dell'interno.

---

[37] La ripartizione geografica è stata la seguente: in Europa: 11,9 milioni (45,10 per cento); in Sud America 5,9 milioni (22,61 per cento); in Nord America 4,7 milioni (17,89 per cento); in Oceania 3,3 milioni (12,8 per cento); in Africa 301.460 euro (1,14 per cento); in Centro America 96.000 euro (0,36 per cento); in Asia 15.000 euro (0,06 per cento).

[38] Si ricorda che in materia il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato la direttiva 2008/115/CE, che fissa "Norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare". Sulla gestione integrata dei flussi di immigrazione la Corte nel 2008 ha approvato la delibera n. 6/2008/G.

Questa Direzione cura le questioni giuridiche ed amministrative riguardanti i cittadini stranieri in Italia, ivi compresa la loro protezione; le adozioni internazionali; la tutela dei minori stranieri; i problemi relativi all'asilo e ai rifugiati[39].

In questa sua attività in collegamento con le altre amministrazioni la DGIT ha partecipato attivamente alla conclusione di alcuni accordi riguardanti l'Albania e la Federazione Russa (quest'ultima per il settore delle adozioni di minori).

In stretto raccordo con la DGIE è stata elaborata la posizione italiana sulle politiche migratorie in ambito comunitario, contribuendo all'approvazione, da parte del Consiglio Europeo del 15-16.12.2008, del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo. Questo documento contiene le linee da seguire nella lotta all'immigrazione clandestina prevedendo anche il rimpatrio degli stranieri in posizione irregolare e il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dell'Unione Europea. Su un piano generale è stata prestata molta attenzione ai lavori che si svolgono in ambito comunitario volti a definire *standard* comuni in materia di rimpatri di clandestini e sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano clandestini.

Altra funzione svolta dalla Direzione, quale responsabile del settore, è quella di Autorità consolare centrale in base agli Accordi di Schengen (Centro Visti), per la predisposizione ed applicazione della normativa italiana e dell'Unione Europea in materia di ingresso dei cittadini stranieri in Italia e nello Spazio Schengen, attuando gli indirizzi politici del Governo in materia di visti. Nel 2008 si è verificato un aumento del 3 per cento rispetto all'anno precedente dei visti rilasciati dalla rete diplomatico-consolare con un totale di 1.563.567; nel periodo 2002-2007 vi è stato un aumento del 77 per cento. Dalle informazioni fornite dall'Amministrazione si rileva che nel 2008 sono aumentati i visti per turismo (+ 9 per cento; in termini assoluti: 909.254, di cui 356.720, concessi dal Consolato di Mosca) e per affari (+ 6 per cento; 196.567), ma anche per le categorie di visti che richiedono un maggiore impegno della rete consolare nell'accertamento dei requisiti per il rilascio del visto. Per accelerare il rilascio dei visti molte sedi consolari ricorrono ad agenzie esterne. Il ricorso all'esterno è previsto dal "Codice Visti Comunitario".

Tra le attività del C.d.R. responsabile della realizzazione del programma in esame (la DGIT) ha assunto particolare rilievo l'attivazione e la gestione del *Visa Information System (VIS)*, che, in attuazione delle norme comunitarie (decisione n. 2008/633/GAI e regolamento CE n. 767/2008), ha lo scopo di semplificate le richieste di visti, di lottare contro la falsificazione dei documenti e di facilitare i controlli di frontiera. La DGIT ha assicurato la presenza in tutte le sedi europee per consentire il concreto avvio nel 2009 di questo sistema, chiamato a garantire la custodia, presso i *server* centrali di Innsbruck e di Strasburgo, dei *dossier* informatici sui visti Schengen richiesti ai consolati dei Paesi membri dell'UE.

La DGIT ha svolto anche una funzione di raccordo all'interno del nostro Paese con le altre amministrazioni ed istituzioni interessate al funzionamento del VIS. In collaborazione con il Servizio informatica (SICC) ha predisposto il programma per consentire la "captazione delle impronte digitali"; la prima sperimentazione si è avuta presso le sedi di Dubai, Dublino ed Il Cairo. Presso quest'ultima dal 1 febbraio 2009 è stato reso operativo il nuovo sistema di rilascio del visto con le impronte digitali. I *test* di compatibilità tra il VIS a livello nazionale (NVIS) e quello centrale (CVIS) hanno fatto rientrare l'Italia tra i primi sei Paesi dell'area Schengen ad avviare positivamente la sperimentazione del sistema.

In merito all'assistenza agli italiani all'estero questa si svolge in vari modi con sussidi, convenzioni sanitarie, agevolazioni al rimpatrio ad opera dei consolati, tutela in caso di incidenti, prestiti (compromesso di restituzione), ricerche di cittadini italiani, anche assistenza ai detenuti nelle strutture penitenziarie all'estero.

---

[39] Per questa materia si rinvia al capitolo sull'ordine pubblico e la sicurezza.

Un settore particolare d'azione è quello che riguarda la sottrazione internazionale dei minori (con la soluzione di 54 casi su 295 nel 2008), in merito al quale è stata pubblicata la guida "Bambini contesi" contenente vari elementi di informazione. Tale guida è stata distribuita in 7.000 esemplari sia alle sedi diplomatico-consolari che alle istituzioni nazionali interessate ed alle associazioni di genitori.

Va infine ricordata l'azione svolta in occasione di grandi eventi di tipo sportivo e culturale.

In merito agli aspetti finanziari, anche con riferimento al programma 4.8 "Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali" si può rilevare una netta prevalenza degli interventi: 87,3 per cento. Si registrano pagamenti sulle autorizzazioni per l'85,5 per cento e autorizzazioni sulla massa spendibile pari a 95,2 per cento con un coefficiente di realizzazione molto elevato.

Guardando più da vicino i capitoli se ne possono segnalare quattro in particolare - del macroaggregato interventi - il cui stanziamento ammonta al 71,1 per cento dell'intero programma.

Il capitolo 3153 relativo a contributi per libri e materiale didattico ad enti vari, per l'assistenza educativa, culturale e ricreativa dei lavoratori italiani all'estero presenta lo stanziamento più elevato (25,8 per cento dell'intero programma) con pagamenti pari al 75,6 per cento delle autorizzazioni di cassa che sono l'85,3 per cento della massa spendibile, evidenziando un elevato coefficiente di realizzazione.

Il capitolo 3121 relativo a spese per la tutela dei connazionali e delle collettività italiane all'estero, nonché, significativamente, in ossequio all'introduzione della cittadinanza europea, dei cittadini dell'Unione europea nei paesi terzi presenta pagamenti pari al 91,8 per cento delle autorizzazioni, che costituiscono circa il 100 per cento della massa spendibile; anche in questo caso il coefficiente di realizzazione è molto elevato.

Il capitolo 3108 che riguarda contributi obbligatori ad organismi internazionali presenta uno stanziamento pari a 13,6 milioni interamente pagati. Questa circostanza positiva si spiega con la natura della spesa che risponde ad un impegno dell'Italia nei confronti degli organismi ai quali partecipa.

Il capitolo 3123 relativo a spese per le consultazioni elettorali e referendarie all'estero a fronte di stanziamenti pari a 23 milioni presenta pagamenti per 16,6 milioni pari al 72,1 per cento delle autorizzazioni di cassa che costituiscono il 100 per cento della massa spendibile.

3.3. Programma 4.9 "Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero"

Il programma 4.9, in attuazione dell'indirizzo della PCM "Riportare il Paese ai vertici mondiali del turismo di qualità", declinato con la priorità politica di diffusione della lingua italiana e di valorizzazione del patrimonio culturale italiano, è realizzato con gli obiettivi strategici: 4.9.1 sulla promozione dell'immagine dell'Italia all'estero attraverso la cultura, la lingua e la cooperazione scientifica e 4.9.2, complementare del precedente, sulle iniziative di comunicazione per promuovere l'immagine dell'Italia; il programma è affidato a due C.d.R., n. 7 (Servizio Stampa e Informazione-STAM) e n. 10 (Direzione Generale per la Promozione e Cooperazione Culturale - DGPC).

Nell'ambito di questo programma la DGPC svolge la sua attività in vari settori concernenti la promozione culturale, scientifica e dell'immagine dell'Italia all'estero. Tra questi si segnalano: la diffusione della cultura e della lingua italiana con il rafforzamento

dell'insegnamento dell'italiano, anche a livello universitario[40], attraverso l'azione svolta dagli Istituti italiani di Cultura e dagli Istituti scolastici italiani e stranieri bilingui all'estero; il sostegno alla lingua italiana nelle Scuole europee; i progetti formativi e linguistici integrati; la realizzazione di convegni ed eventi tematici specialistici ("Settimana della lingua italiana nel mondo"); la partecipazione a Fiere internazionali del Libro anche ai fini della promozione dell'editoria italiana all'estero.

La DGPC ha stabilito una collaborazione sia con il Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC) sia con le Regioni.

Con il primo nel luglio 2008 è stata sottoscritta un'importante Intesa con lo scopo di promuovere in modo efficace l'immagine, la cultura e la lingua italiana all'estero. Sul piano operativo è stato istituito un "Tavolo congiunto" MAE-MIBAC che ha già studiato iniziative importanti[41], col proposito, peraltro, di razionalizzare le limitate risorse finanziarie e di personale disponibili. Particolare attenzione è stata data all'azione da svolgere per una comunicazione efficace delle iniziative realizzate (Conferenza stampa per la riapertura del Museo di Baghdad nel febbraio 2009) e da realizzare.

Quanto alla collaborazione MAE-Regioni essa ha ricevuto un impulso a seguito della riforma costituzionale del 2001 che ha attribuito nuove competenze alle Regioni, che partecipano anch'esse ad iniziative di carattere internazionale anche se il MAE da circa dieci anni ha istituito un'apposita unità di raccordo con le Regioni, "Sistema Paese", che assicura una trattazione coordinata delle varie questioni. In questa ottica, al fine di raggiungere un'adeguata sinergia tra le azioni svolte dai vari soggetti istituzionali, sono state istituite all'interno della DGPC due coordinamenti: uno per la Fiera del libro a Guadalajara in Messico (novembre-dicembre 2008), alla quale hanno partecipato alcune regioni italiane (Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna) e l'altro per la cooperazione culturale decentrata.

Nel 2008, seguendo la nuova metodologia nella collaborazione con le Regioni, sono stati individuati alcuni macro settori di interesse comune ed eventi di rilievo con la possibilità di intervento degli Istituti di cultura in funzione della disponibilità finanziaria di questi[42].

Nel 2008 le Regioni italiane hanno stipulato accordi con controparti estere, nei quali sono state previste iniziative – con il sostegno della rete estera del MAE - con istituzioni culturali, scolastiche ed universitarie.

Con riferimento alle scuole italiane all'estero il MAE ha fornito alcune precisazioni traendo spunto da osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella Relazione dello scorso anno. Premesso che gli stipendi degli insegnanti restano a carico del MIUR, ha chiarito che le risorse di cui al capitolo 2503 del bilancio 2007 hanno riguardato le competenze accessorie del

---

[40] A tal fine sono utilizzati i due strumenti istituzionali di intervento: il contingente dei lettori di ruolo e l'assegnazione di contributi finanziari alle Università straniere per l'assunzione di lettori locali, attraverso un adeguato aggiornamento culturale e professionale.

[41] Tra le iniziative progettate si ricordano: progetto sul futurismo; mostra "Da Van Dyck a Bellotto"; Festival Torino-Italia da tenere a Bruxelles; quaderni didattici multimediali "officine internazionali" (se ne prevedono 4 nel 2009 di cui uno dedicato a Morandi); partecipazione come paese ospite d'onore al "*Salon du livre et de la presse Jeunesse*" di Montreuil; partecipazione alle manifestazioni per "Beirut capitale mondiale del libro"; mostra "I due imperi paralleli Qin-Han e Roma" a Pechino nel 2009 e a Milano e Roma nel 2010; anno della cultura russa in Italia e della cultura italiana in Russia.

[42] Collaborazioni sono state avviate con Piemonte, Veneto, Campania e Sicilia. Quest'ultima ha promosso un Progetto di cooperazione interuniversitaria ed una iniziativa volta alla realizzazione di una Biennale della cultura del Mediterraneo. Con il Piemonte è stato identificato un "pacchetto" di eventi, alcuni dei quali a carattere multidisciplinare, che prevede l'inserimento di alcune iniziative nella rete degli Istituti Italiani di Cultura (IIC), iniziative riguardanti quattro macro-settori: arte contemporanea, design, cinema e valorizzazione del patrimonio architettonico, in particolare delle residenze sabaude. Il "pacchetto" Piemonte ha previsto, anche su richiesta di alcune ambasciate e IIC, alcuni eventi musicali: "Le armonie del bel canto italiano"; "Il violino italiano virtuoso"; "I musicisti piemontesi nel panorama musicale settecentesco europeo".

personale scolastico a tempo indeterminato in servizio all'estero. L'Amministrazione ha anche precisato che a causa dei tagli operati dalla Finanziaria 2007 è stata costretta ad una riduzione (60 posti) nel contingente del personale dirigente, docente ed amministrativo, delle scuole all'estero relativamente all'anno scolastico 2007/2008. D'altra parte il maggior utilizzo di personale supplente nel 2007 è stato determinato dal fatto che alcune graduatorie, da cui si attinge il personale, erano esaurite (in particolare per quelle riguardanti la lingua tedesca). Pertanto solo con l'avvenuta approvazione delle nuove graduatorie si è potuto procedere già dall'anno scolastico 2007-2008 alla nomina di personale a tempo indeterminato.

Ai fini della diffusione della lingua italiana e della promozione culturale si evidenzia l'attività degli Istituti Italiani di Cultura.

Il 1 gennaio 2008 la rete degli Istituti comprendeva 93 tra Istituti in senso stretto e Sezioni, di cui solo 90 operativi. A seguito della soppressione dal 1° luglio 2008 della Sezione di Lilla dell'IIC di Parigi la rete si è ridotta a 92 tra Istituti e Sezioni, di cui 89 operativi (75 Istituti e 14 Sezioni)[43].

In merito alla gestione finanziaria va ricordato che le entrate del bilancio degli Istituti sono così composte: trasferimenti dello Stato italiano (che sostanzialmente coincidono con la dotazione finanziaria del MAE – cap. 2761 del bilancio); trasferimenti (comprese le sponsorizzazioni) da istituzioni ed enti pubblici e privati italiani e locali; proventi derivanti dall'erogazione di servizi (percorsi di lingua italiana, quote associative, vendita di pubblicazioni, traduzioni).

Poiché si verifica uno sfasamento nei bilanci consuntivi che pervengono al Ministero solo nel maggio, si riportano i dati della gestione per il 2007:

Tavola 2

ESERCIZIO 2007

(in euro)

Entrate	
Dotazione ministeriale – stanziamento iniziale – cap. 2761	*17.642.251*
Integrazione da assestamento di bilancio – cap. 2761	782.256
Avanzo di cassa esercizio precedente (2006)	2.683.385
ENTRATE LOCALI	
Trasferimenti da parte di Amministrazioni pubbliche, Enti, Istituzioni pubblici e privati, italiani e locali	*2.203.959*
Entrate derivanti da erogazione di servizi (quali ad esempio i corsi di lingua italiana)	*13.698.717*
TOTALE ENTRATE 2007	***37.010.568***
Spese	
Spese personale a contratto locale	7.849.669
Spese di funzionamento	10.836.746
Spese per attività promozionale	15.022.684
Spese per acquisto arredamento, attrezzature	1.080.076
TOTALE SPESE 2007	***34.789.175***
SITUAZIONE DI FINE ESERCIZIO 2007	***2.221.393***

[43] Dalle informazioni fornite dall'Amministrazione la distribuzione geografica degli IIC è la seguente: 48 Istituti e Sezioni in Europa, 19 nelle Americhe, 10 nel Mediterraneo e Medio Oriente, 12 in Asia e Oceania e 3 nell'Africa Subsahariana.

Va osservato che, dalle informazioni attinte presso l'Amministrazione, per quanto riguarda la voce "Integrazione da assestamento di bilancio", considerati i tempi dell'assestamento, le risorse in questione pervengono alle sedi decentrate all'inizio dell'esercizio successivo e sono quindi contabilizzate nella gestione successiva (nel caso specifico quella 2008). Per quanto concerne il dato dell'avanzo di cassa dell'esercizio precedente, tale disponibilità è derivata dal mancato pagamento di impegni già assunti alla fine dell'esercizio precedente (nel caso specifico quello 2006) e che vengono adempiuti all'inizio dell'esercizio successivo (nella fattispecie quello 2007).

Accanto alla normale attività degli Istituti Italiani di Cultura nei diversi settori (fotografia, arte, cinema, musica, teatro, danza, moda, design) sono svolte varie iniziative non solo a cura della DGPC ma anche della rete diplomatico-consolare[44].

Nel quadro della cooperazione scientifica, tecnologica ed universitaria viene svolta, con riferimento a quest'ultima, una promozione dell'offerta formativa del sistema universitario italiano, in stretto collegamento con le Rappresentanze diplomatico-consolari, gli Istituti Italiani di Cultura, la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) e il mondo imprenditoriale. Al fine di diffondere la lingua e la cultura italiana sono offerte borse di studio a cittadini stranieri, in Italia per motivi di studio, e sono effettuati scambi di studenti.

Quanto alla cooperazione scientifica e tecnologica viene promossa la collaborazione, d'intesa con il MIUR, nei Programmi Esecutivi bilaterali in campo scientifico in vari Paesi (in particolare: India, Giappone, Argentina, Brasile, Albania, Ungheria, Ucraina, Russia, Egitto). Nel 2008 sono stati considerati Paesi di interesse prioritario: Brasile, Colombia, Cuba e Paraguay.

Il Governo, inoltre, intende prestare un'attenzione particolare al rafforzamento del ruolo dell'Italia in seno all'UNESCO, con riferimento soprattutto alla salvaguardia del Patrimonio Mondiale (materiale ed immateriale), alla diversità culturale anche attraverso il dialogo tra Cultura e Civiltà.

La DGPC cura anche la cooperazione culturale e scientifica, regionale e multilaterale, con i vari Organismi Internazionali presenti in Italia[45].

In merito all'obiettivo 4.9.2, dalla relazione del SECIN emerge che esso è stato raggiunto mediante la ridefinizione dei rapporti contrattuali del Servizio stampa con le agenzie di stampa italiane attraverso la definizione e la stipula di convenzioni, il monitoraggio e l'applicazione delle convenzioni stipulate, nonché la verifica dei benefici operativi.

Nel programma gli stanziamenti costituiscono il 9,5 per cento sul totale del MAE e solo lo 0,82 per cento sul totale della missione. Si registra una prevalenza degli interventi (55,5 per cento sull'intero programma) rispetto alle spese di funzionamento (44,4 per cento). Complessivamente nel programma i pagamenti sono pari al 92,6 per cento delle autorizzazioni di cassa, e queste ultime al 94,6 per cento della massa spendibile, con un alto coefficiente di realizzazione.

---

[44]. La DGPC ha provveduto alla realizzazione di eventi culturali in vari paesi del mondo: mostre a Il Cairo e a Tunisi, inaugurazione di mostre d'arte italiana della collezione Farnesina in Argentina, Brasile e presso il Ministero, il Progetto Golfo "*Italian Style*" e la partecipazione alla Fiera del libro di Guadalajara.

[45] Istituto Universitario Europeo di Firenze - IUE; Network dei Centri Internazionali di Astrofisica Relativistica di Pescara – ICRANET; Polo di Trieste: Centro Internazionale per la Fisica Teorica – ICTP; Centro di Ingegneria Genetica e Biotecnologia di Trieste – ICGEB; Accademia delle Scienze del Terzo Mondo di Trieste – TWAS; Segretariato dell'*Inter Academy Panel di Trieste* – IAP; Segretariato dell'*Inter Academy Medical Panel* di Trieste – IAMP Centro Internazionale per la Scienza e l'Alta Tecnologia di Trieste – ICS ed in Germania (Organizzazione Europea per le Ricerche Astronomiche nell'Emisfero Australe – ESO e Laboratorio Europeo di Biologia Molecolare – EMBL).

Tra i capitoli del macroaggregato interventi si segnala il cap. 2752 relativo a contributi erogati ad organismi nazionali ed internazionali nell'ambito delle relazioni culturali con l'estero con stanziamenti di 42,6 milioni (pari al 33,7 per cento dell'intero macroaggregato) e pagamenti pari al 97,9 per cento delle autorizzazioni di cassa che costituiscono il 100 per cento della massa spendibile concretando un alto coefficiente di realizzazione.

Il cap. 1674, per spese relative alla diffusione di notizie italiane attraverso apposite agenzie italiane, presenta uno stanziamento di 24,2 milioni e pagamenti pari a 20,1 milioni che costituiscono circa l'83,2 per cento delle autorizzazioni di cassa e queste l'88,3 per cento della massa spendibile.

E' interessante notare che i capitoli 2740, per la costituzione del centro internazionale di ingegneria genetica e 2761, per assegni agli istituti italiani di cultura all'estero, presentano stanziamenti pari rispettivamente a 12,4 milioni e 17,6, interamente pagati.

Infine, il cap. 2619, per contributi alla promozione culturale, a fronte di stanziamenti pari a 23,1 milioni presenta pagamenti per 18,1 milioni che rappresentano il 78,4 per cento delle autorizzazioni di cassa che costituiscono il 79,7 per cento della massa spendibile.

4. Considerazioni conclusive

Il MAE nel 2008, nell'attuazione dei programmi e delle connesse priorità politiche e degli obiettivi assegnatigli nel quadro della missione 4, ha assicurato una partecipazione attiva in ambito ONU, nella NATO (in particolare con una presenza attiva al Vertice di Bucarest del 2-4 aprile) e nel contesto comunitario, fornendo la sua collaborazione per il rilancio del processo di integrazione, mirato soprattutto ad una positiva conclusione del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, che contiene profonde innovazioni sia politiche che istituzionali.

In ossequio a quanto disposto dalla recente normativa (specie con le disposizioni della Finanziaria 2007) ha provveduto alla propria riorganizzazione in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione, operando sia a livello centrale, sia periferico con un riassetto delle sedi diplomatico-consolari, in funzione del mutato contesto geopolitico (come richiesto dal comma 404 della Finanziaria 2007). Alle sedi all'estero è stata riconosciuta un'autonomia gestionale, accentuata con l'istituzione del "Fondo speciale" (ai sensi del comma 1318 della Finanziaria 2007) che consente loro di acquisire e spendere le risorse provenienti dalle donazioni e dalle sponsorizzazioni.

Nel 2008 è proseguita l'opera di informatizzazione, che ha trovato espressione nel cd. "Appunto elettronico" (nelle comunicazioni interne) e nel Sistema Integrato della gestione delle funzioni consolari (SIFC).

Sotto il profilo finanziario, come si è rilevato nel corso dell'esposizione precedente, il MAE non presenta, in linea generale, grandi criticità. Queste persistono nel programma n. 4.2 in materia di cooperazione allo sviluppo ed investono i consistenti tagli operati con l'ultima manovra finanziaria (nel 2009 la riduzione sarà superiore al 50 per cento delle risorse assegnate nell'esercizio precedente), che rischiano di impedire il raggiungimento degli "Obiettivi del Millennio" (0,70 per cento del Pil nel 2015). Ma riguardano soprattutto il problema dei rendiconti, presentati dalle rappresentanze diplomatiche all'estero e dalle ONG, attraverso i quali si controllano i risultati degli interventi rispetto ai programmi promossi da questi soggetti. Il protrarsi di tale situazione, divenuta ormai cronica, non è più accettabile; essa va risolta con un deciso intervento, ma con mezzi ordinari, attraverso, se necessario, nuove procedure ed un, sollecito, rafforzamento delle strutture del Ministero con personale qualificato, non essendo ammissibile il ricorso all'esterno per l'esercizio di funzioni proprie dell'Amministrazione. In

questa direzione sembra muoversi quest'ultima, come si rileva dalle nuove Linee guide per la cooperazione allo sviluppo nel triennio 2009-2011. E' auspicabile che questi propositi possano tradursi rapidamente in atti "concludenti". In ogni caso, il fenomeno dei gravi ritardi nella rendicontazione, che può presentare profili di responsabilità, continuerà ad essere oggetto di speciale attenzione da parte della Corte.

Particolare attenzione deve essere riservata, altresì, all'attività contrattuale, data la presenza, anche in altri Paesi, di fenomeni corruttivi. Si richiama quindi la necessità di adottare - anche alla luce delle disposizioni della recente Convenzione ONU sulla lotta alla corruzione[46] – specifiche misure di prevenzione sia nella fase dell'affidamento dei contratti che nella fase dell'esecuzione.

I programmi sulla base dei quali il Comitato direzionale assegna i fondi dovrebbero essere inviati alla Corte in quanto atti di programmazione soggetti, ai sensi della normativa vigente, al controllo preventivo.

Giustizia

1. Considerazioni generali.
2. Provvedimenti normativi di maggior rilievo.
3. Analisi finanziaria.
4. Principali problematiche.
5. Informatizzazione ed applicazioni tecnologiche.
6. Spese di giustizia e debiti pregressi.
7. Amministrazione penitenziaria.
8. Edilizia carceraria.
9. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

Al Ministero della giustizia è affidata la missione numero 6 articolata in quattro programmi: 1. Amministrazione penitenziaria, 2. Giustizia civile e penale, 3. Giustizia minorile, 4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile. A supporto dei medesimi, che formano tutti oggetto della presente Relazione, sono costituiti quattro Dipartimenti: per gli Affari di giustizia; dell'Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi; dell'Amministrazione penitenziaria; per la Giustizia minorile. Già le precedenti Relazioni contenevano considerazioni in ordine alla piena coincidenza degli obiettivi della politica in questione (come pure di quelle relative alla politica estera e di difesa, dell'ordine pubblico e dell'immigrazione) con quelli afferenti a funzioni fondamentali dello Stato. Attesa la natura di tali caratteristiche, tali osservazioni conservano evidentemente la loro validità.

Va del pari ribadito quanto rilevato negli ultimi esercizi circa la scarsa incidenza sulle funzioni in discorso da parte della regolamentazione comunitaria, atteso che quello della Giustizia è un settore riservato alla competenza degli Stati membri dell'Unione, riconducibile al c.d. "Terzo Pilastro" del Trattato, e quindi non "comunitarizzato" se non in minima parte.

Ciò non vuol dire, peraltro, che la gestione della funzione-giustizia debba essere considerata priva di conseguenze rispetto al sistema economico del Paese. Al contrario (a parte i possibili effetti sugli investimenti, soprattutto dall'estero, della percezione della situazione dell'ordine pubblico), l'incertezza dei tempi delle decisioni giurisdizionali su rapporti di natura economica ed in generale l'eccessiva lunghezza dei giudizi, si ripercuotono sul normale svolgimento dell'attività economica.

A questo riguardo, occorre tuttavia tener presente che - come pure già rilevato dalla Corte – l'attività di svolgimento della funzione-giustizia, consistente nell'applicazione della legge, è svolta da Organi di carattere giurisdizionale estranei alla PA, ma facenti parte dell'apparato cui è preposto il Ministero, dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa. Da ciò discende l'estraneità di quest'ultimo rispetto all'attività giurisdizionale.

Pertanto, il Ministero in questo campo viene necessariamente chiamato in causa dai provvedimenti normativi che incidono sugli aspetti organizzativi dell'amministrazione della giustizia.

Sotto questo aspetto, al di là dei differenti profili ordinamentali, un riscontro di quanto finora osservato si rinviene nell'analisi effettuata nel 2007 dalla (allora esistente) Commissione tecnica per la finanza pubblica, nel Libro verde sulla spesa pubblica e nel Rapporto intermedio sulla spesa, presentati rispettivamente nel settembre e nel dicembre di quell'anno, secondo la quale in esito ad un esame comparato a livello europeo della spesa pubblica nel settore della Giustizia la situazione italiana appariva caratterizzata da spesa e risorse umane non inferiori a quelle di altri Paesi, mentre i servizi offerti (sostanzialmente, la durata dei giudizi) risultavano mediamente peggiori.

Delle soluzioni prospettate, la maggior parte (revisione, nel senso dell'accorpamento, della dimensione degli Uffici giudiziari, incremento delle forme di detenzione alternativa ecc.), non era, peraltro, alla stregua delle precedenti considerazioni, di competenza dell'Amministrazione, mentre altre (impulso al recupero delle spese di giustizia, modifica del regime organizzativo delle intercettazioni telefoniche) apparivano rientrarvi pienamente.

In quest'ottica, acquistano particolare rilevanza tra gli obiettivi indicati dalla direttiva ministeriale per il 2008 quelli volti ad incrementare i risparmi, in particolare potenziando l'informatizzazione delle attività giurisdizionali.

2. Provvedimenti normativi di maggior rilievo

Numerosi e di grande rilievo sono gli interventi normativi da registrarsi nel 2008, interessanti il settore della Giustizia. Essi appaiono finalizzati, da un canto a rendere in generale più rapido l'iter dei giudizi, dall'altro a razionalizzare tanto l'erogazione delle principali spese (ad esempio, quella relativa alle intercettazioni) quanto la raccolta delle entrate in generale derivanti allo Stato dall'Amministrazione della Giustizia, nell'intento di integrare le risorse finanziarie stanziate per tale essenziale funzione, dimostratesi negli ultimi anni cronicamente insufficienti, come puntualmente rilevato dalla Corte.

La legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) dispone, all'art. 1, comma 367, che la gestione dei crediti dello Stato relativi alle spese di giustizia anticipate, o comunque dovute e dipendenti da provvedimenti definitivi, venga effettuata da una costituenda società, interamente controllata da Equitalia S.p.A., prevedendo altresì che il Ministero stipuli con essa apposita convenzione. Vengono inoltre specificate le modalità del procedimento di riscossione.

All'art. 2 commi 82 e 83 si prevede che entro il 31 gennaio 2008 il Ministero provveda ad avviare la realizzazione di un sistema unico nazionale, articolato sulla base dei distretti di Corte d'appello, delle intercettazioni telefoniche ambientali nonché di altre forme di comunicazione, disposte dall'Autorità giudiziaria e proceda - di concerto con il MEF - al monitoraggio dei costi complessivi di tali intercettazioni.

La stessa legge n. 244/2007, all'art. 2 commi 612 e 613, ha aggiunto il comma 3-*bis* all'art. 262 del codice di procedura penale, stabilendo che le somme sequestrate, trascorsi cinque anni dal passaggio in giudicato delle sentenze, siano devolute allo Stato.

Il DL n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, dispone all'art. 61, commi 23, 24 e 25, che affluiscano ad un unico Fondo ("Fondo unico giustizia") le somme di denaro sequestrate o confiscate nell'ambito di procedimenti penali o applicativi di misure di prevenzione, ovvero di sanzioni amministrative. Viene poi prevista la possibilità, per la gestione di dette risorse, dell'utilizzazione della summenzionata società, di cui all'art. 1, comma 367, della legge n. 244/2007. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia ed il Ministro dell'interno, provvede annualmente a determinare con decreto i risparmi conseguiti per effetto dell'applicazione di tali disposizioni, i quali, unitamente ai proventi delle confische, vengono destinati per quota parte alla tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, e per il rimanente versati all'entrata del bilancio dello Stato. Vengono contestualmente abrogati l'art. 2, commi 102, 103 e 104, della succitata legge n. 244/2007, con i quali era stato istituito a decorrere dal 2008, presso il Ministero dell'interno, il "Fondo per la legalità", in cui avrebbero dovuto affluire i beni confiscati, ora oggetto della previsione del citato art. 61.

Ulteriori disposizioni in materia sono contenute nel DL n. 143/2008, convertito dalla legge n. 181/2008.

Quest'ultimo ha introdotto rilevanti integrazioni della disciplina prevista dal ricordato art. 61, prevedendo che al "Fondo unico giustizia" affluiscano altresì le somme di cui al ricordato art. 262 comma 3-*bis* c.p.p., nonché i proventi dei titoli, valori, depositi, ecc. sottoposti a sequestro, nell'ambito di procedimenti penali, dell'applicazione di misure di prevenzione o dell'irrogazione di sanzioni amministrative. Lo stesso DL n. 143 ha inoltre precisato varie modalità relative alla gestione del Fondo in questione da parte della ricordata società.

Il "Fondo unico giustizia" è già attivo e la sua gestione è stata affidata alla costituita società "Equitalia Giustizia S.p.A.". Tuttavia, ulteriori specificazioni della gestione stessa sono da stabilirsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri della giustizia e dell'interno, ancora in corso di emanazione.

Della procedura di riscossione delle somme in discorso si occupa il disegno di legge AS 1082, che ha assorbito, tra l'altro, l'originario AC 1441-*bis* da ultimo definitivamente approvato[1]. L'Amministrazione ha pertanto rinviato la stipula della summenzionata convenzione ad un momento successivo alla definitiva approvazione di tale provvedimento.

Non è evidentemente ancora possibile formulare un giudizio sui risultati dell'applicazione di queste norme.

Va da ultimo ricordato che non ha ricevuto ancora attuazione il decentramento amministrativo del Ministero, previsto, in conseguenza della legge n. 150/2005, dal d.lgs. 25 luglio 2006, n. 240, non essendo stato emanato il relativo regolamento. Tale provvedimento, attinente tra l'altro alle competenze dei capi degli Uffici giudiziari e dei dirigenti amministrativi, potrebbe avere – come già rilevato nelle precedenti Relazioni – effetti positivi sulla gestione amministrativo-contabile.

[1] L'art. 227-*bis* del suddetto d.d.l. prevede la riscossione mediante ruolo delle spese di mantenimento in carcere, delle spese processuali, delle pene pecuniarie, delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle sanzioni pecuniarie comminate nell'ambito dei processi civili e penali, così modificando il ricordato art. 1, comma 367, della legge n. 244/2007. A partire dalla stipula della menzionata convenzione con Equitalia Giustizia S.p.A., quest'ultima dovrà procedere alla quantificazione degli importi dovuti per i titoli suddetti, nonché – una volta divenuti esigibili i crediti in questione – alla relativa iscrizione a ruolo.

3. Analisi finanziaria

Come si è visto, le attività riconducibili alla missione Giustizia si sostanziano, da un lato, nel supporto all'espletamento della funzione giurisdizionale da parte degli Organi a ciò preposti, dall'altro, per quanto riguarda la giustizia penale, in attività di carattere amministrativo, quale la gestione delle carceri.

Tutte le suddette attività rientrano nelle competenze del Ministero della giustizia. Conseguentemente, l'analisi della gestione finanziaria di quest'ultimo viene a coincidere con quella della missione stessa. La successiva Tabella mostra appunto i risultati di tale gestione per il 2008, messi a confronto, in ordine ai principali dati, con quelli relativi al precedente esercizio.

Tabella 1

MISSIONE 6 - GIUSTIZIA
ESERCIZIO FINANZIARIO 2008

(in migliaia)

Progr.	Macroagg.	Residui iniziali (*)	Stanziam. Definitivi 2007	Stanziam. Definitivi 2008	% su tot. Progr.	% su tot. Miss.	% su tot. Amm.	Impegni effettivi totali (**) 2007	Impegni effettivi totali (**) 2008	Autoriz.ni definitive di cassa	Pagato totale 2007	Pagato totale 2008	Residui finali
1 - Amm.ne penitenz.	funzionamento	119.260	2.516.631	2.532.769	83,74	32,34	31,66	2.290.789	2.305.681	2.552.959	2.291.196	2.328.944	83.127
	interventi	31.539	470.636	430.511	14,26	5,50	5,38	425.712	364.310	445.342	436.565	374.701	18.760
	investimenti	17.395	52.559	57.509	1,90	0,73	0,72	41.143	47.335	61.999	43.474	46.941	18.077
	oneri com. di parte corrente	1	9.106	3.828	0,13	0,05	0,05	-	72	3.828	-	72	3.742
	trattam.quiesc. integr. e sostit.	-	93	-	-	-	-	92	-	-	91	-	-
	totale	**168.195**	**3.049.025**	**3.024.617**	**100,00**	**38,61**	**37,80**	**2.757.736**	**2.717.398**	**3.064.128**	**2.771.326**	**2.750.658**	**123.706**
2 - Giustizia civile e penale	funzionamento	309.164	3.447.839	3.423.245	77,30	43,66	42,79	3.342.419	3.386.950	3.535.640	3.343.015	3.415.700	213.438
	interventi	410.554	972.968	905.017	20,47	11,56	11,31	875.589	824.321	1.090.079	1.270.635	927.127	198.839
	investimenti	125.754	90.655	74.494	1,68	0,95	0,93	55.476	60.967	104.535	75.950	80.514	101.320
	oneri com. di parte corrente	1.227	-	25.927	0,59	0,33	0,32	-	25.823	25.934	-	25.823	1.228
	trattam.quiesc. integr. e sostit.	-	28.447	-	-	-	-	28.384	-	-	28.372	-	
	totale	**846.699**	**4.539.908**	**4.428.683**	**100,00**	**56,49**	**55,35**	**4.301.868**	**4.298.061**	**4.756.188**	**4.717.972**	**4.449.164**	**514.825**
3 - Giustizia minorile	funzionamento	13.062	152.253	139.769	83,93	1,78	1,75	117.553	116.224	142.783	118.088	116.672	8.317
	interventi	2.311	24.327	25.281	15,20	0,32	0,32	21.391	22.403	27.816	20.519	22.779	1.873
	investimenti	718	1.461	1.490	0,90	0,02	0,02	1.233	1.186	1.490	1.219	1.207	749
	oneri com. di parte corrente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	trattam.quiesc. integr. e sostit.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	**16.091**	**178.041**	**166.540**	**100,00**	**2,12**	**2,08**	**140.177**	**139.813**	**172.089**	**139.826**	**140.658**	**10.939**
4 - Edilizia giudiziaria, penitenz., minorile	funzionamento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	interventi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	investimenti	358.273	191.156	220.202	100,00	2,81	2,75	95.104	196.273	261.831	86.559	121.476	398.634
	oneri com. di parte corrente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	trattam.quiesc. integr. e sostit.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	**358.273**	**191.156**	**220.202**	**100,00**	**2,81**	**2,75**	**95.104**	**196.273**	**261.831**	**86.559**	**121.476**	**398.634**
Totale Missione		**1.389.258**	**7.958.130**	**7.840.042**		**100,00**	**97,99**	**7.294.885**	**7.351.545**	**8.254.236**	**7.715.683**	**7.461.956**	**1.048.104**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.
(**) Impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Gli stanziamenti definitivi risultano leggermente inferiori rispetto al 2007, prevalentemente destinati al programma 2, Giustizia civile e penale (56 per cento circa del totale) ed al programma 1, Amministrazione penitenziaria (38 per cento circa del totale).

Diminuiti appaiono anche gli impegni (di circa 56 milioni), ed in misura ancora maggiore i pagamenti effettuati, a loro volta diminuiti di oltre 253 milioni.

Ciò è in parte riconducibile, oltre alla ricordata diminuzione degli stanziamenti, al drastico calo del tasso di smaltimento dei residui registrato rispetto al precedente esercizio, verosimilmente dovuto, da un canto, alla cospicua utilizzazione dei residui stessi operata nel 2007, dall'altro agli effetti della disposizione dell'art. 3, comma 36, della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), che ha modificato la legge di contabilità di Stato, riducendo da sette a tre il numero degli esercizi in cui è possibile la conservazione dei residui in conto capitale. Si sono così verificati casi di perenzione di somme, per le quali la richiesta di reiscrizione in bilancio non ha avuto seguito, per carenza di fondi.

Sotto il profilo dell'analisi finanziaria, oltre che gestionale, rivestono particolare rilievo i capitoli n. 1360 e 1361, sui quali (oltre al capitolo n. 1362, relativo alle indennità corrisposte ai magistrati onorari e ai giudici di pace) vengono appostate le risorse relative alle cosiddette "spese di giustizia", riguardanti lo svolgimento dei giudizi, rispetto alle quali - come meglio si dirà più avanti - si registra una cronica insufficienza di fondi, con conseguente aumento del già consistente importo della posizione debitoria del Ministero.

Nel successivo paragrafo n. 6 viene quindi effettuato un esame dettagliato delle vicende gestionali relative a tali spese.

Va ancora rilevato che nello stato di previsione del Ministero sono presenti quattro capitoli fondo:

- cap. n. 1515, Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi

- cap. n. 1518, Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge

- cap. n. 1537, Fondo da ripartire per le spese di funzionamento della Giustizia

- cap. n. 1538, Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per i quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato.

Le relative risorse sono state ripartite tra i Dipartimenti del Ministero con decreto del Ministro e, per quanto riguarda il cap. n. 1538, con decreto interministeriale del Ministro della giustizia e del Ministro dell'economia e delle finanze.

Si riscontrano capitoli promiscui, di cui i più importanti sono i capitoli nn. 1081, 1250, 1451, 1671 e 2061, tutti attinenti a spese per l'acquisto di beni e servizi.

Dalla verifica della sussistenza dei presupposti del mantenimento in bilancio dei residui passivi, prevista dall'art. 3, commi 36 e 37, della legge finanziaria 2008, non è emersa alcuna anomalia.

Si riscontrano 17 capitoli per memoria, dei quali peraltro soltanto 9 non risultano movimentati. Tra questi ultimi, in particolare, si trovano capitoli istituiti ex art. 2, comma 619, legge n. 244/2007, riguardanti spese di manutenzione ordinaria e straordinaria, le quali hanno invece gravato su capitoli relativi ai consumi intermedi, capitoli relativi alla spesa del personale precario successivamente stabilizzato, capitoli attinenti alla restituzione dei depositi giudiziari,

ora gestiti dalla ricordata Equitalia Giustizia S.p.A., ed infine capitoli relativi alle spese per il sistema giudiziario e carcerario dell'Albania, non finanziate nell'esercizio.

Fra i capitoli per memoria, figurano altresì i capitoli 1805, 1761/01 e 2131/01, la cui dotazione è stata alimentata dalle riassegnazioni di entrate, derivanti dagli introiti del capitolo 2413 riguardante proventi dalla vendita di manufatti e prodotti industriali degli stabilimenti penali, delle case di rieducazione e dei riformatori giudiziari, commissionati da Amministrazioni pubbliche e private, nonché dagli aggi sulla vendita dei generi di monopolio e di valori bollati effettuata presso gli istituti penitenziari da devolvere a favore dell'ente di assistenza del personale dell'Amministrazione penitenziaria.

La formazione di ricorrenti economie di spesa riguarda i seguenti capitoli: 1200, 1402, 1404, 1607, 1608, 2000, 2001, 2031, 2032 relativi a stipendi ed altri assegni fissi al personale ed ai correlati oneri sociali e fiscali.

Inoltre, per i capitoli 1400, 1420, 1421, 1602 riguardanti stipendi ed altri assegni fissi al personale ed i correlati oneri sociali e fiscali, si sono verificate ricorrenti eccedenze di pagato.

I seguenti capitoli, anch'essi in materia di spese per il personale, sono caratterizzati dalla formazione ricorrente di economie sui residui propri: 1402, 1404, 1420, 1607, 1608, 1609, 1619, 1620 e 1768.

4. Principali problematiche

Il quadro dei principali elementi critici relativi all'Amministrazione della Giustizia appare nel 2008 per alcuni versi aggravato rispetto a quello delineato nelle ultime Relazioni della Corte, pur se va dato atto del sopravvenire di interventi normativi – di cui s'è fatto cenno – i quali potranno contribuire alla soluzione dei problemi ricorrenti, troppo recenti, tuttavia, per consentire una valutazione della loro effettiva incidenza.

La situazione italiana è rispecchiata da un recente rapporto elaborato, nell'ambito del Consiglio d'Europa, dalla Commissione per l'efficienza della Giustizia. I risultati – basati su dati relativi al 2006 – confermano infatti pienamente le summenzionate conclusioni della Commissione tecnica per la finanza pubblica. Su 50 Stati presi in considerazione, a livello mondiale, l'Italia risulta il Paese con il numero di gran lunga più alto di giudizi pendenti, ed il secondo in ordine al budget stanziato per l'Amministrazione della Giustizia.

Quanto al numero dei magistrati di carriera la relativa pianta organica, prevedente circa 10.000 posti complessivi, è stata nel 2008 ulteriormente incrementata di 116 unità, con due decreti ministeriali in attuazione della legge n. 48/2001. La reale consistenza del personale in servizio, tuttavia, è alquanto inferiore. Dall'ultima Relazione sul costo del Lavoro della Corte dei conti (delibera n. 11/CONTR/CL/09), risulta infatti che nel 2007 l'organico effettivo dei magistrati ordinari era di 8.865 unità.

Nella precedente Relazione si osservava come negli ultimi venti anni il numero dei procedimenti civili arretrati sia quasi triplicato e quello dei procedimenti penali pressoché raddoppiato.

I dati forniti dall'Amministrazione nella Relazione annuale sull'Amministrazione della Giustizia mostrano che nel 2008 non si è registrata un'inversione di questa tendenza. Il numero complessivo dei procedimenti civili pendenti nel primo semestre 2008 risulta infatti, anche se di poco, aumentato rispetto al corrispondente periodo del 2007, pur in presenza di un leggero aumento dei giudizi esauriti (bilanciato tuttavia dal corrispondente aumento delle sopravvenienze).

Sostanzialmente stabile appare poi il numero dei procedimenti penali.

A fronte di tutto ciò, mentre la spesa per la Giustizia, lo si è visto, non può ad un esame di carattere comparativo definirsi insufficiente, si registrano da parte dell'Amministrazione - come si dirà più in dettaglio appresso - crescenti carenze di risorse finanziarie, che rendono ancor più drammatico il grave ed annoso problema dei debiti pregressi del Ministero.

Al riguardo, tuttavia, va ricordato che la maggior parte delle spese relative al funzionamento della Giustizia - pur essendo riconducibili, alla stregua delle categorie economiche di bilancio, ai consumi intermedi - attiene in effetti direttamente ad aspetti essenziali della funzione in questione (basti pensare alla spesa per intercettazioni telefoniche e per la trascrizione degli atti dibattimentali). Da ciò, quindi, deriva la loro sostanziale non-discrezionalità, con conseguente incomprimibilità da parte dell'Amministrazione.

D'altro canto, anche le risorse di personale del Ministero sono state ridotte. Con dPCM in data 15 dicembre 2008 – adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro della giustizia, in attuazione della legge n. 133/2008 - è stata avviata la rideterminazione dell'organico del personale non dirigenziale, al fine di ottenere una diminuzione della relativa spesa del 10 per cento, con una complessiva riduzione di 3.536 unità.

L'organico così ridotto, tuttavia, presenta ancora una scopertura di circa 500 unità, pur tenendo conto del personale comandato dalle altre Amministrazioni.

Le carenze appaiono significative anche per il personale dirigenziale (per il quale l'adeguamento, del pari previsto, non è ancora stato attuato); su una dotazione di 408 dirigenti di seconda fascia, sono presenti soltanto 241 unità.

5. Informatizzazione ed applicazioni tecnologiche

La progressiva informatizzazione delle attività inerenti alla funzione-giustizia, tanto di tipo strettamente giurisdizionale che amministrativo, è un elemento imprescindibile per una migliore utilizzazione delle risorse da parte del Ministero, che consenta la soluzione dei problemi più sopra ricordati.

Nel 2008 si registrano importanti progressi su questa strada, già intrapresa negli anni passati, come riferito nelle precedenti Relazioni.

L'informatizzazione, da un lato, riguarda direttamente lo svolgimento dei giudizi, dall'altro l'organizzazione delle attività amministrative di supporto, ed in generale attinenti alla gestione del Ministero.

Sotto il primo profilo, nel campo dei giudizi civili, sono ormai diffuse a livello territoriale tre fondamentali applicazioni: il sistema di gestione dei registri informatizzati (attualmente operativo presso il 90 per cento di tribunali e Corti d'Appello per i giudizi di cognizione ordinaria, e presso il 30 per cento per quelli di esecuzione), la "consolle del magistrato" (una sorta di cruscotto elettronico che consente al giudice di monitorare le proprie attività, oltre che redigere e depositare provvedimenti), e la gestione del fascicolo processuale informatico. Queste modalità di lavoro sono ora disciplinate da una specifica normativa (d.m. 17/07/2008, "regole tecnico-operative per l'uso di strumenti informatici DTD – *Document Type Definition*" e d.m. 29/09/2008, "strutturazione dei modelli informatici relativa all'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile").

Con questo sistema interagiscono gli utenti esterni abilitati (circa 120.000 avvocati su un totale di quasi 200.000, ed altre Amministrazioni), i quali possono così procedere alla consultazione dei dati relativi ai singoli procedimenti, ricevere per via telematica comunicazioni

e notifiche (va al riguardo ricordato l'art. 51 del DL n. 112/2008, come convertito, che ha disposto l'obbligo che tali atti siano compiuti in via telematica, dalla data che sarà fissata con decreto ministeriale), e depositare atti.

E' del tutto intuitiva l'incidenza di tale cambiamento nel sistema su modalità e tempi di lavoro degli Uffici giudiziari, con conseguenti ricadute in termini di risparmio.

Un particolare procedimento, quello per ingiunzione, a seguito di una sperimentazione iniziata presso alcuni tribunali nel 2005, si svolgeva già nel 2007 in modo informatizzato presso il tribunale di Milano, con emissione di "decreto ingiuntivo telematico". Nel corso del 2008 è stato attivato il decreto ingiuntivo telematico presso il tribunale di Napoli, ed analoga attivazione è prevista per il 2009 presso i tribunali di Genova, Catania e Padova.

Relativamente meno avanzata appare la situazione del settore penale, dove sono stati ad oggi realizzati i moduli base relativi alle applicazioni che consentiranno l'informatizzazione della fissazione delle udienze e dello svolgimento dei dibattimenti nei diversi gradi di giudizio e l'installazione della "consolle del magistrato", oltre alla gestione di attività di "completamento" e supporto del processo, quali l'applicazione delle misure cautelari, l'iscrizione delle notizie di reato, l'inventario dei corpi di reato.

E' stato predisposto un progetto di formazione, attraverso il quale verranno formati i funzionari che dovranno a loro volta operare come docenti in corsi da tenersi a livello territoriale.

E' già operativo presso tutti i tribunali e gli Uffici di sorveglianza, ad eccezione di Roma e Napoli, il sistema informativo relativo all'esecuzione e sorveglianza penale, nonché, presso l'Ufficio per l'attività ispettiva e del controllo del Ministero, un sistema di raccolta dei dati relativi alle diverse "aree di gestione" di ogni istituto penitenziario.

E' poi in corso il potenziamento delle applicazioni relative ad attività di carattere più strettamente amministrativo, quali la rilevazione delle presenze del personale ed il protocollo.

Lo sviluppo delle applicazioni informatiche consente anche di incrementare i canali di comunicazione con il pubblico, relativamente a dati di interesse generale; è quindi in atto la progettazione di un portale delle aste immobiliari, relativo ai dati delle esecuzioni presso gli Uffici giudiziari.

Per quanto riguarda una specifica applicazione tecnologica di grande importanza per lo svolgimento dell'attività giudiziaria, quella relativa alla documentazione degli atti dibattimentali, la situazione non appare invece ancora assestata. Come riferito dalla Corte nella precedente Relazione, l'attuazione delle nuove modalità nel 2007 (dopo l'assegnazione del servizio all'esterno a seguito di una gara europea) non era stata priva di problemi, pur avendo in generale consentito notevoli risparmi di spesa.

Il nuovo bando di gara effettuato nel 2008, a seguito della scadenza del termine del primo contratto, è stato tuttavia annullato dall'Amministrazione in via di autotutela, a seguito del contenzioso instauratosi con due delle società partecipanti. Si è così proceduto alla proroga del suddetto termine, per garantire l'imprescindibile svolgimento del servizio.

6. Spese di giustizia e debiti pregressi

Nell'ambito dell'analisi della gestione del Ministero della giustizia, le spese di giustizia ed i debiti pregressi formano da tempo oggetto di specifica attenzione nelle Relazioni della Corte, la quale non ha mancato di rilevare che i due temi sono in realtà connessi, atteso che la tendenza all'aumento delle prime, in presenza di risorse finanziarie insufficienti, rappresenta

uno dei principali fattori dell'aumento dei secondi.

In effetti le spese di giustizia sono caratterizzate dall'afferire direttamente allo svolgimento della funzione-giustizia, e pertanto dalla sostanziale incomprimibilità da parte dell'Amministrazione, pur nella loro eterogeneità; vanno infatti tra esse annoverate le spese funzionali allo svolgimento dei giudizi penali anticipate dallo Stato, quelle per intercettazioni telefoniche relative ad indagini in corso, le indennità corrisposte ai magistrati onorari, ecc.

I debiti pregressi d'altra parte - costantemente presenti in questa Amministrazione per importi superiori a quelli normalmente riscontrabili per i Ministeri – a loro volta derivano appunto dalla situazione summenzionata, ovvero dall'impellenza di spese cui non è possibile fare integralmente fronte mediante le risorse stanziate.

Per vero, vanno registrate anche spese di giustizia derivanti dall'anomala durata dei giudizi che contraddistingue – come s'è visto – la situazione italiana. Dall'entrata in vigore della cosiddetta "legge Pinto" (legge n. 89/2001), la quale ha stabilito l'obbligo dello Stato di corrispondere un'equa riparazione a chi subisce i tempi "non ragionevoli" di un processo (secondo la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1955, assunta quale norma di rinvio), si è così instaurato un contenzioso in costante aumento, costato all'Amministrazione, dal 2003 al 2007, 49,8 milioni, di cui 17,9 solo nel 2006.

Il trend di crescita è continuato anche nel 2008, con 7.296 ricorsi proposti contro il Ministero, contro i 6.122 dell'anno precedente. In più, anche in questo caso i fondi all'uopo stanziati si sono rivelati insufficienti, il che ha contribuito all'accumulo di nuovi debiti pregressi. Ciò, inoltre, evidentemente, comporta il sorgere di ulteriori obbligazioni dell'Amministrazione per interessi e rivalutazione, oltre al costo delle parcelle dovute all'Avvocatura dello Stato.

La materia del contenzioso da ritardata giustizia rappresenta peraltro la conferma di quanto più volte osservato circa la limitata possibilità, per il Ministero, di intervenire nella soluzione di questo tipo di problemi, essenzialmente legati allo svolgimento dell'attività giurisdizionale e ad un assetto organizzativo degli Uffici giudiziari che in molti casi rende problematico l'accertamento di responsabilità individuali. E', peraltro, da rilevare che nell'applicazione della legge non è infrequente il verificarsi di fenomeni distorsivi tali da moltiplicare la presentazione dei ricorsi.

Senza dubbio, tuttavia, l'azione dell'Amministrazione per migliorare il supporto all'attività giurisdizionale, in particolare, incrementando l'informatizzazione dei procedimenti, può contribuire alla soluzione (anche) di questo problema.

Una delle voci più rilevanti tra le spese di giustizia è quella relativa alle intercettazioni telefoniche, in costante aumento dal 2003 al 2005.

Nel 2006, come osservato nella passata Relazione, la tendenza si era invertita, con una notevole diminuzione, che appariva confermata per il 2007 – pur in misura assai più contenuta - dai dati parziali allora in possesso dell'Amministrazione. Il dato definitivo del 2007 attesta infatti un leggero calo della spesa rispetto all'anno precedente. La tabella n. 2 mostra appunto l'evoluzione della spesa in questione nel triennio 2005-2007.

Tabella 2

Spese per intercettazioni telefoniche

(in valori assoluti)

Costi e fatture emesse	2005	2006	2007	Variazione importi totali 2005 e 2006 in %	Variazione importi totali 2006 e 2007 in %
Per intercettazioni	53.800.413,24	38.487.564,70	34.996.020,06	-28,46	-9,07
Per tabulati	20.991.305,01	8.971.167,62	9.283.757,79	-57,26	3,48
Per noleggio apparati	233.544.389,75	181.674.361,80	182.616.116,92	-22,21	0,52
Totale	**308.336.108,00**	**229.133.094,12**	**226.895.894,77**	**-25,69**	**-0,98**

Dati tratti dalla relazione al Parlamento sullo stato della giustizia per l'anno 2008.

La quota di spesa maggiore (nel 2007, circa 183 milioni su un totale di circa 227), riguarda il noleggio degli apparati utilizzati per le intercettazioni. La riforma disegnata dalla legge finanziaria 2008 più sopra menzionata, secondo cui dovrà essere realizzato un unico sistema di intercettazioni a livello nazionale, sembra quindi andare nella giusta direzione. Per un giudizio più compiuto è tuttavia necessario attendere la messa in atto delle suddette previsioni normative.

Merita rilevare – ribadendo quanto osservato nella precedente Relazione – che il sistema di erogazione delle spese di giustizia è stato profondamente modificato dal DL n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, il quale ha innovato nei confronti del d.P.R. n. 115/2002. Secondo quest'ultima norma, gli Uffici giudiziari provvedevano al pagamento delle spese in questione per mezzo degli uffici postali, su ordine dell'Ufficio giudiziario competente, e con imputazione sul corrispondente capitolo dello stato di previsione del Ministero della giustizia.

Le spese così effettuate erano poi rendicontate e trasmesse ai funzionari delegati del Ministero, presenti presso Corti d'appello e Procure generali nel numero complessivo di 56.

Per contro, il ricordato DL n. 223/2006 – mantenendo il precedente sistema esclusivamente per le spese relative alle notifiche nei procedimenti penali – ha per il resto stabilito che ai pagamenti in discorso si provveda secondo le ordinarie procedure di contabilità dello Stato.

Conseguentemente, l'attribuzione dei pagamenti stessi (nell'ordine di diverse centinaia di migliaia per anno) spetta ora ai suddetti funzionari delegati. Tutto ciò ha evidentemente causato notevoli difficoltà organizzative, per l'insufficienza del numero dei funzionari addetti, e quindi ritardi nell'erogazione delle spese. Questi ultimi, peraltro, sono altresì dovuti al manifestarsi anche in questo caso del ricorrente problema dell'insufficienza degli stanziamenti.

La descritta riforma finisce così per alimentare, in assenza di adeguate misure organizzative, il contenzioso nei confronti dell'Amministrazione, con le relative negative conseguenze sul piano finanziario.

Va tuttavia rilevato come il nuovo sistema abbia per altro verso contribuito alla semplificazione della contabilità del Ministero, propiziando la sostanziale eliminazione di vari capitoli relativi alle spese di giustizia, aggiuntivi rispetto all'originario capitolo n. 1360 ed al capitolo n. 1362, relativo alle indennità spettanti ai magistrati onorari, e destinati in pratica esclusivamente a consentire le regolazioni debitorie necessarie al ripiano delle anticipazioni

degli anni precedenti.

I flussi finanziari relativi ai capitoli in questione sono riportati, nella serie storica relativa agli ultimi quattro esercizi, nelle successive tabelle.

Tabella 3

CAP 1360: "Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionari, giudici popolari, periti, testimoni, custodi, ufficiali ed agenti addetti alle sezioni di polizia giudiziaria e diverse - ivi comprese quelle relative alla Direzione nazionale ed alle Direzioni distrettuali antimafia per le attività di cui all'articolo 371-*bis* del codice di procedura penale, per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Trasferte alla magistratura onoraria. Spese inerenti all'estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere ed alla traduzione per obbligo assunto con convenzione internazionale, di atti giudiziari in materia civile provenienti dall'estero. Spese per la notificazione di atti nelle materie civile ed amministrativa su richiesta del pubblico ministero, di una Amministrazione dello Stato, di una parte ammessa al gratuito patrocinio o di uno Stato estero non recuperabile con le spese di giustizia".

(in migliaia)

Anno	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2005	466.151	484.851	442.598	240.052
2006	684.801	684.801	531.202	344.706
2007	584.633	589.633	729.282	131.558
2008	484.801	508.501	551.201	8.994

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Tabella 4

CAP 1361: "Somme dovute per l'estinzione delle anticipazioni effettuate per le spese di giustizia da Poste Italiane S.p.A., nonché per imposte relative ad esercizi pregressi".

(in migliaia)

Anno	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2005	0	0	207.463	169.378
2006	0	0	29.410	0
2007	0	0	66.420	28.122
2008	0	0	27.873	0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Tabella 5

CAP 1362: "Indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, ai giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari comprensive degli oneri sociali e dell'IRAP a carico dello Stato".

(in migliaia)

Anno	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2005	137.320	137.320	119.698	101.242
2006	137.320	137.320	138.292	97.213
2007	137.320	137.320	184.135	28.769
2008	137.320	147.320	167.206	7.296

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Al riguardo, deve ricordarsi che il ripetuto DL n. 223/2006 ha ridotto lo stanziamento per le spese di giustizia previsto per il 2006, pari a circa 684 milioni, di 100 milioni per il 2007 e di 200 milioni a decorrere dal 2008. Pertanto, lo stanziamento per il 2008 è stato di 484.800 milioni, su cui hanno ulteriormente operato, per circa 78 milioni, gli accantonamenti previsti dall'art. 1, comma 507, della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007).

Va poi registrata l'utilizzazione, esclusivamente in termini di cassa, del capitolo n. 1361, al fine dell'estinzione di pendenze debitorie nei confronti di Poste Italiane S.p.A., in relazione a spese da quest'ultima anticipate per notifiche nei procedimenti penali, per le quali, come si è visto, è stato mantenuto il precedente sistema di pagamento.

Tuttavia, non sembra che la ricordata riforma del sistema di pagamento delle spese di giustizia abbia inciso sulla sostanza del problema. Al contrario, in corrispondenza con la riduzione degli stanziamenti, il debito gravante sul cap. n. 1360 è aumentato in modo esponenziale, passando da circa 80 milioni (rilevati fino a tutto il 2007 con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in data 31 dicembre 2008, ricognitivo dei debiti pregressi delle Amministrazioni centrali dello Stato) agli attuali 270, secondo le informazioni fornite dall'Amministrazione. Di tale importo, circa 235 milioni afferiscono a spese liquidate con provvedimenti degli Uffici giudiziari e *lato sensu* riconducibili allo svolgimento dei processi (intercettazioni telefoniche, consulenze, perizie, gratuito patrocinio, ecc.), mentre il resto riguarda somme anticipate da Poste Italiane S.p.A. per le notifiche penali, come si è visto.

L'Amministrazione, dopo aver già domandato nel corso del 2008 integrazioni di stanziamenti sul capitolo in questione, ha ora richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) uno stanziamento straordinario di 270 milioni, nella prospettiva dell'effettuazione di un riconoscimento di debito per tale ammontare.

In conclusione, non può che ribadirsi quanto già più volte osservato: il problema dei debiti pregressi del Ministero (di cui le spese di giustizia costituiscono una delle principali fonti) potrà essere avviato a soluzione attraverso un'adeguata riconsiderazione delle esigenze funzionali degli Uffici giudiziari e delle connesse conseguenze finanziarie.

Nel successivo paragrafo, dedicato all'Amministrazione penitenziaria, sono poi trattate problematiche specifiche di quel settore, che hanno condotto all'incremento della posizione debitoria in relazione a capitoli di spesa afferenti tale materia.

Peraltro, va dato atto al Ministero – come già nella passata Relazione – delle azioni intraprese per la razionalizzazione della spesa; devono infatti ricordarsi al riguardo il maggior ricorso alle convenzioni Consip per le forniture di materiale, il rilevante risparmio (circa un milione di euro) conseguito attraverso l'informatizzazione del Bollettino Ufficiale del Ministero, oltre ad iniziative cui è fatto cenno specificamente nel paragrafo successivo, quale l'installazione di pannelli solari per il riscaldamento degli Istituti penitenziari.

Nonostante ciò, peraltro, la situazione debitoria dell'Amministrazione permane molto pesante.

Dai dati dalla stessa forniti, risulta un'esposizione del Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria e del Dipartimento giustizia minorile di circa 33,9 milioni, specificata, con riferimento ai singoli capitoli di spesa, nella seguente tabella n. 6, la quale mostra altresì la comparazione con la situazione debitoria relativa al 2007, come individuata dal ricordato d.m. 31 dicembre 2008 (ulteriori considerazioni concernenti in particolare il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria sono contenute nel successivo paragrafo, a quest'ultima dedicato).

Tabella 6

Debiti pregressi

(in valori assoluti)

Capitolo	Descrizione delle spese	Situazione 2008	Situazione al 31/12/07(DM MEF del 31/12/08)
1451	Spese per acquisto di beni e servizi (utenze e canoni, cancelleria, GU, manutenzione, spese postali, spese d'ufficio, noleggio mezzi di trasporto, rimozione rifiuti)	28.112.875,81	31.550.827,00
2061	Spese per acquisto di beni e servizi (missioni, locazioni, manutenzione immobili, canoni, spese di funzionamento, gestione mezzi di trasporto)	2.229.758,64	4.033.922,00
2131	Spese per l'accoglimento ed il mantenimento dei minori soggetti a provvedimento giudiziario	352.419,33	
2134	Spese per l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria minorile per il collocamento in comunità e centri diurni	2.991.925,08	
2135	Spese per gli interventi per i minori tossicodipendenti, tossicofili, portatori di patologie psichiche	311.812,00	
Totale		**33.998.790,86**	**35.584.749,00**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati dell'Amministrazione.

Ai suddetti importi va inoltre aggiunta l'ulteriore somma di 91.466,89 euro relativa a spese insolute del Dipartimento giustizia minorile, afferenti l'informatica ed il personale, oltre a spese in conto capitale.

A riprova di quanto sopra osservato, la situazione debitoria dell'Amministrazione, in molti casi peggiorata rispetto al precedente esercizio, risulta in vari altri alleggerita.

Parte dei debiti esistenti potrà comunque essere estinta mediante il ricorso al fondo all'uopo istituito dall'art. 1, comma 50, della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006), essendo in corso di emanazione il relativo decreto di riparto del Ministro dell'economia e delle finanze.

7. Amministrazione penitenziaria

Il campo dell'Amministrazione penitenziaria è quello più caratterizzato dall'incidenza delle attività di carattere amministrativo su quelle di natura giurisdizionale, e pertanto, alla stregua delle superiori osservazioni, il ruolo svolto dal Ministero vi assume particolare rilevanza. Peraltro, anche in questo caso la situazione in cui l'Amministrazione si trova ad operare viene in gran parte determinata da fattori esogeni.

Il numero massimo di detenuti compatibile con le attuali strutture del nostro sistema carcerario è di circa 63.000 unità, in cui viene già considerato un aumento del 50 per cento dei posti corrispondenti ad una ripartizione ottimale dei reclusi, così da raggiungere la cosiddetta "capienza tollerabile".

Nel luglio 2006, il suddetto limite era quasi stato toccato, atteso che il numero dei detenuti era di circa 62.000. A seguito dell'indulto approvato dal Parlamento, tale numero era sceso, nel settembre 2006, a 38.326. Tuttavia, nel gennaio 2008, la popolazione carceraria era già di oltre 48.000 unità, con un aumento medio di circa 700 unità al mese. Nel maggio 2008 il numero dei reclusi superava i 52.000, mentre nel dicembre dello stesso anno si sono registrate

ben oltre 58.000 presenze. La situazione sta quindi rapidamente tornando a quella esistente nel 2006.

Problemi specifici presenta poi il tema dei detenuti minorenni. A parte le intuibili difficoltà di ordine logistico-amministrativo derivanti dal fatto che oltre la metà di essi sono attualmente stranieri (e dalla generale, rilevante incidenza della tossicodipendenza), si registra una leggera diminuzione degli ingressi di minori nelle strutture detentive, e per converso un aumento degli ingressi presso le Comunità cui gli stessi vengono affidati.

Ciò ha comportato la lievitazione delle relative spese di mantenimento, con accumulo di debiti a carico dell'Amministrazione. Nella precedente tabella n. 6 figurano appunto, tra i capitoli di spesa del Ministero gravati da debiti pregressi, il n. 2131 ed il n. 2134, relativi alle spese per il mantenimento dei minori presso strutture esterne.

Il gravissimo problema dell'esorbitanza del numero dei detenuti si pone sotto diversi profili (messa a parte la materia dell'edilizia carceraria, che verrà trattata specificamente più avanti): da un canto, richiede interventi mirati sulla gestione delle strutture carcerarie, dall'altro postula necessariamente un aumento delle spese legate al mantenimento, in senso lato, dei reclusi.

Sotto il primo aspetto, si registrano iniziative dell'Amministrazione volte a limitare l'ingresso in carcere per permanenze molto brevi (ad esempio, attraverso la rigorosa applicazione della normativa che prevede l'utilizzazione delle camere di sicurezza delle forze di polizia per la custodia degli arrestati in flagranza di reato), ed alla destinazione di alcuni istituti di pena alle permanenze di breve periodo, particolarmente frequenti nel caso di detenuti extracomunitari condannati a pene di durata inferiore ai tre anni, attesa la limitazione dell'accesso di tali soggetti alle misure alternative, alla stregua della normativa vigente.

Sotto il secondo, l'azione dell'Amministrazione per contenere e razionalizzare le uscite – di cui, come per il passato esercizio, si darà atto più in dettaglio – trova anche in questo caso il limite della sostanziale incomprimibilità, per ragioni intuitive, di spese pur formalmente inserite tra i consumi intermedi (a parte la generale riduzione di risorse derivante, anche per le spese in questione, dagli accantonamenti previsti dall'art. 1, comma 507, della legge n. 296/2006).

Emblematica appare al riguardo la situazione del capitolo n. 1761, relativo alle spese per il mantenimento dei detenuti, ma attraverso il quale di fatto viene assicurata la gran parte della gestione degli istituti penitenziari, ovvero le forniture di luce, acqua, riscaldamento, ecc.). La posizione debitoria gravante su detto capitolo, che già nel passato esercizio (come rilevato dal più volte citato d.m. 31 dicembre 2008) si era attestata a circa 108 milioni, nonostante lo stanziamento iniziale fosse stato integrato, resta sostanzialmente immutata alla fine del 2008 (esercizio in cui si registra una riduzione dello stanziamento di circa 34 milioni, compensata peraltro da successive integrazioni per circa 39 milioni), a causa della mancata totale estinzione dei debiti di esercizi anteriori, oltre che del ricordato rilevante aumento del numero dei reclusi.

In effetti, a fronte di uno stanziamento di competenza di circa 176 milioni (dei quali peraltro solo 148 erano effettivamente disponibili, a seguito degli accantonamenti ex art. 1, comma 507, legge finanziaria 2007), i costi di gestione relativi al 2008 sono stimabili in circa 200 milioni.

Le richieste, formulate dall'Amministrazione al MEF, di prelevamenti dal Fondo per l'estinzione dei debiti pregressi di cui alla legge n. 266/2005, al fine di estinguere la posizione debitoria afferente il capitolo in questione, potranno essere accolte compatibilmente con le esigenze complessive.

Rilevante risulta altresì la posizione debitoria relativa alla spesa per il mantenimento degli

imputati tossicodipendenti agli arresti domiciliari presso comunità terapeutiche, ammontante attualmente a circa cinque milioni.

Vanno al riguardo registrate varie iniziative dell'Amministrazione.

Sono state emanate direttive ai Provveditorati regionali nel senso dell'accentramento presso di essi dei contratti di fornitura e della scelta prioritaria di immobili appartenenti al demanio o al patrimonio dello Stato nell'ipotesi di rinnovo di contratti di locazione afferenti sedi di uffici dell'Amministrazione. Nonostante ciò, peraltro, il capitolo relativo (n. 1671) - pur interessato da un'integrazione dello stanziamento originario di 12 milioni, prelevati dal Fondo per le spese di funzionamento del Ministero - risulta tra quelli a carico dei quali permane una posizione debitoria.

E' altresì proseguito l'impulso alla realizzazione e sviluppo delle lavorazioni penitenziarie per la produzione dei manufatti cosiddetti di "casermaggio" (biancheria e vestiario dei detenuti ed arredi delle celle), cercando di programmare la produzione in correlazione con la previsione di apertura o ripristino di Istituti.

Sono stati completati i primi due impianti di pannelli solari presso Istituti penitenziari a Roma ed a Terni, ed altri impianti sono in corso di realizzazione, con conseguenti risparmi sulle spese per le forniture energetiche.

Deve essere infine ricordato che la legge finanziaria 2008 (legge n. 244/2007), all'art. 2, comma 283, ha previsto l'emanazione di un dPCM con cui dovevano essere individuate modalità e criteri per il trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale della materia della sanità penitenziaria. Emanato detto provvedimento in data 1° aprile 2008 ed entrato in vigore il successivo 30 giugno, a decorrere da tale data nelle Regioni a statuto ordinario le funzioni trasferite sono assicurate dalle ASL, e le corrispondenti risorse trasferite al Fondo sanitario nazionale (nelle Regioni a statuto speciale permane invece la competenza del Ministero, essendo stato demandato il passaggio delle funzioni a norme regionali di attuazione, non ancora emanate).

8. Edilizia carceraria

In materia di edilizia penitenziaria, la competenza del Ministero riguarda la manutenzione e ristrutturazione degli Istituti esistenti, mentre la realizzazione di nuovi edifici è di pertinenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; peraltro, l'attuale assetto delle competenze richiederebbe un più incisivo coordinamento tre le due Amministrazioni.

A tale riguardo, va ricordato che la legge finanziaria 2008 prevede, sui relativi capitoli dello stato di previsione del Ministero della giustizia, uno stanziamento di 130 milioni per il 2008 e 100 milioni per il 2009, ai fini del rifinanziamento del Fondo unico per l'edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile, le cui attività interessano il programma 1 della missione Giustizia.

Al fine di contribuire alla soluzione del drammatico problema del sovraffollamento delle carceri, il Ministero ha intrapreso un'attività, riguardante comprensori penitenziari preesistenti, di ristrutturazione di sezioni non utilizzate e di ampliamento di corpi di fabbrica, con conseguenti risparmi tanto in termini di risorse finanziarie impiegate che di personale.

Tale attività ha prodotto, nel 2008, un totale di 1.610 nuovi posti.

Va in generale osservato che gli Istituti attualmente in funzione sono stati in gran parte costruiti in epoca remota (molti addirittura tra il 1200 ed il 1500), e, nella maggioranza, nel secolo scorso.

La realizzazione di edifici carcerari da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, già prevista da leggi precedenti, è stata riavviata a seguito dello stanziamento all'uopo disposto dalla legge n. 388/2000 (legge finanziaria 2001). Al riguardo, la legge finanziaria 2008 (legge n. 244/2007) ha stanziato 70 milioni per il triennio 2008-2010, successivamente ridotti a 15 milioni dalla legge n. 126/2008, per l'avvio di un programma straordinario di edilizia penitenziaria, al fine di fronteggiare la relativa emergenza.

E' stato ad oggi assicurato il finanziamento del primo lotto per otto delle venticinque opere attualmente programmate, mentre è prevista la realizzazione di nuovi Istituti a Trento e Bolzano, con fondi delle rispettive Provincie autonome.

L'incremento complessivo di capienza previsto è di 1.386 nuovi posti.

9. Considerazioni conclusive

Anche nella presente Relazione la Corte deve ribadire le principali osservazioni formulate per gli ultimi esercizi. Invero, come si è più volte ripetuto, le peculiarità delle attività svolte dal Ministero della giustizia rendono senza dubbio particolarmente arduo il compito di ridurre talune delle spese dallo stesso erogate.

La sostanziale diretta inerenza di gran parte delle spese cosiddette "di giustizia" – pur classificate nel bilancio come non obbligatorie – allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali implica, infatti, la loro effettiva incomprimibilità da parte degli uffici amministrativi. Discorso in parte analogo va fatto per una serie di spese apparentemente riconducibili ad attività squisitamente amministrative, ma in realtà meramente esecutive di funzioni giurisdizionali necessarie a complemento delle suddette funzioni, e comunque essenziali per l'ordine sociale di uno Stato (ad esempio, la gestione delle carceri).

Per quanto riguarda le spese di giustizia, la cui origine attiene allo sviluppo stesso del processo, la relativa spesa è direttamente disposta dall'autorità giurisdizionale, su cui, evidentemente, l'Amministrazione non ha alcuna influenza. Restano fermi, d'altro canto, taluni spazi di contenimento della spesa rimessi alle opportune valutazioni degli uffici giudiziari.

La soluzione dei cennati problemi non sembra consistere (con la rilevante eccezione delle spese attinenti ai risarcimenti in base alla "legge Pinto") tanto nella riduzione dei tempi dei giudizi, quanto nella modifica di norme procedurali e di gestione del lavoro dei magistrati.

Ciò non vuol dire, ovviamente, che l'azione dell'Amministrazione volta appunto, per quanto di propria competenza, ad accorciare la durata dei processi, non abbia rilevanza. Al contrario, tale azione (di cui è detto nei paragrafi precedenti, e che si è sostanziata particolarmente nell'incremento dell'informatizzazione delle attività giudiziarie) acquista un ruolo fondamentale nel restituire efficienza alla funzione-giustizia, la quale, oltre ad essere essenziale per l'esistenza di una società civile, riveste altresì, come si è detto, grande importanza per lo sviluppo del sistema economico.

In generale, tuttavia, la menzionata particolare situazione del Ministero fa sì che – fermo l'attuale livello degli stanziamenti – non sia possibile far fronte alle indefettibili. spese di funzionamento, ed in particolare alle più volte ricordate spese di giustizia.

Ora, come si è visto, l'ammontare complessivo delle risorse stanziate per la giustizia per il 2008 risulta diminuito, sia pur di poco, rispetto al precedente esercizio, mentre sono stati, a partire dal 2006, mediante specifici provvedimenti legislativi, in particolare ridotti, appunto, gli stanziamenti destinati alle spese di giustizia.

La conseguenza di tutto ciò è stato il puntuale, rilevantissimo, aumento dell'ammontare

dei debiti accumulati dall'Amministrazione, particolarmente eclatante proprio con riguardo a tali ultime spese (pur se, verosimilmente, il relativo importo segnalato dal Ministero per l'anno 2007 risultava relativamente modesto a causa dei ritardi nei pagamenti indotti dall'introduzione del nuovo sistema previsto dal DL n. 223/2006), ma assai pesante, altresì, in ordine al complesso dei consumi intermedi.

I pur apprezzabili sforzi compiuti dall'Amministrazione stessa per razionalizzare la spesa in questione – di cui si dà atto nel testo della Relazione – non appaiono idonei ad incidere in modo decisivo su questa realtà.

Un passo nella giusta direzione (a parte, naturalmente, l'incremento delle risorse stanziate per il Ministero) potrebbe essere rappresentato dall'utilizzo dei fondi che, auspicabilmente, affluiranno nel bilancio statale grazie alla messa in opera delle ricordate, recenti misure di riordino della riscossione di quelle somme (derivanti da sequestri penali, confische, ecc.), le quali, in un certo senso, rappresentano "l'altra faccia della medaglia" rispetto alle spese di giustizia.

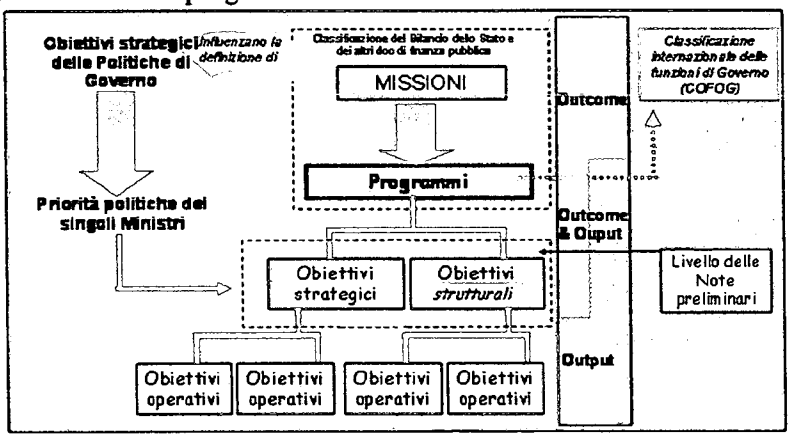
PAGINA BIANCA

Difesa

1. La programmazione della Difesa e le analisi del controllo strategico.
2. Le innovazioni organizzative: *2.1. La Codificazione nell'ottica della semplificazione amministrativa.*
3. La nuova classificazione del bilancio per politiche-missioni e programmi – Analisi finanziaria: *3.1. Rappresentazione delle politiche, loro ripartizione in missioni e programmi.*
4. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche: *4.1. Il "Fondo-scorta" e le contabilità speciali; 4.2. I capitoli-fondo e le loro problematiche; 4.3. Le riassegnazioni; 4.4 La reiscrizione dei residui perenti; 4.5. Gli accantonamenti.*
5. L'internalizzazione dei servizi – *insourcing*.
6. Le nuove opzioni per l'autofinanziamento dell'Amministrazione - in particolare: le problematiche inerenti la permuta di materiali e di servizi nel contesto disegnato dall'art. 14-*bis*, p. 2 del DL 112/2008, convertito con Legge n. 133/2008: *6.1. Situazione delle dismissioni immobiliari.*
7. I programmi di armamento nel contesto della nuova classificazione del bilancio: *7.1. JSF (Joint Strike Fighter); F35 Lightning II - Direzione degli armamenti aeronautici; 7.2. Programma sommergibili di nuova generazione u212a – 2ª serie - Direzione armamenti navali; 7.3. Veicolo Blindato Medio "Freccia" (VBM) 8x8 - Direzione degli armamenti terrestri;* 7.3.1. Direzione di programma Forza NEC - Direzione degli armamenti terrestri; *7.4. Programma SICRAL 1B - Direzione per le telecomunicazioni aerospaziali.*
8. L'interoperabilità dei sistemi di comunicazione, la compensazione dei costi affrontati ed i rendimenti attesi.
9. Programma "missioni militari di pace".
10. La *governance* del sistema industriale della Difesa e le esigenze di uniformità organizzativa: *10.1. I risultati dell'Agenzia Industrie-Difesa.*
11. L'impatto della "missione 32" sul bilancio della Difesa.
12. Considerazioni conclusive.

1. La programmazione della Difesa e le analisi del controllo strategico

Le Note preliminari e la Direttiva ministeriale sull'attività amministrativa e sulla gestione, sono elaborate nell'ambito del cosiddetto "processo integrato di programmazione strategica e finanziaria", che, per l'anno 2008, è stato avviato con l'atto di indirizzo del Ministro emanato nel mese di marzo 2007. In aderenza ai criteri indicati nella circolare n. 21 del 5 giugno 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze, l'intero stato di previsione della spesa è stato espresso, per la prima volta, anche in termini di obiettivi[1], opportunamente raccordati agli elementi di dettaglio della struttura del bilancio per la gestione ed a quelli caratterizzanti gli aggregati tecnico finanziari utilizzati internamente. In tale ambito, è stato necessario, adottare talune specifiche soluzioni che integrano e non modificano nella sostanza il "modello di riferimento" definito dal MEF-R.G.S., secondo cui gli obiettivi strategici/strutturali vanno definiti nell'ambito di un unico programma di bilancio.



In particolare, nella realtà della Difesa, gli obiettivi possono risultare trasversali rispetto alle articolazioni del bilancio e richiedere pertanto l'impiego di risorse anche facenti capo a più programmi. La maggior parte di tali obiettivi, infatti, attiene al *core business* dello strumento militare ovvero alla generazione di quell'*output* operativo, che per sua natura, richiede la combinazione sinergica di molteplici "fattori produttivi" localizzati, secondo una logica funzionale, all'interno delle strutture tecnico-operative e tecnico-amministrative che caratterizzano l'organizzazione.

E' interessante notare, al riguardo, come, la Difesa abbia ormai percepito l'esigenza di trovare un punto di equilibrio tra la "strategia" che connota la sua operatività tecnica e l'esigenza di realizzare una valida programmazione che non sia essa stessa continuamente condizionata al mutamento delle esigenze strategiche. Non va oltretutto sottovalutato che va sempre assicurato un collegamento funzionale tra programmi di bilancio, capitoli di spesa, strutture organizzative e sistemi gestionali.

---

[1] La filiera degli obiettivi 2008 è stata articolata in obiettivi strategici/strutturali, obiettivi operativi e programmi operativi. L'insieme degli obiettivi operativi e dei discendenti programmi operativi, fasi, indicatori, che sottende ciascun obiettivo strategico costituisce il Piano d'azione quale "strumento che assicura lo stretto collegamento tra obiettivo strategico, azioni necessarie al suo conseguimento ed obiettivi operativi associati alle azioni" (cfr Direttiva PCM del 12 marzo 2007).

Questo punto di equilibrio si è sostanzialmente individuato, nell'allineamento dei programmi di bilancio con la filiera degli obiettivi, nel secondo livello di questa, che corrisponde agli obiettivi operativi che rappresentano le "azioni" che ciascuna struttura organizzativa interna pone in essere per conseguire una determinata strategia.

Per quanto attiene, in particolare, alla definizione degli obiettivi come strategici, ovvero strutturali o di miglioramento, per il 2008, sia la Nota preliminare che la Direttiva qualificano alcuni obiettivi come strutturali fermo restando che sotto il profilo della relativa filiera e del monitoraggio sono articolati, gestiti ed analizzati alla stregua di quelli strategici.

Al riguardo, si pone in sostanza la questione se i veri e propri obiettivi "strategici" debbano aver riguardo, nell'ambito del processo integrato di programmazione strategica e finanziaria, alla rilevanza politica esterna e presentino, quindi, diretta attinenza con le missioni/priorità del programma di Governo o con specifici provvedimenti normativi, con la conseguenza di ritenere "strutturali o di miglioramento" quelli la cui rilevanza politica rimane confinata internamente all'Amministrazione.

Dal punto di vista operativo, il processo "integrato" di programmazione strategica e finanziaria risulta molto complesso ed articolato tale da richiedere fin dal suo avvio, l'informatizzazione dell'intera filiera.

L'evoluzione del sistema è quindi fortemente legata all'implementazione del SIV 2 il sistema informativo di vertice che è collegato al SECIN (ben più problematico è il suo collegamento con l'amministrazione territoriale) e consente, quindi di condurre, in forma integrata, entrambi i processi (programmazione strategica e finanziaria) ai vari livelli di dettaglio della struttura organizzativa, permettendo la costante correlazione degli aggregati finanziari elementari (capitoli/articoli di spesa) con il terzo livello della filiera degli obiettivi ovvero i programmi operativi.

Ciò consente, tra l'altro, di elaborare in maniera "automatizzata" e con differenti prospettive l'intera documentazione "tecnica" sia ai fini interni del controllo sia a supporto delle Note preliminari e della Direttiva generale, rapporto di *performance*. Ulteriori implementazioni, in fase avanzata, riguardano la correlazione degli elementi di *budget* con i vari livelli della filiera degli obiettivi.

Analisi dei più significativi indicatori gestionali

Con l'introduzione del ciclo integrato di programmazione strategica e finanziaria è stato parallelamente avviato un percorso di analisi e costruzione di un appropriato sistema di indicatori che, per il 2008, ha riguardato principalmente i seguenti elementi:

a) volumi finanziari[2];
b) operatività dello strumento[3];

---

[2] Relativamente al punto a), gli indicatori individuati possono essere ricondotti, sostanzialmente, a due tipologie:

- la prima, di tipo "codificata", si basa, ai vari livelli di articolazione della filiera degli obiettivi, sui principali parametri tecnici attraverso cui viene tradizionalmente rappresentato l'andamento gestionale della spesa (assegnato, rimodulato, impegnato, pagato);
- la seconda, invece, di tipo macro, si basa sulla qualificazione economica della spesa e sulla natura degli aggregati tecnico finanziari interni.

[3] Per quanto concerne l'*output* operativo (punto b)), sono stati individuati ed alimentati specifici indicatori che consentono, in relazione alla natura di ciascuna componente ed a tre specifiche tipologie di obiettivi (*Homeland defence security, turnover* nelle missioni fuori area, Nato/Ue/Onu) di rilevare le *performance* realizzate in termini di risultato evidenziando altresì il *gap* capacitivo generato dal volume di risorse finanziarie allocate rispetto a differenti parametri di operatività.

c) rischi di insolvenza organizzativa (*rating* organizzativo)[4].

I risultati che emergono dal monitoraggio del SECIN

Nella "Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2008", emanata dal Ministro della difesa il 7 gennaio, il ciclo di programmazione strategica e formazione di bilancio per l'esercizio è stato sviluppato su quattro pilastri:

• ***funzionamento dello strumento*** militare secondo gli *standard* di preparazione ed interoperabilità delle Forze e dei mezzi con i Paesi alleati, per l'espletamento delle diverse missioni sia in territorio nazionale che all'estero;

• ***ammodernamento dello strumento militare*** per mantenere lo *standard* tecnologico al passo con i Paesi alleati, in grado di garantire all'Italia sistemi efficienti, moderni ed integrabili;

• ***razionalizzazione del modello organizzativo***, al fine di continuare nell'opera di riorganizzazione delle strutture e dei comandi della Difesa per renderli compatibili con le risorse disponibili e migliorare il rapporto costo/efficacia degli oneri di funzionamento;

• ***miglioramento della governance*** al fine di accrescere le capacità di direzione, di valutazione delle *performance,* di controllo della spesa e dei costi operando al contempo una rivisitazione qualitativa dei processi.

Dalle indicate priorità politiche discende il quadro complessivo degli obiettivi da realizzare e delle relative previsioni di spesa, composto da 14 obiettivi strategici (OBS) suddivisi in 53 obiettivi operativi (OBO) e 496 programmi operativi (PO).

Analisi generale delle rimodulazioni finanziarie

Nel corso dell'esercizio, sono intervenute rimodulazioni finanziarie che si sono riverberate sull'assetto degli obiettivi.

L'incremento nominale delle risorse allocate sugli obiettivi è pari a 23.311 milioni di euro, rispetto agli stanziamenti iniziali di 21.132 milioni di euro ed è sostanzialmente riconducibile (essendo marginale l'impatto delle rimodulazioni imputabili alle fisiologiche dinamiche tecnico-finanziarie come riassegnazioni, accertamento residui, etc.) al trasferimento da parte del MEF delle risorse relative al finanziamento delle missioni "fuori area", che, appunto, dal bilancio del MEF, secondo i meccanismi che verranno evidenziati nella parte specifica della presente relazione, vengono trasferite ai capitoli di bilancio dei C.R.A. di Forza armata.

E' tuttavia doveroso segnalare come il livello del bilancio disponibile sia stato in realtà inferiore. Infatti, fra gli stanziamenti nominali risultano le risorse accantonate ai sensi dell'articolo 1 comma 507 della Finanziaria 2007.

Dette risorse, che ammontano a circa 588 milioni di euro, non sono mai state rese disponibili, determinando, quindi, in concreto, una decurtazione del bilancio reale.

---

[4] L'ultimo aspetto (punto c)) fa riferimento ad un *set* di indicatori finalizzati al monitoraggio di specifici nodi di criticità che come dettagliatamente descritti nella Nota preliminare allo stato di previsione della spesa e nella Direttiva 2008 possono minare i fondamenti dell'organizzazione (debiti, livello delle scorte, *gap* manutentivi, ecc.). In tal senso, l'analisi di tale tipologia di indicatori (*rating* organizzativo), integra quella specifica del controllo strategico tradizionale.

Ai suddetti 588 milioni di euro vanno aggiunti 105 milioni di euro "iscritti" in bilancio ma di fatto "accantonati" perché correlati, ai fini della "disponibilità", al gettito TFR, in esito a quanto previsto dall'articolo 1 comma 758 della Finanziaria 2007 e successive modifiche ed integrazioni.

Il divario riscontrabile fra impegni e stanziamenti rappresentato da un indice generale di realizzazione finanziaria (calcolato come rapporto fra impegni e stanziamenti finali) appare pertanto, parzialmente indotto da tali aspetti.

In pratica, quindi, non si sono rilevate variazioni "sensibili" rispetto agli stanziamenti iniziali.

Ciò nonostante, dette rimodulazioni hanno portato ad un incremento del totale previsto per ciascun programma di bilancio, con l'eccezione di quelle relative ai "Servizi istituzionali generali dell'Amministrazione". (La "missione 32" della quale si parla specificamente in relazione).

Per quanto concerne il riepilogo delle risorse assegnate a ciascun obiettivo strategico, le rimodulazioni hanno determinato, rispetto agli stanziamenti iniziali, un lieve aumento delle cifre allocate sugli obiettivi strategici di carattere operativo (associati alla priorità politica 1) e variazioni non significative di quelle allocate sugli obiettivi relativi alle altre 3 priorità politiche.

Il totale finale di 2.943 milioni di euro maschera un valore reale inferiore. Infatti, a detta cifra vanno sottratti gli accantonamenti, rimasti indisponibili nel corso del 2008, per 343 milioni di euro nonché le risorse relative al reintegro delle attività per le missioni internazionali di pace pari a 424 milioni di euro. In concreto, quindi, l'entità finale delle risorse per consumi intermedi, al netto delle suddette poste, è stata di 2.176 milioni di euro. Tale cifra risulta inferiore a quella prevista in sede di bilancio iniziale (2.265 milioni di euro).

La distribuzione delle risorse per consumi intermedi sui diversi obiettivi viene rappresentata nella seguente tabella:

(in milioni)

Obiettivi	Risorse	% Sul totale
Obiettivi Esercito	508	23%
Obiettivi Marina	212	10%
Obiettivi Aeronautica	505	23%
Obiettivi Carabinieri	282	13%
Obiettivi ammodernamento (cura SMD)	116	5%
Funzionamento sovrastruttura (SMD/SGD/BLD/GAB/Onorcaduti/Magistratura militare	166	8%
Oneri interforze gestiti dalla sovrastruttura	345	16%
Obiettivi esterni Aeronautica (in prevalenza trasporto aereo di Stato)	22	1%
Funzionamento COI/COFS	20	1%
Totale	**2.176**	**100%**

Nella tabella si evidenzia un'eccessiva onerosità, in termini di consumi intermedi, del funzionamento della struttura interforze, sia operativa che tecnico-amministrativa. Nel complesso essa assorbe una percentuale di risorse di poco inferiore al 10 per cento.

Al riguardo, il SECIN ha osservato che le risorse per consumi intermedi dovrebbero essere destinate prevalentemente alle esigenze operative, in considerazione della scarsità delle medesime.

Va precisato che tali risultanze sono derivanti da un monitoraggio effettuato attraverso il programma informatico (PIBOs) del SECIN che è stato implementato nell'esercizio finanziario

2008 ed ha lo scopo di integrare completamente la programmazione strategica e quella finanziaria.

Va tuttavia segnalato che detto programma è finalizzato esclusivamente al "controllo strategico" e, pertanto, può presentare scostamenti rispetto ai sistemi informatici "gestionali". I dati verranno quindi allineati, una volta disponibile il consuntivo definitivo.

Un esempio di tale disallineamento, si ha negli stanziamenti definitivi (23.311 milioni di euro rispetto ai 23.664 milioni di euro indicati dal MEF) laddove, nella prima cifra non sono presenti, in quanto non legati alla filiera strategica le riassegnazioni per residui perenti e quelle attribuite al programma "sicurezza militare". Va detto che anche in questo caso, le risorse devono comunque essere caricate a sistema per assicurare le operazioni di "quadratura", anche ai fini della rendicontazione con la Nota preliminare a consuntivo.

Analisi dell'output operativo

L'incremento delle risorse disponibili per ciascuna Forza armata, frutto in particolare della distribuzione delle somme inizialmente iscritte nella missione 33 "fondi da ripartire", ha comportato un rilevante aumento dell'output operativo realizzato rispetto a quanto preventivato in sede di emanazione della direttiva annuale. Come si evince dall'esame di alcuni indicatori, risulta, in particolare, notevolmente maggiore di quanto inizialmente preventivato il livello delle ore di moto della Marina, quello delle ore di volo dell'Aeronautica e quello inerente il soddisfacimento delle esigenze logistico-infrastrutturali dell'Esercito.

Per quanto si rinvenga dunque un risultato migliore rispetto alle previsioni, esiste un ampio margine di miglioramento. La scelta di dotarsi di alcuni indicatori e di monitorarne l'andamento è sotto questo aspetto decisiva e va nella direzione indicata dalla Corte, anche nel contesto del cosiddetto *insourcing* che consiste nel recupero delle attività dirette, recupero che intanto può essere apprezzato, in quanto misurabile con appositi indicatori. L'analisi dell'*output* realizzato (rispetto al preventivato in Direttiva) in relazione alle rimodulazioni finanziarie, è rappresentato nella tabella che segue e che associa il risultato di ciascuna Forza armata con le risorse iscritte nel programma di specifica pertinenza[5].

- [5] l'*output* non è in funzione solo ed esclusivamente delle risorse allocate sulla missione/programma di specifica pertinenza di ciascuna Forza armata, essendo influenzato anche dalle risorse relative alla missione programma "Approvvigionamenti militari e pianificazione generale delle Forze" né, per converso, le risorse degli specifici programmi di bilancio sono destinate esclusivamente alla realizzazione dell'*output* relativo;
- l'*output* di ciascuna Forza armata non è rappresentato soltanto dagli indicatori proposti che sono riferibili alle attività "più" tipicamente svolte da ciascuna di esse.
- I dati non vanno "letti" nella loro analiticità ma per i "trend" che essi rappresentano ed hanno quindi solo un valore indicativo;
- I valori *target* inizialmente previsti dalle Forze armate sono frutto di una metodologia di analisi in continua evoluzione e, pertanto, in sede di emanazione della Direttiva annuale, essi sono apparsi particolarmente "pessimistici" palesando un'eccessiva previsione "al ribasso", giustificabile sulla base delle incertezze finanziarie e della perfettibilità delle tecniche d'individuazione dei risultati possibili.
- L'incremento di *output* non è solo in funzione delle maggiori risorse disponibili ma anche di precise scelte di "risk management" che ciascun vertice di Forza armata assume nel privilegiare, ad esempio nella distribuzione delle risorse aggiuntive, l'operatività "pura" piuttosto che il sostegno logistico generale.

In ogni caso, con le descritte limitazioni e tenuto conto comunque di un "criterio di prevalenza", è possibile associare l'*output* alla missione/programma di specifica pertinenza di ciascuna Forza armata allo scopo di trarne utili indicazioni.

Output e Rimodulazioni finanziarie

(in milioni)

Forza armata	Programma di bilancio	Risorse iniziali	Risorse finali	Aumento %	Indicatore Output	Output ottimale	Target con le risorse iniziali	Output realizzato con le risorse finali
Esercito Italiano	Approntamento e impiego forze terrestri	4.063	5.095	25%	Eventi esercitativi % sodd. esigenze infrastrutturali	3.549 100%	2.822 (80%) 18%	2.822 (80%) 39%
Marina Militare	Approntamento e impiego forze navali	1.573	1.802	15%	Ore di moto	103.440	10.200 (10%)	48.670 (50%)
Aeronautica Militare	Approntamento e impiego forze aeree	2.223	2.758	23%	Ore di volo	80.000	39.000 (%)	74.515 (90%)
Arma dei carabinieri	Approntamento e impiego Carabinieri	5.293	5.835	10%	% attività svolta rispetto al 2007 (pattuglie, arresti etc.)	100%	85%	100%

La tabella conferma, a fattor comune, che l'aumento percentuale di *output* generato è stato tanto maggiore quanto più:

- la situazione inizialmente prevista era lontana da quella ritenuta auspicabile (è il caso delle ore di moto della Marina e del soddisfacimento delle esigenze logistico-infrastrutturali dell'Esercito);
- la "sensibilità" dello specifico settore è forte, per aspetti tecnici, rispetto a variazioni di disponibilità (è il caso ancora delle ore di moto Marina e delle ore di volo Aeronautica);
- precise scelte di "risk management" hanno teso a privilegiare alcuni aspetti piuttosto di altri;
- la previsione dei valori *target* iniziali è stata "eccessivamente pessimistica" per motivi imputabili alla perfettibilità delle tecniche e delle politiche di programmazione.

Nel dettaglio, il notevole incremento di *output* generato da parte della Marina rispetto a quanto inizialmente preventivato (vedesi ore di moto) è da ritenersi frutto della situazione di partenza (la più lontana rispetto ai valori auspicabili), dello specifico settore navale per i motivi tecnici esposti e di precise scelte di "risk management" assunte che, in un quadro di ristrettezze finanziarie, hanno privilegiato il settore più direttamente operativo a scapito di quello logistico generale.

Anche per l'Aeronautica si registra un notevole aumento di *output*, frutto con ogni probabilità di quelle stesse valutazioni "tecniche" espresse per il settore navale. Tuttavia, in questo caso, poiché la situazione di partenza era meno divergente dall'auspicabile, l'andamento è risultato meno "progressivo".

Per l'Esercito, invece, si registra un stabilità di *output* in termini di esercitazioni e, viceversa, una notevole progressione di quello inerente il settore logistico infrastrutturale. Ciò appare essere il frutto da un lato di una situazione di partenza, nello specifico settore infrastrutturale, più lontana dal valore "auspicabile" e dall'altro di una precisa scelta di "risk

management" che, in quadro di ristrettezze finanziarie, ha privilegiato il settore inizialmente più carente.

Per i Carabinieri possono esser svolte analoghe considerazioni, anche se il relativo *output*, così come misurato dagli indicatori proposti, è influenzato da talune variabili non sempre riconducibili all'aspetto squisitamente finanziario.

La distribuzione degli stanziamenti definitivi e degli impegni sui programmi è la seguente:

Missione	Programma	Risorse finanziarie		
		Stanziamento iniziale	Stanziamento rimodulato	Impegnato al 31/12
5 - Difesa e sicurezza	Approntamento e impiego Carabinieri	5.293.135.191,00	5.835.307.489,88	5.804.613.203,58
5 - Difesa e sicurezza	Approntamento e impiego delle forze terrestri	4.063.460.363,00	5.094.673.849,00	5.050.362.284,87
5 - Difesa e sicurezza	Approntamento e impiego delle forze navali	1.573.007.587,00	1.802.023.506,49	1.783.037.477,21
5 - Difesa e sicurezza	Approntamento e impiego delle forze aeree	2.233.246.722,00	2.758.117.943,43	2.704.748.858,33
5 - Difesa e sicurezza	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa	379.643.919,00	491.287.373,00	472.321.437,44
5 - Difesa e sicurezza	Approvvigionamenti militari e p.g. delle Forze Armate	4.479.378.109,00	6.929.200.493,49	6.480.592.877,15
5 - Difesa e sicurezza	Sicurezza militare	0	0	0
33 - Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	2.974.490.994,00	254.005.570,53	25.044.989,00
17 - Ricerca e innovazione	Ricerca tecnologica nel settore della difesa	59.000.000,00	68.491.207,00	56.494.859,97
32 - Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	19.687.971,00	21.775.759,00	19.319.094,57
32 - Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	Servizi generali delle Amministrazioni di competenza	57.349.212,00	56.106.540,94	51.882.537,67
Totali		**21.132.400.068,00**	**23.310.989.723,76**	**22.448.417.619,79**

La Direttiva 2009 e l'Atto di Indirizzo per l'avvio del ciclo per il bilancio 2010 e la programmazione pluriennale 2011-2012

La Direttiva 2009 emanata il 9 gennaio 2009, ripropone le quattro priorità politiche della Direttiva 2008.

Gli stanziamenti di competenza, approvati con la legge di bilancio 2009, ammontano a 20.294.277.712,00 euro con un decremento di circa 838,1 milioni di euro (-4 per cento) rispetto all'esercizio finanziario 2008, così come evidenziato dalla tabella che segue:

(in milioni)

Missione	Programma	2008	2009
5 – Difesa e sicurezza del territorio	1. Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	5.293,1	5.491,5
	2. Approntamento e impiego delle forze terrestri	4.063,5	4.185,1
	3. Approntamento e impiego delle forze navali	1.573,0	1.594,9
	4. Approntamento e impiego delle forze aeree	2.233,2	2.318,3
	5. Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	379,6	464,5
	6. Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari	4.479,4	4.190,0
17 – Ricerca e innovazione	10. Ricerca tecnologica nel settore della difesa	59,0	51,6
32 – Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2. Indirizzo politico	19,7	22,3
	3. Servizi generali per le Amministrazioni di competenza	57,3	50,8
33 – Fondi da ripartire	1. Fondi da assegnare	2.974,5	1.925,2
Totale		**21.132,4**	**20.294,3**
Differenze	-4%		-838,1

Tenendo conto che sul bilancio 2008 pesano accantonamenti per 588.885.739 euro, si nota comunque una diminuzione sensibile degli stanziamenti, che rende sempre più attuale una riflessione approfondita sul sistema organizzativo della Difesa, aspetto successivamente evidenziato.

Infatti, in rapporto al PIL nominale tendenziale per l'anno 2009, pari a 1.640,242 miliardi (nota di aggiornamento al Dpef 2009-2013), lo stanziamento previsionale per la Difesa risulta pari all'1,237 per cento a fronte della percentuale dell'1,325 per cento registrata dal bilancio approvato per il 2008.

Scegliendo nel dettaglio delle Funzioni tecnico-programmatiche impiegate che fanno parte del sistema Difesa: Funzione Difesa, Funzione Sicurezza pubblica, Funzioni esterne e Trattamento di ausiliaria (pensioni provvisorie) - vengono evidenziate, nella tabella sottostante, le variazioni rispetto al bilancio previsionale 2008:

Raffronto bilancio difesa 2008-2009

(in milioni)

Aggregati tecnico-programmatici interni	Periodo		Variazione	
	2008	2009	Valore assoluto	Valore %
Funzioni difesa (Esercito, Marina, Aeronautica)	15.408,3	14.339,5	-1.068,8	-6,9%
Funzione sicurezza pubblica (Carabinieri)	5.381,1	5.529,2	148,1	2,8%
Funzioni esterne	112,2	116,4	4,2	3,8%
Trattamento di ausiliaria (pensioni provvisorie)	230,8	309,2	78,4	34,0%
Totale	**21.132,4**	**20.294,3**	**-838,1**	**-4,0%**

La Direttiva sottolinea, coerentemente con la Nota preliminare e la Nota aggiuntiva, come il forte differenziale esistente tra gli *input* finanziari attribuiti alla Difesa nell'ambito della manovra triennale 2009-2011 di cui alla legge n. 133/2008 e gli *output* richiesti, sulla base dell'attuale struttura organizzativa, se non opportunamente bilanciato e stabilizzato nel più breve tempo possibile, rischia di riflettersi anche sulle capacità operative (c.d. rischi di insolvenza organizzativa).

Tale rischio, al di là delle scelte politiche e dei necessari provvedimenti normativi cui precedentemente è stato fatto accenno, può e deve essere limitato anche attraverso un più armonico ed incisivo approccio alla programmazione e gestione delle attività amministrative, nel cui ambito obiettivi e spese sostenute siano opportunamente qualificati e realmente verificati in termini di efficienza, efficacia ed economicità e dove le responsabilità dirigenziali siano, ai

vari livelli, inequivocabilmente individuabili. Ciò comporta, innanzitutto, una rivisitazione delle procedure interne.

La Direttiva stessa pone, quindi una riserva di apportare, ove necessario, con i previsti atti amministrativi, le variazioni di bilancio per assicurare la massima coerenza tra la programmata destinazione delle risorse finanziarie agli obiettivi e la loro ripartizione sui pertinenti capitoli/articoli, nonché la gestione dei residui e di ogni altra fattispecie amministrativo-gestionale di dettaglio.

Va infine fatto cenno all'evoluzione dell'Atto di indirizzo con il quale si avvia il processo che porta al previsionale 2010 ed alla programmazione pluriennale 2011-2012.

Si tratta di uno strumento di grande utilità che anticipa i tradizionali tempi per la formazione del bilancio, fornisce linee di indirizzo metodologiche ed indicazioni per la traduzione delle priorità politiche in obiettivi, tenendo conto che le prime costituiscono, a loro volta, nell'ambito della Difesa, la trasposizione delle missioni (priorità) del programma di Governo.

2. Le innovazioni organizzative

Nella parte della relazione dedicata alla programmazione, è stato posto l'accento sulla consapevolezza dell'Amministrazione che debbano essere affinati i sistemi organizzativi per rendere più efficiente l'utilizzazione delle risorse.

Indubbiamente sono attualmente in gioco numerosi fattori, o per meglio dire, opzioni che vanno nella direzione di assicurare il raggiungimento di tale obiettivo.

Da un lato, esiste la prospettiva di riorganizzare il sistema degli enti e stabilimenti industriali della Difesa, anche attraverso forme di gestione autonoma caratterizzati da adeguate configurazioni giuridiche (come per gli arsenali della Marina militare), nonché mediante una rivisitazione dell'approccio dell'Agenzia Industrie Difesa, dall'altro, si prefigurano nuovi soggetti giuridici. E' attualmente all'esame parlamentare un disegno di legge, al quale si fa riferimento in seguito, in tal senso, che prevede l'istituzione di "Difesa Servizi S.p.A." alla quale verrebbe affidata la valorizzazione del patrimonio e la gestione di quei servizi di supporto all'operatività della Difesa che, al tempo stesso, non afferiscono a programmi d'armamento e presentano peculiarità che non sarebbero altrettanto validamente gestibili da un Ente "Terzo".

In tale quadro si inseriscono nuovi o per meglio dire più estesi, quanto al campo di applicazione soggettivo ed oggettivo, moduli contrattuali che fanno riferimento alla tipologia della "permuta" e innovazioni organizzative che attengono alla scelta, che, nell'ambito della Difesa, costituisce un profilo strategico, di affidarsi a direzioni di programma per realizzare progetti complessi.

La "direzione di programma", di cui si parla anche nel prosieguo della relazione, rappresenta, in sostanza, un nuovo modulo organizzatorio, che attiene alla gestione di uno o più specifici programmi d'arma ed assume caratteri più o meno ampi in relazione ad una determinata materia, interagendo con le strutture tradizionali, in base a linee-guida specifiche che trovano ora una loro sistematizzazione nella Direttiva, in via di emanazione, da parte del Segretario generale della Difesa "per l'avvio delle attività tecnico-amministrative di acquisizione e gestione dei sistemi d'arma complessi dell'Amministrazione della Difesa".

La struttura della direzione di programma appare molto differenziata. Da un'originaria finalità coincidente con la gestione di un programma d'armamento, come nel caso della Marina militare (ne costituisce un esempio quella che gestisce il programma dei sommergibili U212 che

viene analizzato in seguito) si passa a direzioni che collegano tra loro più programmi (come nel caso della direzione di programma Forza NEC dell'Esercito, anch'essa successivamente esaminata, fino ad estendersi ad una intera materia.

L'esempio più rilevante di tale livello di estensione delle competenze è rappresentato dalla D.I.I. "Defense Information Infrastructure", costituita presso il VI Reparto dello Stato Maggiore Difesa, dove è stato concentrato il coordinamento dell'informatica operativa - che per diversi aspetti è oggetto di interesse nella presente relazione, oltre a costituire un oggetto importante della relazione sull'informatica pubblica che la Corte sta predisponendo. Questa struttura si occupa, infatti, del complesso di servizi di comunicazione integrata di cui deve fruire tutto il sistema Difesa e che si proietta anche all'esterno dell'Amministrazione, oltreché nel sistema NATO, anche in quello delle altre Amministrazioni pubbliche italiane.

Il programma di rete nazionale integrata per la Difesa, in altre nazioni già individuata come D.I.I., ha l'obiettivo di razionalizzare ed ammodernare una vera e propria infostruttura comune in grado di erogare i servizi fondamentali secondo il modello "orientato ai servizi" delle reti di nuova generazione che devono essere appunto orientati a rendere servizi operativi, supportando gli specifici sistemi informativi di dominio operativo e gestionale utilizzati nell'ambito dell'organizzazione della Difesa.

Un aspetto che attiene anche al profilo dell'economicità dell'azione è quello di rendere disponibile il *know how* acquisito anche agli altri Enti istituzionali, profilo questo che ha un grande peso per l'attuazione concreta del C.A.D. – Codice dell'Amministrazione Digitale e per le future implementazioni ICT della PA, garantendo la massima interoperabilità, sicurezza, sinergia e significative economie di scala.

Un concetto sul quale si basa la D.I.I. è quello di connettività evoluta, in pratica un *network* a larga banda che copre tutto il territorio nazionale ed è proiettato verso i teatri di operazione. La connettività evoluta supporta una vasta gamma di servizi ai quali cooperano più soggetti, con adeguati *standard* e sui quali devono essere adattate ed armonizzate funzionalità di più alto livello.

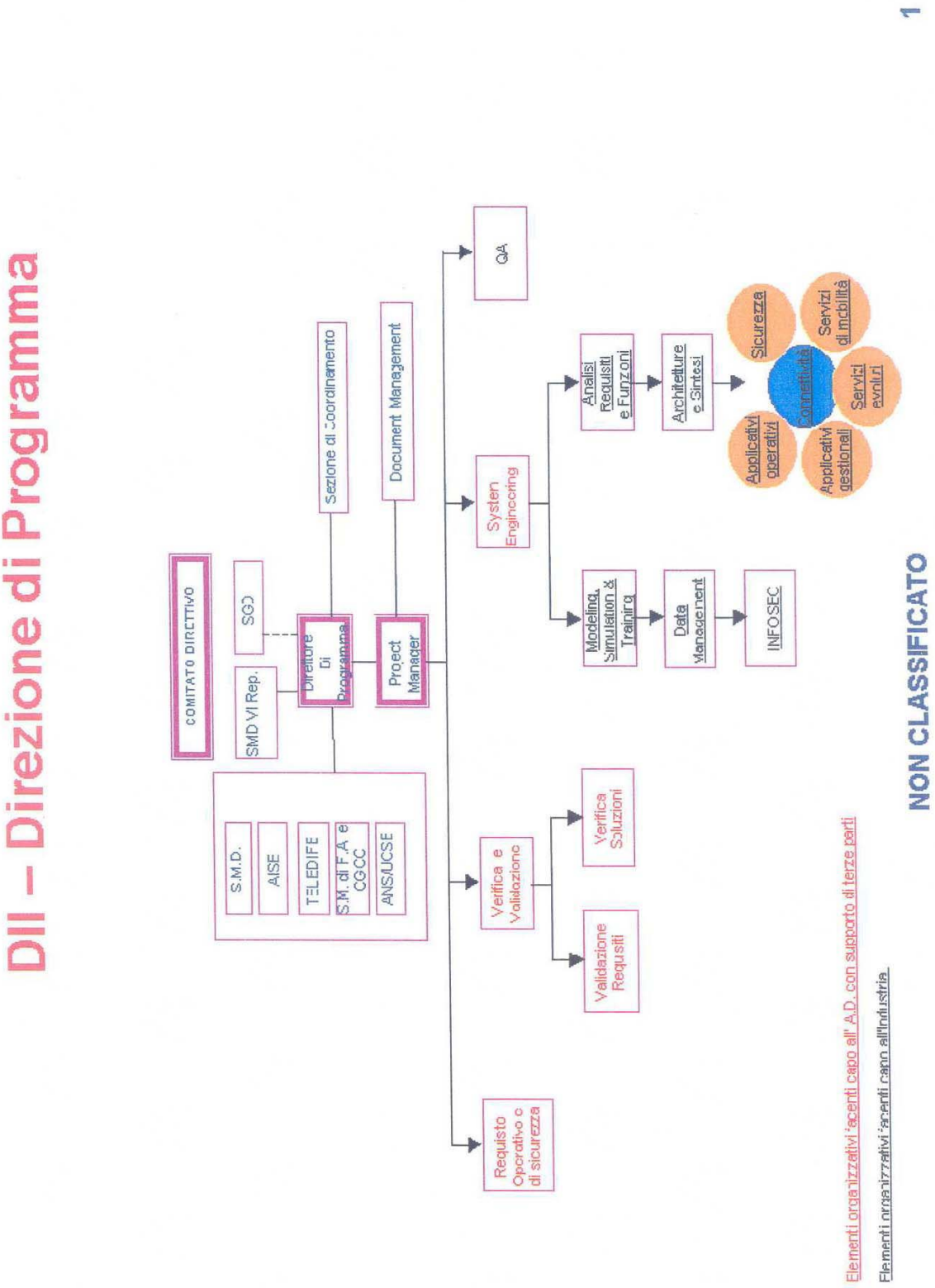
Il profilo della "sicurezza" è ovviamente molto sentito nel sistema Difesa, ma costituisce un elemento indefettibile per ogni Amministrazione ed è fondamentalmente legato all'utilizzazione delle tecnologie più evolute.

L'attività di razionalizzazione ed armonizzazione delle reti e dei sistemi esistenti e la relativa evoluzione, comporterà un intervento programmato che va dai servizi di mobilità, alle migrazioni dell'*hardware*, degli applicativi operativi e di sicurezza, di quelli gestionali e della formazione e riqualificazione del personale[6].

Nel diagramma che segue viene soprattutto in evidenza, al di là dei profili squisitamente tecnici, approfonditi anche in seguito, quali siano le filiere organizzative che mettono in relazione strumenti dinamici come quello in esame ed articolazioni organizzative tradizionali che hanno un forte carattere strutturale.

---

[6] In tale ottica il Segretariato generale ha ipotizzato la costituzione di un'apposita direzione di progetto, presieduta dal VI Reparto di SMD, per promuovere l'armonizzazione dei requisiti, la definizione delle soluzioni tecnologiche e la *roadmap* di implementazione sostenibile.
La direzione di progetto D.I.I. è un elemento trasversale rispetto alle strutture organizzative esistenti che ha l'obiettivo di indirizzare l'interazione delle diverse componenti organizzative coinvolte, con gli specifici ruoli e attribuzioni, nel processo di acquisizione, al fine di garantire: un approccio ai processi di tipo sistemistico, l'integrazione degli aspetti operativi e logistici, una visione unitaria degli aspetti economico-finanziari, programmatici e tecnici.


DII – Direzione di Programma
COMITATO DIRETTIVO
SMD VI Rep.
SGD
Direttore Di Programma
Project Manager
Sezione di Coordinamento
Document Management
S.M.D.
AISE
TELEDIFE
S.M. di F.A. e CGCC
ANS/UCSE
QA
System Engineering
Verifica e Validazione
Verifica Soluzioni
Validazione Requisiti
Requisito Operativo o di sicurezza
Analisi Requisiti e Funzioni
Architetture e Sintesi
Modeling, Simulation & Training
Data Management
INFOSEC
Sicurezza
Servizi di mobilità
Connettività
Servizi evoluti
Applicativi operativi
Applicativi gestionali
Elementi organizzativi facenti capo all' A.D. con supporto di terze parti
Elementi organizzativi facenti capo all'Industria
NON CLASSIFICATO
1

Non va sottovalutata l'esistenza di elementi critici che sono legati, sia alla formazione ed alla progressione del personale militare, per garantire la necessaria continuità professionale, sia alla modifica delle normative tecniche, non più adeguate alle nuove tecnologie.

L'adozione, in termini sistematici, delle direzioni di programma nel sistema organizzativo della Difesa persegue la finalità di rendere più efficiente e più funzionale la struttura che deve "gestire" il programma e, soprattutto laddove si tratti di programmi d'armamento che prevedono un'articolazione temporale complessa, tale scelta dovrebbe consentire un maggior rispetto degli stati di avanzamento del programma.

Come si è visto, tale modulo organizzativo ha estensioni molto diverse, a seconda dei casi: si va dalla gestione di un'intera materia ad una direzione che gestisce più programmi tra loro integrati, ad una direzione focalizzata su di un singolo programma.

Se nel primo caso (la D.I.I. che costituisce l'infrastruttura informatica delle Difesa) la scelta è quasi obbligata sul piano dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione, per la "trasversalità" della funzione che implica l'individuazione di un soggetto dinamico in grado di gestire le esigenze della Difesa e vi è comunque un collegamento strutturale (una sostanziale identificazione) con il responsabile dei servizi automatizzati e con il VI reparto dello Stato Maggiore della Difesa, nel secondo (la direzione di programma Forza NEC) già sussistono evidenti interazioni con la Direzione generale degli armamenti terrestri che implicano una riflessione sul livello delle responsabilità sul piano amministrativo ed, ovviamente, tale aspetto non può che riguardare anche direzioni che gestiscono un unico programma.

In buona sostanza, in un quadro che, con l'emananda direttiva del Segretario generale, assume stabilità, sarà necessaria una riflessione sulla necessaria coincidenza tra responsabilità gestionale e responsabilità amministrativa, laddove, al momento, la seconda, al livello di vertice, incombe sul Direttore generale d'armamento.

2.1. La Codificazione nell'ottica della semplificazione amministrativa

L'Amministrazione della Difesa sta definendo, nel contesto della semplificazione normativa la predisposizione di un "Codice"[7] che mette a sistema la normativa, piuttosto complessa, che riguarda questa Amministrazione.

La norma che è alla base di questa operazione è l'art.14 della legge n. 246/2005 (c.d. "Taglia-leggi") e segue un criterio diverso rispetto ai due interventi operati con il DL n. 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008 e con il più recente DL n. 200/2008, convertito con la legge n. 9/2009.

---

[7] Il Codice è diviso in nove "Libri":

- Libro I Disposizioni Generali;
- Libro II Organizzazione e Funzioni;
- Libro III Beni;
- Libro IV Amministrazione e Contabilità;
- Libro V Ordinamento del Personale;
- Libro VI Trattamento economico, Assistenza e Benessere del Personale;
- Libro VII Trattamento Previdenziale e per Invalidità di Servizio;
- Libro VIII Leva e Servizio Civile;
- Libro IX Disposizioni di coordinamento, transitorie e finali.

Ogni Libro è, a sua volta, distinto in Titoli".

Mentre, infatti, queste due norme perseguono la pulizia normativa con l'abrogazione espressa delle leggi o parti di esse non ritenute più utili, il Codice agisce in positivo operando una ricognizione delle norme esistenti e ritenute di perdurante utilità, con l'obiettivo di fornire uno strumento di consultazione immediata.

I Libri sono stati progressivamente licenziati ed è già avvenuta la presentazione al Ministro della relazione e del Codice.

Il Codice non è meramente compilativo ma tende a realizzare un sistema coerente attraverso l'eliminazione di sovrapposizioni normative e i Titoli che compongono i Libri tendono a trattare completamente una materia.

Accanto al Codice viene realizzato il Testo Unico sui regolamenti della Difesa, la cui definizione dovrebbero essere contemporanea al primo.

Il Testo Unico, diviso in sette libri, ricomprende parte dell'attuale R.A.D. "Regolamento per l'Amministrazione e la contabilità degli organismi della Difesa", le materie relative a "lavori" e "forniture", per i quali sono vigenti il regolamento del genio e per i servizi in economia, e la materia del personale.

Va ricordato che, ai sensi dell'art.196 del d.lgs. n. 163/06 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", Il Ministero della difesa può dotarsi di un regolamento autonomo in armonia con il Codice (ed entro un anno dalla sua entrata in vigore), per la disciplina delle attività del Genio militare, in relazione ai lavori, ai servizi e alle forniture connessi alle esigenze della difesa militare, nonché per i contratti secretati e per quelli che esigono particolari misure di sicurezza (art.17 del Codice).

Tenendo conto che è stato da poco emanato (l'11 settembre 2008) il cosiddetto "Terzo correttivo" al Codice (d.lgs. n. 152/2008), l'Amministrazione può ancora esercitare questa facoltà.

Ciò pone un problema di coordinamento tra le norme regolamentari attualmente vigenti, che, come tali, andrebbero nel Testo Unico e quelle, peraltro di grandissima portata che sostituirebbero gran parte di esse, che potrebbero essere varate in un tempo non lontano.

In attesa quindi del nuovo R.U.G.A.D. (Regolamento Unificato Generale di Amministrazione per gli organismi della Difesa), un sistema di rinvii assicurerebbe detta esigenza di coordinamento.

Per quanto di interesse della Corte va prestata attenzione al rapporto tra la normativa (d.lgs. n. 163/06 con le successive modifiche) e la regolamentazione speciale (il nuovo R.U.G.A.D.) con la legge ed il regolamento di contabilità.

Il regolamento della Difesa in via di definizione dovrebbe comunque, come è del resto avvenuto con il recente R.A.D., essere sottoposto al parere delle Sezioni riunite consultive della Corte dei conti.

Non va, infine, sottaciuto che è prevista anche la riforma dei Codici penali militari (di guerra e di pace).

3. La nuova classificazione del bilancio per politiche-missioni e programmi. - Analisi finanziaria

3.1. Rappresentazione delle politiche, loro ripartizione in missioni e programmi

Nella relazione sul rendiconto 2007, la Corte ha effettuato l'analisi e la valutazione delle politiche della Difesa, basandosi sulla stessa articolazione per missioni e programmi del bilancio di previsione 2008, rapportandola al Rendiconto 2007.

Mentre tale analisi si fondava su di un modulo sperimentale, l'esame sul Rendiconto 2008 può definirsi come il primo "a regime", in quanto il Rendiconto 2008 è effettivamente articolato per politiche missioni e programmi.

Anche ai fini di un opportuno recupero dell'attenzione ai fattori organizzativi, nella presente relazione, è stato dedicato il capitolo precedente alle "innovazioni organizzative", partendo dalla constatazione che, le politiche istituzionali trovino una corrispondenza a 360 gradi con i Ministeri di riferimento.

Certamente ciò è immediatamente percepibile per le "politiche della Difesa" e si conferma, quindi, la validità di un approccio alla missione che corrisponde alle funzioni assicurate dalla Difesa, sia in ambito nazionale, sia nel più ampio contesto del sistema internazionale che, in questo caso, ha una dimensione che, com'è noto, è più ampia di quella europea essendo legata al sistema sovranazionale dell'ONU ed a quello della NATO.

Per questa ragione si è circoscritta l'analisi alla missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" ed agli otto programmi che la compongono, i primi sette riferiti al bilancio Difesa e l'ottavo al bilancio del MEF (missioni militari di pace).

Con riguardo a tale ultimo programma, viene altresì mantenuta la scelta di trattarlo contestualmente all'esame dello specifico Fondo le cui risorse sono poi attribuite al bilancio Difesa ed imputate pro-quota alle UPB ed ai capitoli di bilancio dello Stato di previsione in ragione della natura della spesa (ad esempio: le risorse relative alla manutenzione sono imputate ai capitoli dei Centri di Responsabilità di Forza armata, quelle relative all'ammodernamento, ai capitoli del Segretariato generale, così come quelle per gli oneri assicurativi e di trasporto, etc.).

Infatti, l'evoluzione contabile di detto programma presenta caratteristiche decisamente diverse rispetto a quella degli altri programmi. Pertanto, nella Tavola che segue si rappresenta la missione 5, senza tener conto del programma 8 che viene analizzato separatamente nel paragrafo dedicato, appunto, alle missioni militari di pace.

In tale ottica trova la sua naturale collocazione nell'attuale contesto classificatorio l'Arma dei carabinieri nella missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" ed, in particolare, nel programma 1, per la sua connotazione di "Forza" e lo *status* e l'ordinamento militare che la caratterizza. La peculiarità della missione affidata all'Arma è evidente soprattutto nelle operazioni all'estero "fuori aerea", laddove, infatti, i Carabinieri sono chiamati ad agire in zone di crisi dove, normalmente a seguito di un conflitto, l'apparato statale, le istituzioni, i diritti fondamentali sono compromessi.

La stessa utilizzazione delle risorse attestate sul "fondo per le missioni di pace", da parte dell'Arma dei carabinieri costituisce ulteriore conferma al riguardo.

Del resto, anche nel bilancio 2009 tale scelta viene confermata e, pertanto, la presente analisi non può non tenerne conto, per una corretta corrispondenza con la struttura del Rendiconto.

Nel rinviare, in ogni caso, alle argomentazioni svolte nella relazione sul rendiconto 2007, va segnalato come siano stati modificati i programmi che riguardano anche l'Arma dei

carabinieri per le spese di casermaggio e vettovagliamento, nell'altro contesto della missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza", al fine di evitare una frammentazione su tre programmi sostanzialmente sovrapponibili, ma tale profilo concerne la trattazione specifica su tale missione che viene fatta in altra sede .

La missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" ha sostanzialmente le stesse caratteristiche della "funzione difesa" nella classificazione COFOG, fermo restando che per "Sicurezza militare", come evidenziato dal programma 7 che ha tale denominazione, si intende l'attività di "intelligence" assicurata dall'"AISE" che ha preso il posto del SISMI.

Missione 5 – Difesa e sicurezza del territorio

(in migliaia)

Prg	Descrizione	Residui iniziali(*)	Stanziamenti definitivi	% st. def. Su tot. missione	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1	**Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza**							
	2007	186.300,00	5.734.735,00	20,10	5.486.239,00	5.776.874,00	5.486.239,00	400.354,00
	2008	402.453,42	5.861.043,15	25,20	5.753.259,00	6.007.397,00	5.898.214,00	1.248.694,00
2	**Approntamento e impiego delle forze terrestri**							
	2007	293.245,00	4.806.392,00	16,85	4.739.000,00	4.883.892,00	4.739.000,00	229.240,00
	2008	236.711,74	5.098.985,25	21,92	5.061.331,00	5.182.607,00	4.916.116,00	352.618,00
3	**Approntamento e impiego delle forze navali**							
	2007	168.402,00	1.812.307,00	6,35	1.754.775,00	1.861.477,00	1.754.775,00	152.226,00
	2008	158.253,20	1.806.730,48	7,77	1.793.383,00	1.859.452,00	1.787.411,00	140.669,00
4	**Approntamento e impiego delle forze aeree**							
	2007	266.659,00	2.638.704,00	9,25	2.596.803,00	2.714.606,00	2.596.803,00	210.275,00
	2008	231.596,46	2.770.950,68	11,91	2.752.303,00	2.773.449,00	2.694.811,00	269.214,00
5	**Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare**							
	2007	221.634,00	487.818,00	1,71	472.273,00	498.590,00	472.273,00	116.664,00
	2008	110.580,30	492.761,44	2,12	482.979,00	500.306,00	455.897,00	117.237,00
6	**Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari**							
	2007	3.365.843,00	6.523.072,00	22,87	6.749.731,00	7.156.517,00	6.749.731,00	2.091.575,00
	2008	2.132.827,47	7.054.313,00	30,33	6.645.313,00	7.211.786,00	6.685.696,00	978.519,00
7	**Sicurezza militare**							
	2007	9.050,00	6.523.072,00	22,87	169.839,00	175.263,00	169.839,00	21.830,00
	2008	21.829,41	174.072,67	0,75	174.073,00	192.342,00	186.823,00	8.576,00
Totale missione	2007	**4.511.133,00**	**28.526.100,00**	**100,00**	**21.968.660,00**	**23.067.219,00**	**21.968.660,00**	**3.222.164,00**
Totale missione	2008	**3.294.252,00**	**23.258.856,67**	**100,00**	**22.662.641,00**	**23.727.339,00**	**22.624.968,00**	**3.115.527,00**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

Ministero della difesa - esercizio 2008
Missioni e programmi

(in migliaia)

N. Mis.	Missione	Prg	Programma	Residui iniziali(*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. St. def. missione	Impegni effettivi totali(**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui totali
5	Difesa e sicurezza	1	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	402.454,00	5.861.043,00	25,20	5.753.259,00	6.007.397,00	5.898.214,00	248.694,00
		2	Approntamento e impiego delle forze terrestri	236.712,00	5.098.985,00	21,92	5.061.331,00	5.182.607,00	4.916.116,00	352.618,00
		3	Approntamento e impiego delle forze navali	158.253,00	1.806.730,00	7,77	1.793.383,00	1.859.452,00	1.787.411,00	140.669,00
		4	Approntamento e impiego delle forze aeree	231.596,00	2.770.951,00	11,91	2.752.301,00	2.773.449,00	2.694.811,00	269.214,00
		5	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	110.580,00	492.761,00	2,12	482.979,00	500.306,00	455.897,00	117.237,00
		6	Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari	2.132.827,00	7.054.313,00	30,33	6.645.312,00	7.211.786,00	6.685.696,00	1.978.519,00
		7	Sicurezza militare	21.829,00	174.073,00	0,75	174.073,00	192.342,00	186.823,00	8.576,00
			Totale	**3.294.251,00**	**23.258.856,00**	**100,00**	**22.662.638,00**	**23.727.339,00**	**22.624.968,00**	**3.115.527,00**
17	Ricerca ed innovazione	11	Ricerca tecnologia nel settore della difesa	186.179,00	73.627,00	100,00	64.894,00	108.927,00	99.436,00	113.953,00
			Totale	**186.179,00**	**73.627,00**	**100,00**	**64.894,00**	**108.927,00**	**99.436,00**	**113.953,00**
32	Servizi isittuzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	572,00	21.807,00	27,98	19.979,00	21.817,00	20.174,00	565,00
		3	Servizi generali per le Amministrazioni di competenza	3.030,00	56.123,00	72,02	53.030,00	57.903,00	50.590,00	5.013,00
			Totale	**3.602,00**	**77.930,00**	**100,00**	**73.009,00**	**79.720,00**	**70.764,00**	**5.578,00**
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	3.232,00	254.006,00	100,00	0,00	216.763,00	0,00	172.144,00
			Totale	**3.232,00**	**254.006,00**	**100,00**	**0,00**	**216.763,00**	**0,00**	**172.144,00**
			Totale complessivo	**3.487.264,00**	**23.664.419,00**	**400,00**	**22.800.541,00**	**24.132.749,00**	**22.795.168,00**	**3.407.202,00**

Mantenendo, anche per poter disporre di un primo "benchmarking", l'impostazione seguita nella precedente relazione, ulteriormente avvalorata dal riferimento al contesto organizzativo, costituisce un passo necessario misurare il peso della missione 5 con quello dello stato di previsione del Ministero della difesa, sulla base della Tavola che precede, tenendo conto del confermato ridotto peso sia della missione 17 dedicata alla ricerca, dovuto alla rilevante presenza della spesa per ricerca e sviluppo nell'ambito dei programmi d'armamento sia delle due missioni "trasversali": 32 "Servizi istituzionali etc.", sulla quale si fornisce una specifica sottolineatura alla fine della relazione (il peso è dello 0.32 per cento) e 33 "Fondi da ripartire", che non ha gran rilevanza per la Difesa, raggiungendo l'1,07 per cento.

Il peso "finanziario" di tale missione, rappresenta, infatti, al netto del fondo per le missioni militari di pace, pressoché la totalità dell'intero bilancio della Difesa con 23,26 miliardi di euro di stanziamenti definitivi, (ai quali vanno aggiunti 3,29 miliardi di residui) rispetto a 23,66 miliardi totali.

Tale situazione rende necessaria un'attenta disamina dei programmi che a detta missione, rappresentata nelle due Tavole sugli esercizi 2007 e 2008, fanno riferimento, ma, soprattutto, appare evidente che non può essere considerato sufficiente tale livello di analisi.

Si è, infatti, di fronte a macro-aggregati che rendono necessario un passo successivo, al fine di scorporare dai programmi alcuni specifici sotto-programmi che consentano l'operazione di allineamento con le UPB ed i capitoli del bilancio amministrativo.

I primi quattro programmi della missione in esame afferiscono a tutto il complesso delle attività che vanno dal mantenimento in efficienza all'impiego operativo delle quattro Forze Armate e, quindi, alle risorse a tali fini appostate in bilancio.

In tale contesto si trova la gran parte della cosiddetta "spesa di esercizio" dedicata, appunto al mantenimento in efficienza della "macchina" ed ormai essenzialmente allocata nelle UPB dei Centri di Responsabilità di Forza armata. Rimane comunque un livello consistente di spesa di esercizio nell'ambito del programma 6 "Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari" e, in particolare, in quota parte riferita all'ammodernamento e rinnovamento dell'armamento che prevede comunque un livello di approvvigionamento e per le esigenze delle missioni militari all'estero nel contesto del "peace-keeping" e della lotta al terrorismo internazionale, collegate alle funzioni attribuite alla direzione di commissariato e servizi generali.

Si sottolinea, al riguardo, come tale direzione provveda alle assicurazioni ed ai trasferimenti di uomini e mezzi nei teatri operativi.

Da un lato, è quindi opportuno mirare specifici sottoprogrammi che consentano di evidenziare profili di particolare interesse per le Forze armate ed al riguardo, la Corte intende proseguire nella verifica dei livelli di "reinternalizzazione", in particolare delle attività manutentive, così come l'analisi dei "costi" delle missioni operative all'estero che incidono sulle attività addestrative della forza professionale impiegata e sugli *steps* manutentivi dei mezzi ovvero sulla loro sostituzione per accelerata obsolescenza o per l'antieconomicità del loro rientro dai teatri operativi.

Dall'altro lato, potranno coincidere con la pragmatica partizione di "sottoprogrammi" i più rilevanti programmi di armamento gestiti dalle Direzioni generali competenti (armamenti aeronautici, navali e terrestri e telecomunicazioni aerospaziali). Di essi si tratta specificamente in altra parte della relazione.

Profilo di particolare interesse è poi rappresentato dalla gestione e dismissione del patrimonio immobiliare della Difesa, anche alla luce del disposto dell'art. 1, commi 320 ss.

della Finanziaria 2008, in connessione con il programma di costruzione di nuovi alloggi di cui all'art. 2, comma 627 e ss. della medesima Finanziaria.

Tale materia viene particolarmente approfondita in relazione, anche per le rilevanti innovazioni apportate dall'art.14-*bis* del DL 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008.

Le risorse finanziarie collegate ai primi quattro programmi ammontano a 15,54miliardi di euro di stanziamenti definitivi su di un totale di 23,26 miliardi, con un'incidenza del 66,81 per cento per cento.

Rispetto al 2007, si ha in realtà una diminuzione di questa incidenza in quanto risultano aumentati gli stanziamenti definitivi del programma 6 che passa da 6,52 miliardi a 7,05.

Ciò indica una ulteriore limitazione della spesa di esercizio, aspetto al quale si è già accennato in precedenza nella parte dedicata alla programmazione ed alle analisi del SECIN e che viene sottolineato dalle scelte operative fatte dagli Stati Maggiori di Forza armata (se ne parla successivamente) per fronteggiare il depauperamento degli apparati militari.

Gli stanziamenti definitivi sono notevolmente diminuiti per i Carabinieri (prg.1), nella misura del 13 per cento (da 6,73 a 5,86 miliardi), sono rimasti sostanzialmente stabili per Marina ed Aeronautica militare e sono aumentati del 6 per cento per l'Esercito (da 4,81 a 5,10 miliardi).

Tale situazione ha determinato sul primo programma un elevatissimo livello dei pagamenti ed una sensibile diminuzione della massa-residui.

Va detto che il livello dei pagamenti è comunque aumentato su tutti i primi quattro programmi, anche se in misura meno sensibile.

La circostanza che, a parte che per il citato primo programma la massa di residui, che per il totale della missione raggiunge 3,11 miliardi (il 13,4 per cento degli stanziamenti definitivi) rimanga stabile pur in presenza di un aumento degli stanziamenti definitivi trova una sua parziale spiegazione nel rilevante fenomeno della perenzione allo scadere del triennio, per i residui in conto capitale, di cui si parla in seguito.

Per quanto attiene più specificamente al programma 6 - al quale afferiscono le attività delle direzioni di armamento, oltre a quelle che costituiscono il tradizionale supporto tecnico "trasversale" al sistema Difesa (la Direzione per il commissariato ed i servizi generali e quella del genio e dei lavori) va segnalato il *trend* positivo delle Direzioni d'armamento (armamenti terrestri, aeronautici e navali e per le telecomunicazioni aerospaziali) le quali, anche per un miglioramento della gestione dei flussi di cassa e per un favorevole andamento dei tassi di cambio (nei programmi internazionali multilaterali essi sono generalmente rapportati al dollaro USA), presentano, oltre al tradizionale alto rapporto degli impegni sulla massa impegnabile (stanziamenti più residui) non scevro, come le relazioni della Corte hanno frequentemente sottolineato, da profili negativi sull'incremento delle posizioni debitorie, anche un alto livello di pagamenti.

Anche per tale comparto va considerato l'effetto negativo della perenzione triennale delle spese in conto capitale, così come, per la particolare natura delle funzioni espletate, la forte incidenza (è il caso specifico della Direzione del genio e dei lavori alla quale è intestata la competenza sulle strutture immobiliari della Difesa) di una categoria di spesa, altrimenti poco rilevante come quella degli "investimenti fissi lordi e degli acquisti dei terreni" che presenta livelli finanziari tutt'altro che trascurabili, come si evidenzia nello specchio che segue:

Categoria	Residui iniziali	Stanziamenti definitivi	% st. def. su tot. programma	% st. def. su tot. missione	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
21. Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.398.152,14	3.462.399,00	49,09	14,89	3.167.239,62	3.403.411,85	3.096.902,75	1.433.300,81

Il livello dei residui finali è pressoché sovrapponibile a quello degli iniziali e, certamente, sotto questo profilo, per le caratteristiche tendenzialmente compensative del meccanismo della "permuta", in particolare con gli Enti locali che, come in altra parte della relazione viene evidenziato, trova particolare favore, in prospettiva, la situazione dovrebbe rimanere stabile.

Sempre ragionando sulle categorie di spesa[8] e tenendo conto della notazione presente nelle ultime relazioni che segnalavano la crescita dell'incidenza della spesa di personale, va detto che questa, sul totale della missione trova conferma, con stanziamenti definitivi che sono pari a 15,36 miliardi, con un'incidenza pari al 66,06 per cento dell'intera missione (23,26 miliardi).

E' questo un elemento sintomatico dell'inversione di tendenza, ormai confermata negli ultimi esercizi, di un bilancio che, per la Difesa, era caratterizzato dalla reale spesa d'investimento e che ora, in una perdurante fase recessiva, è invece maggiormente impegnato dalla spesa di personale.

Difesa e sicurezza del territorio
Esercizio finanziario 2008

(in migliaia)

Missione	Categorie	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. miss.	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui totali
5. Difesa e sicurezza del territorio	1. Redditi da lavoro dipendente	420.006,00	15.364.040,00	66,06	15.262.838,00	15.538.505,00	15.316.412,00	328.213,00
	2. Consumi intermedi	1.374.810,00	3.044.501,00	13,09	2.904.222,00	3.354.218,00	2.903.537,00	1.256.822,00
	21. Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.448.362,00	3.504.936,00	15,07	3.206.916,00	3.471.906,00	3.128.493,00	1.488.848,00
totale missione		**3.294.253,00**	**23.258.855,00**	**100,00**	**22.662.639,00**	**23.727.339,00**	**22.624.969,00**	**3.115.526,00**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

Un elemento che sarà necessario tener presente, nel presumibile incremento delle "permute" non solo relative ai beni ma "miste" e cioè riguardanti beni e servizi, come la recente normativa (in particolare l'art. 14-*bis* del DL 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008, che costituisce un esplicito approfondimento nella presente relazione) consente, è che il ritorno economico delle relative operazioni non sarà riscontrabile nelle risultanze del bilancio finanziario e solo parzialmente, ove le registrazioni, ai sensi dell'art. 111 del regolamento di

[8] Nella tabella si evidenziano solo le categorie economiche più significative, in termini finanziari, della missione 5.

contabilità generale dello Stato[9] siano tempestive, ciò sarà possibile nel conto del patrimonio ove, peraltro, secondo la normativa vigente, sarà anche possibile il riscontro dei residui perenti quali poste passive.

4. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche

4.1. Il "Fondo-scorta" e le contabilità speciali

La Corte ha più volte evidenziato, in questa sede, la problematica inerente alle "contabilità speciali", sottolineando come, in mancanza di un sistema informativo che sia in grado di seguire le movimentazioni che su dette contabilità avvengono presso i centri di costo sul territorio – e sotto questo profilo, è stata appena attivata una sperimentazione nel quadro del SIV 2 - solo a fine esercizio (o per meglio dire ad esercizio successivo inoltrato) è possibile conoscere quanto sulle medesime è ancora appostato per sopperire alle deficienze di cassa, mediante l'assegnazione da appositi fondi dello stato di previsione della Difesa.

Si determina, pertanto, un meccanismo rotativo che pur prevedendo la restituzione ai capitoli-fondo di quanto assegnato alle contabilità speciali, sposta nel tempo tale operazione con l'ulteriore conseguenza di rendere rigido il funzionamento dei medesimi, le cui risorse non venendo ripristinate entro l'esercizio, salvo integrazioni o variazioni compensative, non sono evidentemente disponibili per esigenze ulteriori che dovessero intervenire in corso d'anno.

Nella presente relazione si intende quindi approfondire l'analisi, concentrandola sul Fondo scorta, previsto dall'articolo 42 del d.P.R. 21 febbraio 2006, n. 167, con il quale è stato approvato il "Regolamento per l'Amministrazione e la contabilità degli organismi della Difesa" il c.d. "R.A.D." di cui si è detto nelle precedenti relazioni, che viene utilizzato dagli Enti, distaccamenti e reparti della Difesa per fronteggiare momentanee deficienze di cassa, esigenze connesse con pagamenti per conto di altri organismi (anche esterni alla Difesa), per prestiti ad altri organismi che, in carenza di cassa, devono provvedere a pagamenti urgenti e indilazionabili, per acconti e/o anticipi al personale secondo i casi previsti dalle norme, per la somministrazione di fondi permanenti, etc..

Per dette esigenze, le spese sono quindi contabilizzate sul Fondo scorta, purché vengano accertate sia la legittimazione a ricorrervi, sia le modalità di copertura finanziaria per "recuperare" le somme che verranno poi imputate al pertinente capitolo di bilancio, consentendo quindi il pareggio della partita contabile.

Si tratta di onere derivante da legge di spesa permanente e, pertanto, la quantificazione prevista annualmente per detto Fondo è determinata con legge finanziaria, in tabella "C", ai sensi dell'art. 11, comma 3, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468.

La ripartizione del Fondo scorta tra Forze armate (capitolo di bilancio 1253) viene effettuata, per ciascun esercizio finanziario, con decreto del Ministro della difesa nel quale sono indicati, suddivisi per direzione di amministrazione competente per Forza armata e territorio (DIRAM), gli organismi destinatari ed i relativi importi ad essi attribuiti.

Le somme indicate nel decreto sono accreditate sulla contabilità speciale delle predette DIRAM, per essere successivamente assegnate agli Enti destinatari.

Le DIRAM, contestualmente alla ricezione dell'assegnazione per il nuovo anno, retrocedono le dotazioni del Fondo scorta dell'anno precedente. Tale operazione dà luogo ad

---

[9] Si rammenta al riguardo la delibera della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato 17/2007/G con la quale è stata approvata un relazione che ha messo in luce profili critici della modalità di iscrizione dei cespiti patrimoniali della difesa nel conto patrimoniale.

effettivo movimento di fondi solo nel caso in cui si abbia una variazione dell'ammontare complessivo delle assegnazioni attribuite a ciascuna DIRAM.

Inoltre, qualora, nel corso dell'anno, siano disposte variazioni nella dotazione del Fondo scorta, gli organismi interessati restituiscono o ricevono la differenza dalla propria DIRAM.

La restituzione delle somme avviene mediante versamento al bilancio dell'entrata dello stato tramite le rispettive tesorerie provinciali.

Con il d.m. n. 47 del 23 aprile 2008 è stata effettuata la ripartizione dello stanziamento di euro 40.603.000,00 del Fondo scorta (capitolo 1253) per l'esercizio finanziario 2008, sui centri di costo delle direzioni di amministrazione, le quali, hanno avuto complessivamente assegnate le seguenti risorse:

INTERFORZE MINISTERO DIFESA ROMA	10.072.000,00
ESERCITO FIRENZE	7.388.000,00
COMANDO DIP. MARINA MILITARE LA SPEZIA	057.000,00
COMANDO DIP. MARINA MILITARE TARANTO	7.747.000,00
COMANDO LOGISTICO AERONAUTICA MILITARE BARI	9.339.000,00
TOTALE	**40.603.000,00**

Poiché il Fondo scorta ha un funzionamento simile ad un fondo di rotazione, e, pertanto la dotazione ripartita è in parte ancora presso le contabilità speciali, poiché lo stanziamento del 2007 era superiore a quello del 2008 (euro 41.670.000,00), con il medesimo decreto è stato disposta la restituzione al Fondo scorta della differenza, che ammonta ad euro 1.067.000,00, dalle medesime direzioni di amministrazione, peraltro, come si vede, non in proporzione alla dimensione delle risorse assegnate:

INTERFORZE MINISTERO DIFESA ROMA	264.000,00
ESERCITO FIRENZE	194.000,00
COMANDO DIP. MARINA MILITARE LA SPEZIA	79.000,00
COMANDO DIP. MARINA MILITARE TARANTO	284.000,00
COMANDO LOGISTICO AERONAUTICA MILITARE BARI	246.000,00
TOTALE	**1.067.000,00**

Tale restituzione, prevista nel medesimo decreto di ripartizione, avviene proprio in quanto si tratta di risorse non più disponibili per l'esercizio di riferimento e tale aspetto evidenzia il meccanismo rotativo che permane per le risorse (nella fattispecie i 40,6 milioni di euro dello stanziamento 2008) che transitano nelle contabilità speciali e che vengono via via recuperate.

In sostanza la ripartizione che, come si è visto, è molto analitica e scende fino ai centri di costo che fanno capo alle direzioni di amministrazione, rappresenta il *plafond* a disposizione dei medesimi che, come tale, non può essere superato, salvo integrazioni o variazioni compensative sul cap. 1253.

Appare evidente quindi che debba essere assicurata un reale *governance* di quelli che sono stati già definiti nella precedente relazione veri e propri *cash flows*, attraverso un reale monitoraggio delle contabilità speciali ed un correlato controllo di gestione.

4.2. I capitoli-fondo e le loro problematiche

I capitoli fondo inseriti nello stato di previsione del Ministero della difesa, incidono su diversi settori di bilancio. Alcuni di essi hanno una funzione di natura tecnica, altri sono finalizzati al soddisfacimento di esigenze contingenti o al superamento di criticità causate dall'insufficienza degli stanziamenti recati dalle leggi di bilancio.

La Corte ha costantemente segnalato (ed il precedente approfondimento sul Fondo-scorta e sulle contabilità speciali ne è prova) come sussista un rischio tendenziale nell'utilizzazione costante di strumenti che devono esprimere esigenze finalistiche, per supplire a deficienze di cassa od anche degli stanziamenti di competenza.

Per quanto, infatti, comunque essi consentano, perlomeno in parte, di superare le contingenze, la tendenza, come nel precedente esempio, a saturarne le risorse per il normale *trend* operativo, ne muta le caratteristiche da strumenti di flessibilità ad elementi di rigidità del bilancio.

Rientrano nel novero dei fondi finalizzati al soddisfacimento di esigenze contingenti per esempio il Fondo consumi intermedi ed il Fondo per le esigenze di mantenimento dello strumento militare, che non possono evidentemente essere considerati strumenti stabili nel bilancio ma devono rappresentare uno strumento caratterizzato da flessibilità gestionale, tale da consentire di superare momenti critici, ma circoscritti, mentre non sono certamente adeguati a superare il problema, approfondito in seguito, che si è determinato con la riduzione al triennio del limite per la perenzione dei residui in conto capitale. I fondi di maggiore rilevanza relativi all'esercizio finanziario 2008, sono i seguenti:

Fondo consumi intermedi – capitolo 1183

Istituito dall'art. 23, comma 1 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Finanziaria 2003), il Fondo ha lo scopo di provvedere a finanziare le sopravvenute maggiori esigenze per consumi intermedi.

Nel 2008 il Fondo è stato finanziato per euro 460.000.000 e, fatta eccezione per euro 73.999.239 che sono stati accantonati in applicazione dell'art. 1, comma 507 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007), è stato distribuito come segue, in termini di stanziamenti definitivi sui capitoli dei Centri di Responsabilità.

Fondo consumi intermedi (CAP. 1183)
Esercizio finanziario 2008

(valori assoluti)

Accantonamento	Gab. Difesa	Direzione bilancio	Segretariato Generale	Esercito	Marina	Aeronautica	Carabinieri
73.999.238,42	753.000,00	3.411.061,00	292.144.906,03	30.107.812,00	22.871.712,67	20.077.937,00	16.634.332,88

Dotazione iniziale: 460.000.000,00.

Nel 2009 la dotazione del Fondo è di euro 319.840.406, di cui euro 282.526 accantonati ai sensi dell'art. 4, comma 1 della legge 9 gennaio 2009, n. 1 (diritto allo studio).

Fondo per le esigenze di mantenimento della Difesa – capitolo 1185

Istituito dall'art. 1, comma 1238 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007), il Fondo ha lo scopo di provvedere a finanziare le maggiori esigenze di mantenimento della Difesa occorrenti per assicurare l'adeguamento delle capacità operative e dei livelli di efficienza ed efficacia dello strumento militare.

Nel 2008 il Fondo da una previsione iniziale di euro 590.000.000, di cui euro 107.157.511 accantonati in applicazione dell'art. 1, comma 758 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007), è passato a stanziamenti definitivi per euro 737.213.415, distribuiti sui capitoli dei Centri di Responsabilità.

Fondo per le esigenze di mantenimento della Difesa (CAP. 1185)
Esercizio finanziario 2008

(valori assoluti)

Accantonamento	Direzione bilancio	Segretariato Generale	Esercito	Marina	Aeronautica	Carabinieri
107.157.511,00	2.517.439,00	173.290.219,80	153.961.472,00	63.411.121,20	205.547.735,00	31.327.917,00

Dotazione iniziale + decreti del Ministro dell'economia e delle finanze+ assestamento: 737.213.415,00.

Nel 2009 la dotazione iniziale del Fondo è di euro 347.616.129.

Fondo per il pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Forze Armate – capitolo 1186

Istituito dall'art. 1, comma 180 e 181 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008), il Fondo è destinato al pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Forze armate.

Nel 2008 il Fondo è stato finanziato per euro 104.655.000 ed è così ripartito:

Esercizio finanziario 2008

(valori assoluti)

Fondo accisa	SMD	Bilandife	Segredifesa	Esercito	Marina	Aeronautica	Carabinieri	Totale
assegnato	82.400,00	29.200,00	3.134.900,00	35.595.930,00	11.056.440,00	19.888.130,00	34.868.000,00	104.655.000,00

Dotazione iniziale del Fondo: 104.655.000,00.

Nel 2009 la dotazione del Fondo è di euro 80.843.924.

Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni di cui all'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria 2008 per le quali non si da luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato – capitolo 1187

Istituito dall'art. 2, comma 616 e seguenti della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008), il Fondo è destinato ad essere ripartito in considerazione dell'andamento delle entrate versate. La sua dotazione è determinata annualmente nella misura del 50 per cento dei versamenti riassegnabili effettuati entro il 31 dicembre dei due esercizi finanziari precedenti.

Nel 2008 il Fondo è stato finanziato con euro 56.582.000 ed è stato utilizzato per compensare in parte i versamenti effettuati, con la seguente ripartizione:

ESERCIZIO FINANZIARIO 2008

(valori assoluti)

Fondo riassegnazioni	SMD	Bilandife	Segredifesa	Esercito	Marina	Aeronautica	Carabinieri	Totale
assegnato	6.898.136,00	650.599,00	11.247.312,00	13.589.848,00	6.722.481,00	13.411.721,00	4.061.903,00	56.582.000,00

Dotazione iniziale del Fondo: 56.582.000,00

Nel 2009 la dotazione del Fondo è di euro 43.708.480.

4.3. Le riassegnazioni.

I vincoli posti alle riassegnazioni di entrata sulle attività della Difesa derivano dall'applicazione del comma 615 dell'art. 2 della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008). A decorrere dall'anno 2008 infatti, non è possibile richiedere la "riassegnazione" di somme versate all'entrata per spese diverse dalla categoria 1 "redditi da lavoro dipendente", quando tali versamenti si riferiscano ai provvedimenti legislativi indicati nell' elenco allegato a detta legge n. 244/2007[10].

Per quanto attiene alle riassegnazioni derivanti dalle categorie diverse dalla prima e riferite alle suddette norme, il comma 616 del citato articolo 2 ha istituito nello stato di previsione del Ministero della difesa un apposito Fondo (capitolo 1187) istituito dall'art. 2, comma 616 e seguenti della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008), il Fondo è destinato ad essere ripartito in considerazione dell'andamento delle entrate versate. La sua dotazione è determinata annualmente nella misura del 50 per cento dei versamenti riassegnabili effettuati entro il 31 dicembre dei due esercizi finanziari precedenti.

La dotazione, per l'anno 2008, è stata di euro 56.582.000 da ripartire nel rispetto delle finalità stabilite dalle predette disposizioni legislative. Nell'anno 2008 il limite al predetto Fondo non ha consentito di riassegnare al bilancio della Difesa somme pari a euro 12.579.383.

Fondo riassegnazioni	SMD	Bilandife	Segredifesa	Esercito	Marina	Aeronautica	Carabinieri	Totale
assegnato	6.898.136,00	650.599,00	11.247.312,00	13.589.848,00	6.722.481,00	13.411.721,00	4.061.903,00	56.582.000,00

Dotazione iniziale del Fondo: 56.582.000,00

Nel 2009 la dotazione del Fondo è di euro 43.708.480.

4.4. La reiscrizione dei residui perenti.

Nella parte dedicata all'Ordinamento contabile della relazione sul Rendiconto 2007, si è fatto cenno alla disposizione recata dall'art.3, comma 36 della Finanziaria 2008 (legge n. 244/2007) con il quale è stato limitato a tre anni (dai previgenti sette) il termine per la perenzione dei residui in conto capitale.

Per la Difesa tale disposizione si è rivelata (come, del resto, era nelle previsioni) particolarmente incidente, soprattutto dopo il sostanziale annullamento dei residui di stanziamento ormai consolidato.

---

[10] - RD 18 novembre 1923 n. 2440, art. 12 commi 4, 6 e 7;
- RD 2 febbraio 1928 n. 263, art. 1;
- DL 8 agosto 1996 n. 437 conv. con mod. nella legge 24 ottobre 1996 n. 556, art. 9 comma 2;
- Legge 23 dicembre 2000 n. 388, art. 43 comma 16.

Infatti, i contratti della Difesa hanno spesso durata pluriennale e già nel 2008 si sono prodotti effetti di particolare gravità per il lasso di tempo necessario per realizzare in concreto la reiscrizione in nuovi piani di gestione dei residui caduti in perenzione, anche a causa del mancato "rimpinguamento" del Fondo per le reiscrizioni presso il MEF delle risorse finanziarie corrispondenti alle perenzioni che si sono verificate in corso d'esercizio, con la conseguenza di determinare una significativa crescita delle "posizioni debitorie" nei confronti dei fornitori.

Del resto, la procedura di reiscrizione è piuttosto complessa e prevede ben otto fasi con una tempistica media che, nel complesso, è molto lunga.[11]

Per quanto riguarda l'esercizio finanziario 2008, le richieste al MEF di reiscrizione al bilancio di somme dichiarate "perenti" sono state pari ad euro 334.442.226 (euro 83.589.388 in conto capitale e euro 250.852.838 di parte corrente). Stante l'indisponibilità dei pertinenti fondi (in conto capitale e di parte corrente, le richieste sono state soddisfatte per l'importo di euro 51.790.660 di cui euro 17.954.156 in conto capitale ed euro 33.836.504 di parte corrente).

La rimanente somma, pari ad euro 282.651.566, è stata parzialmente soddisfatta agli inizi dell'esercizio finanziario 2009, per l'importo di euro 229.243.411 (euro 12.227.077 in conto capitale e euro 217.016.334 di parte corrente), mentre resta ancora insoluto l'ulteriore importo di euro 53.408.155, in conto capitale:

	Totale richieste 2008 di reiscrizione residui perenti	**Totale parte corrente**	**Totale conto capitale**
Esercizio finanziario 2008	334.442.226	250.852.838	83.589.388
Assegnati nel corso dell'esercizio finanziario 2008	51.790.660	33.836.504	17.954.156
Assegnati nel corso dell'esercizio finanziario 2009	229.243.411	217.016.334	12.227.077
Rimanenza non assegnata	53.408.155	0	53.408.155

Appare evidente che, a fronte di contratti in essere, viene a realizzarsi proprio nel periodo nel quale essi sono a pieno regime (si pensi ai contratti di armamento laddove al passaggio del

[11] Il d.P.R. 24 aprile 2001, n. 270 "Regolamento di semplificazione delle procedure di reiscrizione nel bilancio dello Stato dei residui passivi perenti" disciplina il procedimento per il pagamento, su richiesta degli aventi diritto, di somme relative a residui passivi perenti di parte corrente ed in conto capitale da reiscrivere nel bilancio dello Stato.
La modalità di reiscrizione delle somme perenti avviene secondo le seguenti fasi in tabella con indicazione dei tempi medi di esecuzione dell'*iter* procedurale:
1) richiesta del creditore alle Direzioni generali/Centri di Responsabilità Amministrativa competenti per capitolo;
2) trasmissione degli atti da parte delle Direzioni generali/C.R.A. al MEF –UCB Difesa;
3) controllo formale e contabile da parte dell'UCB;
4) riepilogo in fascicolo contenente, per ogni singola partita, il relativo dettaglio (capitolo di bilancio, esercizio finanziario, creditore, causale e importo richiesto) e trasmissione delle stesse all'Ufficio Centrale del Bilancio e degli Affari finanziari del Ministero della difesa (BILANDIFE);
5) richiesta formale da parte di BILANDIFE al MEF, per il tramite dell'UCB di reiscrizione al bilancio delle somme "perenti";
6) trasmissione degli atti al MEF da parte dell'UCB;
7) emissione del decreto ministeriale da parte del MEF;
8) registrazione del d.m. da parte della Corte dei conti.

Fasi 1, 2, 3 Tempo medio intercorrente tra la data della richiesta del creditore e l'accertamento della documentazione da parte dell'UCB Difesa.	**Fase 4 Data di trasmissione da parte dell'UCB a Bilandife**	**Fase 5 Data inoltro da parte di Bilandife al Mef (tramite l'UCB)**	**Fase 6 Data inoltro da parte dell'UCB al Mef**	**Fase 7 Decreto Mef**	**Fase 8 Registrazione alla Corte dei conti**	**Periodo totale**
45 gg.	6/3/2008 e 20/3/2008	13/3/2008 e 2/4/2008	19/3/2008 e 9/4/2008	47274	30/6/2008	159
45 gg.	19/3/2008	2/4/2008	9/4/2008	48163	7/5/2008	93
45 gg.	9/4/2008	16/4/2008	28/4/2008	55093	28/7/2008	154
45 gg.	8/5/2008	13/5/2008	22/5/2008	64834	5/8/2008	132
45 gg.	11/6/2008	17/6/2008	24/6/2008	67891	20/10/2008	174

triennio è stata ormai superata la fase di avvio) il fermo dei pagamenti, anche a fronte del corretto adempimento da parte dei fornitori.

Nel corso del 2008, tale situazione ha determinato una pesante situazione debitoria ed il ricorso da parte dei fornitori ai decreti ingiuntivi piuttosto che attivare la procedura di riaccensione dell'impegno perento.

Si tratta, evidentemente, di un fenomeno che ha assunto dimensioni rilevanti, in un contesto nel quale è frequente il ricorso alla cessione del credito subito dopo la stipula del contratto e che, ovviamente, si ripeterà nel corso del 2009, in quanto anche in questo esercizio una rilevante entità di residui andrà in perenzione, tanto da ritenere opportuna una riflessione sull'esigenza di allungare i termini di perenzione dei residui propri di conto capitale fino ad almeno cinque anni, con una modifica del citato art. 3, comma 36 legge n. 244/2007.

4.5. Gli accantonamenti

Effetti dell'attuazione dell'art. 1 comma 507, della legge finanziaria per il 2007, sull'attività gestionale del 2008.

Gli accantonamenti previsti dalla norma, per quanto riguarda la Difesa, determinano un taglio sulle disponibilità dell'esercizio e dell'investimento delle Funzioni Difesa, Sicurezza pubblica e Funzioni esterne.

Per il 2008 l'accantonamento per la Difesa è stato pari a 589 milioni di euro, di cui 543 per la sola Funzione Difesa. Gli effetti di maggior rilievo si sono avuti sulla spesa di "esercizio" (destinata al mantenimento in efficienza dell'apparato militare). Tale settore nel 2008, pur registrando, in termini di dotazione iniziale, un certo recupero rispetto al 2006, grazie anche all'istituzione del "Fondo mantenimento", è rimasto in una situazione di sottofinanziamento, sia in termini assoluti che di incidenza percentuale rispetto al totale della Funzione Difesa. Il livello originario degli stanziamenti per l'esercizio della Funzione Difesa (2.663 milioni di euro) è stato ulteriormente ridotto con il meccanismo dell'accantonamento di 225,8 milioni di euro.

Le conseguenze consistono, a fronte di spese di funzionamento pressoché incomprimibili, in un forte depauperamento dell'attività operativa: minori esercitazioni (ore di moto - ore di volo), riduzione delle scorte di carbolubrificanti, munizioni, equipaggiamenti, materiali, etc..

Per quanto riguarda la spesa di investimento, la decurtazione è stata di 317,5 milioni di euro su stanziamenti di competenza pari a 3.635,00 milioni di euro, in un contesto dove peraltro incidono i finanziamenti a carico del Ministero per lo sviluppo economico.

5. L'internalizzazione dei servizi – *insourcing*

La Corte, in occasione delle due ultime relazioni sul rendiconto, ha avviato, presso i Centri di Responsabilità di Forza armata, una ricognizione degli interventi che si stanno realizzando per recuperare le attività dirette, in un processo inverso rispetto a quello che aveva portato ad un ricorso massiccio all'*outsourcing*, favorendo le opzioni che consentissero un recupero delle risorse operative disponibili con economie di scala od altre sinergie nel sistema Difesa.

Una significativa evoluzione ha poi avuto il ricorso alla "permuta", che già era prevista dalla Finanziaria 2006 (legge n. 266/2005) per i beni e le prestazioni e che ha ora un più ampio campo di applicazione con l'estensione ai servizi, operata dall'art.14-*bis* del DL 112/2008 (convertito con la legge n. 133/2008).

E' inoltre all'esame del Parlamento un disegno di legge sulla costituzione di Difesa Servizi S.p.A.. Nel presente capitolo si fa cenno ad alcune attività poste in essere dalle Forze armate, mentre nel capitolo successivo si affronta in particolare la materia della permuta e delle sue problematiche in quadro sistematico che tocca la questione fondamentale del ricorso all'"autofinanziamento" del sistema Difesa per supplire ai tagli di bilancio, ormai costanti e difficilmente reversibili e portare a redditività i beni e le attività della Difesa.

Esercito italiano

Nell'ambito dell'Esercito, come peraltro indicato dalle direttive del Capo di Stato Maggiore della Difesa, è già da tempo avviata una revisione in senso riduttivo, del ricorso all'outsourcing. Tale processo sta interessando molteplici servizi, fra cui il vettovagliamento (progressivo ritorno alla gestione diretta delle mense), la guardiania (riattivazione del servizio di vigilanza a cura del personale militare e contestuale implementazione di sistemi di sorveglianza passivi), la manovalanza e le pulizie, etc..

Tale razionalizzazione tiene comunque conto dell'esigenza di limitare per quanto possibile, l'impatto sociale sull'occupazione che questo comporta.

Le problematiche che sono state particolarmente sentite dall'Esercito, dal momento in cui non ha potuto più contare sulla "leva", attengono all'estensione ed alla distribuzione sul territorio delle sue strutture, le cui peculiarità hanno spesso risentito di servizi resi con modalità più consone ad un'Amministrazione civile (un esempio è dato proprio da mense, vigilanza e pulizie), tanto da spingere ad una prospettiva che assicuri la migliore combinazione tra una centrale di committenza che consenta comunque di superare l'eccessiva difformità di soluzioni adottate ed al tempo stesso di assicurare la peculiarità dei servizi di cui necessita.

Marina militare

Il processo di "internalizzazione" delle attività di supporto logistico, nella Marina militare, è stato perseguito soprattutto nei settori del vettovagliamento e della manovalanza.

Per quanto attiene al primo, nell'ultimo triennio, si è proceduto alla riduzione del numero delle mense esistenti, attraverso l'accorpamento di quelle più vicine, e sono state evitate nuove esternalizzazioni.

I risultati concreti sono rappresentati da una riduzione della spesa di circa il 7 per cento negli ultimi tre anni, nonostante gli incrementi di costo subiti dallo specifico comparto della ristorazione. In merito, occorre sottolineare che la Marina militare ha sempre mantenuto in gestione diretta circa il 50 per cento delle proprie mense, oltre quelle delle unità navali, in considerazione della peculiare realtà operativa e della conseguente necessità di preservare le professionalità del settore in previsione della naturale turnazione nei periodi d'imbarco.

Nel settore della manovalanza, si è reso necessario un parziale *insourcing* per la forte riduzione degli stanziamenti, anche se questo ha comportato uno spostamento di risorse umane dagli specifici compiti d'istituto.

La Marina militare è la Forza armata che ha fatto il maggior ricorso all'istituto della permuta, tanto da realizzare nel 2008, prestazioni di beni e servizi per un valore complessivo di circa 5,7 milioni di euro.

Il ricorso alla permuta è stato oggetto di un'apposita direttiva. Va anche detto che la Marina militare, così come, con altre caratteristiche, l'Esercito, dispone di enti e stabilimenti con forte caratterizzazione industriale, nella specie gli arsenali, che sono state oggetto di studio, da parte dell'apposito comitato (C.A.I.D. - Comitato Attività Industriali Difesa) che sta

formulando le sue proposte al Ministro della difesa in ordine ad una loro peculiare configurazione giuridica.

Aeronautica militare

Per quanto attiene all'evoluzione dei processi di internalizzazione nell'ambito dell'Aeronautica, non sono stati segnalati alla Corte aspetti di rilievo rispetto alle attività recentemente poste in essere, anche sotto il profilo dell'analisi dei costi, sulla quale ultima la relazione si è soffermata nella parte dedicata al monitoraggio del SECIN.

Si rileva, come per le altre Forze armate, che, laddove esiste la possibilità di effettuare direttamente operazioni di manutenzione, si manifestano gli effettivi risparmi, mentre non sempre questo accade per le altre forme di internalizzazione citate nel presente capitolo, anche per il rischio di sottrarre risorse ai compiti istituzionali, come viene evidenziato, di seguito per l'Arma dei carabinieri.

Arma dei carabinieri

L'Arma dei carabinieri ha seguito un percorso diverso, rispetto alle altre Forze armate, preferendo recuperare, proprio attraverso il ricorso all'esternalizzazione, personale da impiegare nei compiti operativi e di controllo del territorio, opzione che viene considerata positiva in termini di generale efficienza e tale da sconsigliare il ricorso all'internalizzazione.

In pratica il ricorso all'*outsourcing* viene mirato in particolare al vettovagliamento ed alla manutenzione degli automezzi.

Per quanto attiene al ricorso all'istituto della permuta, il Comando generale dell'Arma ha emanato un'apposita direttiva tecnica "condizioni e modalità per la stipula e l'esecuzione di convenzioni e contratti tra l'Arma dei carabinieri e soggetti pubblici e privati per la permuta di materiali o prestazioni", nell'ottobre 2008, che disciplina l'istituto sia a livello centrale che presso "enti e distaccamenti periferici". L'attività complessiva viene monitorata a livello centrale tramite rilevazioni periodiche ed è oggetto di confronto con i reparti, per un'opportuna condivisione delle iniziative adottate ed eventuali spunti propositivi. In realtà il periodo di applicazione della direttiva è stato molto breve ed ha riguardato la cessione di materiale informativo, iconografico e dei relativi diritti d'uso del marchio "Arma dei carabinieri" (emblemi e simboli) a tre case editrici per la realizzazione di opere collezionabili, a fronte della fornitura di materiale promozionale in genere, con significative riduzioni di spesa per il bilancio dell'Arma.

6. Le nuove opzioni per l'autofinanziamento dell'Amministrazione - in particolare: le problematiche inerenti la permuta di materiali e di servizi nel contesto disegnato dall'art. 14-*bis*, p.2 del DL n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008

Il riferimento che, nel capitolo precedente, viene fatto alla "permuta", rende opportuno affrontare in termini più sistematici la materia, sia nell'ottica della valorizzazione degli "assets" patrimoniali di cui la medesima dispone, sia in quella di avvalersi di servizi dei quali necessita senza gravare su di un bilancio, ormai rigido, che non consente di acquisirli in termini efficienti.

Le innovazioni apportate dall'art. 14-*bis*, p.2 del DL n. 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008, hanno definito il contesto che dopo una prima anticipazione contenuta nei commi 568 e 569 dell'art.1 legge n. 266/2005, Finanziaria per il 2006, con la quale viene prevista la possibilità per l'Amministrazione di effettuare permute "con soggetti pubblici e privati di materiali o prestazioni", trae origine dalla Finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006), con la quale, mediante l'introduzione del comma 15-*ter* all'art.3 della legge n. 410/2001, operata

dall'art.1, comma 262 era stato significativamente ampliato l'ambito nel quale possono avvenire le "permute" del Ministero della difesa.

Esse, infatti, sono motivate da due elementi fondamentali:

1. la finalità di operare una razionalizzazione delle strutture, in seguito all'adozione dello "strumento professionale" e quindi alle mutate esigenze sul piano logistico;
2. la finalità di creare "valore" per il Ministero, per poter indirizzare le conseguenti risorse alla "dinamica"di investimento nell'ammodernamento e rinnovamento degli armamenti divenuta recessiva, a causa dei rilevanti tagli che il bilancio della Difesa subisce in termini reali, come è stato messo in luce dalla Corte dei conti nelle relazioni sul rendiconto dello Stato, allontanando l'obiettivo di allinearsi a quelli dei principali Paesi europei, raggiungendo la "soglia" dell'1,5 per cento del Pil nazionale.

Nel "progress" normativo, segnato dalle leggi finanziarie per gli esercizi 2006-2007-2008, viene rovesciato il rapporto tra Ministero ed Agenzia del Demanio, attribuendo al primo la "primazia" sulla complessa materia concernente l'alienazione, la permuta, la valorizzazione e gestione degli immobili di proprietà dello Stato mantenuti in uso alla Difesa per finalità istituzionali, con gli enti territoriali.

Inoltre viene introdotto gradualmente un regime derogatorio dalla stretta osservanza delle norme contabili "nel rispetto dei principi generali dell' ordinamento giuridico-contabile".

Ancora sussistono elementi che costituiscono una limitazione "endemica" per la Difesa: oltre a non disporre di strumenti flessibili in grado di agire sul mercato, incombe la "spada di Damocle" dell'istituto della "riassegnazione" al bilancio Difesa, appunto, dei proventi che derivano da operazioni che possono determinare un effettivo "rendimento" e che potrebbero effettivamente costituire un "valore economico" ed una misura di "autofinanziamento" per gli investimenti dell'Amministrazione.

Sulle "riassegnazioni" la Corte si è soffermata ampiamente nelle relazioni al Parlamento sul rendiconto ed ha sollecitato un diverso approccio che valorizzasse le *best practices* del sistema Difesa, in particolare per gli enti e stabilimenti di cui essa dispone. Peraltro, come viene sottolineato nella presente relazione, è ormai confermata la drastica limitazione delle stesse, così come l'eccessiva dilatazione dei tempi della relativa procedura. Su questo tema, come si dirà successivamente, la normativa attuale porta modificazioni di rilievo.

La valorizzazione del "patrimonio" della Difesa va quindi intesa non solamente nella limitata accezione che attiene al patrimonio immobiliare, ma in una logica più ampia che riguardi i "Servizi" che possono avere un'utilità estesa alla collettività, ma che devono avere un "rendimento" riconosciuto al bilancio Difesa, tale da remunerare i fattori della produzione, e prima ancora consentire un effettivo ammortamento degli impianti, per ricostituire una "massa critica" di risorse da destinare a quegli investimenti che costituivano un tempo la caratteristica del bilancio della Difesa e che sono divenuti recessivi al punto da segnare da molti esercizi finanziari il superamento (ormai pressoché consolidato) delle spese di personale, rispetto a quelle di esercizio ed investimento, come la Corte costantemente segnala.

In un contesto, quindi, che non presentava "sbocchi" e nel quale gli strumenti di flessibilità del bilancio (quali ad esempio i Fondi "scorta" e per il ripianamento degli esuberi della contabilità speciali) sono ormai diventati semmai un fattore di "rigidità" del bilancio, si avvertiva l'esigenza di una modifica "sensibile" del sistema, anche per evitare l'ulteriore mortificazione delle "professionalità tecniche" ancora esistenti e di grande rilievo.

Un punto di maturazione è quindi rappresentato - in un quadro che aveva sì recuperato, dopo il sostanziale fallimento di operazioni di cartolarizzazione quale SCIP 3, perlomeno nelle

intenzioni, i valori del patrimonio immobiliare dismesso o in via di dismissione al bilancio Difesa, ma che, come si è detto era ad esso limitato e non disponeva ancora di strumenti dinamici – dalle disposizioni recate dall'art.14-*bis*, p.2 del DL n .112/2008, convertito con legge n. 133/2008.

Gli elementi fondamentali recati da questa norma sono, per ciò che attiene specificamente alla dismissione degli immobili:

- la proroga al 31 dicembre 2008 del termine per individuare gli immobili da dismettere;
- la nuova previsione che richiede il preventivo completamento delle procedure di riallocazione del patrimonio infrastrutturale in uso al ministero prima della consegna all'Agenzia del Demanio degli immobili dismessi;
- la soppressione del riferimento al valore complessivo di 2 miliardi di euro da conseguire in relazione alle dismissioni da attuare per il 2008;
- la previsione che la riallocazione degli immobili possa avvenire anche attraverso il ricorso ad accordi o a procedure negoziate con società a partecipazione pubblica e con soggetti privati.

In termini ben più ampi, le innovazioni di maggior rilievo sono le seguenti:

1. I risultati economici La possibilità di realizzare "procedure negoziate" non solamente con enti territoriali ma anche con società a partecipazione pubblica e soggetti privati.
2. L'esplicita deroga, per i proventi in discorso, dalla disciplina per le riassegnazioni prevista dalla Finanziaria per il 2008 (art.2, comma 615), che ne prevedeva, per la Difesa, il sostanziale azzeramento per la loro destinazione all'esercizio ed all'investimento, portando quindi a compimento, in termini assolutamente negativi un processo che, nelle ultime leggi finanziarie aveva indicato una riduzione "verticale" della quota di effettiva riassegnazione, che, nella Finanziaria per il 2007 (art.1, commi 615-617), aveva raggiunto il 50 per cento.
3. L'attribuzione delle procedure di permuta, alla stessa stregua dell'adozione del "programma", al Ministero della difesa, sia pure d'intesa con l'Agenzia del Demanio, ed, anche in questo caso, "nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento contabile".
4. L'estensione delle permute ai "servizi", per quanto attiene all'elemento oggettivo, ed alle società a partecipazione pubblica ed ai soggetti privati per quel che concerne l'elemento soggettivo.
5. La possibilità di avvalersi del "supporto tecnico-operativo di una società pubblica o a partecipazione pubblica con particolare qualificazione professionale ed esperienza commerciale nel settore immobiliare".
6. L'integrale riassegnazione dei proventi sul nuovo Fondo di parte corrente per la realizzazione del "programma".

Il quadro fin qui disegnato, se, da un lato, indica l'impegno ad assicurare un collegamento tra le operazioni di alienazioni, permute, valorizzazioni e gestioni di beni, dall'altro, lascia un campo ancora da approfondire sulle metodologie da seguire e, prima ancora, su come intendere le deroghe di cui si è detto al vigente regime giuridico-contabile che va dai "beni pubblici" al metodo di scelta del contraente per il quale il legislatore indica la via della procedura negoziata ove il valore non consenta di addivenire alla trattativa privata "stricto sensu"e, soprattutto, come vada ad atteggiarsi la permuta tra beni e servizi che è senz'altro una tipologia prevista nell'ordinamento civilistico (all'art. 1552 c.c.) ma che non è scevra di questioni sulla

determinazione dei singoli valori e di quello differenziale, aspetti sui quali si appuntano anche valutazioni d'ordine fiscale.

Fermo restando quanto già detto sull'importante aspetto della riassegnazione effettiva dei proventi derivanti dalle operazioni che determinano "valore economico" per la Difesa, va ricordato come l'esigenza di trovare fonti di finanziamento abbia portato in passato ad esplorare opzioni rivelatesi non praticabili, oggetto dell'auditing condotto dalla Corte in occasione delle precedenti relazioni, come l'adozione del "leasing operativo" per le FREMM od altre scelte sempre orientate al "leasing" che si sono risolte nell'acquisto del bene.

Le prospettive per le nuove opzioni per l'autofinanziamento della Difesa

Gli esempi, appena citati, indicano come sussistano sempre problemi di difficile superamento ogni qualvolta si tenta di introdurre nel sistema pubblico moduli contrattuali tipici del sistema di mercato.

Non va infatti sottovalutato che l'Amministrazione pubblica nella sua generalità e quella della Difesa che incide in termini rilevati per l'"acquisto di beni e servizi" (la vecchia categoria IV del bilancio) è un sostanziale "solipsonista", in pratica, spesso, l'unico compratore.

La Corte, nella relazione sul rendiconto, ha frequentemente segnalato tale caratteristica, così come il paradosso che nonostante ciò l'Amministrazione non fosse in grado di agire in termini incisivi su prezzi e prestazioni.

Negli ultimi anni è cresciuta la consapevolezza che, oltre ad essere l'"acquirente" per definizione, l'Amministrazione potesse essere anche un erogatore di servizi, assai spesso senza una reale concorrenza da parte di privati, ma tale caratteristica non è di tutte le Amministrazioni; certamente è un'importante caratteristica per la Difesa che dispone di risorse industriali, tecnologiche e professionali per le quali si discute su come possano essere recuperate sotto il profilo dell'efficienza economica.

Sono in campo varie opzioni, che riguardano l' Agenzia "Industrie-Difesa", enti e stabilimenti di grande rilievo presso le Forze armate ed è noto che forti vincoli giuridici, riguardanti la difficoltà di collocare altrove il personale in esubero e quella di portare ad effettivo rendimento i prodotti ed i servizi resi, con un ritorno sicuro per il bilancio della Difesa, abbiano finora frenato il loro sviluppo, laddove non si è determinata una devalorizzazione delle strutture.

Per essi, soprattutto, nei casi in cui sia riscontrabile una forte autonomia gestionale, si pone certamente l'opzione di individuare una più idonea veste giuridico-economica, aspetto questo approfondito nei suoi lavori dal C.A.I.D..

Esistono già ora forti interazioni tra la Difesa e le altre Amministrazioni pubbliche, nell'ottica dell'apprestamento di servizi tecnologicamente avanzati, (può accennarsi ai servizi "meteo", al "Wi-Max", al "RIFON").

Ma, al di là, del profilo strettamente tecnologico, esistono attività particolarmente onerose assicurate dalla Difesa, basti pensare al "pattugliamento delle coste" o alle "emergenze rifiuti e sicurezza".

Finora mancava una norma che, aprendo ai servizi ed ai soggetti privati, (le norme precedenti non parlavano di servizi ma di prestazioni) consentisse la creazione di un rapporto proficuo tra pubblico e privato, nel quale il pubblico metta a disposizione siti, impianti, specifici servizi a fronte di un'adeguata remunerazione, anche sotto forma di beni e servizi di valore

corrispondente, da parte di soggetti imprenditoriali privati oltre che soggetti pubblici. Questa è la portata più rilevante dell'"art. 14-*bis* del DL n. 112/2008".

Si tratta effettivamente del "principio di valorizzazione" delle risorse patrimoniali e professionali di cui si dispone e ad esso è collegata la ricaduta che più interessa alla Corte, sia per la dinamica del bilancio sia per quella della gestione: la capacità di "autofinanziamento" dell'Amministrazione che, peraltro, può essere in concreto realizzata solo se può contare sulla reale rassegnazione delle risorse (può citarsi al riguardo il rilievo economico delle *royalties* introitate dalla direzione degli armamenti terrestri ma non riassegnate al bilancio Difesa (circa 7 milioni di euro nel biennio 2007-2008).

Certamente, l'adozione della permuta, vista con favore dal legislatore, va anche nella direzione di ottenere effetti concreti che, in qualche misura, superino tale aspetto, ma non va quantomeno esplorata la possibilità di realizzare un bilancio "economico" ed opportune registrazioni patrimoniali.

Grande cautela va posta sul metodo di scelta del contraente, e, in questo caso, suscita perplessità il riferimento al "rispetto dei principi generali dell'ordinamento contabile".

In tale ottica, va quindi considerata l'adozione della permuta tra beni e servizi che sconta l'eterogeneità degli elementi corrispettivi, la congruità dei valori ad essi assegnati, la determinazione di un eventuale compenso differenziale, nonché il profilo fiscale, tenendo conto che diversi sono i regimi relativi sia agli oggetti della permuta sia dei soggetti (pubblici o privati).

E tale ultimo accenno porta alla prospettiva che, attualmente, è rappresentata nel disegno di legge (A.S. 1373) su "misure a tutela dei segni distintivi delle Forze armate e costituzione della società Difesa Servizi S.p.A.".

Al riguardo, rileva la problematica dell'"In house providing" che è ovviamente sottesa alla scelta di costituire detta Società, segnalando che la Corte ha approvato con la delibera 17/2008/G, l'indagine sull'attività di controllo e vigilanza – *governance* – del Ministero del lavoro nei confronti di Italia Lavoro S.p.A., che ha affrontato in concreto detto tema[12].

6.1. Situazione delle dismissioni immobiliari

Fermo restando che, come si è sopra evidenziato, il quadro che si presenta è decisamente evolutivo, in seguito alle disposizioni contenute nell'art.14-*bis* del DL 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, si descrive, in base alle normative di riferimento l'attuale situazione

---

[12]La Corte dei conti ha analizzato, nella relazione approvata con la delibera 17/2008/G della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, le problematiche e le modalità di esercizio della *governance* da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale nei confronti di Italia Lavoro S.p.A..
Il tema affrontato ha riguardato, in particolare, il recupero di una reale *governance* da parte dell'Amministrazione nei confronti della Società, ed, al riguardo, è stata emanata un'apposita Direttiva e stipulata una Convenzione-quadro diretta ad assicurare l'uniformità delle regole per gli affidamenti da parte dei Centri di Responsabilità.
Ma il vero snodo in tale processo di recupero del ruolo istituzionale non poteva non riguardare la strutturazione di una disciplina del "controllo analogo" tale da legittimare gli affidamenti "in house" alla Società, secondo i canoni giurisprudenziali prima comunitari e quindi nazionali (in ultimo la Decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 1 del 3 marzo 2008), strutturazione che poggia su due atti fondamentali:
- il dPCM del 23 novembre 2007, con il quale è stata, da un lato, confermata la vigilanza nei confronti della Società e, dall'altro, sancita la sottoposizione al "controllo analogo" ai fini del corretto affidamento "in house";
- il conseguente d.m. del 17 marzo 2008, sottoposto al vaglio dell'Unione Europea con il quale il "controllo analogo" è stato configurato, con l'indicazione di specifici parametri, che riguardano non solamente l'approvazione delle linee strategiche e dei bilanci previsionale e consuntivo, ma anche la valutazione preventiva dei principali atti di gestione, in particolare relativi alle partecipazioni societarie.

della ricognizione e della consegna all'Agenzia del Demanio degli immobili della Difesa, ritenuti non più necessari per le esigenze istituzionali.

La Finanziaria 2007 (legge n. 266/2006, art. 1 comma 263), modificando precedenti norme in materia di dismissione dei beni immobili in uso al Ministero della difesa, ha previsto che, con decreti da emanarsi di concerto con l'Agenzia del Demanio venissero individuati gli immobili da riconsegnare alla stessa agenzia con le seguenti modalità:

- emanazione di un primo decreto entro il 28 febbraio 2007 per individuare immobili per un valore di 1.000 milioni di euro da riconsegnare entro il 30 giugno 2007;
- emanazione di un secondo decreto entro il 31 luglio 2007 per individuare immobili per un valore di 1.000 milioni euro da riconsegnare entro il 31 dicembre 2007;
- emanazione per l'anno 2008 di ulteriori due decreti con le stesse modalità dell'anno 2007.

In tale quadro, nel corso dell'anno 2007 sono stati emanati due decreti:

- il primo in data 27 febbraio 2007 comprendente n. 201 immobili per un valore di 1.000 milioni di euro. Ad oggi n. 187 beni sono stati già restituiti all'agenzia del Demanio, n. 1 è stato espunto in quanto gravato da usi civici, mentre per i restanti sono in corso le attività propedeutiche alla cessione (bonifiche, realizzazioni di recinzioni, ecc.);
- il secondo in data 25 luglio 2007 comprendente 198 immobili di cui n. 14 ancora utilizzati la cui dismissione resta subordinata alla riallocazione delle funzioni ivi svolte da realizzarsi con fondi resi disponibili dall'Agenzia del Demanio. Tale decreto aveva un valore di 1.095 milioni di euro di cui 95 milioni necessari alla riallocazione delle citate funzioni. Ad oggi, sono stati restituiti all'Agenzia del Demanio n. 166 immobili.

Va detto che una questione che si è protratta per anni è quella della ricognizione degli immobili da destinare agli alloggi di servizio per il personale dipendente ed, al riguardo, solo con un decreto del 31 marzo 2008 sono stati definiti, con effetto retroattivo, i piani di gestione relativi ad alloggi in dotazione negli anni 2004-2007, individuando la tipologia e la consistenza degli alloggi ma senza indicare quelli alienabili.

La Finanziaria 2008 ha comunque modificato il disposto della precedente finanziaria prevedendo l'emanazione per l'anno 2008 di un unico decreto entro il 31 ottobre 2008 (III decreto) per un valore di 2.000 milioni di euro. Tale norma è stata ulteriormente modificata con la legge n. 133/2008, art. 14-*bis* che ha:

- procrastinato l'emanazione del III decreto al 31 dicembre 2008 ed eliminato nel contempo il limite di 2.000 milioni di euro inizialmente previsto;
- introdotto nuove procedure per la dismissione del patrimonio infrastrutturale della Difesa sulla base delle quali la Direzione generale dei lavori e del demanio potrà individuare, mediante apposito decreto e sentita l'Agenzia del Demanio, immobili da valorizzare/permutare/alienare/gestire e svolgere direttamente le attività connesse con le citate finalità.

Al riguardo, in data 23 dicembre 2008 è stato emanato il decreto previsto dalla citata legge n. 133/2008 comprendente n. 22 immobili che dovranno essere riconsegnati all'Agenzia del Demanio entro il 30 giugno 2009. Con il medesimo decreto sono stati apportati ai decreti del 27 febbraio 2007 e 25 luglio 2007 i seguenti correttivi:

- espunzione di n. 18 immobili per sopraggiunte ed imprescindibili esigenze operative;
- sostituzione degli immobili espunti con ulteriori n.15 immobili.

A seguito delle citate modifiche, il valore complessivo dei beni inseriti nel decreto 27 febbraio 2007 e nel decreto 25 luglio 2007 è il seguente:

- decreto 27 febbraio 2007: 1.000 milioni di euro;
- decreto 25 luglio 2007: 1.055 milioni di euro, di cui 55 milioni relativi agli oneri necessari alla riallocazione delle funzioni ancora presenti in alcuni immobili, che saranno soddisfatte con le risorse finanziarie che saranno allocate sui fondi in conto capitale ed in conto corrente di cui al comma 13-*ter* 2 del DL 20 settembre 2003, n. 269, così come modificato dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Tali immobili, pertanto, saranno consegnati all'Agenzia del Demanio ad avvenuto completamento delle procedure di riallocazione delle citate funzioni.

In sintesi, nei succitati tre decreti risultano inseriti n. 417 immobili.

Per quanto concerne la restituzione di tali immobili all'Agenzia del Demanio, la situazione, aggiornata al 25 febbraio2009 è la seguente:

- n. 353 immobili già consegnati all'Agenzia del Demanio;
- n. 64 immobili da riconsegnare alla suddetta Agenzia (di cui 6 con funzioni da riallocare).

Va infine sottolineato come uno degli strumenti previsti dal citato art.1, commi 262-263 della legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007) per addivenire a permute immobiliari tra Difesa ed Enti locali, sia quello degli Accordi di programma. Se ne citano quattro, intervenuti tra il luglio 2007 ed il luglio 2008, che hanno interessato il Comune di Pisa, la Regione autonoma della Valle d'Aosta, la Regione Sardegna e la Provincia autonoma di Bolzano. Le finalità perseguite in un contesto istituzionale sono essenzialmente quelle di trarne una migliore rispettiva funzionalità dalle permute, laddove il concetto di utilità determina l'interesse a procedere alla permuta.

7. I programmi di armamento nel contesto della nuova classificazione del bilancio

La nuova classificazione pone l'accento sui profili funzionali e finalistici e certamente per le politiche della Difesa e per la missione Difesa e sicurezza del territorio, che ne costituisce il fulcro, costituisce un'operazione coerente porre l'attenzione sui programmi d'armamento che, per la loro particolare rilevanza sul piano dell'azione dinamica della Difesa, ne rappresentano la più evidente finalizzazione agli obiettivi sia per il perseguimento dell'ammodernamento degli strumenti più tecnologicamente avanzati, sia per la rilevanza strategica nel contesto internazionale.

Va considerato che tali programmi, rappresentati in bilancio nel "programma 6 – pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari", unitamente alle "missioni militari di pace", assegnate al "programma 8" della missione, rappresentano i due "poli" che determinano il livello dinamico delle politiche della Difesa ed, al tempo stesso, consentono di interpretare in termini più appropriati, l'impatto di queste sulla posizione internazionale del Paese e sull'economia nazionale per il coinvolgimento delle maggiori imprese in settori nei quali la ricerca tecnologica raggiunge i più alti livelli in termini di ricaduta industriale anche per usi civili.

Anche in considerazione del loro alto livello tecnologico, vengono presi in esame quattro "programmi d'armamento", riconducibili alla specifica competenza delle quattro Direzioni, definite appunto d'armamento, del Ministero della difesa (e che fanno capo al Centro di Responsabilità Segretariato generale), Direzione degli armamenti aeronautici, Direzione degli

armamenti navali, Direzione degli armamenti terrestri e Direzione delle telecomunicazioni aerospaziali oltre alle evoluzioni della Direzione di programma "Forza NEC".

7.1. JSF (Joint Strike Fighter) - F35 Lightning II - Direzione degli armamenti aeronautici

Il programma JSF presenta un'importante valenza organizzativo-gestionale. È stata infatti costituita una "Direzione di programma" (assimilabile alle strutture di missione per molti versi) che si colloca presso il Segretariato generale allo scopo di gestire l'intera vita del programma JSF. L'Ente programmatore per il programma JSF è quindi, in concreto, il Segretariato generale anche se la responsabilità rimane alla Direzione generale. Tale Direzione di programma è formata da 13 persone altamente professionalizzate. Il rappresentante italiano per la Difesa è il Capo del IV Reparto del Segretariato della Difesa.

Il programma JSF è un programma pluriennale, interforze (Aeronautica militare e Marina militare) ed internazionale (9 nazioni), che rappresenta una vera rivoluzione nel mondo aeronautica. Si tratta di un sistema aereo di interscambio tra Stati ad elevata affidabilità e precisione, in grado di fornire e raccogliere informazioni (capacità net-centrica). Consente una unicità di azione, mettendo a fattor comune tutte le esigenze delle Forze armate. È il più vasto programma di acquisizione della Difesa (3200 velivoli, di cui 2.500 destinati agli USA). Si prevedono anche richieste di acquisizioni da parte di altri Paesi (già Israele ne ha chiesti 25).

Un aspetto di notevole rilievo è la partecipazione industriale dei Paesi coinvolti (Italia, Norvegia, Olanda) che sono in collaborazione tra loro.

Tale programma non entra in competizione con Eurofighter che è soprattutto destinato a svolgere compiti di superiorità aerea.

Dal 2014 verranno sostituite le flotte aeree esistenti con JSF STOVL (per Marina militare ed Aeronautica militare) e JSF CTOL (per Aeronautica militare andrà in sostituzione dei Tornado). I tempi delle sostituzioni sono in linea con quanto avviene in ambito europeo.

Il programma JSF ha avuto un complesso iter formativo (parlamentare, amministrativo, accordi internazionali); dalla firma del contratto di servizio passano solo 5 anni per far sì che i primi velivoli siano funzionanti (aspetto ritenuto di grande successo).

Importante è la comprensione del momento di cerniera tra la Direzione di programma e la Direzione d'armamento, che viene evidenziata dal sistema dei finanziamenti.

In proposito, va ricordato che, come avviene nei programmi internazionali, viene fissato un determinato tasso di cambio.

Il progetto JSF è riferito ad un velivolo multiruolo di 5^ generazione, con elevate capacità "stealth" (ridottissima osservabilità ai radar), per soddisfare le esigenze di differenti Forze armate. Oltre agli USA partecipano otto Paesi: Regno Unito (unico *partner* di I livello), Italia e Olanda (*partner* di II livello) e Turchia, Canada, Australia, Norvegia, Danimarca (partner di III livello)[13].

---

[13] Il JSF sarà sviluppato nelle seguenti versioni:
- CTOL (Conventional Take-Off and Landing) a decollo e atterraggio convenzionali;
- CV (Carrier Variant) per appontaggio su portaerei tradizionali dotate di catapulta;
- STOVL (Short Take-Off and Vertical Landing) a decollo corto ed atterraggio verticale sia da portaerei LHA/LHD (Amphibious Assault Ships) dotate di *Sky Jump* e da piste austere .

La produzione stimata è di circa 3200 velivoli per i Paesi partecipanti al programma, più 1000 potenziali in Foreign Military Sales (FMS) nel periodo 2014-2020. Tra questi ultimi rientrano anche gli attuali utilizzatori dei velivoli F16,

Israele e Singapore hanno invece firmato bilateralmente un accordo di Security Cooperation Participation (SCP) con gli Stati Uniti.

L'Italia ha aderito al programma con una serie di accordi intergovernativi con gli USA, nonché altri accordi multilaterali e bilaterali.[14]

L'esigenza della partecipazione italiana nasce dalla necessità di dotare le forze aeree della Marina militare e dell'Aeronautica militare di un sistema d'arma idoneo ad assolvere, tra le diverse missioni eseguibili, i compiti di precipua competenza in seno a coalizioni internazionali (ONU, UE, NATO). L'Italia è intenzionata ad acquisire una combinazione di n. 69 vettori CTOL e n. 62 STOVL per un totale di n. 131 velivoli come segue:

L'F35 sostituirà l'AV8B per la Marina militare e l'AM-X e il Tornado per l'Aeronautica militare a decorrere dal 2014, fino al 2025.

Le capacità tecniche ed operative del sistema d'arma consentiranno inoltre alle due Forze armate di svolgere i rispettivi compiti con un numero inferiore di velivoli rispetto agli attuali, con la riduzione degli assetti di oltre la metà rispetto al numero totale dei AV8-B, AM-X e Tornado acquisiti (circa 250)[15].

Gli oneri finanziari relativi al programma, a carico dell'Italia, derivanti dai MOA/MOU, sono i seguenti:

- fase dimostrativa (CDP), contribuzione globale di 10 milioni di dollari (già corrisposta);
- fase di sviluppo (SDD), contribuzione globale di 1.028 milioni di dollari nel periodo 2002-2012 (di cui 956.6 già corrisposti);
- fase di PSFD, contribuzione globale periodo 2007-2046 di 904 milioni di dollari (di cui 53.8 già corrisposti)

F18, F15 ed Harrier. Attualmente, oltre ad Israele e Singapore, anche Spagna, Giappone, Corea del Sud, Grecia e Finlandia hanno chiesto o stanno per chiedere formalmente informazioni sul programma.

[14]- 23 DIC 1998 - MOA (Memorandum of Agreement) per la fase concettuale-dimostrativa ("CDP" - Concept Demonstration Phase) svoltasi dal 1997 al 2001;

- 24 GIU 2002 - MOU per la fase di sviluppo ("SDD" - System Development &Demonstration) iniziata a ottobre 2001 e di cui si prevede la fine nel 2012;

- 07 FEB 2007 - MOU per la fase di produzione, supporto in servizio e sviluppi successivi – PSFD (Production, Sustainment & Follow-On Development) attivata da US nel 2006, per l'intero ciclo di vita del F-35 (fino al 2046).

Una serie di Decision Memorandum (DM), nelle prerogative del massimo livello decisionale del JESB (JSF Executive Steering Board del PSFD MOU), implementano/autorizzano le attività necessarie. Alla data attuale risultano n. 5 DM al SDD MOU e n. 9 DM al PSFD MOU.

L'Italia, per armonizzare in ambito europeo i requisiti e le aspirazioni nazionali con il piano della logistica globale JSF, il cosiddetto European Footprint, ha inoltre sottoscritto i seguenti accordi:

- 30 MAR 2006: MOU "IT/NL Production & Sustainment", per le fasi di produzione e supporto riferite ad una capacità in Europa di Final Assembly & Check Out (FACO) dei velivoli delle due nazioni, in Italia e di una capacità di Maintenance, Repair, Overhaul &Upgrade (MRO&U) dei motori e di talune LRU (Line Replaceable Unit) del velivolo, in Olanda;

- 13 GIU 2007: il succitato MOU è stato emendato per includere la Norvegia.

[15]L'Italia ha completato il processo di approvazione stabilito dalla legge n. 436/88 c.d. Legge Giacchè per l'acquisizione delle flotte CTOL e STOVL, del relativo supporto e della realizzazione di una linea nazionale di assemblaggio e verifica finale (Final Assembly and Check Out – FACO), di prevista evoluzione in una capacità di manutenzione (Maintenance, Repair, Overhaul and Upgrade – MRO&U). Le date salienti del processo nazionale sono:

- 01 DIC 2008: inviata da SMD a Difegabinetto la prevista documentazione;

- 10 MAR 2009: invio della documentazione da Difegabinetto alle Commissioni Difesa;

- 09 APR 2009: a valle del parere favorevole sul programma FACO e MRO&U da parte delle commissioni Difesa dei due rami del Parlamento (08 APR 2009) è stato emesso il decreto del Ministro della difesa di approvazione del programma pluriennale n. SMD 02/2009 per la successiva registrazione della Corte dei conti.

- fase relativa all'acquisizione di 131 velivoli nelle 2 configurazioni (CTOL e STOVL) e del relativo supporto inserita nel PSFD MOU con una contribuzione complessiva nel periodo 2009-2026 di circa 16,6 miliardi di dollari;
- fase relativa alla realizzazione della FACO/MRO&U, il cui contributo globale nel periodo 2009-2026 è stimato in 775 milioni di dollari.

Sono coinvolte nel programma molte ditte italiane e la partecipazione industriale italiana per le fasi di sviluppo e produzione prevede per il velivolo opportunità per circa 10 miliardi di dollari fino al 2035 – di cui circa 2 da realizzare prima dell'inizio della fase di vera e propria produzione (prevista per il 2015) – più circa 1 miliardo di euro per ogni motorizzazione. E' inoltre previsto che con la costituzione di una linea nazionale vi saranno ulteriori opportunità di partecipazione industriale per circa 1,5 miliardi di euro nel periodo 2009 – 2025.

Non va infine sottovalutato che si potrà realizzare un sensibile volume di partecipazione industriale addizionale nell'ambito delle fasi di supporto logistico e di sviluppo successivo, le cui opportunità sono ancora da definire.

7.2. Programma sommergibili di nuova generazione u212a – 2ª serie – Direzione degli armamenti navali

Il programma relativo all'"acquisizione di due sommergibili di nuova generazione u212a 2ª serie e del relativo supporto logistico", che costituisce il completamento del programma di cooperazione internazionale italo-tedesca regolato dal MOU U-212, è un programma pluriennale di ammodernamento e rinnovamento direttamente destinato alla difesa nazionale.

Tale programma nasce dall'esigenza di disporre di una efficace e moderna componente sommergibili. Per conseguire tale obiettivo è stato avviato nel 1996 un programma di cooperazione internazionale italo-tedesca, formalizzato con un accordo governativo - della tipologia Memorandum of Understanding (MOU - u212a) - fra i rispettivi Ministeri della difesa delle due nazioni, per la costruzione di 4 unità per l'Italia (di cui 2 in opzione) e 4 unità per la Germania.

Lo sviluppo del programma ha portato alla:

- costruzione in Italia ed in Germania di sommergibili identici tipo U-212A 1ª serie (2 per l'Italia e 4 per la Germania);
- acquisizione ed integrazione dei supporti tecnico-logistici ed addestrativi sia italiano che tedesco per realizzare economie di esercizio;
- stipula, nel settembre 2006, del contratto per l'acquisizione di ulteriori 2 unità da parte della Germania.

Per quanto riguarda l'Italia, per garantire il conseguimento degli obiettivi operativi precedentemente delineati e al fine di conseguire tutti i vantaggi della cooperazione, nel 2008 si è deciso di esercitare detta opzione. Sarà quindi possibile sostituire - rispettivamente entro il 2015 ed il 2016 - i sommergibili classe Sauro, che in quegli anni giungeranno al termine della loro vita tecnico-operativa.

Le due Unità saranno in grado di assolvere un ampio spettro di missioni (azioni occulte, dissuasione, interdizione, presenza, ricognizione/sorveglianza, supporto a dispositivi aeronavali, supporto alle Forze speciali ed alle operazioni a terra).

Ovviamente, si è avuto cura di assicurare il massimo grado di compatibilità con gli u212a della 1ª serie, tenendo sempre conto degli aggiornamenti ed adeguamenti tecnologici necessari.

Il costo stimato del programma è di circa 915 milioni di euro, ripartito nel periodo 2008-2016 come segue:

(in milioni)

Anno	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
Oneri	10	35	105	170	185	170	130	80	30	**915**

L'avvio del programma nel primo semestre 2008 ha consentito di:

- mantenere la fasatura temporale con il programma tedesco, formalizzato il 22 settembre 2006, che consentirà di beneficiare di una interlocuzione comune verso la controparte industriale, realizzando significative economie di scala;
- mantenere l'identicità di configurazione tra i battelli, contenendo così i costi e risolvendo contestualmente i rischi di impresa;
- minimizzare le interruzioni nelle attività cantieristiche tra la prima e la seconda serie, garantendo la continuità produttiva per il comparto industriale con ovvi positivi risvolti di ordine produttivo e sociale;
- consolidare e sviluppare il *know-how* specialistico acquisito dall'industria nazionale con la costruzione dei sommergibili classe u212a della 1ª serie, rafforzando gli investimenti operati nel settore subacqueo.

La 2ª serie rileva oneri inferiori rispetto alla 1ª serie, in quanto sfrutta i costi non ricorrenti già finanziati, tra cui quelli per i sistemi di addestramento.

Per quanto attiene alla logistica, saranno acquisiti solo i materiali integrativi di bordo e di terra, a completamento di quanto già disponibile per i sommergibili u212a della 1ª serie.

Inoltre, allo scopo di conseguire i massimi vantaggi economici di scala nel ciclo di vita, i due nuovi battelli sono inseriti nell'esistente cooperazione italo-tedesca riguardante il campo dei materiali, delle manutenzioni, del supporto tecnico-logistico e dell'addestramento[16].

Lo stretto collegamento della 2ª serie sia con la 1ª che con gli altri 6 battelli tedeschi, consente anche la piena interoperabilità delle basi italiane e tedesche e delle relative strutture logistiche ed addestrative, nonché con tutte quelle marine NATO che stanno rinnovando la propria forza subacquea con Unità a tecnologia analoga (Grecia, Portogallo, Turchia, etc.).

In particolare, in Italia, saranno utilizzate le infrastrutture già realizzate nella base principale di Taranto, anche per quanto concerne le attrezzature e le infrastrutture per il rifornimento dei reagenti (moto, idrogeno ed ossigeno), necessarie per il funzionamento del sistema di propulsione (*fuel-cells*).

[16] Cooperative In-Service Support, regolato dal Supplemento n. 1 al MOU u212a valido sino al 2032.

7.3. Veicolo Blindato Medio "Freccia" (VBM) 8x8 – Direzione degli armamenti terrestri

Il VBM è un veicolo blindato medio le cui caratteristiche di mobilità e protezione lo rendono idoneo ad essere impiegato in tutti gli ambienti operativi ed in special modo in ambienti urbani.

Particolare attenzione, nella sua realizzazione, è stata riposta sugli aspetti relativi alla protezione antimina e alla sicurezza in generale del personale. Il VBM rappresenta oggi per la Difesa il punto di partenza di un più ampio progetto di ammodernamento della componente terrestre, denominato Forza NEC (Network Enabled Capabilities), teso all'acquisizione di capacità operative e tecnologiche che consentiranno di disporre di forze proiettabili e completamente digitalizzate, ossia in grado di sfruttare le opportunità offerte dalle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Nel quadro del processo di trasformazione della componente terrestre della Difesa, il programma è finalizzato a dotare le unità di fanteria media digitalizzata di un veicolo in grado di condurre operazioni complesse in ambito Crisis Response Operations (CRO) e in uno spazio di manovra digitalizzato, perfettamente integrato e in un contesto interforze e multinazionale.

Tali unità dovranno possedere le caratteristiche sia di protezione che offensive con elevata mobilità, al fine di consentirne il dispiegamento per via aerea o navale.

L'acquisizione della prima aliquota di VBM (54 VBM - Freccia) è stata avviata nel 2006 e si concluderà nel 2009 con fondi appostati dalla Finanziaria 2006 (legge 266 del 2005 art. 1 comma 95) a valere sul bilancio del Ministero dello sviluppo economico. Al programma sono state destinate risorse complessive pari a 335 milioni di euro.

Il veicolo è realizzato dal Consorzio Iveco-Otomelara.

Contratto n. 914 di rep. in data 07/12/2007 (importo 335 EURO milioni di euro IVA inclusa + interessi per il mutuo – finanziamento a carico del Ministero sviluppo economico) per l'acquisizione di una prima *tranche* di n. 54 veicoli.[17]

Il programma complessivo prevede l'acquisizione di n. 249 veicoli negli esercizi finanziari dal 2006 al 2014.

7.3.1. Direzione di programma Forza NEC - Direzione degli armamenti terrestri

Nella parte della relazione dedicata alle innovazioni organizzative, si è dato rilievo alla scelta, che, nell'ambito della Difesa, costituisce un profilo strategico, di affidarsi a Direzioni di programma per realizzare progetti complessi.

Tali moduli, fortemente orientati alla ricerca di una funzionalità ottimale, devono interagire con le strutture esistenti ed, a seconda dei casi, assumono o meno dimensioni di rilievo tali ad costituire un sistema esso stesso complesso nel cui contesto sono integrate più Direzioni di programma ognuna delle quali persegue, in un ottica pur sempre sinergica, la realizzazione di specifici progetti.

Costituiscono esempi del genere la D.I.I. "Defense Information Infrastructure", di cui si è detto in precedenza, presso il VI Reparto dello Stato Maggiore Difesa, dove è stato concentrato

[17] N. 50 in versione "trasporto e combattimento"; n. 2 in versione "posto comando"; n. 1 prototipo "controcarro"; n. 1 prototipo "porta mortaio".

il coordinamento dell'informatica operativa e la "Forza NEC" che ricomprende tre Direzioni di programma:

- Direzione di programma "digitalizzazione dello spazio della manovra";
- Direzione di programma "Soldato Futuro";
- Direzione di programma "Combat Training Center".

I compiti di questa Direzione di programma vanno dalla valutazione della rispondenza tecnica per il Programma "Forza NEC", alla gestione degli sviluppi progettuali, architetturali, degli sviluppi *software*, dei programmi di ricerca, sviluppo, industrializzazione, pre-serie, integrazione e produzioni.

La Direzione di programma, dipende dal IV reparto del Segretariato generale ed interagisce con le Direzioni generali, attraverso i loro rappresentanti che ne fanno parte, i Direttori generali sono responsabili nell'ambito delle loro competenze e il supporto amministrativo viene sostanzialmente assicurato dalla Direzione degli armamenti terrestri, che è la Direzione-pilota.

I tre programmi sono integrati quindi da Forza NEC che mira alla realizzazione di una Forza terrestre digitalizzata, che dovrebbe essere completata nel 2025.

Alla Direzione di programma Forza NEC fanno capo, da un lato i progetti che si stanno portando avanti (Combat, C41Star ed Ils) e, dall'altro gli Stati Maggiori, le Direzioni d'armamento e l'Industria.

Gli importi contrattuali gestiti sono già ora di significativo rilievo.

Nel 2007 sono stati impiegati fondi ordinari per 1,8 milioni di euro.

Nel 2008 gli impegni ammontano a 13,2 milioni di euro, di cui la parte più rilevante è quella relativa al contratto per i progetti architetturali (Project definition II fase) il cui valore è di 9,2 milioni di euro,

Per il 2009-10, sono previsti impegni per 291,5 milioni di euro a carico del Ministero dello sviluppo economico, al netto di IVA ed oneri di mutuo.

	2009	**2010**	**Totale 2009/2010**	**2011-2012**	**Totale**
Primo Obiettivo Architetture	32	9	41	45	86
Secondo Obiettivo ITB	59	26	85	-	85
Terzo Obiettivo programmi preserie	52	10	62	42,5	104,5
Quarto Obiettivo sistemi C4ISTAR	90	11,5	101,5	167	268,5
Totale	234	57,5	291,5	254,5	546

7.4. Programma SICRAL 1B - Direzione per le telecomunicazioni aerospaziali

Il SICRAL (Sistema Italiano per Comunicazioni Riservate ed Allarmi) 1B è il completamento di sistema satellitare militare che assicura comunicazioni di livello strategico, operativo e tattico, consentendo di realizzare collegamenti sicuri in video, voce e dati sul territorio nazionale e con i contingenti impiegati in operazioni internazionali nelle aree di interesse strategico. Il sistema è pienamente interoperabile con gli analoghi assetti in uso nella NATO.

Il lancio del satellite, avvenuto il 20 aprile 2009, va a completare la costellazione dei satelliti per comunicazioni satellitari della Difesa, unendosi al SICRAL 1, già operativo. In tale

ambito, sono già previsti futuri sviluppi (SICRAL 2 e 3) destinati a sostituire i satelliti attualmente operanti al termine della loro vita operativa.

Il SICRAL 1B, oltre ad assicurare la "continuità di servizio" e la "flessibilità operativa", consente di realizzare un assetto comunicativo basato su due satelliti militari e permette di erogare i servizi SHF ed UHF richiesti dalla NATO nell'ambito dell'impegno assunto dall'Italia, con Francia e UK, nel programma NATO SATCOM Post 2000 (NSP2K), per il periodo 2008-2019. Oltre a tali funzioni, il sistema fornisce il supporto trasmissivo, entro il territorio nazionale, al comando e controllo di reparti impiegati in operazioni tipo *disaster relief*, *homeland security* o di concorso alla salvaguardia delle pubbliche istituzioni.

Premesso che la pianificazione finanziaria di SICRAL 1B deve essere posta in sistema nell'ambito delle esigenze complessive SICRAL, incluso l'adeguamento delle stazioni di terra e la gestione operativa, l'onere sostenuto nel periodo 2007 – 2009, derivante dalla predisposizione e lancio del satellite, è di circa 390 milioni di euro ripartiti tra Ministero della difesa, Ministero dello sviluppo economico e Finmeccanica.

In particolare:

- la Difesa ha coperto i costi di lancio più completamento satellite pari a circa 119 milioni di euro e ha messo a disposizione, quale apporto patrimoniale precedentemente acquisito dalla Difesa, la "carrozza" (struttura fisica del satellite) di riserva, predisposta per il precedente programma denominato SICRAL 1 (valore 58 milioni di euro incluso nel totale dell'apporto finanziario);
- il Ministero dello sviluppo economico ha partecipato con un apporto di circa 181 milioni di euro riferiti ad attività di ricerca e sviluppo nel settore delle comunicazioni satellitari nonché di progettazione e realizzazione del *payload* riferito al segmento spaziale e al segmento terrestre;
- la Società Finmeccanica, nel cui ambito industriale viene realizzato il sistema, ha contribuito con circa 90 milioni di euro per le attività di lancio e completamento segmento terrestre. Tale intervento è stato disciplinato attraverso apposito accordo di "partenariato pubblico-privato per la cessione all'industria di capacità trasmissiva, ovvero di flussi satellitari corrispondenti alla quota di partecipazione, a favore di clientela commerciale preventivamente autorizzata dal Ministero della difesa.

Contratto di permuta con R.T.I. Telespazio - TAS-I in data 27 luglio 2007.

Lancio, LEOP, Commissioning e IOT e completamento segmento di terra, per un importo di euro 118.673.160,00, di cui: in denaro euro 38.673.160,00 (finanziamento Amministrazione Difesa); mediante cessione in permuta del diritto di sfruttamento della capacità trasmissiva, euro 80.000.000,00 (finanziamento Finmeccanica).

I presupposti per il completamento del programma SICRAL 1B sono riportati nel Protocollo di intesa tra il Ministero della difesa italiano e Finmeccanica S.p.A. firmato in data 8 marzo 2004.

Con d.m. in data 31 agosto 2004, è stata disposta la segretazione dell'intero programma SICRAL 1B, per esigenze di segretezza e sicurezza nazionale.

Il programma relativo al lancio del satellite SICRAL 1B è stato approvato con il d.m. 2 luglio 2007.

La fonte normativa dello schema negoziale del contratto in esame è costituita dall'Art. 1 della legge 23/12/2005, n. 266, che ai commi 568 e 569 autorizza il Ministero della difesa alla

stipula di contratti concernenti la permuta di materiali e prestazioni. Il relativo decreto attuativo del 29/12/2006 ne disciplina le condizioni e le modalità.

Il progetto di contratto è stato approvato dal Comitato Consultivo ex d.lgs. 496/98 in data 26 luglio 2007.

Il contratto, per la parte relativa agli oneri a carico del bilancio Difesa, ha trovato copertura finanziaria sul capitolo 7120/4 dell'esercizio finanziario 2007.

Nel contratto si definiscono le modalità di recupero dell'investimento di 80 milioni di euro che il R.T.I. ha reso disponibile a favore del Ministero della difesa italiano per fornire l'attività di lancio ed i servizi connessi.

A fronte dei servizi forniti, il R.T.I. verrà remunerato mediante cessione, da parte del Ministero della difesa, del diritto di sfruttamento:

- sia della capacità trasmissiva in banda SHF e UHF asservita al Memorandum of Understanding stipulato in data 22.11.2004 tra i Ministeri della difesa italiano, francese ed inglese e la NATO per il programma "NATO SATCOM POST 2000";
- sia di quota parte della capacità trasmissiva in banda UHF, SHF ed EHF dei satelliti SICRAL 1 e SICRAL 1B libera, ossia da asservire a futuri contratti con clienti di gradimento del Ministero della difesa stesso.

La cessione in permuta del diritto di sfruttamento della capacità trasmissiva è stata autorizzata da Stato Maggiore Difesa, ai sensi dell'art. 6 del d.m.. 29/12/2006 (Regolamento sulle permute), con Determinazione n. 151/4291 del 24 aprile 2007. Le frequenze disponibili vengono concesse in uso al R.T.I., per essere commercializzate tramite Telespazio S.p.A., per un periodo di 12,5 anni, fino a concorrenza dell'importo riconosciuto.

Il Ministero si riserva la facoltà di trasferire al R.T.I. quantità aggiuntive di capacità, rispetto a quelle inizialmente previste, anche provenienti da altri satelliti che verranno lanciati in orbita. In tale eventualità si ricalcolerà la durata del diritto di sfruttamento. Il R.T.I. è in ogni caso obbligato a mantenere disponibile la capacità relativa al contratto NATO secondo l'uso previsto.

L'art. 31 del contratto definisce le condizioni, le modalità e le procedure concernenti la permuta e ne definisce i limiti, nonché i vincoli e le obbligazioni sia da parte del Ministero della difesa che del R.T.I..

La remunerazione dell'esborso di 80 milioni di euro da parte di Finmeccanica è stata valutata considerando il valore monetario distribuito negli anni (dal 2007 – anno di erogazione dell'importo - al 2019 – anno in cui si prevede la conclusione del ristoro). A tal fine, gli importi relativi a ciascuno degli anni finanziari compresi nell'arco 2007 – 2019 sono stati rivalutati secondo una metodologia fissata dal CIPE ed utilizzando gli indici di inflazione programmata per ciascun anno, fissati dal MEF.

I valori finanziari sono stati poi convertiti in termini di capacità trasmissiva (MHz in banda SHF ed EHF, numero di canali in banda UHF) da cedere, utilizzando i valori economici già adottati dal Ministero della difesa per le cessioni in atto di detta capacità verso la NATO ed altri Ministeri della difesa esteri, valori anch'essi incrementati anno per anno secondo i medesimi indici di inflazione programmata di cui sopra.

8. L'interoperabilità dei sistemi di comunicazione, la compensazione dei costi affrontati ed i rendimenti attesi

La Corte ha seguito costantemente, sia in sede di relazione sul rendiconto che in quella del referto specifico sull'Informatica pubblica, l'evoluzione tecnologica del sistema di comunicazione della Difesa.

Nella presente relazione, si intende fare un passo ulteriore, nella direzione di un approfondimento dell'integrazione dei vari sistemi esistenti, tenendo quindi conto, sia della rete "geografica" "RIFON" realizzata con la posa di cavi in fibra ottica nella prospettiva di consentire anche ad altri enti pubblici di fruire della rete infrastrutturale, sia degli esiti della cessione delle frequenze, con il conseguente riposizionamento dei radar militari per la realizzazione del sistema Wi-Max civile che, a sua volta deve consentire di integrare la rete "a banda larga" civile non estendibile su tutto il territorio nazionale e non aliena da problematiche, come la Corte ha segnalato in una sua precipua relazione,[18] sia dello stato dell'arte della trasformazione tecnologica in atto nel settore della connettività della Difesa che persegue l'obiettivo di poter disporre di sistemi di comunicazioni evoluti ed interoperabili in ambito nazionale e internazionale.

Tale processo che, ovviamente, tiene conto di specifiche tecnologie consolidate nella Difesa (es.: i ponti-radio) e della particolare cura ai profili della sicurezza, ha un impatto tutt'altro che trascurabile sull'ammodernamento della Pubblica Amministrazione. Basti in questa sede far cenno alla "carta multi servizi" della difesa che rappresenta la punta più avanzata di un'implementazione di questo tipo, nel contesto del C.A.D. (Codice dell'Amministrazione Digitale) per tutta la Pubblica Amministrazione ed alle esigenze di classificazione dei documenti, a diversi livelli, che impone particolare attenzione sia ai profili di abilitazione agli accessi ai *data-base* sia a quelli tipici del "disaster-recovery".

È necessario, quindi, procedere su un percorso di integrazione dei sistemi esistenti e di quelli in corso di acquisizione e sviluppo, in una rete globale che costituisca il tessuto connettivo delle operazioni nazionali e di coalizione.

Le attuali tipologie di connettività sono le seguenti:

- in fibra ottica (Rete Interforze Fibra ottica Nazionale (RIFON) che consente il trasporto e la commutazione a larga banda, ivi comprese le connessioni in fibra ottica degli enti e dei comandi delle Forze armate;
- in ponte radio(Rete Numerica Interforze (RNI)) e quella delle Forze armate che costituiscono la struttura diffusa con maggiore capillarità sul territorio;
- satellitare basata sul Sistema Italiano per Comunicazione Riservate ed Allarmi (SICRAL) e flussi commerciali;
- terrestre noleggiata da *provider*.

Tale situazione consente alla Difesa di disporre di una rete "proprietaria" tecnologicamente eterogenea.

Il programma della RNI ha concluso la fase realizzativa e attualmente gli oneri sostenuti per le attività di manutenzione ammontano a circa 6,8 milioni di euro anno che sarà difficile ridurre anche concentrando le attività sui collegamenti vitali e non altrimenti sostituibili.

La RIFON è un programma che ha ormai già raggiunto una estensione nazionale. E' in grado di garantire attualmente il collegamento a banda larga per circa 160 Enti delle Forze

[18] Delibera 19/2007/G della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato: "Interventi per le infrastrutture a banda larga nelle aree depresse".

armate. Con la recente introduzione della tecnologia DWDM nell'Anello Centro-Nord e nell'Asse Adriatico, che consente un incremento consistente delle capacità trasmissive (fino a 80 Gbps), e attraverso l'ampliamento geografico ottenuto mediante l'attivazione di nuove tratte a Sud (utilizzando la fibra ottica resa disponibile dal Ministero dell'interno tramite un protocollo d'intesa per lo scambio paritario di risorse), che consentirà anche di raggiungere Sicilia e Sardegna e con l'introduzione anche in tali aree della tecnologia DWDM, la rete sarà oggetto di una ulteriore evoluzione. L'ampliamento nelle capacità e nell'estensione geografica della RIFON comportano una costante crescita della valenza strategica di questa rete. L'interconnessione tra la rete in fibra ottica e quella in ponte radio avviene sul territorio nazionale in particolari punti che sono denominati centri di bacino di utenza.

Gli oneri sostenuti per la realizzazione della RIFON, ammontano a 117.470.885,95 euro, di cui 18.504.267,45, sui Fondi per il Wi-Max dello Stato Maggiore Aeronautica, 10.911.007,95 sempre a carico dello Stato Maggiore Aeronautica, 9.666.737,81 a carico del Ministero dello sviluppo economico e 78.388.872,74 che lo Stato Maggiore Difesa ha posto a carico dei fondi ristoro frequenze (riconosciuti dal Ministero dello sviluppo economico (comunicazioni) per la cessione delle frequenze per il Wi-Max ed il riposizionamento dei radar militari.

La Corte ha ritenuto di approfondire le problematiche affrontate nell'implementazione della RIFON sotto il profilo della qualità demaniale o meno dei siti interessati alla collocazione infrastrutturale.

La ricognizione effettuata consente di rappresentare la seguente situazione:

- nell'area di Roma e normalmente in tutti gli enti e comandi che fungono da Centri di bacino e di utenza ed i collegamenti fisici dal cavidotto sono di proprietà della Difesa, così come il cavidotto e la fibra ottica;
- l'infrastruttura del cavidotto nell'anello Centro-Nord e nell'asse Adriatico è stata acquisita in diritto di uso irrevocabile per 20 anni, rinnovabile. Mentre il cavo in fibra ottica è di completa proprietà della Difesa. Nel costo del diritto di uso irrevocabile è inclusa anche la manutenzione ordinaria e straordinaria a carico del proprietario dell'infrastruttura;
- negli assi Roma-Napoli e Roma-Roseto degli Abruzzi sono state acquisite due coppie di fibre in diritto di uso irrevocabile all'interno di un cavo posto in un cavidotto di proprietà di terzi. Il diritto di uso irrevocabile della durata di 15 anni, rinnovabile, comprende la manutenzione della fibra ottica e del cavidotto a carico rispettivamente del proprietario del cavo in fibra ottica e del cavidotto;
- nelle tratte del Sud (a partire da Taranto) e nelle Isole, per chiudere su Roma attraverso il cavo sottomarino Olbia-Ostia, la rete è stata realizzata impiegando una coppia di fibra ottica ceduta dal Ministero dell'interno, come precedentemente già detto. Gli sbracci dal cavidotto verso gli enti ed i comandi delle Forze armate sono, a secondo della disponibilità, parte di completa proprietà della difesa e parte cavidotto in diritto di uso irrevocabile e fibra ottica in proprietà;

Sotto l'aspetto meramente economico la RIFON ha già dimostrato la propria validità consentendo nell'esercizio 2008, rispetto al 2004, il dimezzamento degli oneri sostenuti per il noleggio dei circuiti terrestri. Il conto meramente economico non da evidenza che gli enti ed i comandi raggiunti dalla fibra ottica oggi hanno una disponibilità di banda decisamente superiore rispetto a prima e la possibilità di utilizzare appieno i *software* operativi, logistici, finanziari e del personale.

Infine si può ragionevolmente ritenere, tenuto conto che nel primo semestre 2009 saranno connessi in fibra ottica altri 40 enti e comandi , che gli oneri suddetti subiranno a consuntivo

dell'esercizio 2009 un ulteriore notevole decremento e che tale *trend* in diminuzione proseguirà sempre più rapidamente negli anni successivi.

Si prevede che entro il 2010 saranno collegati altri 60 tra enti e comandi delle Forze armate.

Andamento oneri noleggio commerciali circuiti terrestri nazionali		
Totale consolidato annuo complessivo per SMD, SME, SMM e SMA	2004	20.800.000,00
	2005	20.900.000,00
	2006	18.157.866,21
	2007	13.916.156,31
	2008	10.372.126,29

La connettività a larga banda dovrà raggiungere tutti i siti della Difesa non altrimenti raggiungibili dalla fibra ottica e dovrà essere potenziata in termini capacitivi e qualitativi. Il Wi-Max (Worldwide Interoperability for Microwave Access) è una nuova tecnologia radio commerciale (estendibile anche alle applicazioni militari) che consente la connettività digitale a larga banda ed alta velocità, per l'espletamento di applicazioni telematiche da parte di utenti in posizione fissa e, in futuro, anche da utenti mobili. Può essere paragonato ad un sistema Wi-Fi - Wireless Fidelity – di portata superiore (ad oggi la distanza media raggiungibile da Wi-Max è di 10/15 km omnidirezionali, incrementabili in situazioni particolari) e, per questo, viene indicata come la soluzione "dell'ultimo miglio" per la connettività alle reti in fibra ottica, cui si collega la stazione "capo cella" Wi-Max. Per quanto riguarda le frequenze da utilizzare, l'Europa – nell'ambito della International Telecommunication Union (ITU) – si è orientata sull'impiego prioritario della banda 3.4-3.6 GHz (banda F secondo la classificazione UE).

L'impiego di tale tecnologia è ipotizzabile per consentire:

- il collegamento a larga banda per quegli enti per i quali la realizzazione dell'interconnessione in fibra ottica appare eccessivamente onerosa;
- la copertura alla larga banda di utenti mobili/nomadi in aree di particolare interesse;
- una connettività *wireless* a larga banda in zone d'intervento.

Pur se al momento la Difesa non ha programmato alcuna attività realizzativa, la medesima ha avviato una sperimentazione al fine di valutarne a pieno le potenzialità.

Se la rappresentazione che precede dà contezza della logica di integrazione tra i vari sistemi di comunicazione perseguita dalla Difesa, non va dimenticato che la scelta di puntare in termini significativi sul Wi-Max per colmare le lacune della "banda larga" e servire tutto il territorio nazionale, scelta che riguarda quindi l'intera collettività e che ha comportato oneri considerevoli per la Difesa, aspetto di cui si è già detto in precedenti relazioni.

In questa sede è possibile fornire un quadro di tali oneri che troverà ulteriore approfondimento nel contesto specifico, così come i precedenti argomenti, nella relazione sull'"Informatica pubblica" che la Corte sta predisponendo.

Al fine di implementare sul territorio nazionale l'impiego della tecnologia Wi-Max, il Ministero delle comunicazioni con il d.m. 2 ottobre 2007, ha disposto la liberazione delle bande di frequenze 3452-3500 MHz e 3525-3600MHz.

Tale attività che deve essere conclusa entro il 2014, ha comportato per la Difesa, l'avvio di un programma che prevede la sostituzione/adeguamento delle apparecchiature utilizzate sulle

bande di frequenza da liberare (radar fissi per la difesa aerea, radar di punto, radar navali e sistemi per le comunicazioni).

Gli oneri finanziari valutati in 450 milioni di euro sono assicurati con finanziamento integrativo MEF sul bilancio Difesa negli esercizi finanziari 2007-2012, come segue:

2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTALE
20 milioni di euro	90 milioni di euro	90 milioni di euro	90 milioni di euro	90 milioni di euro	70 milioni di euro	450 milioni di euro

Al momento risultano avviate le seguenti attività contrattuali :

a) realizzazione code in fibra ottica e sistemi di integrazione 9,26 milioni di euro (annuale 2007);
b) sostituzione di n. 12 radar fissi costo 262,95 milioni di euro (pluriennale 2008-2012);
c) sostituzione radar Pluto costo 65,30 milioni di euro (pluriennale 2008-2012);
d) sostituzione radar navali costo 39,48 milioni di euro (pluriennale 2008-2012);
e) connessione alla RIFON di enti e comandi dell'Aeronautica militare costo 10,50 milioni di euro (annuale 2008);
f) connessione alla RIFON di enti e comandi dell'Aeronautica militare costo 8,00 milioni di euro (pluriennale 2008 – 2009).

Sono in fase di avvio le seguenti attività contrattuali:

a) sostituzione radar mobili (DADR) costo 30,80 milioni di euro (pluriennale 2009-2010);
b) realizzazione ponti radio per esigenze Aeronautica militare costo 8,82 milioni di euro(annuale 2009);
c) realizzazione ponti radio per esigenze Marina militare costo 5,0 milioni di euro(pluriennale 2009 – 2010);
d) realizzazione ponti radio per esigenze Arma dei carabinieri costo 10,00 milioni di euro (pluriennale 2010-2012).

9. Programma "missioni militari di pace"

Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali – capitolo 1188

Istituito dall'art. 1, comma 1240 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007), il Fondo prevede per la Difesa una dotazione di complessivi 1.008 milioni di euro, resi disponibili in tre *tranches* successive nei mesi di febbraio (71,7 milioni di euro), giugno (794,7 milioni di euro) e dicembre (141,7 milioni di euro).

L'istituzione del Fondo ha lo scopo di distinguere le risorse che non fanno riferimento alla normale programmazione della Difesa, ma concernono interventi in aree operative decisi in sede sovranazionale e necessariamente autorizzati con apposita legge. D'altro canto, il ripetersi degli impegni "fuori-area" ha reso necessario prevedere l'apposito Fondo, il cui funzionamento si è progressivamente affinato, migliorando la tempistica relativa all'effettiva gestibilità delle risorse che devono essere assegnate ai capitoli di bilancio specifici per la natura delle spese ed le Forze armate che sono in concreto impegnate.

Come già avvenuto in passato e segnalato dalla Corte, le risorse assegnate nell'esercizio finanziario 2008, non sono state sufficienti a fronteggiare tutte le spese connesse con le missioni internazionali, imponendo quindi l'utilizzo di risorse del bilancio ordinario.

Confronto degli stanziamenti per missioni internazionali per gli esercizi finanziari 2007 – 2008

Anno 2007

Nell'esercizio finanziario 2007 la Difesa ha ricevuto i seguenti stanziamenti per far fronte a missioni internazionali di pace, in base alle corrispondenti norme legislative:

- Con il DL 31 gennaio 2007, n. 4 recante "proroga della partecipazione italiana a missioni umanitarie e internazionali", convertito, con modificazioni, dalla legge 29 marzo 2007, n. 38, è stata attribuita alla Difesa una copertura di oneri pari ad euro 916.759.129 (articolo 1, comma 1), per assicurare la prosecuzione delle missioni internazionali per il periodo gennaio - dicembre 2007 (solo per la missione internazionale ALTHEA al 30 giugno 2007).
- Con il DL 2 luglio 2007, n. 81 recante "disposizioni urgenti in materia finanziaria", convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007, n. 127, è stata attribuita alla Difesa una ulteriore copertura di oneri pari ad euro 24.318.046 (Articolo 17, comma 1), per assicurare la prosecuzione della missione internazionale ALTHEA per il periodo luglio - dicembre 2007 e per la partecipazione alle missioni internazionali EUSEC RD CONGO, AMISOM e PESD (articolo 9 del decreto legge).

In relazione alle norme vigenti nell'anno 2007, i finanziamenti previsti a favore della Difesa affluivano direttamente sui capitoli di spesa del bilancio mediante prelevamento dall'apposito "Fondo per missioni internazionali" iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 1, comma 1240, della legge 27 dicembre 2006, n.296 (Finanziaria 2007) con una procedura che consentiva la disponibilità concreta della risorse a distanza di mesi[19].

Anno 2008

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, del DL 31 dicembre 2007, n. 248 convertito con modificazioni dall'articolo 1 della legge 28 febbraio 2008 n. 31, è stato introdotto, nell'esercizio finanziario 2008, un apposito programma denominato "missioni militari di pace" nell'ambito del quale è stato istituito il relativo fondo su cui far confluire i finanziamenti derivanti dal citato fondo per missioni internazionali del Ministero dell'economia di cui all'articolo 1, comma 1240, della legge n.296/2006.

I fondi che affluiscono su tale nuovo programma/fondo del bilancio Difesa devono, quindi, essere successivamente ripartiti, come previsto dal medesimo articolo 1 comma 2 del DL n. 248/2007, dal Ministro della difesa con propri decreti, in relazione alle specifiche esigenze da finanziare per le missioni di pace autorizzate dalle relative norme, rendendosi, pertanto, necessario, rispetto alle precedenti modalità procedurali, intervenire con ulteriori passaggi e tempi di attesa.

19

Importo	Decreto Legge	Legge di conversione	1. Richiesta Difesa	2. UCB	3. DMT		4. Corte dei conti	
	Data	Data	Data	Data	N.	Data	R-F	Data
916.759.129	31/1/07	29/3/07	12/4/07	16/4/07	50719	4/5/07	3-261	18/5/077
24.318.046	2/7/07	3/8/07	1/8/07	16/8/07	100282	13/9/07	5-154	20/9/07

In particolare, per l'esercizio finanziario 2008, gli stanziamenti ricevuti per far fronte a missioni internazionali di pace sono stati i seguenti:

- Con il DL 31 dicembre 2007, n. 248 recante "proroga di termini previsti da disposizioni legislative...", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, è stata attribuita all'Amministrazione Difesa una copertura di oneri pari ad euro 71.700.000 (articolo 1, comma 1), per la prosecuzione delle missioni internazionali fino al 31gennaio 2008.
- Con il DL 31 gennaio 2008, n. 8 recante "disposizioni urgenti in materia di interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché relative alla partecipazione delle Forze armate e di polizia a missioni internazionali," convertito, con modificazioni, dalla legge 13 marzo 2008, n. 45, è stata attribuita all'Amministrazione Difesa una copertura di oneri pari ad euro 804.667.199 (articolo 7, comma 1) per assicurare la prosecuzione delle missioni internazionali per il periodo gennaio - dicembre 2008 (solo per le missioni UNIFIL, ALTHEA ed EUFOR fino al 30 settembre 2008).
- Con il DL 22 settembre 2008, n. 147 recante "disposizioni urgenti per assicurare la partecipazione italiana alla missione di vigilanza dell'Unione Europea in Georgia", convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2008, n. 183, è stata attribuita all'Amministrazione Difesa una copertura di oneri pari ad euro 2.058.424 (articolo 3, comma 1), per assicurare la partecipazione di personale, mezzi e materiali delle Forze armate alla missione di vigilanza dell'Unione Europea in Georgia per il periodo settembre - dicembre 2008.
- Con il DL 29 settembre 2008, n. 150 recante "proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali di pace, per l'anno 2008", convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2008, n. 183, è stata attribuita all'Amministrazione Difesa una copertura di oneri pari ad euro 144.797.311 (articolo 2, comma 1) per assicurare la prosecuzione delle missioni internazionali UNIFIL, ALTHEA ed EUFOR per il periodo ottobre-dicembre 2008.

In base al nuovo *iter* procedurale le fasi per concretizzare le relative variazioni di bilancio sono divenute sei[20].

Il diverso approccio che da qualche anno la Difesa ha, in considerazione del costante impegno internazionale e dell'esigenza di assicurare il *turn-over* dei reparti impiegati, sia in termini di uomini che di mezzi, implica che il Fondo non copra tutte le spese affrontate le quali, evidentemente, gravano anche sul bilancio "ordinario". I maggiori costi sostenuti nel 2008, sono così distinti:

- costi diretti (214,5 milioni di euro);
- costi di approntamento e preparazione all'impiego operativo, ossia quelli derivanti dalla preparazione all'impiego e da quelle effettuate al rientro dei contingenti (178,6 milioni di euro);

20

Importo	Decreto Legge	Legge di conversione	1. Richiesta Difesa	2. UCB	3. DMT		4. Corte dei conti		5. DM		6. DMC	
	Data	Data	Data	Data	N.	Data	R-F	Data	N.	Data	N.	Data
71.700.000	31/12/07	28/2/08	17/1/08	31/1/08	12165	4/2/08	1/183	14/2/08	6	15/2/08	10125	19/2/08
804.667.199	31/1/08	13/3/08	17/3/08	20/3/08	36477	21/4/08	2/272	9/5/08	22	14/5/08	38141	4/6/08
2.058.424	22/9/08	20/11/08	14/10/08	23/10/08	127398	17/12/08	6/10	23/12/08	62	23/12/08	98296	24/12/08
144.797.311	29/9/08	20/11/08	9/10/08	13/10/08	127398	17/12/08	6/10	23/12/08	62	23/12/08	98296	24/12/08

- costi derivanti dal tasso di usura dei mezzi ed equipaggiamenti impiegati in teatro operativo (75,0 milioni di euro).

Infatti, occorre puntualizzare che sia la preparazione (approntamento) che il sostegno nel tempo di una missione internazionale si realizzano attraverso varie fasi che costituiscono il cd. "ciclo operativo" sia del personale che della filiera manutentiva ed organizzativa coinvolti: una lunga e talvolta peculiare predisposizione indirizzata alla idoneità (sanitaria, formazione, addestramento) del personale, l'approntamento dei mezzi, degli equipaggiamenti e dei sistemi d'arma, la continuità nel sostegno logistico durante il periodo di impiego, una non meno significativa opera di ricondizionamento al rientro in Patria per il ripristino della piena efficienza dei medesimi, nonché alla verifica delle condizioni sanitarie del personale.

Anche in considerazione degli ulteriori oneri rispetto a quelli coperti dal Fondo, appare comunque valido il sistema adottato di distribuire le risorse del Fondo sui capitoli specificamente inerenti alle varie tipologie di spesa ed ai soggetti in concreto coinvolti.

Va in ogni caso auspicata una soluzione normativa che consenta una ripartizione diretta delle risorse, mediante un apposito decreto del ministro, una volta che gli stanziamenti sul fondo sono stati finalizzati.

10. La *governance* del sistema industriale della Difesa e le esigenze di uniformità organizzativa

Nella relazione sul rendiconto 2007, la Corte segnalava l'esigenza di individuare una strategia coerente per il settore industriale della Difesa, risultando eccessivamente variegato il panorama delle scelte, alcune delle quali di mero mantenimento dell'esistente, riguardanti gli enti egli stabilimenti della Difesa.

Alcuni di essi come i c.d. "Armipolo" i poli di mantenimento delle armi sono stati oggetto di una verifica, da parte del C.A.I.D., in ordine all'economicità della loro sussistenza, che è avvenuta per il Polo per le armi leggere di Terni, ma non per quelli di Capua e di quello per l'armamento pesante di Piacenza.

Per gli arsenali della Marina militare, l'analisi è piuttosto avanzata e tende ad una configurazione autonoma dei medesimi, in termini di enti pubblici economici.

Nel "portafoglio" dell'Agenzia Industrie Difesa, sono presenti stabilimenti industriali che vanno da materie prettamente militari (come munizionamenti) a settori che presentano un interesse anche per l'industria civile (come l'arsenale di Messina o il grafico di Gaeta) ad altri che hanno e potrebbero avere una ben maggiore rilevanza per i profili scientifici e della salute, come il chimico-farmaceutico di Firenze.

Per quanto attiene a quest'ultimo contesto, segue il consueto approfondimento che la Corte effettua sull'Agenzia Industrie Difesa.

10.1. I risultati dell'Agenzia Industrie-Difesa

L'Agenzia Industrie-Difesa ha visto nel 2008 un ulteriore avvicendamento al vertice in un momento non particolarmente favorevole per l'economia generale del Paese ed, in particolare, per la difficoltà per le unità produttive in carico all'Agenzia, di muoversi nel cosiddetto mercato concorrenziale, laddove non si sono avuti segni di sensibile miglioramento nemmeno per la scelta di favorire la committenza nei confronti dell'Agenzia, da parte della stessa Amministrazione della Difesa, di cui si faceva cenno nella passata relazione.

Altri due aspetti erano già stati segnalati: una rimodulazione del bilancio, resasi necessaria per far emergere i costi del personale, con la conseguenza di abbattere il risultato operativo e lo strascico di un incidente di rilievo avvenuto nello stabilimento di Baiano di Spoleto, per il munizionamento, che ne ha fortemente ridotto la capacità operativa.

Altri due profili costituiscono un appesantimento "endemico" per l'attività dell'Agenzia e concernono l'annosa questione del regime contrattuale del personale (la cui riqualificazione in altri contesti è decisamente problematica) e l'attuale impossibilità di far nuovi investimenti, secondo la normativa vigente, aspetto che è in evidente incoerenza con le esigenze di strutture industriali.

Lo stato dell'*iter* istituzionale finora seguito dalle unità produttive, che scaturisce dal bilancio 2008, correlato alla situazione tecnica, operativa ed economica della Difesa, a sua volta inserita nell'attuale contesto più generale del Paese, richiede del resto, come la Corte ha costantemente segnalato, l'adozione sollecita di azioni, che consentano di superare la situazione di stallo in cui l'Agenzia si è venuta a trovare negli ultimi anni.

In sintesi, le risorse economiche provenienti dallo Stato e quelle derivanti dalle commesse conferite dall'Amministrazione, sono destinate a diminuire drasticamente, come dimostrano le previsioni del 2009 e, ancora di più, quelle del 2010. Ciò impone di adottare soluzioni tecniche, operative e gestionali di immediato impatto, tali da rendere progressivamente autonoma l'Agenzia dal contributo statale.

La legge 27 febbraio 2009, n.14, di conversione del decreto legge 30 dicembre 2008, n.207, accorda all'Agenzia una proroga fino al 31 dicembre 2011, prima che il Ministero proceda all'accertamento dei risultati raggiunti, al quale dovrebbe conseguire una serie di decisioni sul futuro degli enti e stabilimenti gestiti dall'Agenzia.

Si riscontra una particolare attenzione, anche in considerazione dell'analisi complessiva che si sta realizzando sulle strutture industriali della Difesa, di cui si è detto in precedenza, alla ricerca di soluzioni gestionali, anche del tutto nuove rispetto al passato, che abbiano, a fattor comune, la caratteristica dell'efficacia a breve e medio termine e consentano di affrontare il futuro su fondate basi operative e commerciali, nella considerazione che, sia le previsioni della legislazione concernente l'A.I.D., sia l'attuale ed il prevedibile futuro stato di contrazione delle disponibilità della difesa, rendano ineludibile assicurare un livello di efficienza ed efficacia nei produzione e nella resa di servizi da parte delle strutture dell'A.I.D. sul mercato concorrenziale.

E' stata approvata dal Ministro la relazione sulla situazione economica delle unità produttive, presentata dal direttore generale. Tale relazione evidenzia che esiste una forte polverizzazione nelle attività rese dagli stabilimenti (in pratica solo per Noceto e Baiano, che si occupano di munizionamento, esiste una parziale sovrapponibilità).

In pratica l'Agenzia è un sistema conglomerato che non può avere un solo *core business*, come un sistema integrato caratterizzato dalla convergenza di filiere produttive e/o dall'appartenenza ad un identico settore industriale.

Da qui l'esigenza di piani industriali distinti che prendano in considerazione forme di *partnership* con altri soggetti ed anche in diversi settori produttivi, laddove si riscontri una compatibilità con le capacità professionali esistenti (eventualmente riconvertite), per assicurare quei ritorni economici indispensabili al mantenimento in servizio delle strutture industriali affidate alla gestione di A.I.D., così come prescritto dalla vigente normativa.

Sul piano dei risultati, il 2008 evidenzia, rispetto al 2007, un aumento dei ricavi pari a 9,188 milioni di euro, con un miglioramento del valore aggiunto della produzione di 2,381 milioni di euro.

Il risultato di gestione presenta un miglioramento di 1,058 milioni di euro, pur rimanendo sostanzialmente passivo (-35,819 milioni di euro), in relazione al persistere dell'elevato valore dei costi di produzione che si sono comunque ridotti di 4,447 milioni di euro rispetto al 2007.

(in migliaia)

	2008	2007	Variazione
a) Ricavi	**38.122**	**28.934**	**9.188**
Variazione delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, semilavorati e finiti	-2.050	4.939	-6.989
Costruzioni interne	324	147	
b) Valore della produzione	**36.396**	**34.020**	**2.376177**
Consumi di materiali e servizi esterni	-16.346	-16.351	5
c) Valore aggiunto	**20.050**	**17.669**	**2.381**
Costo del lavoro	-48.007	-51.256	3.249
d) Margine operativo lordo	**-27.957**	**-33.587**	**5.630**
Ammortamenti	-3.369	-3.262	-107
Svalutazione crediti commerciali	-145	-70	-107
Accantonamenti per rischi ed oneri	-3.700		-3.700
e) Risultato operativo	**-35.172**	**-36.919**	**1.747**
Proventi e oneri finanziari	696	892	-196
f) Risultato prima dei componenti straordinari	**-34.475**	**-36.027**	**1.552**
Proventi e oneri straordinari	-1.343	-850	-493
g)Risultato di gestione	**-35.819**	**-36.877**	**1.058**
Contributo in conto esercizio	35.303	36.606	-1.303
h) Risultato netto di esercizio	**-516**	**-271**	**-245**

11. L'impatto della "missione 32" sul bilancio della Difesa

La particolare classificazione di bilancio della missione Difesa, minimizza l'impatto della "missione 32" relativa alle spese di funzionamento, limitandola alla gestione diretta della Direzione centrale di bilancio che costituisce il Centro di Responsabilità al quale fanno capo anche la Direzione per le ispezioni e gli uffici dell'Ordinariato militare, per le onoranze ai caduti, nonché la struttura della Magistratura militare[21].

Infatti, le spese di funzionamento delle Forze armate sono allocate nei programmi alle medesime riferite, mentre quelle del personale civile sono riferite al programma 6 che fa capo al Segretariato generale.

L'incidenza sul bilancio complessivo, come si è già detto, all'inizio della relazione è misurabile nello "0,32 per cento".

[21] Per completezza di informazione si rappresenta che:
- nell'ambito dell'Ordinariato sono compresi gli oneri per tutti i cappellani militari della Difesa;
- per il personale civile di ISPEDIFE e Ordinariato il compenso per lavoro straordinario 2008 è stato a carico dei capitoli del C.R.A. Segretariato generale della Difesa.

La situazione del consuntivo per l'esercizio finanziario 2008, per ciò che concerne gli impegni totali, è quindi la seguente (alla data del 31/03/2009), distinta per categoria di spesa e ripartiti per centri di costo, con i rispettivi totali e percentuali di incidenza sul totale del C.R.A.:

CATEGORIA DI SPESA	IMPEGNI TOTALI	BILANDIFE	ISPEDIFE	ORDINARIATO	ONORCADUTI	MAGISTRATURA
Personale Categorie 1 e 3	33.389.752	4.079.608	504.349	11.406.882	4.492.275	12.906.638
percentuali di incidenza	100	**12,22%**	**1,51%**	**34,16%**	**13,45%**	**38,65%**
Consumi intermedi Categoria 2	11.596.307	3.760.397	506.504	737.352	3.367.850	3.224.205
percentuali di incidenza	100	**32,43%**	**4,37%**	**6,36%**	**29,04%**	**27,80%**
Investimento Categoria 21	263.911	29.009	36.250	98.861	20.000	79.791
percentuali di incidenza	100	**10,99%**	**13,74%**	**37,46%**	**7,58%**	**30,23%**
TOTALI Categorie 1, 2, 3, 21	45.249.970	7.869.014	1.047.102	12.243.094	7.880.125	16.210.634
percentuali di incidenza	100	**17,39%**	**2,31%**	**27,06%**	**17,41%**	**35,82%**

Al fine di evitare riferimenti non congrui con la "missione 32", sono state escluse le seguenti spese in quanto non direttamente connesse con il funzionamento del C.R.A. e dei centri costo:

- fondi vari di categoria 1 e 2;
- spese per Accordi internazionali e Cooperazione internazionale di catt. 7 e 2;
- spese riservate degli Stati Maggiori e degli Organi centrali e territoriali della Difesa di cat. 12.

12. Considerazioni conclusive.

Nel corso del 2008 e del primo semestre 2009 la Difesa ha portato avanti alcune innovazioni organizzative di particolare interesse, in un quadro complessivo che parte dalla constatazione che le risorse disponibili ben difficilmente potranno essere incrementate e che l'obiettivo di raggiungere il livello dell'1,5 per cento del Pil, ritenuto necessario per adeguarsi ai livelli dei bilanci per la Difesa degli altri paesi dell'Europa occidentale, non sia più realistico.

Pertanto, va perseguita una maggiore funzionalità delle strutture, un recupero di economicità di quelle che hanno natura industriale e sono in grado di realizzare prodotti e di rendere servizi anche per altre Amministrazioni pubbliche nonché per il "mercato concorrenziale" ed una valorizzazione del patrimonio.

Il modulo organizzatorio delle "Direzioni di programma", che fa leva su elevate professionalità (peraltro in costante diminuzione), va in questa direzione, anche se la Corte sottolinea l'esigenza di reingegnerizzare tutto il sistema strutturale, affinché non si verifichino disallineamenti tra gli organi che gestiscono in concreto programmi di particolare rilevanza e quelli che, per la loro naturale collocazione prevista dall'ordinamento vigente (come le Direzioni generali d'armamento del Segretariato generale), sono intestatari della responsabilità per la concreta erogazione delle risorse finanziarie.

Un'adeguata sinergia ha consentito di raggiungere risultati significativi nell'ambito dei programmi d'armamento, dei quali si tratta in relazione, dando rilievo ai profili tecnici legati all'utilizzazione di alta tecnologia.

Tali aspetti sono connessi con la cosiddetta "governance interna", che tali moduli propongono, ferma restando la validità di particolari assetti funzionali, soprattutto se in grado di costituire un univoco punto di riferimento (un vero e proprio centro di responsabilità, dunque, che dovrebbe avere un riconoscimento in tal senso anche nel sistema di bilancio), per una materia di grande rilievo, come quella dell'informatica, nella quale sono stati raggiunti risultati significativi anche nell'ambito del Codice dell'Amministrazione Digitale.

L'attenzione va, alla stessa stregua, assicurata alla cosiddetta "*governance* esterna", laddove moduli esistenti come l'Agenzia Industrie Difesa della quale si segnala l'approccio dinamico alla peculiarità delle unità produttive, in via di riconfigurazione come gli arsenali della Marina militare, ovvero oggetto di apposito disegno di legge all'esame parlamentare come "Difesa Servizi S.p.A.", vanno considerati in un disegno armonico che eviti sovrapposizioni e diseconomie.

Con la realizzazione di un adeguato livello, appunto di *governance* da parte dell'Amministrazione, potranno raggiungersi i risultati economici effettivamente perseguiti, evitando il ripetersi di fenomeni che la Corte ha esaminato puntualmente, in particolare, per il sistema Stato, con la delibera della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato 18/2008/G, richiamata in relazione e, nell'ultimo caso, venga regolamentato e realizzato il "controllo analogo" necessario per aversi l'"affidamento in house", secondo normativa e giurisprudenza comunitaria e nazionale.

Le innovazioni introdotte dall'art.14-*bis* del DL 112/2008, convertito con la legge 133/2008, consolidano uno strumento già in essere, in base alle leggi finanziarie emanate per gli anni 2006-7-8, ampliandone la portata: il ricorso alla permuta, ora chiaramente prevista per" beni e servizi" e nei confronti di soggetti privati.

La valorizzazione del patrimonio della Difesa ha quindi di fronte un ampio spettro di opzioni possibili; la Corte sottolinea pertanto l'esigenza di opportunamente regolamentare un sistema uniforme di applicazione dell'istituto, non scevro di criticità, e, per il quale vanno comunque puntualizzati in concreto "i principi generali dell'ordinamento giuridico-contabile" ai quali la norma citata fa riferimento.

Si rileva comunque una discrasia nel sistema che, non consentendo un'effettiva riassegnazione dei proventi generati dalla Difesa (dai suoi settori produttivi) al bilancio, porta alla ricerca delle soluzioni indicate, senza affrontare tale tema direttamente ed in termini, ad avviso della Corte, più coerenti con la prospettiva di pervenire effettivamente ad un "bilancio economico".

Gli andamenti di bilancio indicano un miglioramento della gestione dei residui ed un elevato livello di pagamenti, ma una lettura che si limitasse a tale constatazione sarebbe decisamente fuorviante.

Va infatti tenuto conto di una serie di elementi, approfonditi in relazione:

- la notevole incidenza del livello dei residui perenti, determinati dalla limitazione al triennio dei residui in conto capitale, prevista dalla finanziaria 2008, la cui reiscrizione è avvenuta, non totalmente, solo nel 2009;
- il conseguente incremento delle posizioni debitorie con l'esercizio da parte dei creditori di azioni esecutive nei confronti dell'Amministrazione;

- gli oneri affrontati per le "missioni di pace" al di là delle risorse provenienti dall'apposito fondo e, quindi, rimasti a carico del bilancio;
- il livello degli accantonamenti rimasti indisponibili;
- L'impiego sempre più consistente delle Forze Armate per compiti di ordine pubblico e comunque legati ad emergenze (sicurezza nelle città, pattugliamento delle coste, emergenza "terremoto in Abruzzo", emergenza "rifiuti" in Campania), con oneri ulteriori.

Tali aspetti i quali, peraltro, afferiscono ad un quadro delle risorse complessive di bilancio che sono ormai in gran parte destinate alle spese di personale, hanno indotto la Difesa ad incrementare, laddove possibile, l'azione per reinternalizzare (il cosiddetto *insourcing*) i servizi.

Il sistema di bilancio è dunque ormai estremamente rigido, lo dimostrano gli approfondimenti sui capitoli-fondo e si avverte la consapevolezza di costruire un'Amministrazione più moderna, che snellisca le sue strutture e le orienti a risultati economici in un rapporto tra enti pubblici e pubblico-privato che la normativa consente e che va adeguatamente regolamentato.

PAGINA BIANCA

Amministrazione generale, relazioni con le autonomie, sicurezza, soccorso civile e immigrazione

1. Considerazioni generali: *1.1. Oneri sommersi; 1.2. Le direttive del Ministro e le note preliminari.*
2. Il bilancio di previsione per missioni e programmi: *2.1. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio; 2.2. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali; 2.3. Ordine pubblico e sicurezza:* 2.3.1. I risultati di bilancio; 2.3.2. Ministero dell'interno; 2.3.3. Ministero dell'economia e delle finanze – Guardia di finanza; 2.3.4. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – Corpo forestale dello Stato; 2.3.5. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Capitanerie di porto; *2.4. Soccorso civile:* 2.4.1. Risultati di bilancio; 2.4.2. Ministero dell'economia e delle finanze; 2.4.3. Ministero dell'interno – Corpo nazionale dei vigili del fuoco; 2.4.4. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Corpo forestale dello Stato; 2.4.5. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della protezione civile; 2.4.6. La lotta agli incendi boschivi; *2.5. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti:* 2.5.1. Contenuto e caratteristiche della missione; 2.5.2. Risultati di bilancio; 2.5.3. Programmazione e gestione dei flussi migratori; 2.5.4. Interventi di integrazione sociale; 2.5.5. Centri di identificazione ed espulsione. Centri di permanenza temporanea. Centri per richiedenti asilo.

1. Considerazioni generali

Le cinque missioni trattate nel presente capitolo hanno in comune di essere affidate in massima parte al Ministero dell'interno, ancorché siano presenti anche programmi di altre Amministrazioni, il cui "peso" economico è peraltro di minor rilievo rispetto all'entità delle risorse gestite dal bilancio di previsione dell'Interno. Si pensi ai compiti delle Forze di polizia, cui appartengono oltre alla Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, la Guardia di finanza, il Corpo forestale dello Stato e, nel bilancio dello Stato, le Capitanerie di porto, che compaiono

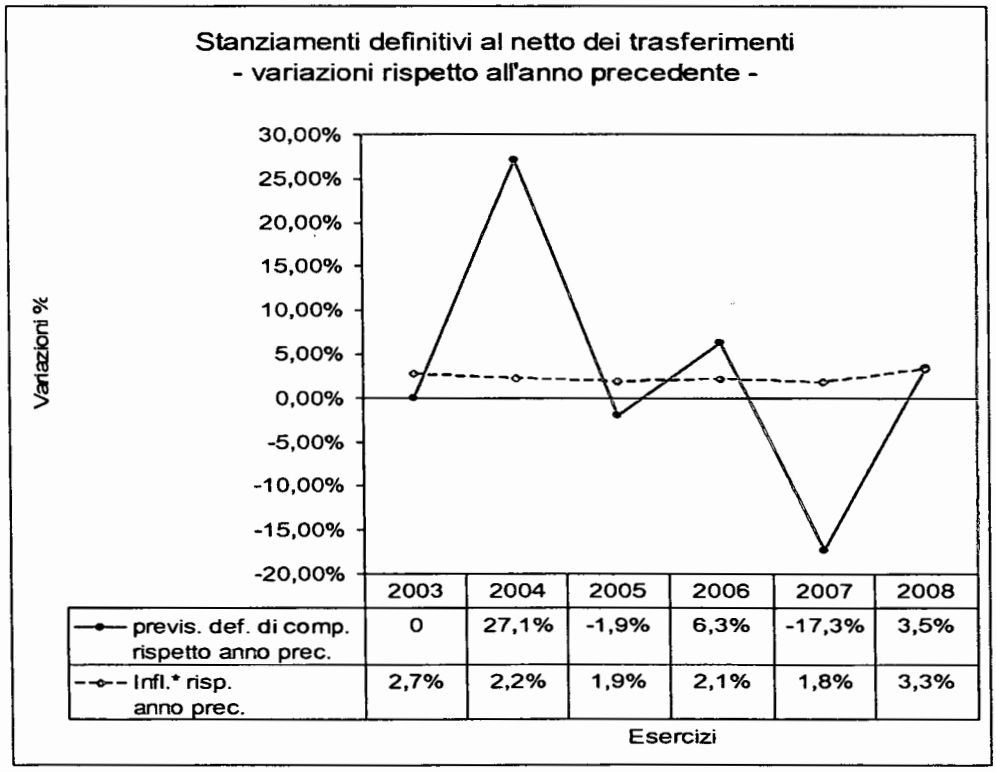
con propri programmi, ad eccezione dell'Arma dei carabinieri, nella missione "Ordine pubblico e sicurezza"; o alle attività di soccorso e di difesa civile del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, alle quali si affiancano gli interventi di protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri (con il Dipartimento della protezione civile) e, nello specifico settore della lotta agli incendi boschivi, quelli del Corpo forestale dello Stato (e delle Regioni). Né si possono sottacere le diverse funzioni dei prefetti, quali rappresentanti del Governo e dello Stato sul territorio, in aggiunta ai compiti istituzionali del Ministero.

Atteso che l'Amministrazione dell'interno è il soggetto di riferimento delle missioni trattate nel presente capitolo, prima di procedere al loro singolo esame, è opportuna una sintetica analisi del bilancio del Ministero dell'interno, i cui andamenti influiscono in modo determinante sul raggiungimento degli obiettivi individuati nei singoli programmi delle missioni stesse.

Complessivamente, gli stanziamenti definitivi (Tabella 3) ammontano a circa 29,463 miliardi di euro (3,9 per cento sul bilancio dello Stato, rispetto al 3,8 del 2007 ed al 4,2 del 2006), di cui 17,38 miliardi di trasferimenti agli Enti locali (59 per cento dell'intero stanziamento). In termini assoluti, il 2008 ha registrato un incremento degli stanziamenti definitivi di 2,770 miliardi di euro, peraltro destinati per 2,367 miliardi soprattutto ad incrementare i trasferimenti agli Enti locali a seguito della modifica normativa in materia di ICI per la prima casa (nel 2007, i trasferimenti ammontavano a 15,016 miliardi).

Il dato reale delle risorse assegnate all'Amministrazione dell'interno per l'erogazione dei servizi è pari, pertanto, a 12,080 miliardi di euro, con un incremento rispetto al precedente esercizio di circa 400 milioni (11,676 miliardi di euro).

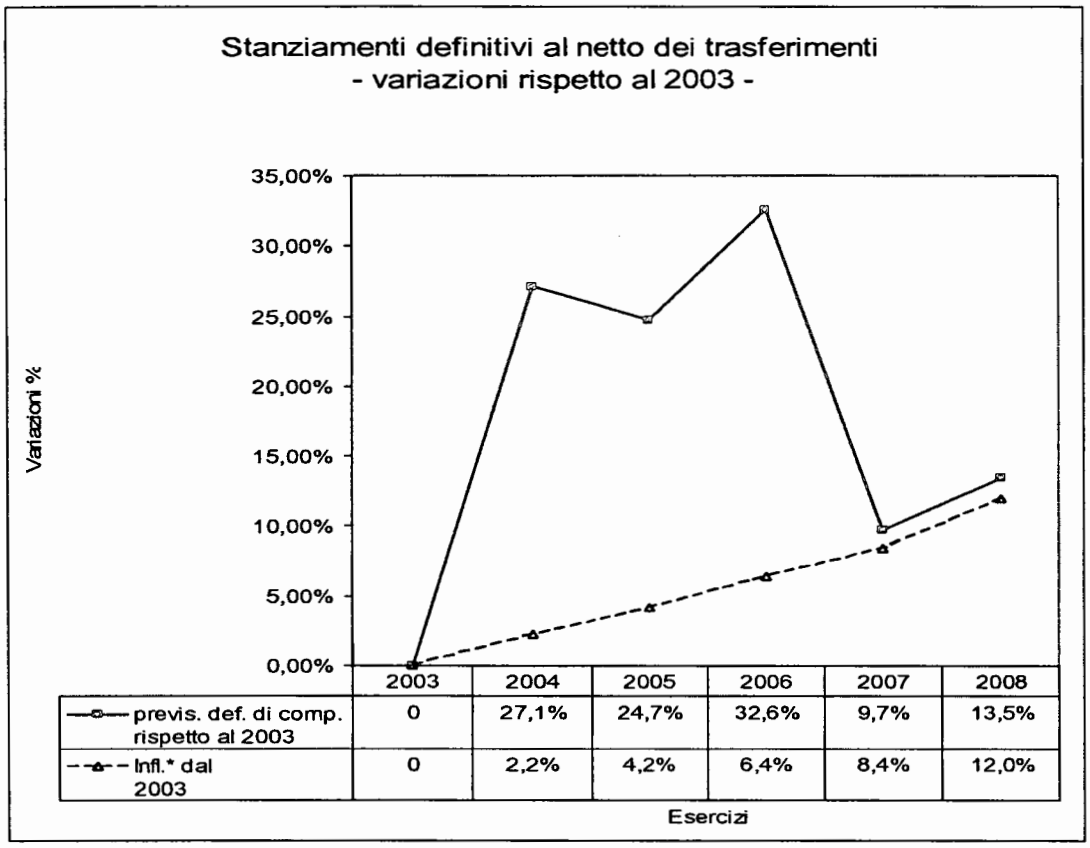
Tabella 1



	2003	2004	2005	2006	2007	2008
previs. def. di comp. rispetto anno prec.	0	27,1%	-1,9%	6,3%	-17,3%	3,5%
Infl.* risp. anno prec.	2,7%	2,2%	1,9%	2,1%	1,8%	3,3%

* *Fonte ISTAT – indice NIC (Indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività)*
Dati elaborati dalla Corte dei conti.

Tabella 2



	2003	2004	2005	2006	2007	2008
previs. def. di comp. rispetto al 2003	0	27,1%	24,7%	32,6%	9,7%	13,5%
Infl.* dal 2003	0	2,2%	4,2%	6,4%	8,4%	12,0%

** Fonte ISTAT – indice NIC (Indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività)*
Dati elaborati dalla Corte dei conti.

Gli stanziamenti iniziali per effetto di variazioni compensative ed integrative sono aumentati di 4,207 miliardi. In particolare gli incrementi più significativi hanno interessato il Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli Enti locali (+3 miliardi di euro) ed il capitolo relativo ai trasferimenti compensativi per l'ICI "prima casa" (+1,960 miliardi di euro). Le riduzioni maggiori si sono avute sul capitolo relativo al Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei Comuni e delle Province (-1,558 miliardi di euro) e sul capitolo del Fondo per il federalismo amministrativo (-285 milioni di euro).

La tabella che segue illustra, per Centri di Responsabilità, gli andamenti degli stanziamenti definitivi nel quadriennio 2005/2008.

Tabella 3

Ministero dell'Interno		Stanziamenti definitivi (in migliaia di euro)			
	C.d.R.	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
01	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	92.474	83.576	103.750	105.383
02	Dipartimento per gli affari interni e territoriali	16.915.236	17.064.191	15.081.001	17.655.848
03	Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	1.688.226	1.821.922	1.861.794	1.973.343
04	Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione	248.729	324.793	407.185	438.845
05	Dipartimento della pubblica sicurezza	7.804.270	8.325.377	8.128.805	8.166.268
06	Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie		690.967	1.110.123	1.123.585
Totale complessivo		26.748.935	28.310.826	26.692.658	29.463.272
Trasferimenti agli EE LL		13.473.898	14.197.382	15.016.495	17.383.865
Totale complessivo netto		13.275.037	14.113.444	11.676.163	12.079.407

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Gli incrementi agli stanziamenti per le spese correnti (26,8 miliardi nell'esercizio in esame rispetto ai 23,9 nel 2007) sono da ricondurre in massima parte alle maggiori somme trasferite agli Enti locali, mentre si sono ridotte le spese per investimenti (2,685 miliardi rispetto ai 2,734 del 2007), confermando il *trend* in diminuzione iniziato nel 2003.

I residui finali hanno subito un ulteriore decremento, da 5,2 miliardi di euro ad inizio esercizio a 3,9 miliardi al 31 dicembre 2008.

L'Ufficio Centrale del Bilancio (UCB) presso il Ministero ha comunicato, inoltre, che l'applicazione della disposizione della legge finanziaria 2008, che ha limitato i tempi per la conservazione dei residui propri di parte capitale (da 7 a 3 anni) ha comportato un allungamento dei tempi di soddisfo dei creditori a seguito della procedura di richiesta di reiscrizione in bilancio dei residui andati in perenzione e delle difficoltà dovute all'esiguità dei fondi iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, destinati alle reiscrizioni. Diverse richieste non sono esitate nell'anno, andando di fatto a sommarsi a quelle dell'anno successivo[1]. Si confermano le osservazioni già formulate nel capitolo II del Volume I della presente relazione, e si richiama l'attenzione della Ragioneria Generale dello Stato sulla ricaduta che hanno nell'incremento dei debiti sommersi i ritardi nelle reiscrizione dei fondi perenti

[1] Ancora, l'UCB, in sede di Conferenza permanente, ha effettuato la revisione dei residui di parte capitale, prevista dall'art. 3, commi 36 e 37, della Finanziaria 2008, procedendo ad eliminare 229,2 milioni di euro.

Inoltre, gli accantonamenti disposti ai sensi dell'art. 1, comma 507, della legge finanziaria 2007[2], complessivamente pari a 293 milioni di euro, hanno avuto un impatto anche su capitoli di spesa interessati da fattori legislativi. L'Amministrazione non ha attivato la possibile procedura di rimodulazione né peraltro è intervenuta alcuna revisione organizzativa o procedimentale idonea a recuperare almeno parte delle risorse accantonate.

Le spese complessive di funzionamento nel biennio 2007/2008 sono aumentate da 10,095 milioni a 10,323. L'andamento delle previsioni iniziali consente un confronto anche con il 2009 – 9,339 milioni di euro nel 2007; 9,477 milioni nel 2008; 9,616 milioni nel 2009. Dal 2007 al 2008 l'incremento è pari all'1,5 per cento, stessa percentuale tra il 2008 ed il 2009.

Nel 2007, le spese del Ministero per il macroaggregato in esame, rispetto alle risorse complessive destinate al medesimo scopo dal bilancio dello Stato, sono state pari all'11,4 per cento nel 2007, all'11,1 nel 2008 ed all'11,3 nel 2009.

1.1. Oneri sommersi

Da diversi esercizi sul bilancio del Ministero hanno un peso non indifferente i debiti sommersi. Quantificati in circa 562 milioni nel mese di marzo 2008, sono aumentati a fine esercizio a 708 milioni, per l'ulteriore incremento degli oneri del Dipartimento della pubblica sicurezza e del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, come risulta dalla tabella che segue.

(in valori assoluti)

RIEPILOGO	Aggiornato a marzo 2008 A	Aggiornato a dicembre 2008 B	B-A
Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione	100.000,00	100.000,00	0,00
Dipartimento affari interni e territoriali	86.886.939,00	85.520.000,00	-1.366.939,00
Dipartimento vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile	69.979.720,00	60.485.791,00	-9.493.929,00
Dipartimento libertà civili e immigrazione	63.263.066,92	130.762.704,00	67.499.637,08
Dipartimento della pubblica sicurezza	219.402.369,39	339.175.663,00	119.773.293,61
Dipartimento politiche del personale, amministrazione civile e risorse strumentali e finanziarie	122.003.084,26	92.064.793,00	-29.938.291,26
TOTALE	**561.635.179,57**	**708.108.951,00**	**146.473.771,43**

Fonte: Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'interno

[2] La norma aveva previsto, per il triennio 2007/2009, l'accantonamento di quota delle dotazioni delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, anche con riferimento ad autorizzazioni di spesa predeterminate legislativamente. Successivamente, l'art. 60, comma 10 del DL n. 112 del 2008 ha sospeso l'applicazione della norma per l'anno 2009.

A questo dato deve essere aggiunto l'importo relativo agli oneri non pagati al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco per prestazioni di lavoro straordinario rese nel 2008, pari a 14,6 milioni di euro.

Nel rinviare ai successivi paragrafi l'analisi dettagliata dei debiti sommersi ripartiti per missioni, si richiamano le osservazioni sul punto già formulate nella Relazione sull'esercizio 2007 e si sottolinea che il formarsi di debiti nei confronti del personale per prestazioni effettivamente rese, di frequente anche in situazioni di particolari disagi e difficoltà, rappresenta una grave sottostima delle esigenze, che richiede tempestivi interventi per fare fronte alle insufficienze dei relativi capitoli di spesa.

Gli oneri in parola si riferiscono quanto al personale di Pubblica Sicurezza[3]: a prestazioni di lavoro straordinario (16,680 milioni di euro); ad indennità di ordine pubblico (16,199 milioni di euro); a spese di trasferta dell'Arma dei carabinieri (19,770 milioni di euro) e nascono, in buona parte, dalle prestazioni rese durante le Olimpiadi invernali di Torino, non coperte con le risorse di competenza dell'esercizio di riferimento per insufficienza dei capitoli di spesa.

Per prestazioni di lavoro straordinario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco le somme dovute sono illustrate nella tabella che segue.

(in valori assoluti)

	Costo complessivo 2008		Quota non pagata	
	Lordo dipendente	Lordo + oneri Stato	Lordo dipendente	Lordo + oneri Stato
Attività ordinaria	22.119.411	29.352.458	3.250.411	4.313.147
Convenzioni con Regioni ed altri Enti locali	6.053.506	8.033.003	4.976.934	6.604.165
Emergenze protezione civile	1.620.432	2.150.313	1.620.432	2.150.239
Emergenza rifiuti Campania	4.110.400	5.454.501	1.178.223	1.563.449
Totale	33.903.749	44.990.275	11.026.000	14.631.000

Fonte: Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

Per sanare almeno in parte la situazione debitoria, l'Amministrazione ha richiesto l'accesso al Fondo per i debiti pregressi del Ministero dell'economia e delle finanze[4] per circa 440 milioni; ne sono stati concessi 35,252 milioni (negli anni 2006 e 2007 le quote attribuite sono state, rispettivamente, di 19 e 34,5 milioni). Tenuto conto delle esigenze, le assegnazioni sono del tutto insufficienti e la massa debitoria continua a gravare sulla gestione corrente.

La necessità di rispettare le originarie previsioni di spesa definite nella legge di bilancio, ha indotto il legislatore con la legge finanziaria 2006[5] a prevedere la facoltà del Ministero dell'economia e delle finanze di sospendere, con proprio decreto ed anche temporaneamente, l'assunzione di impegni di spesa ed i pagamenti (ad eccezione dei capitoli relativi a stipendi e voci assimilabili, nonché per le spese aventi natura obbligatoria), a seguito di segnalazioni degli Uffici centrali del bilancio nel caso di disallineamenti degli andamenti della spesa rispetto alle

[3] Fonte: Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'interno.
[4] Il Fondo è stato istituito dall'art. 1, comma 50, della legge finanziaria 2006.
[5] Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 21.

originarie previsioni. Successivamente, l'art. 60, comma 14 del DL n. 112 del 2008[6] ha disposto un rafforzamento di quanto posto dalla "266", in ordine alle responsabilità del funzionario incaricato, in caso di mancata segnalazione della spesa ove ciò comporti il non riuscito rispetto delle previsioni.

Nell'ambito di tali disposizioni, l'Ufficio centrale del bilancio ha comunicato, nel mese di novembre, al Ministro dell'interno la situazione debitoria che si andava consolidando, anche in relazione alle risorse disponibili a seguito di variazioni di bilancio e per effetto della legge di assestamento di bilancio 2008. Non risultano adottati provvedimenti consequenziali.

Alla situazione debitoria di cui si è detto devono essere aggiunti circa 34 milioni di spese incomprimibili[7], di cui circa 33 milioni gravano sul Dipartimento delle politiche del personale, amministrazione civile e risorse strumentali e finanziarie.

Si sono notevolmente ridotti, rispetto al 2007, i riconoscimenti di debito, da 89,5 milioni nel 2007 a 5,8 milioni nell'esercizio in esame. Al momento non si conoscono le cause di tale riduzione, che, almeno in parte, potrebbero essere ricondotte alle indicazioni contenute nella circolare n. 7 del 2008 della Ragioneria generale dello Stato, che ha limitato le ipotesi di ricorso allo strumento del riconoscimento di debito. In tal caso, le somme comunque dovute, andrebbero ad incrementare il volume degli oneri sommersi.

1.2. Le direttive del Ministro e le note preliminari

Le direttive per il 2008 riaffermano sostanzialmente le priorità politiche individuate per il 2007: un miglioramento della collaborazione interistituzionale, interventi di semplificazione e riorganizzazione amministrativa, la modernizzazione del sistema sicurezza, il mantenimento del sistema nazionale di difesa civile e di prevenzione e soccorso, il miglioramento del governo dei fenomeni dell'immigrazione dell'asilo. Priorità confermate anche per il 2009.

Gli obiettivi strategici coincidono sostanzialmente con le priorità politiche, e sono ulteriormente articolati in obiettivi operativi, assegnati ai diversi Centri di Responsabilità, con l'individuazione delle missioni e dei programmi di riferimento e delle risorse attribuite. Per approfondimento dell'esame delle direttive generali dei Ministri si rinvia al relativo capitolo di questa Relazione.

Un'osservazione richiedono le note preliminari, che nella loro schematicità non indicano con sufficiente completezza gli obiettivi, mentre per quanto riguarda gli indicatori si deve sottolineare che gli stessi appaiono ancora scarsamente significativi. Per una lettura più in dettaglio si rinvia al pertinente capitolo della relazione.

2. Il bilancio di previsione per missioni e programmi

Quattro delle missioni in esame sono caratterizzate dal coinvolgimento di diverse Amministrazioni ed in taluni casi, nell'ambito del medesimo stato di previsione della spesa (del Ministero dell'interno), da obiettivi che attraversano trasversalmente programmi e missioni diversi (l'obiettivo di realizzare attraverso i prefetti la massima interazione istituzionale e la coesione sociale sul territorio è indicato con riferimento sia alla missione 2 "amministrazione

[6] DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

[7] Con circolare n. 7 del 5 febbraio 2008, la Ragioneria generale dello Stato ha definito spese incomprimibili quelle di funzionamento, di cui all'art. 20, comma 5, della legge n. 468 del 1978, conseguenti ad obbligazioni giuridicamente perfezionate, ovvero a contratti in fase di rinnovo.

generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio" sia alla missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie locali").

Inoltre, all'interno di una medesima missione "ordine pubblico e sicurezza", la ripartizione in programmi (contrasto al crimine, pubblica sicurezza, prevenzione generale e controllo del territorio) è stata frutto di una elaborazione astratta, che non considera la stretta correlazione delle attività interne ai singoli programmi. E' significativo che questa ripartizione ha determinato problemi di gestione per la rigidità del bilancio e che nel 2009 è stata superata attraverso un accorpamento dei tre programmi sopra richiamati ("Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica").

E' da osservare che ogni qualvolta la componente umana è determinante per conseguire gli obiettivi stabiliti ed il suo utilizzo è indistinto (Forze di polizia/Corpo nazionale dei vigili del fuoco), l'assegnazione *pro quota* delle unità di personale ai singoli programmi è spesso frutto di stime che hanno un eccessivo grado di approssimazione. Considerazione valida, peraltro, anche con riferimento agli altri beni strumentali comunque necessari per le attività che gli appartenenti dei Corpi devono svolgere nell'esplicazione dei servizi. Il consequenziale riparto delle risorse tra i programmi, se non muove dalla conoscenza dei costi dei servizi, può creare difficoltà nella gestione laddove i limiti alle variazioni di bilancio tra un programma e l'altro sono troppo stringenti.

Inoltre, sempre all'interno della missione "ordine pubblico e sicurezza", il bilancio 2008 non evidenzia l'apporto pur indiscutibile ed essenziale dell'Arma dei carabinieri. Alle osservazioni critiche formulate dalla Corte in sede di Relazione 2007, è stato dato un parziale ma insoddisfacente seguito nel bilancio di previsione 2009, che considera il programma "Servizio permanente dell'Arma dei carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica", indicando esclusivamente le risorse che lo stesso Ministero dell'interno mette a disposizione per l'apporto dell'Arma dei carabinieri. Continua ad essere ignorata la quota di spesa che grava sul bilancio del Ministero della difesa e che è funzionale all'Arma quale componente delle Forze di polizia. Ne consegue una sola parziale ricostruzione delle risorse che il Parlamento approva per la missione in parola.

Questa complessità della struttura di bilancio nella parte che interessa la presente trattazione, sottolinea la difficoltà di ridisegnare il riparto delle risorse a fronte di una organizzazione amministrativa e di un riparto di competenza rimasti immutati.

Ne soffre, soprattutto, l'esame a consuntivo delle missioni complesse che non sono assegnate ad un'unica Amministrazione, nel cui ambito è necessaria una ricostruzione dei singoli fatti gestionali e dei raccordi tra i diversi soggetti (Ministeri e Centri di Responsabilità) non sempre soddisfacente.

2.1. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio

Rispetto al 2007, gli stanziamenti definitivi hanno avuto un incremento, passando da 398 milioni di euro a 559, gestiti in un unico programma "Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio". Le direttive del Ministro individuano due obiettivi: il primo coinvolge direttamente i prefetti al fine di garantire la massima integrazione istituzionale e coesione sociale sul territorio tramite le Conferenze permanenti, in materia di qualità di servizi pubblici ed al fine di garanzia dei diritti e dello sviluppo delle attività economiche (129 mila euro). Il secondo ha ad oggetto la gestione dei processi che attengono al programma, per migliorarne la qualità e l'efficienza, coerentemente con il sistema di controllo di gestione (352 milioni di euro).

Sono coinvolti due Centri di Responsabilità, il Dipartimento per gli affari interni e territoriali (10,5 milioni) ed il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse finanziarie e strumentali (548,8 milioni).

Nell'ambito di questa missione (e con riferimento al Dipartimento per gli affari interni e territoriali), è centrale il ruolo svolto dai prefetti che si sviluppa in particolare attraverso le Conferenze Permanenti[8], la cui attività per il raggiungimento dell'obiettivo di realizzare la massima integrazione istituzionale e coesione sociale sul territorio è stata avviata nel 2007. Le Conferenze Permanenti sono state istituite dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 300 del 1999, articolo successivamente riscritto dal d.lgs. n. 29 del 2004[9] nell'ambito della ridefinizione della struttura periferica del Governo, con la trasformazione delle prefetture in Uffici Territoriali di Governo (UTG), per il coordinamento di tutte le strutture amministrative dello Stato presenti sul territorio e per la composizione delle problematiche locali di maggiore complessità, attraverso un approccio condiviso tra i diversi livelli di governo.

Il secondo obiettivo del programma in esame mira al miglioramento dei processi interni al programma medesimo e, come osservato, riceve il 63 per cento degli stanziamenti assegnati alla missione.

Le misure di contenimento della spesa operate nel 2007 e quelle disposte dall'art. 60 del DL n. 112 del 2008, hanno comportato una riduzione di 1,8 milioni sul capitolo 1201, destinato alle spese per acquisto di beni e servizi

I debiti sommersi hanno raggiunto a fine 2008, i 40,709 milioni di euro, con un decremento dalla rilevazione effettuata nel mese di marzo di 15,252 milioni.

2.2. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali

A questa missione (122,8 miliardi di euro) sono interessate due Amministrazioni, i Ministeri dell'economia e delle finanze (105,144 miliardi) e dell'interno (17,645 miliardi). In ambedue i casi, si tratta in massima parte di trasferimenti.

L'articolazione interna si ripartisce in sei programmi, dei quali il programma 2 - "interventi, servizi e supporto alle autonomie locali" (261 milioni di euro) - non è coerente con la missione, atteso che si sviluppa in attività eterogenee non tutte riconducibili ai rapporti Finanziaria Stato/Enti locali. Si estende, infatti, dalla organizzazione e gestione delle consultazioni elettorali, alla istituzione di nuove Province, alla gestione commissariale ordinaria degli enti disciolti, allo scioglimento degli organi amministrativi degli Enti locali per infiltrazione della criminalità organizzata.

I quattro programmi del Ministero dell'economia e delle finanze sono gestiti dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e, per una quota di stanziamenti residua, dal Dipartimento del tesoro.

---

[8] Sono composte dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato che svolgono la loro attività nella Provincia nonché dai rappresentanti degli Enti locali. Si articolano in quattro sezioni: "amministrazioni d'ordine", "sviluppo economico ed attività produttive", "territorio, ambiente ed infrastrutture", "servizi alla persona ed alla comunità". Sono convocate dal prefetto e su richiesta del presidente della Regione, della Provincia e dei sindaci dei Comuni interessati.

[9] D.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29.

La tabella che segue illustra l'entità dei trasferimenti nel biennio 2007/2008.

(in miliardi)

Amministrazione	Programma	2007	2008
Ministero dell'economia e delle finanze	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	0,468	10,131
Ministero dell'interno	Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali	15,016	17,384
Ministero dell'interno	Interventi, servizi e supporto alle autonomie locali	0,053	0,261
Ministero dell'economia e delle finanze	Federalismo	50,788	54,640
Ministero dell'economia e delle finanze	Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale	23,640	32,211
Ministero dell'economia e delle finanze	Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	13,119	8,163[10]
Totali		103,084	122,790

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Rispetto al precedente esercizio, al netto del programma 2, la quota di risorse trasferite dal bilancio dell'Interno è aumentata di 2,368 miliardi, in particolare per effetto dell'istituzione di un nuovo capitolo (1321) dal quale sono tratti i trasferimenti compensativi per i minori introiti ICI "prima casa" [11]. Altri incrementi si sono registrati sul capitolo "Fondo per il federalismo amministrativo", da 130 milioni di euro a 197, e sul capitolo 1320 "Compartecipazione dei Comuni e delle Province e delle Regioni a statuto ordinario al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche", da 1,260 milioni a 1,323.

Il Ministero dell'interno, in termini di competenza, ha assegnato tutte le risorse dovute agli Enti locali, mentre le dotazioni di cassa non sono risultate sufficienti per il perfezionamento dei trasferimenti del 2008 e dei residui relativi agli anni precedenti. Ciò soprattutto con riguardo agli Enti locali già soggetti al sistema c.d. del "monitoraggio dei flussi di cassa"[12]. In considerazione della mancata proroga del sistema di monitoraggio, gli Enti locali interessati hanno potuto chiedere il pagamento delle somme non ricevute negli anni precedenti, indipendentemente dalle giacenze di cassa.

Le erogazioni complessive sono state pari a circa 17,9 milioni, di cui 16,5 dell'anno 2008 e 1,4 in conto residui.

[10] Per un approfondimento in materia di spesa sanitaria, si rinvia allo specifico capitolo di questa relazione.

[11] Le modalità di applicazione dei criteri per il rimborso, sulle quali vi è stata una preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, tengono conto dell'efficienza delle riscossioni ICI, del rispetto del patto di stabilità nel 2007, della tutela dei piccoli Comuni con popolazione inferiore o pari a 5.000 abitanti.

[12] L'art. 476, comma 1, della legge n. 449 del 1997, dispone che al fine di ridurre le giacenze degli enti soggetti all'obbligo di tenere le disponibilità liquide nelle contabilità speciali o in conto corrente con il Tesoro, i pagamenti a carico del bilancio dello Stato sono effettuati al raggiungimento di determinati limiti di giacenza.

In sede di assestamento di bilancio, a fronte di una richiesta da parte dell'Amministrazione dell'interno di una integrazione di cassa per 2.813 milioni ne sono stati assegnati 528. Con decreti, sono state perfezionate ulteriori assegnazioni per 2.252,7 milioni di euro (di cui 1.960 milioni per il finanziamento del contributo compensativo del minor gettito ICI da abitazione principale).

Successivamente, a seguito dell'incremento stabilito dall'art. 2, comma 8, del DL n. 154 del 2008[13] per il solo 2008 (pari a 250 milioni), le risorse disponibili sono ammontate a 2.864 milioni di euro, che coprono il 94,77 per cento delle richieste dei Comuni (pari a 3.022 milioni di euro).

I debiti sommersi al 31 dicembre 2008 ammontano a 85,520 milioni di euro, con un decremento di 1,366 milioni dalla rilevazione del mese di marzo. Gli oneri gravano tutti sul programma "interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali".

2.3. Ordine pubblico e sicurezza

2.3.1. I risultati di bilancio

La missione si articola in sette programmi: "sicurezza democratica", affidato ai Ministeri dell'economia e delle finanze e dell'interno; "concorso della Guardia di finanza alla sicurezza pubblica", Ministero dell'economia e delle finanze; "sicurezza pubblica in ambito rurale e montano", Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; "sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste", Ministero delle infrastrutture e trasporti; "contrasto al crimine", "pubblica sicurezza", "prevenzione generale e controllo del territorio", Ministero dell'interno.

Peraltro, come già osservato al precedente paragrafo 2, la missione non rispecchia compiutamente tutte le spese che il bilancio dello Stato affronta per la tutela dell'ordine pubblico e la sicurezza. A titolo esemplificativo si osserva che è individuato un programma specifico affidato alle Capitanerie di porto e non sono indicati gli oneri relativi alla Polizia penitenziaria, nonostante che l'art. 16, della legge n. 121 del 1981[14] consideri anche questo Corpo tra le Forze di polizia.

Complessivamente per la missione è stata autorizzata una spesa di circa 10,4 miliardi di euro, con un incremento di 82 milioni di euro rispetto al 2007 (10,3 miliardi). Nel bilancio del Ministero dell'interno sono allocati circa 8,2 miliardi (pari al 79 per cento degli stanziamenti complessivi della missione ed al 28 per cento dello stanziamento dell'Amministrazione dell'interno); 1,35 miliardi nel bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, quota analoga a quella messa a disposizione nel 2007 (il 13 per cento dello stanziamento complessivo e lo 0,3 per cento rispetto al totale degli stanziamenti del Ministero) per il concorso della Guardia di finanza nell'ordine pubblico; 164 milioni nello stato di previsione della spesa del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, in lieve decremento rispetto al 2007, quando gli stanziamenti erano stati pari a 165 milioni (l'1,5 per cento dell'intera missione e circa l'8,5 per cento del totale degli stanziamenti dello stesso Ministero) per la sicurezza pubblica nell'ambito rurale e montano; circa 666 milioni (662 milioni nel 2007) nel bilancio del Ministero delle infrastrutture e trasporti (il 6,4 per cento della missione e il 14,9 per cento degli stanziamenti del Ministero) per la sicurezza ed il controllo nei mari, nei porti e sulle coste.

[13] DL 7 ottobre 2008, n. 154, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189.
[14] Legge 1° aprile 1981, n. 121.

(in milioni)

Anni	Ministero dell'interno	Ministero dell'economia e delle finanze	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	Ministero dei trasporti *	Totali
2007	8.184	1.323	165	662	10.334
2008	8.235	1.350	164	666	10.415

* Dal 2008 Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

L'art. 2, comma 97 della legge finanziaria 2008 ha istituito un Fondo per le esigenze di funzionamento della sicurezza e del soccorso pubblico, per il rinnovo e l'ammodernamento degli automezzi e degli aeromobili, con una dotazione di 190 milioni, di cui 160 destinati alle Forze di polizia. Il Fondo è stato ripartito, assegnando 65,25 milioni alla Polizia di Stato; 74,75 all'Arma dei carabinieri; 20 alla Guardia di finanza; 7,4 alla polizia penitenziaria e 2,6 per oneri comuni interforze.

Le Amministrazioni hanno mantenuto anche nell'esercizio in esame una elevata capacità di impegno ed una velocità di spesa che si attesta, in rapporto alla massa spendibile all'80,3 per cento ed alle autorizzazioni di cassa al 91,8 per cento.

Sulla spesa complessiva della missione, gli oneri per il personale sono pari al 72,6 per cento dell'intero stanziamento.

2.3.2. Ministero dell'interno

I programmi del bilancio di previsione del Ministero dell'interno nei quali si articola la missione in esame, sono affidati interamente al Dipartimento della pubblica sicurezza. Ciò consente di ricostruire gli andamenti degli stanziamenti anche considerando gli esercizi finanziari antecedenti al 2007, prima analisi sperimentale del nuovo schema di bilancio; analisi comparativa che non è possibile con le altre Amministrazioni interessate alla missione "ordine pubblico e sicurezza".

Nel 2008 le risorse assegnate al Dipartimento della pubblica sicurezza si sono incrementate di 37,463 milioni a seguito del riparto di fondi di cui si è detto, recuperando solo in parte la riduzione che si era registrata nel 2007 rispetto al precedente esercizio.

(in milioni)

Centro di Responsabilità	2005	2006	2007	2008
5 – Dipartimento della pubblica sicurezza	7.804	8.325	8.129	8.166

La missione si articola in quattro programmi: "contrasto al crimine", "ordine pubblico e sicurezza", "prevenzione generale e controllo del territorio", "sicurezza democratica".

Si sottolinea che il nuovo schema di bilancio per missioni e programmi ha permesso scarsi margini di flessibilità, atteso che il passaggio di risorse da un programma ad un altro richiedeva il ricorso ad un provvedimento del Ministro dell'economia e delle finanze. Per ovviare a questi inconvenienti, nel bilancio 2009 i programmi di spesa, contrasto al crimine e tutela dell'ordine pubblico, servizio permanente dell'Arma dei carabinieri per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, pianificazione e coordinamento delle Forze di polizia sono stati accorpati in un unico programma.

I debiti sommersi gravano sulla missione per circa 339 milioni di euro, con un incremento dal mese di marzo al 31 dicembre di circa 120 milioni. La quota maggiore (307,534 milioni di euro) grava sul programma "pubblica sicurezza"; 30,869 milioni sul programma "prevenzione generale e controllo del territorio"; mentre, la parte residua sul programma "contrasto al crimine".

In materia di consistenza di personale in servizio delle Forze di polizia, la copertura dei posti, complessivamente, raggiunge il 94,1 per cento[15] delle previsioni di organico. La percentuale più bassa delle presenze è del Corpo della Polizia di Stato (106.986 su 117.193), con una maggiore difficoltà per l'Amministrazione di garantire i servizi attesi.

Patti per la sicurezza

Nella Relazione sull'esercizio 2007 era stata data notizia del ruolo che i c.d. "patti per la sicurezza" andavano assumendo quale forma di cooperazione tra Stato, Regioni ed Enti locali nel settore definito della "sicurezza integrata". Il comma 439, dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 ha previsto che il Ministro dell'interno, e per sua delega i prefetti, possano stipulare convenzioni con le Regioni ed i Comuni per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di Polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini. In tale ambito, le Regioni e gli Enti locali devono contribuire ai costi dei programmi straordinari attraverso conferimenti di beni logistici o strumentali, ovvero con risorse finanziarie, così concorrendo a sostenere il finanziamento di programmi straordinari delle Forze di polizia.

La sottoscrizione dei "patti" è stata preceduta nel 2007 dalla stipula di un "patto per la sicurezza" con l'ANCI, che ha definito le linee di indirizzo operativo, quadro di riferimento per gli accordi successivamente sottoscritti dai Comuni, e che tengono conto delle peculiari problematiche territoriali. Questa attività si inquadra nel programma "prevenzione generale e controllo del territorio".

A seguito dell'analisi dei "patti" sottoscritti nel 2007, nell'esercizio in esame una specifica direttiva del Ministro, anche in considerazione di alcuni elementi di criticità che erano emersi, ha approvato le linee guida alle quali devono attenersi i patti da stipulare e quelli già sottoscritti e da rinnovare. Premesso che la richiamata direttiva non è stata trasmessa alla Corte per essere sottoposta al prescritto controllo di legittimità, si osserva che l'esigenza di un atto di indirizzo in materia nasce dalla constatazione di una eccessiva genericità e frammentazione di taluni "patti", da ricondurre soprattutto al loro proliferare a seguito di richieste da parte di piccole realtà locali, non sempre adeguatamente motivate. Non sempre gli impegni assunti, anche di ordine finanziario, si sono dimostrati pienamente attuabili, rimanendo in taluni casi a livello di dichiarazione di intenti.

La direttiva sottolinea la necessità che i "patti" siano contestualizzati in più ampi interventi di politica della sicurezza, al fine di evitare una dispersione di iniziative sul territorio

[15] I dati sono individuati alla data del 31 dicembre 2007.

e di risorse. Per evitare che ciò avvenga, le proposte di Comuni non capoluoghi di Provincia dovrebbero essere collegate a quelle sottoscritte con Comuni capoluoghi.

Per raggiungere il necessario coordinamento delle iniziative, gli accordi prima della sottoscrizione sono valutati in sede centrale, che assicura la necessaria coerenza con il sistema di collaborazione interistituzionale. L'aspetto di maggiore criticità rimane legato alla carenza del personale, di cui si è già detto. Difficoltà a garantire gli incrementi di unità delle Forze di polizia previsti nelle convenzioni si sono manifestate subito dopo la stipula dei primi "patti". Per tale ragione è richiesta un'attenta valutazione in sede centrale degli accordi per evitare impegni svincolati dalla programmazione nazionale ai quali potrebbe essere difficile dar corso. Nel 2008 sono stati sottoscritti altri 20 "patti"[16].

Il "patto" individua gli interventi complessivi che si intende porre in essere per incrementare i servizi di sicurezza; le modalità di erogazione del contributo finanziario dell'Ente locale per le maggiori spese connesse con il potenziamento dei servizi sono oggetto di separata convenzione attuativa. Per semplificare l'acquisizione dei finanziamenti che devono essere erogati in base ai "patti" dagli Enti locali ed assicurare una loro tempestiva disponibilità, in considerazione del ruolo attribuito ai prefetti, è stato previsto il versamento delle risorse finanziarie alle contabilità speciali appositamente aperte presso le Prefetture-Uffici Territoriali di Governo (UTG).

In merito alle procedure per il trasferimento delle risorse alle contabilità speciali, la Corte conferma le osservazioni già formulate in sede di relazione sull'esercizio 2007. Il trasferimento diretto dei finanziamenti alle contabilità speciali senza che affluiscano preventivamente al bilancio dello Stato, per essere poi riassegnate alle contabilità medesime, in assenza di una esplicita previsione normativa, potrebbe configurare un'ipotesi di gestione fuori bilancio in contrasto con la legge n. 559 del 1993 che ne ha disposto la soppressione. Sul punto appare pertanto opportuno un approfondimento, anche al fine di valutare la possibilità di richiedere un intervento legislativo di chiarimento.

E' da osservare che i "patti" si inseriscono nell'ambito di una attività di collaborazione con la polizia municipale e provinciale già prevista dall'art. 17 della legge n. 128 del 2001[17], da realizzarsi attraverso piani coordinati di controllo del territorio.

Successivamente alla emanazione della direttiva di cui si è detto, è stato emanato il DL n. 92 del 2008[18] che, all'art. 7, ha precisato che i piani coordinati di controllo devono determinare i rapporti di reciproca collaborazione fra i contingenti di personale della Polizia municipale e provinciale e gli organi di Polizia dello Stato.

---

[16] Con le città di Perugia, Verona, Como, Siena, Caserta, Brescia, Roma – II "patto", Area Mariano Comense (CO), Fara Sabina (RI), Foggia, Area Bassa Comasca (CO), Varese, Comune Busto Arsizio (VA), Comune di Gallarate (VA), Prato, Carrara, Imperia, Unione dei Comuni della Media Vallesina (NA), circondario Empolese Valdensa (FI), che si aggiungono agli accordi sottoscritti nel 2007. Con la Regione Calabria, il presidente della Provincia di Catanzaro ed il presidente della Provincia di Reggio Calabria; con la Regione Emilia Romagna e la Regione Friuli Venezia Giulia; con nove città metropolitane, Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, Venezia; nove con le città Asti, Cagliari, Carrara, Catania, Modena, Perugia, Prato, Sassuolo, Vicenza. Inoltre, sono state stipulate alcune convenzioni per definire gli aspetti attuativi di alcuni accordi. In particolare, con il Comune e la Provincia di Milano, che hanno contribuito con il versamento, rispettivamente, di 2 e 1 milione di euro; con il Comune e la Provincia di Torino, che hanno versato 1,050 e 2,100 milioni; con la Regione Veneto, che ha versato circa 278 mila euro; con il Comune di Verona, che ha contribuito con 400 mila euro; con il Comune e la Provincia di Como con 40 mila euro; con la Regione Puglia, che ha versato 300 mila euro; con la Provincia di Caserta che ha contribuito con 100 mila euro.

[17] Legge 26 marzo 2001, n.128.

[18] DL 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125.

Inoltre, il successivo art. 7 *bis* ha previsto il concorso delle Forze armate nel controllo del territorio, per specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità. Gli oneri, per questi interventi, sono stati quantificati come limite di spesa, per gli anni 2008 e 2009, che non devono superare i 31,2 milioni per ciascun anno.

Nel settore della sicurezza, il Ministero, per contrastare la criminalità, ha fatto altresì ricorso alla c.d. "polizia di prossimità", attraverso un contatto diretto e dialogico diretto tra Forze di polizia e cittadini.

La Corte, nella sede del controllo sulla gestione, ha recentemente concluso un'indagine, volta ad analizzare e valutare le fasi di attuazione del progetto di attivazione del Servizio di prossimità.

Nel rinviare per una più compiuta conoscenza degli esiti dell'indagine alla deliberazione n. 10/2009, in questa sede si segnalano alcune osservazioni conclusive.

La legge finanziaria 2005, attesa l'inadeguata consistenza del personale disponibile rispetto alle nuove modalità integrative di controllo del territori, ha stanziato 262 milioni per incrementare, negli anni 2005/2008, le dotazioni organiche delle Forze di polizia a competenza generale (Polizia di Stato ed Arma dei carabinieri). La misura ha finanziato circa 2.700 arruolamenti, la metà del fabbisogno stimato.

Mille unità sono state reclutate nella Polizia di Stato a partire dal mese di ottobre 2005 e 300 volontari sono stati arruolati con procedure che si sono completate a fine 2008. Nell'Arma dei carabinieri, negli anni 2005 e 2006, sono state arruolate 1.400 unità.

La Corte ha sottolineato che "l'insufficienza numerica del personale ha rappresentato nel tempo un problema di difficile soluzione, dato che nel 2002 la consistenza degli operatori delle Forze di polizia a competenza generale era calibrata sullo svolgimento delle funzioni tradizionali, il che ha reso non agevole percorrere la strada dell'impiego nella nuova funzione delle sole risorse all'epoca presenti". Ciò anche in considerazione della sproporzione tra abitanti e numero di poliziotti assegnati.

Peraltro, "il consenso riscosso presso la popolazione si configura quale fatto essenziale che, mentre induce a formulare un giudizio di efficienza dell'azione di prossimità svolta, prova che l'iniziativa non può esprimere le previste potenzialità di funzionamento, poiché copre il territorio in misura inferiore di circa un terzo rispetto a quella, che si assume prudenziale, prefigurata in sede di avvio". Di conseguenza che"...non appare rinviabile l'integrazione delle dotazioni del personale nella misura adeguata ad allargare la fruizione del servizio alle fasce di popolazione finora escluse". Considerazioni che emergono dal rapporto non soddisfacente tra densità del territorio interessato al programma di controllo e numero di addetti alla pubblica sicurezza coinvolti.

Fondo per le frontiere esterne

Con decisione n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007, è stato istituito il "Fondo per le frontiere esterne" per gli anni 2007/2013, nell'ambito del programma generale "solidarietà e gestione dei flussi migratori", con l'indicazione di alcuni obiettivi di carattere generale, come una più efficace attività di controllo delle frontiere esterne ed il miglioramento della gestione dei flussi, con l'applicazione uniforme delle disposizioni comunitarie in materia, ed altri obiettivi specifici indicati dall'art. 4 della Decisione stessa.

All'Italia, nel 2007, sulla base di dati statistici forniti dalla Commissione secondo parametri fissati dall'art. 14 della Decisione, sono stati assegnati 24,9 milioni, ripartiti in: circa

17,2 milioni per le frontiere marittime; 3,3 per gli aeroporti; circa 2,7 per le frontiere terrestri e 1,7 per gli uffici consolari per l'attività di rilascio dei visti. Per l'anno 2008 sono stati assegnati circa 17,2 milioni: 12,2 per le frontiere marittime; 3,4 per gli aeroporti, 1,6 per gli uffici consolari.

Queste risorse sono assegnate a titolo di sovvenzioni; sono pertanto complementari a finanziamenti degli Stati membri, che si impegnano a perseguire gli obiettivi indicati nella Decisione e sulla base di linee guida e di priorità specifiche per la programmazione 2007/2013. Le priorità riguardano: la graduale organizzazione di una gestione comune ed integrata delle frontiere; lo sviluppo e la realizzazione delle "componenti" nazionali del sistema di sorveglianza europeo delle frontiere esterne e della rete di pattugliamento europeo delle frontiere marittime meridionali degli Stati membri; nel settore del rilascio dei visti e del contrasto all'immigrazione clandestina attraverso il miglioramento delle attività dei consolati; per una migliore applicazione degli strumenti giuridici comunitari nell'ambito dei controlli alle frontiere esterne e dei visti.

Per l'avvio del "Fondo" è stato necessario nominare e comunicare alla Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea l'autorità responsabile della gestione e reperire le risorse nazionali per il cofinanziamento dei progetti. Solo in data 28 febbraio 2008 il Ministero dell'economia e delle finanze ha assicurato l'assegnazione della quota nazionale per le somme complementari. Le risorse stanziate ammontano a 11,809 milioni di euro[19].

Contrasto all'immigrazione clandestina

Le attività connesse con il contrasto all'immigrazione clandestina, nell'esercizio in esame, sono incluse nel programma "contrasto al crimine", mentre nel bilancio 2009 trovano collocazione nel programma "contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica" che, come già osservato, riunisce tre dei programmi nei quali si articola la missione "ordine pubblico e sicurezza".

La descrizione delle attività legate all'azione di contrasto all'immigrazione clandestina e la loro collocazione nelle missioni richiedono una particolare attenzione con riferimento alle modifiche introdotte dal DL n. 92 del 2008[20] ai Centri di Permanenza Temporanea" (CPT), che, al di là del mero cambiamento della loro denominazione (in Centri di Identificazione ed Espulsione - CIE), potrebbero rappresentare una trasformazione della loro natura e funzione. Al momento, il processo in corso non è ancora chiaramente definito ed è necessario attendere il completamento dell'*iter* parlamentare di approvazione del disegno di legge Atto Senato n. 733-B che, introducendo il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, potrà avere ricadute anche sulle modalità di esecuzione dell'allontanamento dal territorio nazionale di colui che è entrato illegalmente e, di conseguenza, sull'organizzazione e finalità dei Centri di identificazione ed espulsione.

Attualmente, la spesa per la gestione di queste strutture, come meglio si vedrà nel successivo paragrafo 2.5, è allocata nell'ambito della missione 27, "immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", Centro di Responsabilità Dipartimento per le libertà civili ed immigrazione, a sottolineare il loro carattere di assistenza in attesa della definizione dello *status*

---

[19] Gli stanziamenti sono stati destinati ad aumentare il numero di veicoli per il pattugliamento delle frontiere di terra e marittime (un milione di euro), al potenziamento del sistema che gestisce i dati relativi all'immigrazione, legale ed illegale (600 mila euro), all'estensione del sistema di controllo passeggeri alle frontiere aeree (*Border Control System*) (500 mila euro), all'integrazione della Sala Operativa con la rete europea (400 mila euro), al rafforzamento delle infrastrutture ed all'estensione delle procedure SIA e VISA per gli Uffici immigrazione operanti nel centro e nord Italia.

[20] DL 23 maggio 2008, n. 92, convertito dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.

giuridico di coloro che entrano clandestinamente sul territorio nazionale. La vigilanza è affidata alla ordinaria attività delle Forze di polizia, con imputazione dei relativi oneri alla missione 7 "ordine pubblico e sicurezza".

Laddove questi centri fossero destinati esclusivamente al trattenimento in attesa dell'espulsione dall'Italia, appare più corretto includere la loro gestione nell'ambito della missione "ordine pubblico e sicurezza", tra le linee di attività, come individuate nel bilancio di previsione 2009, "servizi di contrasto all'immigrazione clandestina; espulsioni e allontanamento dal territorio nazionale".

Nel 2008 è proseguita l'attività di cooperazione internazionale di polizia attraverso la sottoscrizione di altri accordi internazionali bilaterali; in particolare, con l'Albania (protocollo relativo all'attuazione dell'Accordo tra la Comunità Europea e la Repubblica di Albania sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare), con la Repubblica di Moldova (dichiarazione congiunta di cooperazione bilaterale); per altro verso, con la Romania (accordo di cooperazione per la protezione dei minori romeni non accompagnati; dichiarazione congiunta volta a rafforzare la cooperazione bilaterale; *memorandum* d'intesa per implementare il contrasto all'immigrazione illegale).

I presidi delle Forze dell'ordine

La legge n. 78 del 2000[21] attribuisce al Direttore generale della pubblica sicurezza la competenza ad istituire gli uffici della Polizia di Stato, conformemente alla direttiva del Ministro dell'interno, mentre il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri provvede alla istituzione o soppressione dei comandi territoriali di livello non superiore a comando provinciale, previo assenso del Ministro della difesa, che si pronuncia di concerto con il Ministro dell'interno[22]. Il Comandante generale della Guardia di finanza determina l'assetto ordinativo dei comandi del Corpo, con l'osservanza delle direttive del Ministro dell'economia e delle finanze.

La ripartizione territoriale tra la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri si uniforma ad alcuni principi: un'ampia diffusione sul territorio dei presidi dell'Arma dei carabinieri (44 tenenze e 4.616 stazioni), la cui operatività è coordinata ed integrata dai comandi provinciali, di gruppo e di compagnia; l'eccezionalità dei commissariati di pubblica sicurezza, dislocati solo in 228 Comuni diversi dal capoluogo, ove insistono 136 commissariati sezionali; una presenza di reparti specializzati di entrambe le Forze di polizia.

L'Amministrazione stessa sin dal 2001 si è posta il problema di una verifica della dislocazione e della consistenza dei presidi territoriali delle Forze di polizia a competenza generale, per valutare una loro eventuale ricollocazione più funzionale ad un efficace controllo del territorio, con l'eliminazione di duplicazioni, sovrapposizioni o vuoti operativi.

Ancora recentemente l'art. 1, comma 435, della legge finanziaria 2007 chiede l'adozione di un programma di razionalizzazione di tutti i presidi delle Forze di polizia, al fine di conseguire riduzioni della spesa sui capitoli relativi alle locazioni, manutenzioni e canoni, pari al 5 per cento nel 2007 e nel 2008. Entro il 30 giugno 2007 l'Amministrazione avrebbe dovuto provvedere alla predisposizione dei piani interforze di riarticolazione e ridislocazione dei presidi stessi. Il successivo comma 439 prevede la partecipazione, attraverso contributi in termini di logistica e finanziamenti, delle Regioni e degli Enti locali alla realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso e per la sicurezza dei cittadini.

---

[21] Legge 31 marzo 2000, n. 78.

[22] D.lgs. 5 ottobre 2000, n. 297, art. 18.

Per dare attuazione all'art. 1, comma 435, della legge finanziaria 2007, l'Amministrazione ha optato per soluzioni di ordine contabile, attraverso risparmi di spesa senza incidere strutturalmente sulla definizione sul territorio dei presidi delle Forze dell'ordine, laddove l'esigenza di una più razionale presenza delle Forze dell'ordine risponde non solo alla necessità di ottenere risparmi di spesa, bensì anche e soprattutto di assicurare una più efficace attività di controllo del territorio e di repressione del crimine.

2.3.3. Ministero dell'economia e delle finanze – Guardia di Finanza

(in milioni)

Programma	2007	% sul totale della missione	2008	% sul totale della missione
Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	1.323	12,8	1.351	13

Con riferimento al concorso della Guardia di Finanza, Forza di polizia a competenza generale su tutta la materia economica e finanziaria, si osserva che gli stanziamenti iniziali, relativi al programma "concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica", pari a circa 1,262 miliardi, sono stati incrementati nel corso dell'esercizio di 89 milioni. Le spese di funzionamento, che gravano per il 96 per cento sulle spese complessive, riguardano nella quasi totalità oneri per il personale.

Anche la Guardia di Finanza presenta una carenza di personale in servizio rispetto all'organico previsto (64.282 unità su 68.134).

2.3.4. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – Corpo forestale dello Stato

(in milioni)

Programma	2007	% sul totale della missione	2008	% sul totale della missione
Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano	165	1,6	164	1,5

Il Corpo forestale dello Stato, forza di polizia ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge n. 36 del 2004[23], concorre nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica ai sensi della legge n. 121 del 1981[24]. Inoltre, a seguito dell'introduzione al Titolo IV del codice penale della norma di legge specifica sul reato di incendio boschivo[25], e del successivo aggiornamento delle misure sanzionatorie da parte della legge 353 del 2000, svolge funzioni di polizia giudiziaria nelle attività di indagine negli incendi di origine colposa e dolosa. A tal fine è stato istituito il Nucleo Investigativo Antincendi Boschivi (N.I.A.B.), che opera su tutto il territorio nazionale svolgendo funzioni di coordinamento ed indirizzo delle attività investigative.

[23] Legge 6 febbraio 2004, n. 36.
[24] Legge 1° aprile 1981, n.121.
[25] Art. 423 *bis*.

Il programma "sicurezza pubblica in ambito rurale e montano" indica le risorse destinate all'attività del Corpo forestale dello Stato di contrasto agli illeciti commessi ai danni di ecosistemi o componenti ambientali, territoriali, acquatici, forestali e paesaggistici. Di rilievo, a fianco delle altre attività di salvaguardia delle aree protette e delle riserve naturali, è il concorso del Corpo forestale dello Stato al Piano di controllo coordinato del territorio in particolare nelle zone boscate di montagna e nell'ambito degli obiettivi indicati dai Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Nell'ambito delle attività di contrasto all'immigrazione clandestina, il Corpo forestale ha sottoscritto un protocollo di intesa con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, finalizzato alla lotta al lavoro sommerso ed irregolare nel settore dell'agricoltura montana e nel settore boschivo.

Partecipa al Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno", coordinato dal Ministero dell'interno, nel cui ambito ha elevato nel 2008 sanzioni amministrative per circa 1,129 miliardi di euro.

Il personale in servizio copre il 95,9 per cento dell'organico (8.372 unità su 9.391 previste). Le spese di funzionamento gravano per il 97,2 per cento sugli stanziamenti complessivi.

2.3.5. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Capitanerie di porto

(in milioni)

Programma	2007	% sul totale della missione	2008	% sul totale della missione
Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	662	6,4	666	6,4

Le risorse relative alla missione in esame sono assegnate al programma "Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste" del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Le Capitanerie di porto – Guardia Costiera, i cui compiti possono essere ricondotti a tre principali missioni, il soccorso della vita umana in mare, la polizia marittima, la sicurezza marittima, sono un Corpo della Marina Militare in dipendenza funzionale con diverse altre Amministrazioni[26].

Il personale è militare e, come tale, dipende organicamente dal Ministero della difesa ma, funzionalmente, il Corpo ha ereditato la dipendenza dal Ministero della marina mercantile (le cui competenze a suo tempo sono confluite nel Ministero dei trasporti, oggi nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Pur non essendo un Corpo di polizia in senso proprio, svolge ampie funzioni di polizia marittima, volte, tra l'altro, alla sicurezza della navigazione (con potestà sanzionatoria) ed al contrasto all'immigrazione clandestina; in tale veste è coordinato dal Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno ed è destinatario della direttiva del Ministro

[26] Ministero delle infrastrutture e trasporti, per le funzioni collegate all'uso del mare per attività connesse con la navigazione commerciale e da diporto; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per le attività connesse alla protezione dell'ambiente marino; Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali, nel settore del controllo della pesca marina; svolgono altresì funzioni per il Ministero per i beni e le attività culturali nel settore dell'archeologia subacquea.

dell'interno del 25 marzo 1998[27], in materia di coordinamento delle Forze di polizia e del decreto del Ministro dell'interno 14 luglio 2003, nella specifica materia del contrasto all'immigrazione clandestina[28].

Gli interventi delle Capitanerie di porto, di appoggio alle Forze di polizia, sono volti a contrastare gli arrivi ed a soccorrere le unità navali in difficoltà. In tale ruolo, operano sotto il coordinamento del Ministero dell'interno ed anche in operazioni complesse[29], attraverso il pattugliamento congiunto con mezzi navali di Forze di polizia di altri Paesi.

Complessivamente, nel corso del 2008 sono stati soccorsi 26.601 clandestini (15.145 nel 2007) ed assistite 315 imbarcazioni utilizzate per il trasporto (317 nel 2007). Le missioni aeronavali di vigilanza sono state 7.559 e 460 sono state le ore di volo da parte della componente aerea.

Per l'attività relativa alla sicurezza della navigazione, il Comando generale del Corpo stipula un contratto con Telecom S.p.A. per i servizi radio marittimi. I fondi stanziati (spese obbligatorie) sono risultati insufficienti e ciò ha determinato un debito sommerso di 3,2 milioni.

L'Amministrazione ha sottolineato ulteriori difficoltà di gestione nel corrente esercizio 2009, a seguito delle riduzioni degli stanziamenti operate dal DL n. 112 del 2008[30], che comportano una diminuzione delle risorse per oltre 13 milioni che sommandosi con il mancato finanziamento del Fondo di funzionamento, istituito dalla legge finanziaria 2008 con una dotazione di 20 milioni, potrebbe determinare una riduzione del 40 per cento delle risorse disponibili.

L'organizzazione è costituita da circa 11.000 militari, 320 uffici periferici su 8.000 Km di costa, da 560 unità navali e 16 mezzi aerei per 155.000 kmq di mare territoriale.

---

[27] Il decreto nel fissare le direttive per il coordinamento dei servizi di ordine e sicurezza pubblica sul mare, individua tra gli obiettivi il perseguimento del migliore impiego delle risorse disponibili per l'azione di polizia sul mare, anche in considerazione del rilievo delle condotte illecite sul mare (contrabbando, traffici di stupefacenti e di armi, emigrazione e immigrazione clandestina ecc.), e dell'accresciuta responsabilità dell'Italia a tutela della frontiera esterna comune dei Paesi aderenti all'accordo di Schengen. In tale ambito, la direttiva riconosce la competenza del Corpo delle Capitanerie di porto per quanto attiene alla vigilanza, ai controlli e agli altri interventi relativi alla sicurezza della navigazione.

[28] Il decreto in parola, all'art. 1 stabilisce che "le attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina via mare sono svolte, a norma dell'art. 12 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dai mezzi aeronavali della Marina militare; delle Forze di polizia; delle Capitanerie di porto".

[29] Le operazioni complesse, coordinate dal Ministero dell'interno, consistono nel pattugliamento congiunto dei mezzi navali della Guardia costiera italiana con quelli delle Forze di polizia di altri Paesi europei per prevenire gli esodi dall'area magrebina, dall'Egeo e dall'Africa occidentale. Sono state attuate le seguenti operazioni, cofinanziate dall'Agenzia europea FRONTEX, allo scopo costituita: Operazione *Nautilus*, per il contrasto nello stretto di Sicilia dei flussi migratori provenienti dall'Algeria, Mali, Nigeria, Ciad e Libia (dal 15 giugno al 15 agosto 2008, sono state impiegate due unità navali che hanno soccorso 2.474 persone e sequestrato 14 imbarcazioni); Operazione *Poseidon*, volta al contrasto dei flussi migratori diretti in Europa attraverso il Mare Egeo con origine dalle coste della Turchia. Durante l'operazione, iniziata il 5 maggio e terminata il 29 novembre, sono state utilizzate quattro unità navali e sono stati assistiti 780 clandestini ed arrestati nove scafisti; Operazione *Hermes*, per il contrasto dei flussi migratori diretti dall'Africa alla Sardegna, con l'impiego, dal 15 agosto al 10 settembre, di due unità navali che hanno assistito 94 immigranti.

[30] DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

2.4. Soccorso civile

In sede di esame strettamente limitato al bilancio dello Stato, le valutazioni e gli approfondimenti dovrebbero riguardare esclusivamente i tre Ministeri indicati nella tabella che segue, con l'avvertenza che l'attività del Ministero dell'economia e delle finanze è limitata al trasferimento di risorse a favore di diversi soggetti (Cassa Depositi e Prestiti, Regioni, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile) per interventi a favore di territori colpiti da eventi calamitosi.

Peraltro, per i rapporti e le relazioni anche operative con il Dipartimento della protezione civile, non è possibile prescindere dalle competenze che la legislazione vigente attribuisce in materia a questa struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, i cui dati finanziari sono globalmente esposti nell'apposito paragrafo del Volume I. Diversamente, il quadro risulterebbe incompleto ed assai poco significativo.

Nella nuova classificazione del bilancio articolata per missioni e programmi, su cui si basa la relazione generale sul rendiconto, il programma "protezione civile" è aggregato nella missione in esame.

Come è noto il Servizio Nazionale di Protezione Civile, istituito dalla legge n. 225 del 1992[31], è stato prima trasformato nell'Agenzia della protezione civile dal d.lgs. n. 300 del 1999, art. 79 e successivamente nel Dipartimento della protezione civile con il DL 7 settembre 2001, n. 343.

Sul piano sistematico, peraltro, si osserva che le ordinanze di protezione civile, soprattutto a partire dal 2002, hanno progressivamente esteso il loro ambito operativo con riflessi anche quantitativi sulla nuova classificazione di bilancio in ordine al "soccorso civile". Ciò impone una riflessione, oltre che sul versante squisitamente contabile, anche su quello ordinamentale, a partire dalla verifica della sussistenza dei presupposti legittimanti il ricorso ad uno strumento che, *ex se*, non dovrebbe essere considerato sostitutivo delle ordinarie procedure allorché non siano rinvenibili situazioni realmente emergenziali e, in quanto tali, non prevedibili.

Tali osservazioni riguardano in particolare l'applicazione sempre più ricorrente dell'art. 5 *bis,* della legge n. 225 del 1992, che estende il regime relativo allo stato di emergenza ed al potere di ordinanza di cui all'art. 5 della "225", anche alle ipotesi dei "grandi eventi", relativamente ai quali la norma non dà una definizione precisa del contenuto di tale nozione e quindi dei presupposti per il ricorso alle procedure derogatorie.

La genericità della previsione normativa, che consente ampia discrezionalità all'Amministrazione di qualificare singole iniziative quali "grande evento", richiede un uso misurato dello strumento, tanto più che con norma interpretativa è stata disposta la non assoggettabilità a controllo preventivo dei predetti provvedimenti (art. 14 del DL n. 90 del 2008[32]).

Negli anni più recenti il ricorso alle ordinanze di necessità ed urgenza è cresciuto in modo notevole; le stesse hanno riguardato eventi che, in taluni casi, appaiono svincolati da un carattere emergenziale, anche in considerazione della programmabilità delle attività connesse con iniziative destinate a concludersi in ampi archi temporali e comunque non del tutto riconducibili al concetto di "grande evento".

---

[31] Legge 24 febbraio 1992, n. 225.

[32] DL 23 maggio 2008, n. 80, convertito in legge, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 14 luglio 2008, n. 123.

2.4.1. Risultati di bilancio

(in milioni)

Anni	Ministero dell'interno	Ministero dell'economia e delle finanze	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	Totali
2007	1.863	2.262	153	4.278
2008	1.973	2.462	153	4.588

La classificazione funzionale europea nel macroaggregato "Ordine pubblico e sicurezza" comprende come classificazione di secondo livello anche la difesa civile, che corrisponde, sostanzialmente alla missione 8, "Soccorso civile", ad eccezione degli interventi di contrasto agli incendi boschivi che la COFOG include nell'aggregato "Agricoltura", tutela del patrimonio forestale.

Il "soccorso civile" si articola in cinque programmi: "interventi per soccorsi", del Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali; "organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile e Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico" del Ministero dell'interno; "interventi per le pubbliche calamità e Protezione civile" del Ministero dell'economia e delle finanze.

Questi ultimi due programmi si riferiscono ai trasferimenti al Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura (interventi indennizzatori) ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Fondo della protezione civile per i primi interventi a seguito di eventi calamitosi, Fondo grandi eventi della protezione civile, contributi ad associazioni di volontariato ecc.).

Complessivamente per la missione 8 sono stati stanziati circa 4,5 miliardi, di cui 153 milioni per gli interventi del Corpo forestale dello Stato nella lotta agli incendi boschivi, pari al 7,9 per cento del bilancio complessivo del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (le risorse sono destinate anche al controllo del manto nevoso ed alla previsione del rischio valanghe, oltre ad attività consultive e statistiche connesse); circa 11,5 milioni di euro per la "difesa civile" (15 milioni di euro nel 2007), pari allo 0,04 per cento del bilancio del Ministero dell'interno; 1,9 miliardi di euro (1,8 nel 2007) per l'attività di prevenzione e soccorso pubblico del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, pari al 6,7 per cento del bilancio sempre dell'Amministrazione dell'interno.

Per i trasferimenti dal bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze per interventi per pubbliche calamità sono stati previsti 177 milioni di euro mentre relativamente al programma "protezione civile" sono stati stanziati 2,462 miliardi di euro.

E'elevata la capacità di impegno (96 per cento); la velocità di spesa è migliorata sia rispetto alla massa spendibile (60,6 per cento, 46,9 nel 2007), sia con riferimento alle autorizzazioni di cassa (92,1 per cento, 59,8 nel 2007).

2.4.2. Ministero dell'economia e delle finanze

In particolare, sul programma "interventi per pubbliche calamità", per la prosecuzione degli interventi nelle zone del Belice (terremoto del 1968), alla Cassa Depositi e Prestiti, per l'ammortamento di mutui, sono stati stanziati circa 10 milioni; quale contributo straordinario alla Regione Siciliana per alcune zone colpite dagli eventi sismici del dicembre 1990, 1 milione

di euro; quale rimborso alla Cassa Depositi e Prestiti per anticipazioni concesse per interventi di ricostruzione in zone colpite da eccezionali avversità atmosferiche e da eventi alluvionali, circa 14,6 milioni; per interventi di emergenza idrogeologica nella Regione Siciliana, circa 15 milioni di euro.

Per il programma "protezione civile", in particolare, quali trasferimenti al Fondo per gli interventi del Dipartimento della protezione civile, sono stati stanziati 71 milioni di euro; per il Fondo per l'emergenza rifiuti in Campania, 150 milioni di euro; per somme da assegnare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per oneri derivanti dalla concessione di contributi per l'ammortamento di mutui contratti dalle Regioni a seguito di eventi calamitosi, circa 853 milioni di euro; per somme da erogare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per gli interventi connessi agli eventi sismici del 1992 in Calabria, Campania e Basilicata, circa 8 milioni.

Sempre per la Presidenza del Consiglio dei Ministri per le spese per le ricorrenti emergenze, quali eventi sismici, alluvionali ecc., circa 631 milioni di euro; a favore del Fondo relativo agli investimenti di pertinenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, circa 535 milioni di euro; infine, per la realizzazione di interventi infrastrutturali prioritariamente connessi alla riduzione del rischio sismico e per far fronte ad eventi straordinari, sono stati stanziati 35,8 milioni di euro.

2.4.3: Ministero dell'interno – Corpo nazionale dei Vigili del fuoco

Complessivamente, per il Ministero dell'interno la missione comporta oneri pari a 1,973 miliardi (1,8 miliardi nel 2007).

I debiti sommersi, di cui si è detto al paragrafo 1.1, al 31 dicembre 2008 ammontano a 60,485 milioni di euro[33], con una diminuzione dal mese di marzo di 9,493 milioni di euro, tutti relativi al programma "prevenzione dal rischio e soccorso pubblico". Gli oneri complessivi così determinati non considerano l'importo relativo alle spettanze del personale per lavoro straordinario del 2008 ancora da corrispondere per insufficienza di fondi, calcolato dall'Amministrazione in 14,63 milioni di euro (di cui 3,61 per oneri a carico dello Stato).

Nel 2008 le riassegnazioni sono intervenute entro l'esercizio finanziario. Complessivamente sono state pari a 68,590 milioni di euro, di cui 42,2 milioni per proventi da traffico aeroportuale, 8,8 a seguito di convenzioni con le Regioni per la lotta agli incendi boschivi e 6 milioni per rimborsi a seguito di ordinanze di protezione civile.

Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per fronteggiare emergenze che, per le loro dimensioni (estensione territoriale e rilevanza della popolazione colpita) richiedono risorse umane e strumentali superiori a quelle presenti nel territorio della Provincia, è organizzato con colonne mobili. Ciò consente di avvalersi di uomini e mezzi di altri Comandi, pianificati in "sezioni operative" in grado di assicurare tempestivi interventi in relazione al grado di gravità dell'evento. Sotto il profilo economico-finanziario la loro gestione è autonoma rispetto alla gestione degli automezzi ordinari del Corpo.

L'efficacia degli interventi è fortemente condizionata anche dal grado di efficienza dei mezzi e delle attrezzature. Con riferimento ai capitoli di spesa destinati a sostenere i costi di gestione e di acquisto di mezzi, l'Amministrazione ha fornito i dati che si riportano nella tabella che segue, dai quali si evince un disallineamento tra la spesa sostenuta e gli stanziamenti

[33] Le voci di maggior peso riguardano le utenze (riscaldamento ed illuminazione 25,4 milioni di euro, fitto locali 19,2 milioni di euro).

ricevuti. In particolare, la differenza negativa è da ricondurre agli interventi per l'emergenza rifiuti in Campania.

(in migliaia)

	Costo complessivo nel triennio 2006/2008		Risorse introitate	
	manutenzione	acquisti	manutenzione	acquisti
Attività ordinaria	117.770	58.164	115.270	60.247
Convenzioni con Regioni ed altri Enti locali	1.572	853	1.572	853
Emergenze protezione civile	74	55	74	55
Emergenza rifiuti Campania	1.400	2.343	200	300
Totale	120.816	61.415	117.116	61.455

Fonte: Ministero dell'interno - Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

Sempre nel triennio 2006/2008 l'Amministrazione ha inviato materiali del Centro Assistenza e Pronto Intervento (C.A.P.I.) in favore delle popolazioni dell'Indonesia colpite dal sisma del 2006 e delle Popolazioni della Repubblica Popolare Cinese per il terremoto del 2008, per circa 805 milioni, ad oggi non recuperati.

Da ultimo si sottolinea che anche il Corpo nazionale dei vigili del fuoco ha una carenza di personale in servizio rispetto all'organico previsto che, alla data del 31 dicembre 2007, corrispondeva a 3.175 unità.

2.4.4. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Corpo forestale dello Stato

La missione si articola in un solo programma "interventi per soccorsi", con uno stanziamento di 153 milioni, di cui il 58,2 per cento per spese per redditi da lavoro dipendente. Per le esigenze operative connesse alla lotta agli incendi boschivi, di cui al paragrafo 2.4.6., sono assegnati 28 milioni di euro (capitoli 3081 e 7923).

2.4.5. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della protezione civile

Come già osservato nello specifico capitolo del Volume I di questa Relazione, per il programma "protezione civile", il Dipartimento ha avuto a disposizione uno stanziamento definitivo di circa 3 miliardi[34], sul quale ha assunto impegni per 2,132 miliardi.

La dotazione iniziale è stata incrementata a seguito dell'entrata in vigore della legge finanziaria 2008 che, tra l'altro, ha destinato 157 milioni per la realizzazione di primi interventi a seguito di eventi emergenziali, 183 milioni, sulla base di specifiche norme, per interventi connessi ad eventi calamitosi accaduti nell'anno, 138 milioni destinati al finanziamento del

[34] Di cui circa 804 milioni provenienti dall'esercizio 2007 e riassegnati ai sensi dell'art. 11, comma 2, del dPCM 9 dicembre 2002 (istituto del riporto).

Fondo regionale di protezione civile, 30 milioni per i primi interventi per l'organizzazione del "G8", 1,202 miliardi per il pagamento di rate di mutui, contratti dalle Regioni colpite nel tempo da calamità di vario tipo.

Inoltre, con il DL 248 del 2007[35], sono stati stanziati 40 milioni per lo smaltimento dei rifiuti in Campania, successivamente incrementati di altri 150 milioni con il DL 23 maggio 2008, n. 90[36] ed ancora di altri 40 milioni; con il DL n. 97 del 2008[37] per gli eventi alluvionali nelle Regioni Piemonte e Valle D'Aosta sono stati stanziati circa 19 milioni. Gli interventi all'estero[38] hanno riguardano il completamento delle attività poste in essere nel sud-est asiatico, colpito dallo *tsunami* del dicembre 2004, finanziati con fondi provenienti da donazioni private.

2.4.6. La lotta agli incendi boschivi

La lotta agli incendi boschivi è collocata in tre programmi della missione 8, attribuiti alla competenza di tre diverse Amministrazioni. Rispettivamente, il programma 1 "interventi per soccorsi" del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (attività di pubblico soccorso e interventi di rilievo nazionale di protezione civile su tutto il territorio nazionale con riferimento anche al concorso con le Regioni nella lotta attiva agli incendi ed allo spegnimento con mezzi aerei degli stessi); il programma 3, "prevenzione dal rischio e soccorso pubblico" del Ministero dell'interno (attività di soccorso tecnico urgente); il programma 5 "protezione civile" del Ministero dell'economia e delle finanze (trasferimenti al Fondo protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

In sede di relazione sull'esercizio 2007 è stata effettuata un'ampia ricostruzione del complesso quadro normativo che disciplina la materia e della articolazione delle competenze amministrative tra Stato e Regioni[39].

---

[35] DL 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31.

[36] DL 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 14 luglio 2008, n. 123.

[37] DL 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 agosto 2008, n. 129.

[38] Questi interventi sono disciplinati dall'art. 1, comma 5, del DL 26 gennaio 1987, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 marzo 1987, n. 120, nonché dall'art. 4, comma 2, del DL 31 maggio 2005, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 luglio 2005, n. 152.

[39] La legge quadro n. 353 del 2000, ha definito organicamente gli ambiti delle competenze amministrative statali e regionali in materia di "incendi boschivi" ed ha riservato allo Stato sia la funzione di indirizzo, coordinamento e sostituzione sia alcuni compiti tecnico-operativi, integrativi di quelli attribuiti agli Enti regionali. La "353" individua nelle Regioni il soggetto centrale del sistema, cui è affidata l'approvazione dei piani regionali per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi, piani che devono tener conto delle linee guida e delle direttive deliberate dal Governo.
Le azioni di contrasto agli incendi consistono in attività di previsione, prevenzione e lotta attiva con mezzi da terra e aerei, nonché in attività di formazione, informazione ed educazione ambientale, che devono essere eseguite in conformità del piano regionale di programmazione. In particolare, gli interventi di lotta attiva comprendono le attività di ricognizione, sorveglianza, avvistamento, allarme e spegnimento con mezzi da terra ed aerei.
Le operazioni a terra di spegnimento degli incendi boschivi sono invece coordinate dalle Regioni stesse che, oltre che delle proprie strutture e dei mezzi aerei di supporto all'attività delle squadre a terra, possono avvalersi dei centri operativi antincendio del Corpo forestale dello Stato (COA), nonché delle risorse, dei mezzi e del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato, sulla base di accordi di programma. Possono altresì utilizzare personale appartenente ad organizzazioni di volontariato, mezzi aerei di altre Regioni ed, in caso di riconosciuta ed urgente necessità, risorse, mezzi e personale delle Forze armate e delle Forze di polizia dello Stato.
Le attività aeree di spegnimento, oltre che con la flotta delle Regioni, sono garantite e coordinate, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 353, dal Dipartimento della protezione civile che si avvale del Centro operativo aereo unificato (COAU), che assicura l'operatività della flotta aerea statale, che consta di 13 aerei Canadair CL 415, 4 elicotteri S64, 6 aerei AT-802F, 6 elicotteri del CFS, 2 elicotteri dell'Esercito Italiano, 2 elicotteri della Marina Militare, 2 elicotteri del CNVF, 1 elicottero della Capitaneria di Porto.

E' stato sottolineato come il sovrapporsi di norme, spesso al di fuori di un quadro organico di riferimento, abbia determinato una frammentazione delle competenze e delle responsabilità, con una proliferazione delle sale operative permanenti delle Regioni, delle Province, del Dipartimento della protezione civile, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato.

Mentre è chiara nelle ipotesi previste dalla legge n. 225 del 1992, la responsabilità del Dipartimento della protezione civile dell'indirizzo generale, della gestione della flotta aerea e del coordinamento, complessa è la definizione dei ruoli del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato nei confronti delle Regioni alle quali, come già osservato, è attribuito il coordinamento delle operazioni a terra, anche avvalendosi del Corpo forestale dello Stato. Il problema si pone in particolare con riferimento alla responsabilità tecnica degli interventi in considerazione delle rispettive professionalità.

In data 5 giugno 2008, in previsione della campagna estiva 2008, è stata emanata una direttiva sugli indirizzi operativi per ridurre il rischio e fronteggiare le situazioni di emergenza. E' stato dato particolare rilievo all'attività di prevenzione, alla quale contribuisce l'istituzione del catasto delle aree incendiate, disposto dalla legge quadro n. 353 (art. 10) e confermato con le ordinanze 3603 del 2007 e 3624 del 2007. Il catasto è finalizzato all'applicazione dei divieti e delle sanzioni previsti dalla stessa normativa, con particolare riferimento al divieto di cambio di destinazione dei suoli percorsi dal fuoco, e costituisce un importante strumento preventivo, soprattutto rispetto alle motivazioni di carattere speculativo. Peraltro, la realizzazione del catasto presenta stati diversi nelle varie Regioni.

La direttiva del 2008 conferma la responsabilità della gestione dei sistemi di monitoraggio e degli interventi da terra alle Regioni ed alle Province autonome, che devono predisporre adeguati piani di emergenza, e garantire un migliore coordinamento del volontariato.

Il Corpo forestale dello Stato, nell'ambito del programma "interventi per soccorso" (art. 16 della legge n. 121 del 1981), svolge funzioni di pubblico soccorso ed interventi di protezione civile (art. 11, della legge n. 225 del 1992); funzioni confermate dalla legge n. 36 del 2004[40] che ha attribuito al Corpo forestale, tra le altre, competenze in materia di pubblico soccorso e di interventi di rilievo di protezione civile su tutto il territorio nazionale, con riferimento anche al concorso con le Regioni nella lotta attiva agli incendi boschivi ed al loro spegnimento con mezzi aerei. Come già è stato osservato, a seguito dell'introduzione al Titolo IV del codice penale che ha previsto una norma specifica sul reato di incendio boschivo[41], e del successivo aggiornamento delle misure sanzionatorie da parte della legge 353 del 2000, il Corpo forestale svolge anche funzioni di polizia giudiziaria nelle attività di indagine negli incendi di origine colposa e dolosa.

In base alla legge n. 353 del 2000, le Regioni possono avvalersi del Corpo forestale per la lotta attiva agli incendi boschivi, inclusa l'attività di ricognizione, sorveglianza, avvistamento, allarme e spegnimento, sia di terra sia attraverso la flotta aerea, in massima parte coordinata dal Centro Operativo Aereo Unificato (COAU) del Dipartimento della Protezione civile nonché tramite la gestione dei Centri Operativi Regionali e della Sale Operative Unificate Permanenti (SOUP), presso le quali è presente personale del Corpo forestale.

L'impianto normativo di riferimento è integrato altresì dalla legge n. 225 del 1992 che ha istituito il Servizio nazionale di protezione civile, dalla legge n. 36 del 2004, che ha previsto il nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato e da alcune specifiche disposizioni del d.lgs. n. 139 del 2006, di riordino delle funzioni e dei compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (soccorso pubblico - Capo IV del decreto).

[40] Legge 6 febbraio 2004, n. 36, recante "Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato".

[41] Art. 423 *bis*.

Deve sottolinearsi che solo alcune Regioni hanno sottoscritto con il Corpo nazionale dei vigili del fuoco o con il Corpo forestale dello Stato le convenzioni che dovrebbero disciplinare il concorso dello Stato nello spegnimento degli incendi boschivi, la cui competenza primaria relativamente alla programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi, è affidata proprio alle Regioni. La ridotta sottoscrizione di questi accordi è da ricondurre anche alla scarsità delle risorse regionali, preferibilmente destinate al volontariato regionale. Ciò nonostante, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco ed il Corpo forestale dello Stato svolgono un ruolo essenziale nel settore della lotta agli incendi boschivi.

Di questo ruolo è stato consapevole il legislatore che, al comma 439, dell'art. 1 della legge finanziaria 2007, ha previsto un ulteriore strumento di collaborazione, che potrebbe consentire alle Regioni ed alle Amministrazioni dello Stato competenti, di migliorare gli interventi di prevenzione e di spegnimento degli incendi boschivi. Attraverso la sottoscrizione di programmi straordinari che, nell'ambito dell'ordine pubblico hanno già consentito l'approvazione di diversi "patti di sicurezza" con gli Enti territoriali, possono essere predisposti progetti condivisi con le Regioni per ovviare alle difficoltà di coordinamento ed assicurare un migliore uso delle risorse oltre che il miglioramento delle capacità di risposta nella lotta agli incendi boschivi.

Per le attività di cui trattasi sono attivi 15 Centri operativi antincendi boschivi (COAB) e 14 Unità operative territoriali (UOT). L'attività a terra è coadiuvata dal concorso di mezzi aerei; il Centro operativo aeromobili (COA) del Corpo è articolato in sette basi fisse. Opera con mezzi aerei, schierati sul territorio nell'ambito delle direttive del Dipartimento della protezione civile e con il personale a terra, che svolge funzioni di direzione delle operazioni di spegnimento in raccordo convenzionale con le Regioni. Il Centro operativo elicotteri (COA) è stato istituito nel 1979; attualmente dispone di 29 elicotteri e con un organico di 237 unità. La spesa complessiva per l'attività svolta nell'anno in esame è stata di circa 153 milioni, di cui 2,2 per la manutenzione, 1,7 per spese di missione e 0,81 per indennità di straordinario.

Su 9.391 unità di personale previste dall'organico, al 31 dicembre 2008, ne erano presenti 8.371.

Nel mese di ottobre 2008 è stata adottata una nuova direttiva del Ministro che reca, con riferimento al Corpo forestale dello Stato, i programmi, gli obiettivi e gli stanziamenti indicati in quella del mese di gennaio.

Per quanto riguarda gli interventi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nel triennio 2006/2008, la spesa sostenuta per la campagna antincendio boschivo, ammonta a 2,550 milioni di euro, di cui 2,1 per rinnovo parco e attrezzature e 450 mila euro per interventi di manutenzione straordinaria.

Per l'attività dei nuclei elicotteri, svolta nell'ambito del soccorso coordinato dal Dipartimento della protezione civile (tramite il Centro Operativo Aereo Unificato) e del supporto alle squadre di terra del Corpo medesimo, nell'ultimo triennio, la spesa ha raggiunto i 3,648 milioni per attività al di fuori del soccorso attivato dal Dipartimento della protezione civile, ed i 182 mila euro per attività in concorso con il Dipartimento[42].

Ai mezzi aerei del Corpo forestale dello Stato e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco si affianca la flotta aerea gestita dal Dipartimento della protezione civile che ha il compito di coordinare le attività di spegnimento degli incendi boschivi con la flotta antincendio dello Stato in collaborazione con le Regioni.

---

[42] Nel periodo giugno-settembre 2008, sono stati effettuati 42.268 interventi con le componenti terrestri (63.022 nel 2007).

La Finanziaria 2008 ha destinato 100 milioni al potenziamento della flotta aerea a disposizione del Dipartimento, composta da 16 veicoli Canadair e da 8 elicotteri, di cui 4 gestiti dal Corpo forestale dello Stato. Nella campagna aerea del 2008 sono stati utilizzati anche mezzi dell'Esercito e della Marina militare.

2.5. Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti

2.5.1. Contenuto e caratteristiche della missione

La missione si articola in 5 programmi, che riguardano: i "flussi migratori per motivi di lavoro" e gli "interventi di integrazione sociale delle persone immigrate e in favore dei minori stranieri non accompagnati" del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali; la "garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale", la "gestione dei flussi migratori" ed "i rapporti con le confessioni religiose" del Ministero dell'interno; ancora i "rapporti con le confessioni religiose" del Ministero dell'economia e delle finanze.

Con riferimento alle politiche per l'immigrazione, si osserva che la missione non contempla l'azione pubblica di contrasto all'immigrazione clandestina, che nel 2008 è rappresentata, come linea di attività nel programma "contrasto al crimine" della missione "ordine pubblico e sicurezza". Inoltre, l'individuazione delle linee di attività nelle quali si articolano i singoli programmi e che danno contenuto alla missione, in taluni casi appaiono condizionate, più che dalla destinazione funzionale delle spese, dall'attuale concreto assetto dell'organizzazione amministrativa.

In particolare, si fa riferimento al bilancio del Ministero dell'interno, che affida tutte le risorse destinate al settore dell'immigrazione al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, e non rileva le spese che il Corpo della Polizia di Stato sostiene per la vigilanza dei diversi centri destinati alla permanenza degli immigrati non regolari.

La missione considera altresì le attività di sostegno all'immigrazione regolare demandate alla Direzione generale dell'immigrazione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociale.

L'individuazione della spesa complessiva per il sostegno all'immigrazione regolare, ivi compresa quella di competenza degli Enti locali, rappresenta un momento conoscitivo fondamentale per l'avvio di una programmazione a respiro pluriennale dei flussi migratori, compatibile con gli andamenti generali del sistema economico, sinora mai intervenuta.

Peraltro, si deve aggiungere che anche la classificazione europea delle voci di bilancio per funzioni obiettivo (COFOG) non dà adeguata evidenza alla spesa connessa con le politiche pubbliche in materia di immigrazione. Tale impostazione di bilancio riflette l'assenza di un approccio unitario e complessivo al fenomeno immigratorio in tutti i suoi aspetti ed una gestione di tipo emergenziale priva di interventi strutturali.

2.5.2. Risultati di bilancio

(in migliaia)

		Stanziamenti definitivi		%
Programmi	Amministrazioni	2008	2007	2008/2007
1. Flussi migratori per motivi di lavoro	Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali	5.760	7.304	-21,1%
2. Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	Ministero dell'interno	425.379	390.445	8,9%
3. Gestione flussi migratori	Ministero dell'interno	70.124	57.163	22,7%
4. Interventi di integrazione sociale delle persone immigrate e in favore dei minori stranieri non accompagnati	Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali	8.296	57.363	-85,5%
Totale parziale programmi 1-2-3-4		509.559	512.275	-0,5%
5. Rapporti con le confessioni religiose	Ministero dell'economia e delle finanze	1.020.286	1.008.715	1,1%
	Ministero dell'interno	3.813	9.078	-58,0%
Totale complessivo		1.533.658	1.530.068	0,2%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

La tabella che precede evidenzia un incremento delle risorse attribuite al Ministero dell'interno con riferimento ad entrambi i programmi relativi all'immigrazione ed una contestuale notevole riduzione degli importi relativi ai programmi affidati al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

In particolare, il programma "flussi migratori per motivi di lavoro" è diminuito del 21,1 per cento, mentre per il programma "interventi di integrazione sociale delle persone immigrate e in favore dei minori stranieri non accompagnati" la riduzione è stata pari all'85,5 per cento.

La tabella che segue illustra gli andamenti degli stanziamenti di competenza durante l'esercizio e sottolinea i tagli apportati nel corso del 2008 ai programmi del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. In particolare, per effetto dell'art. 5, comma 11 del DL n. 93 del 2008[43], ai fini di copertura del minor gettito dell'ICI sulla prima casa, tra l'altro, sono state disposte riduzioni per complessivi 95 milioni sui capitoli 3694 e 3784, concernenti il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, istituito dall'art. 1, comma 1267, della legge finanziaria 2007.

[43] DL 27 maggio 2008, n. 93, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 126.

(in migliaia)

Programmi	Amministrazioni	2008 Stanziamenti iniziali	2008 Variazioni	2008 Stanziamenti definitivi
1. Flussi migratori per motivi di lavoro	Ministero del lavoro, della salute e della solidarietà sociale	5.930	-169	5.760
2. Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	Ministero dell'interno	309.402	115.977	425.379
3. Gestione flussi migratori	Ministero dell'interno	72.270	-2.146	70.124
4. Interventi di integrazione sociale delle persone immigrate e in favore dei minori stranieri non accompagnati	Ministero della solidarietà sociale	95.761	-87.464	8.296
Totale parziale programmi 1-2-3-4		483.363	26.198	509.559
5. Rapporti con le confessioni religiose	Ministero dell'economia e delle finanze	1.069.308	-49.022	1.020.286
	Ministero dell'interno	5.260	-1.447	3.813
Totale complessivo		1.557.931	-24.271	1.533.658

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Si deve peraltro osservare che con sentenza n. 50 del 2008, la Corte Costituzionale, accogliendo il ricorso di alcune Regioni, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale proprio dell'art. 1, comma 1267, in quanto istitutivo di un fondo vincolato, in materia di competenza regionale. La sentenza, peraltro, ha fatti salvi i provvedimenti di spesa in corso.

Pertanto, l'Amministrazione ha provveduto esclusivamente, nel limitato periodo in cui ha avuto la disponibilità delle risorse, a movimenti contabili consentiti dalla citata pronuncia.

Complessivamente ed al netto delle spese ricomprese nel programma "rapporti con le confessioni religiose", le risorse stanziate per interventi riguardanti in particolare l'immigrazione, ammontano a 509,559 milioni, con una riduzione dello 0,5 per cento rispetto al 2007. Di questi, 425 milioni (390,4 nel 2007), sono destinati al programma denominato "garanzia dei diretti interventi per la coesione sociale", nel cui ambito, peraltro, rientrano oltre agli oneri dei centri di accoglienza per gli stranieri irregolari e richiedenti asilo e dei centri di primo soccorso a stranieri irregolari e le altre spese per le attività connesse alle richieste di asilo e di cittadinanza, anche le spese per la gestione dei centri di identificazione ed espulsione, i quali, come già osservato al paragrafo 2.3.2. più propriamente dovrebbero essere imputati ai pertinenti programmi della missione "ordine pubblico e sicurezza". Mentre notevolmente inferiori al precedente esercizio sono le risorse destinate a programmi di integrazione sociale degli immigrati regolari.

Sono molto alte sia la capacità di impegno sia la velocità di spesa, rispettivamente il 96,8 e l'87,8 per cento.

A fine 2008, i debiti sommersi della missione che gravano sul bilancio del Ministero dell'interno sono pari a 130,762 milioni, con un incremento nel corso dell'anno di circa 67,500

milioni. Questi oneri nella quasi totalità sono da attribuire al programma "garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo" ed, in particolare, al capitolo 2351, relativo ai servizi di accoglienza in favore di stranieri (1,653 milioni) ed al capitolo 2358, dal quale sono tratte le spese di ospedalità degli stranieri (128,8 milioni).

2.5.3. Programmazione e gestione dei flussi migratori

Il fenomeno dell'immigrazione, con la sempre più crescente eccedenza di lavoratori estranei all'Unione Europea rispetto agli ingressi autorizzati, che ha imposto nel tempo misure straordinarie di regolarizzazione, è stato più volte esaminato dalla Corte[44].

Da ultimo, con la delibera n. 17 del 2008 è stata approfondita l'analisi delle operazioni necessarie per l'avvio degli stranieri al mercato del lavoro, con specifico riferimento ai decreti emanati negli anni 2005 e 2006 e sono state sottolineate le circostanze che hanno ritardato l'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro regolare e concorso tra l'altro ad alimentare il mercato clandestino.

Nel rinviare per un più approfondito esame delle tematiche affrontate alla deliberazione richiamata, si sottolinea come è stata rilevata la persistente difficoltà di ridurre i tempi assorbiti dalle procedure e di attenuare le conseguenti situazioni di incertezza e disagio manifestatesi anche in ambito datoriale.

La necessità di consentire il soggiorno per motivi di lavoro a cittadini stranieri sulla base della domanda che il Paese esprime, risulta da sempre ben avvertita dal legislatore[45].

In particolare, la legge n. 40 del 1998[46] ha disposto per la prima volta la predisposizione con cadenza triennale di un documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione, da emanarsi con d.P.R., al fine di individuare, tra l'altro, i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio dello Stato (art. 3, commi 1-3).

All'interno della programmazione triennale la definizione annuale delle quote massime di cittadini stranieri cui consentire l'ingresso per motivi di lavoro, tenuto conto dell'incidenza dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione eventualmente disposte sul mercato del lavoro, è disciplinata dal comma 4 del citato art. 3 della legge, che la rimette ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri interessati e le competenti commissioni parlamentari. Laddove non emanati, le quote sono determinate in conformità con gli ultimi decreti pubblicati nell'anno precedente ai sensi della stessa legge.

Queste norme in materia di programmazione politica e determinazione delle quote flussi sono state recepite dal d.lgs. n. 286 del 1998[47], e successivamente rivisitate dagli artt. 2 e 3 della legge n. 189 del 2002[48], con la previsione, tra l'altro, della possibilità per il Presidente del Consiglio dei Ministri, in caso di mancata pubblicazione del decreto di programmazione annuale, di provvedere in via transitoria con proprio decreto nel limite delle quote stabilite per l'anno precedente, senza escludere, sia pure in relazione a circostanze eccezionali, un regime di blocco assoluto dei flussi.

---

[44] Deliberazioni della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 22 del 2003, n. 10 del 2004, n. 10 del 2005 e n. 6 del 2008.

[45] Già la legge 28 febbraio 1990, n. 39, recante norme in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari ed apolidi presenti sul territorio dello Stato, all'art. 2 prevedeva la definizione, entro il 30 del mese di ottobre, della programmazione annuale dei flussi di ingresso.

[46] Legge 6 marzo 1998, n. 40.

[47] D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

[48] Legge 30 luglio 2002, n. 189.

L'art. 17 "determinazione flussi di ingresso" ha altresì disposto che il procedimento di determinazione dei flussi annuali possa essere ulteriormente supportato dalle Regioni, alle quali entro il 30 novembre di ogni anno è consentito trasmettere alla Presidenza del Consiglio un rapporto sulla presenza e sulla condizione degli immigrati extracomunitari nel territorio regionale contenente anche indicazioni previsionali dei flussi sostenibili nel triennio successivo in relazione alla capacità di assorbimento del tessuto socio produttivo. In base a quanto riferito in sede istruttoria l'apporto degli Enti territoriali non sempre si presenta spontaneo ed è comunque reso in appositi incontri convocati per acquisire la privilegiata conoscenza del mercato del lavoro a livello territoriale.

L'ultimo documento di programmazione della politica dell'immigrazione è stato emanato con riferimento al triennio 2004-2006 (d.P.R. 13 maggio 2005). Sono stati adottati diversi decreti di determinazione delle quote annuali di ingresso, facendo ricorso anche al meccanismo automatico di conferma del numero di ingressi riferiti all'esercizio precedente.

L'art. 18 della legge 189/02 nel sostituire l'art. 22 del T.U. n. 286 del 1998, ha dettato una nuova e assai più articolata disciplina del procedimento di assunzione del lavoratore straniero individuandone il responsabile nello "Sportello unico per l'immigrazione", istituito presso ogni Prefettura – Ufficio territoriale del Governo, per il rilascio del *nulla osta* al lavoro, presupposto per la stipula del contratto di soggiorno e la concessione del permesso di soggiorno.

Gli Sportelli hanno operato per la gestione dei flussi programmati a partire da quelli del 2006, essendosi limitati nel 2005 alle pratiche di ricongiungimento familiare e a quelle di acquisizione di lavoratori stranieri nei casi particolari fuori quote (art. 27, comma 1 del T.U. sull'immigrazione).

L'Amministrazione ha comunicato che nel 2008 gli Sportelli unici, con riferimento alla gestione dei "flussi 2007", hanno rilasciato 147.648 permessi di soggiorno (il 93 per cento della quota disponibile, pari a 158.500 permessi).

L'Amministrazione dell'interno ha calcolato in 188 giorni i tempi medi per l'esame delle istanze dal momento della trasmissione delle domande agli Sportelli Unici. Complessivamente la procedura di avvio al lavoro dei cittadini stranieri non comunitari avrebbe richiesto, in media, 300 giorni decorrenti dalla data di domanda delle assunzioni (nel 2007 i tempi medi erano stati calcolati in 400 giorni).

Alla data dell'11 giugno 2009, sono state presentate 741.534 domande, esaminate con esito positivo dalle questure 286.799 e con esito negativo 14.429. Sono stati rilasciati 147.648 nulla-osta e 103.539 visti.

Le domande definite, considerando gli esiti negatiti delle questure ed i nulla osta del ministero del lavoro, sono state 225.537.

Si confermano le difficoltà che incontrano gli Sportelli Unici ad esaminare con tempestività le domande. In particolare, gli "Sportelli" che hanno una minore capacità di smaltimento delle richieste sono quelli presso la prefettura di Mantova (4,12 per cento), di Milano (7,82 per cento), Messina (8,89 per cento) e Prato (9,68 per cento), a fronte di una media nazionale del 16,8 per cento. Per altro, la media nazionale è diminuita rispetto all'analogo dato comunicato dal Ministero dell'interno con riferimento al 2007 (32,5 per cento).

Le Prefetture più "virtuose" sono: Isernia (77,77 per cento), Oristano (77,66 per cento), Enna (67,64 per cento) e Vibo Valentia (58,26 per cento).

Al di fuori degli ingressi previsti dal "decreto flussi", l'art. 27 del d.lgs. n. 186 del 1998 ha previsto ingressi ulteriori per casi particolari, dirigenti o personale altamente specializzato,

professori universitari ecc.. In tale ambito sono state presentate 31.000 domande, ne sono state definite circa 28.000.

Il dPCM 3 dicembre 2008, concernente la programmazione transitoria dei flussi di ingresso per lavoratori extracomunitari non stagionali, ha consentito di esaminare le domande risultate in esubero rispetto alla quota complessiva autorizzata dal decreto flussi 2007. Queste domande sono esaminate entro la quota di 150.000 unità, di cui 44.600 riservate ai cittadini di Paesi che hanno sottoscritto o stanno per sottoscrivere accordi di cooperazione in materia migratoria e 105.400 riservate ai lavoratori domestici o che forniscono assistenza alla persona.

2.5.4. Interventi di integrazione sociale

Sui tagli agli stanziamenti destinati ad interventi di integrazione sociale si è detto al paragrafo 2.5.2.

Gli interventi di integrazione sociale posti in essere dal Ministero del lavoro della salute e delle politiche sociali hanno riguardato principalmente l'inserimento lavorativo e scolastico dei Rom, oltre alla tutela della salute.

Con riferimento all'inserimento lavorativo, in attuazione degli indirizzi espressi dall'U.E., l'Amministrazione ha ritenuto di programmare alcuni interventi sperimentali, sottoscrivendo accordi di programma con i comuni di Roma, Milano e Napoli, destinando risorse per 3,360 milioni.

Per quanto riguarda la tutela della salute, un'intesa è stata raggiunta con l'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti, per un importo di 2 milioni.

Non si conoscono i risultati raggiunti con questi programmi. Si richiama, pertanto, l'attenzione dell'Amministrazione sulla esigenza di porre in essere un attento monitoraggio delle iniziative finanziate, anche al fine di adeguare, ove necessario, la futura programmazione.

2.5.5. Centri di identificazione ed espulsione. Centri di permanenza temporanea. Centri per richiedenti asilo

Il Ministero dell'interno gestisce tre tipi di centri: centri di accoglienza destinati alla prima assistenza (di Bari, Brindisi, Caltanissetta; Crotone, Foggia, Siracusa, per un totale di 3.727 posti); centri destinati al trattenimento degli extracomunitari in attesa di identificazione e dell'espulsione – CIE - fino al massimo di trenta giorni (di Bari, Bologna, Caltanissetta, Catanzaro, Gorizia, Milano, Modena, Roma, Torino, Trapani, per un totale di 1.255 posti); centri di assistenza per i richiedenti asilo – CARA (di Bari, Caltanissetta, Crotone, Foggia, Gorizia, Milano, Siracusa e Trapani, per un totale di 1.037 posti).

Alcuni centri di permanenza temporanea ed assistenza (CPTA) sono stati riconvertiti in strutture di accoglienza. Inoltre, il DL n. 151 del 2008 ha autorizzato la spesa di 3 milioni per il 2008 e di 37,500 milioni per ciascuno degli anni 2009 e 2010 per la costruzione di nuovi centri di identificazione ed espulsione. L'Amministrazione ha avviato le attività per la realizzazione di queste strutture.

In particolare, dal capitolo 7351 sono prelevate le risorse per la costruzione, riqualificazione e la manutenzione dei centri[49]. Gli stanziamenti complessivi sono stati pari a 22,5 milioni.

[49] Da ultimo è stato approvato il contratto per il ripristino del cento di Lampedusa, con una spesa di circa 5 milioni.

Il capitolo di spesa 2351, sul quale sono appostate le risorse per la gestione ordinaria dei centri, presentava uno stanziamento iniziale di circa 122 milioni, successivamente incrementato con decreti di variazione di bilancio fino a circa 139,2 milioni.

Una particolare tipologia di centro di accoglienza è rappresentata dai Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA) organizzati a Lampedusa, Cagliari, Porto Palo di Capo Passero (SR) e Pozzallo (RG), maggiori luoghi di sbarco.

A seguito dell'eccezionale afflusso di stranieri nel corso del 2008 sono stati aperti, in via temporanea ed *extra ordinem*, 60 centri temporanei su tutto il territorio nazionale.

Gli stranieri sbarcati illegalmente sulle coste meridionali del Paese, nel 2008, sono stati 36.951 (di cui 30.657 a Lampedusa) rispetto alle 20.455 unità del 2007. Ne è seguita l'emanazione di un nuovo dPCM, in data 14 febbraio, che ha prorogato a tutto il 2008 lo stato di emergenza nelle Regioni Sicilia, Calabria e Puglia, successivamente esteso (in data 25 luglio) a tutto il territorio nazionale.

Sulla base di questi provvedimenti sono stati realizzati i 60 centri temporanei di accoglienza di cui si è detto, ed aumentati i posti presso gli Enti locali previsti nel Sistema di Protezione per i richiedenti asilo, gestiti dal Ministero attraverso l'ANCI.

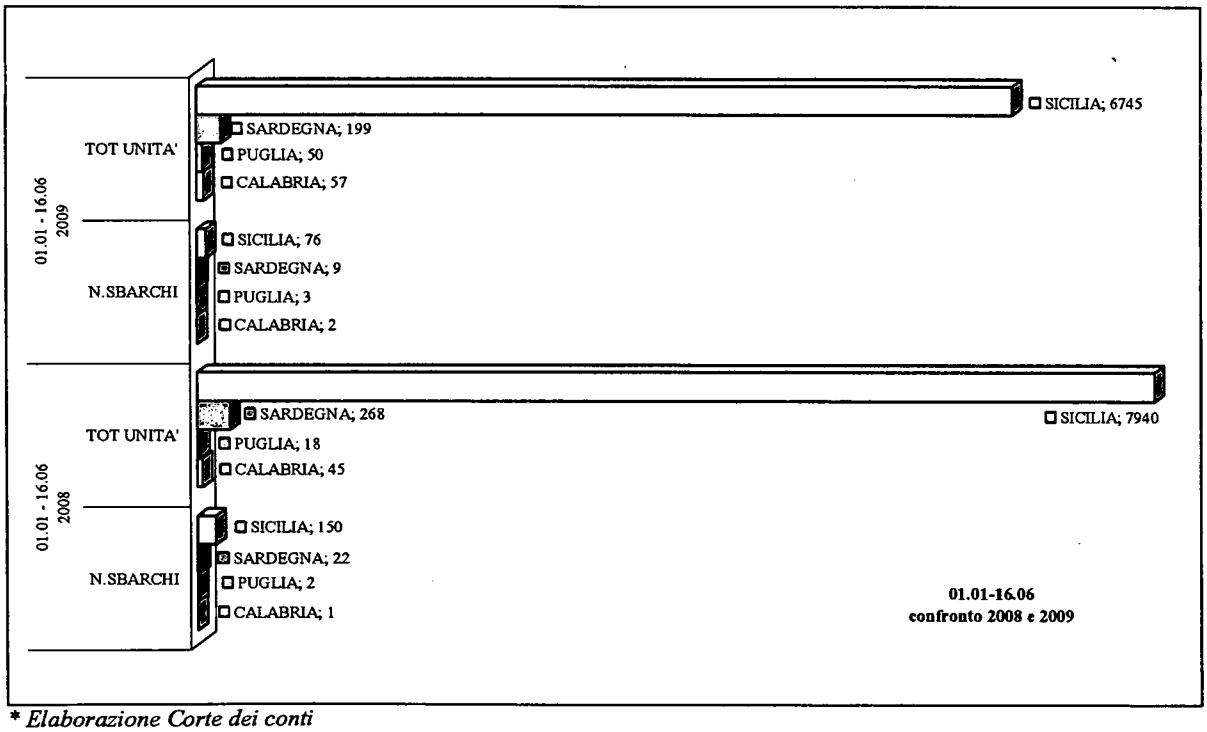
Le tabelle che seguono illustrano gli andamenti degli sbarchi nel 2008 e nei primi sei mesi del corrente anno, e sottolineano il forte aumento nel secondo semestre dello scorso anno e l'andamento ancor più in crescita nei primi quattro mesi del 2009. Negli ultimi due mesi si riscontra una netta inversione di tendenza.

			SBARCHI 2008 periodo 01.01 - 16.06					
			01 gennaio - 23 aprile		24 aprile - 16 giugno		01 gennaio - 16 giugno	
REGIONE	PROVINCIA	LOCALITA'	N.SBARCHI	TOT UNITA'	N.SBARCHI	TOT UNITA'	N.SBARCHI	TOT UNITA'
Calabria	Crotone	Costa crotonese	0	0	1	45	1	45
Calabria			**0**	**0**	**1**	**45**	**1**	**45**
Puglia	Foggia	Mattinata	0	0	1	11	1	11
		Vieste	1	7	0	0	1	7
Puglia			**1**	**7**	**1**	**11**	**2**	**18**
Sardegna	Cagliari	Capo Spartivento	3	43	0	0	3	43
		Capo Teulada	5	45	1	11	6	56
		Domus De Maria	1	3	1	14	2	17
		Porto di Cagliari	4	55	0	0	4	55
		Pula	1	4	0	0	1	4
		S.Anna Arresi	3	13	1	36	4	49
		S.Antioco	2	44	0	0	2	44
Sardegna			**19**	**207**	**3**	**61**	**22**	**268**
Sicilia	Agrigento	Lampedusa	53	3268	67	4104	120	7372
		Linosa	4	17	3	18	7	35
		Porto Empedocle	0	0	1	40	1	40
	Ragusa	Pozzallo	1	29	7	225	8	254
		S.Croce Camerina	0	0	1	22	1	22
	Siracusa	Porto Palo	0	0	4	102	4	102
	Trapani	Favignana	0	0	1	7	1	7
		Marettimo	1	8	1	6	2	14
		Pantelleria	3	69	3	25	6	94
Sicilia			**62**	**3391**	**88**	**4549**	**150**	**7940**
Totale			**82**	**3605**	**93**	**4666**	**175**	**8271**

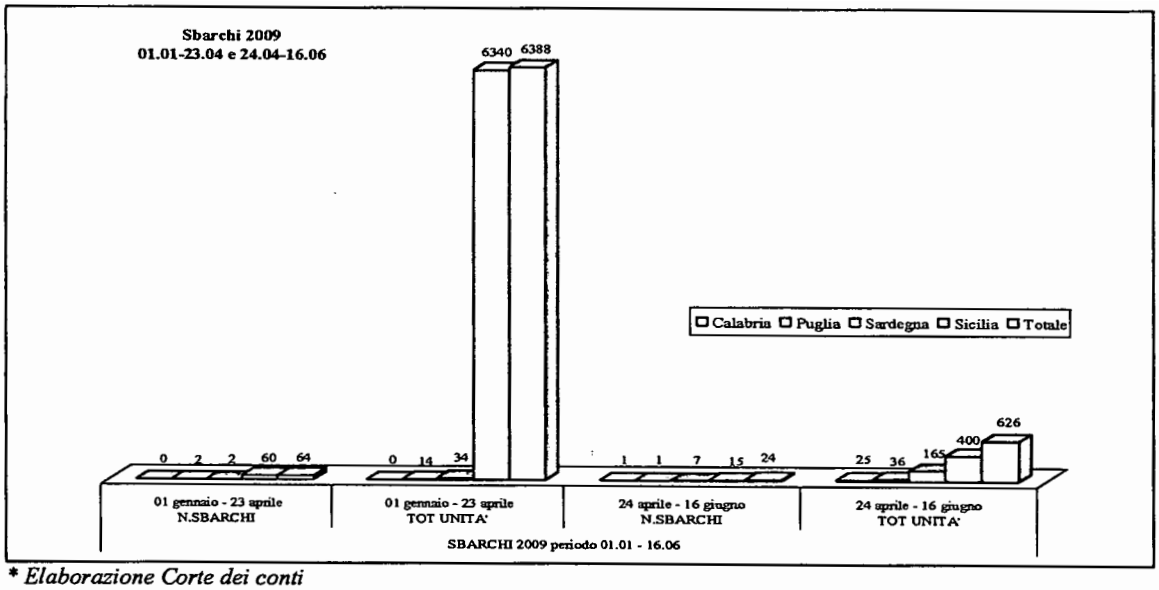
Fonte: Ministero dell'interno

			SBARCHI 2009 periodo 01.01 - 16.06					
			01 gennaio - 23 aprile		24 aprile - 16 giugno		01 gennaio - 16 giugno	
REGIONE	PROVINCIA	LOCALITA'	N.SBARCHI	TOT UNITA'	N.SBARCHI	TOT UNITA'	N.SBARCHI	TOT UNITA'
Calabria	Crotone	Isola di Capo Rizzuto	0	0	1	25	1	25
	Reggio Calabri	Stignano	0	0	0	0	1	32
Calabria			**0**	**0**	**1**	**25**	**2**	**57**
Puglia	Lecce	Corsano	1	7	0	0	1	7
		Santa Maria di Leuca	0	0	1	36	1	36
		Tricase	1	7	0	0	1	7
Puglia			**2**	**14**	**1**	**36**	**3**	**50**
Sardegna	Cagliari	Capo Teulada	0	0	3	84	3	84
		Chia	0	0	1	33	1	33
		Isola di Carloforte	0	0	1	20	1	20
		Porto Canale	1	15	0	0	1	15
		Porto di Cagliari	1	19	0	0	1	19
		Porto Pino	0	0	1	18	1	18
		S. Anna Arresi	0	0	1	10	1	10
Sardegna			**2**	**34**	**7**	**165**	**9**	**199**
Sicilia	Agrigento	Lampedusa	22	2448	3	29	25	2477
		Licata	2	68	0	0	2	68
		Linosa	7	225	0	0	8	230
		Porto Empedocle	16	1648	3	222	19	1870
	Ragusa	Pozzallo	5	1246	1	27	6	1273
		Scicli	0	0	2	25	2	25
	Siracusa	Porto Palo	3	655	2	80	5	735
	Trapani	Marettimo	0	0	1	6	1	6
		Pantelleria	5	50	3	11	8	61
Sicilia			**60**	**6340**	**15**	**400**	**76**	**6745**
Totale			**64**	**6388**	**24**	**626**	**90**	**7051**

Fonte: Ministero dell'interno



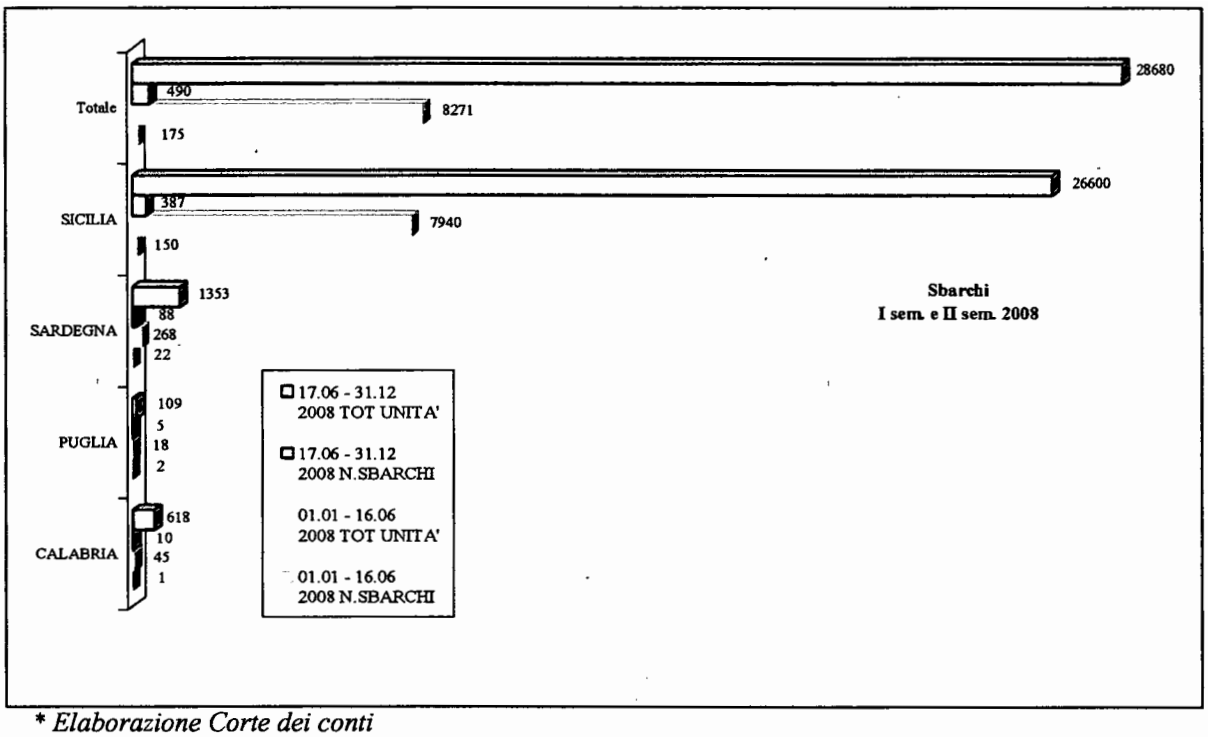
* *Elaborazione Corte dei conti*



* *Elaborazione Corte dei conti*

			SBARCHI 2008 periodo 01.01 - 31.12					
			01 gennaio - 16 giugno		17 giugno - 31 dicembre		01 gennaio - 31 dicembre	
REGIONE	PROVINCIA	LOCALITA'	N.SBARCHI	TOT UNITA'	N.SBARCHI	TOT UNITA'	N.SBARCHI	TOT UNITA'
Calabria		Cattonzero	0	0	1	8	1	8
	Catanzaro	Sellia Marina	0	0	2	48	2	48
		Soverato	0	0	1	11	1	11
	Crotone	Costa crotonese	1	45	0	0	1	45
		Isola di Capo Rizzuto	0	0	1	38	1	38
	Reggio Calabria	Bova Marina	0	0	1	198	1	198
		Melito Porto S. Salvo	0	0	1	27	1	27
		Riace	0	0	1	94	1	94
		Roccella Jonica	0	0	2	194	2	194
Calabria			1	45	10	618	11	663
Puglia	Foggia	Manfredonia	0	0	1	31	1	31
		Mattinata	1	11	0	0	1	11
		Vieste	1	7	1	13	2	20
	Lecce	Gagliano del Capo	0	0	1	21	1	21
		S. Cataldo	0	0	1	13	1	13
	Taranto	Porto di Taranto	0	0	1	31	1	31
Puglia			2	18	5	109	7	127
Sardegna	Cagliari	Baia delle Ginestre	0	0	2	21	2	21
		Cala Piombo	0	0	1	20	1	20
		Capo Spartivento	3	43	0	0	3	43
		Capo Teulada	6	56	35	551	41	607
		Carloforte	0	0	1	12	1	12
		Chia	0	0	8	93	8	93
		Domus De Maria	2	17	1	7	3	24
		Porto Canale	0	0	18	335	18	335
		Porto di Cagliari	4	55	3	46	7	101
		Porto Pino	0	0	3	53	3	53
		Portoscuso	0	0	1	20	1	20
		Pula	1	4	3	9	4	13
		S. Anna Arresi	4	49	4	65	8	114
		S. Antioco	2	44	8	121	10	165
Sardegna			22	268	88	1353	110	1621
Sicilia	Agrigento	Lampedusa	120	7372	277	23285	397	30657
		Licata	0	0	4	40	4	40
		Linosa	7	35	18	560	25	595
		Palma di Montechiaro	0	0	2	30	2	30
		Pantelleria	0	0	1	8	1	8
		Porto Empedocle	1	40	0	0	1	40
	Ragusa	Marina di Ragusa	0	0	9	64	9	64
		Pozzallo	8	254	21	933	29	1187
		Punta Braccetto	0	0	2	17	2	17
		S. Croce Camerina	1	22	2	20	3	42
		Sampieri	0	0	1	20	1	20
	Siracusa	Augusta	0	0	1	81	1	81
		Fontane Bianche	0	0	1	93	1	93
		Ognina	0	0	1	28	1	28
		Porto di Siracusa	0	0	1	245	1	245
		Porto Palo	4	102	22	881	26	983
	Trapani	Favignana	1	7	2	8	3	15
		Marettimo	2	14	3	22	5	36
		Marsala	0	0	3	33	3	33
		Mazara del Vallo	0	0	2	108	2	108
		Pantelleria	6	94	14	124	20	218
Sicilia			150	7940	387	26600	537	34540
Totale			175	8271	490	28680	665	36951

Fonte: Ministero dell'interno



* *Elaborazione Corte dei conti*

Complessivamente nel 2008 sono sbarcati 3.935 minori, 433 nei primi quattro mesi del corrente anno e 59 negli ultimi due.

Le tabelle che seguono illustrano le presenze nelle diverse tipologie di centri.

DATI CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE (EX C.P.T.) ANNO 2008				
PROVINCIA	**LOCALITA'**	**OSPITI TRATTENUTI**	**OSPITI RIMPATRIATI**	**PERMANENZA MEDIA**
BARI	BARI PALESE - AREA AEROPORTUALE	1347	490	28/30 giorni
BOLOGNA	VIA ENRICO MATTEI, 6	1017	375	23 giorni
CALTANISSETTA	CONTRADA NISCIMA - LOC. PIAN DEL LAGO	889	230	30 giorni
CATANZARO	LAMEZIA TERME - CONTRADA SPANO'	897	165	40 giorni
GORIZIA	GRADISCA D'ISONZO - VIA PALMANOVA	1414	189	60 giorni
MILANO	VIA CORELLI, 28	1311	790	21,27 giorni
MODENA	LOC. SANT'ANNA - V.LE LA MARMORA, 25	595	247	37 giorni
ROMA	PONTE GALERIA - VIA PORTUENSE, 1680	2.886	1.255	29 giorni
TORINO	CORSO BRUNELLESCHI, 132	1095	614	19,05 giorni
TRAPANI	SERRAINO VULPITTA - VIA TUNISI, 11	284	118	36,65 giorni
	TOTALE	**11735**	**4473**	

Fonte: Ministero dell'interno

CENTRI DI ACCOGLIENZA				
PROVINCIA	**LOCALITA'**	**CAPIENZA**	**PERSONE ACCOLTE**	**PERMANENZA MEDIA**
BARI	BARI PALESE - AREA AEROPORTUALE	944	3365	120/150 giorni
BRINDISI dal 17 giugno 2008	LOC.RESTINCO	294	1217	58 giorni
CALTANISSETTA	CONTRADA NISCIMA - LOC. PIAN DEL LAGO	360	2.783	135 giorni
CROTONE	LOC. SANT'ANNA - LIMITROFA AEROPORTO	1458	5.707	73,6 giorni
FOGGIA	BORGO MEZZANONE	1086	3752	133 giorni
RAGUSA		21 STRUTTURE	1011	151 giorni
ROMA-C.di Porto		650	1653	72 giorni
SIRACUSA	VIA ELORINA, 5 - FRAZ. CASSIBILE (SR)	250	1990	45 giorni
TOTALE	**TOTALE**	**5042**	**21478**	

Fonte: Ministero dell'interno

CENTRI DI PRIMO SOCCORSO ED ACCOGLIENZA				
PROVINCIA	**LOCALITA'**	**CAPIENZA**	**PERSONE ACCOLTE**	**PERMANENZA MEDIA**
AGRIGENTO (LAMPEDUSA)	LAMPEDUSA - LOC. IMBRIACOLA POGGIO MONACO	381	31.250	8 GIORNI
CAGLIARI - ELMAS dal 29/05	ZONA AEROPORTO MILITARE	220	1403	1-60 GIORNI
TOTALE	**TOTALE**	**601**	**32653**	

Fonte: Ministero dell'interno

CENTRI DI ACCOGLIENZA istituiti in emergenza NEL 2008		
PROVINCIA	LOCALITA'	CAPIENZA
AGRIGENTO	Sciacca	100
AGRIGENTO	Via Orfane,4 (solo uomini)	50
ANCONA	Hotel Lori e Hotel Le Terrazze	100
CROTONE TENDOPOLI	Loc. Sant'Anna	240
FOGGIA TENDOPOLI	Borgo Mezzanone	246
MANTOVA	Castiglione delle Stiviere	80
PORDENONE	Aviano - strada Piancavallo	120
ROMA	Castelnuovo di Porto	550
ROMA	Via Amarilli	100
ROMA	Via Alimena - Tor Vergata	180
SIRACUSA	Cenacolo Domenicano - Solarino (solo donne)	66
SIRACUSA	Via Polibio	30
TORINO	Centro Polivalente - Settimo Torinese - Via De Francisco, 120	80
TRAPANI	Badia grande	20
	TOTALE	1962

Fonte: Ministero dell'interno

Per i richiedenti asilo la legge n. 189 del 2002 ha avviato un sistema di protezione (SPRAR), che prevede 144 progetti attivati, sulla base di una convenzione con l'ANCI, da 95 Enti locali, che hanno messo a disposizione 2.541 posti di accoglienza (nel 2007 erano 2.411). Complessivamente, il Ministero ha assegnato agli Enti locali interessati contributi per circa 21 milioni, a valere sul Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'Asilo, nel quale confluiscono anche i contributi europei per i rifugiati.

(in milioni di euro)

Posti attivati in accoglienza Sistema di protezione (SPRAR)			
Tipologia	Ordinari	Vulnerabili	Finanziamenti
Fondo nazionale asilo	2.101	439	20.937
Posti straordinari giugno/luglio	514	294	5.311
Posti straordinari agosto	460	88	6.321
Totale	3.075	821	32.569

Fonte: Ministero dell'interno

CENTRI ACCOGLIENZA RICHIEDENTI ASILO				
PROVINCIA	**LOCALITA'**	**CAPIENZA**	**PERSONE ACCOLTE**	**PERMANENZA MEDIA**
CALTANISSETTA	PIAN DEL LAGO	96	1.000	135 giorni
GORIZIA	GRADISCA D'ISONZO	250	713	120 giorni
MILANO	VIA CORELLI	20	229	29,23 giorni
TRAPANI	SALINA GRANDE	310	1776	82,50 giorni
	TOTALE	**676**	**3718**	

Fonte: Ministero dell'interno

Nel 2008, anno nel quale le istanze di asilo hanno avuto un notevole incremento, passando dalle 14.053 del 2007 a 31.097, l'intera materia è stata rivista in base alla distinzione tra due diverse tipologie di *status* internazionale che possono essere riconosciute.

Allo *status* di rifugiato in senso stretto si affianca l'ipotesi di protezione sussidiaria, forma di riconoscimento introdotta *ex novo* nel nostro ordinamento, sul presupposto della persecuzione o di un danno grave cui il soggetto potrebbe essere esposto in caso di rimpatrio. In sostanza, trattasi di quelle esigenze di protezione che in precedenza erano soddisfatte con il ricorso ai motivi umanitari.

Le Commissioni territoriali hanno ricevuto 30.375 istanze; ne sono state esaminate 20.068 con la concessione dello *status* di rifugiato per 1.891 domande; lo *status* di protezione sussidiaria è stato riconosciuto a 6.622 richiedenti, mentre, per la concessione della protezione umanitaria, ex. art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, sono state effettuate 2.129 segnalazioni alle questure. Sono state respinte 8.488 istanze.

ATTIVITA 'COMMISSIONI TERRITORIALI - ANNO 2008								
			Protezione Internazionale: 8.513					
	ISTANZE PERVENUTE	ISTANZE ESAMINATE di cui:	STATUS RIFUGIATO	STATUS PROTEZIONE SUSSIDIARIA	PROPOSTA DI PROTEZIONE UMANITARIA	NON RICONOSCIUTI	ALTRO ESITO: RINUNCIA - DUBLINO - IRREPERIBILI	ISTANZE IN ATTESA DI ESAME
Milano	*1872*	*1703*	*199*	*433*	*163*	*843*	*65*	*146*
Roma	*5784*	*3054*	*535*	*634*	*398*	*1235*	*252*	*2077*
Siracusa	*4925*	*3452*	*151*	*1292*	*178*	*1695*	*136*	*7*
Trapani	*3181*	*2146*	*113*	*1318*	*254*	*437*	*24*	*319*
Gorizia	*2136*	*1639*	*92*	*57*	*142*	*1072*	*276*	*1072*
Foggia	*2814*	*1963*	*138*	*669*	*279*	*864*	*13*	*195*
Crotone	*3724*	*2505*	*422*	*975*	*404*	*696*	*8*	*918*
Caserta	*1610*	*626*	*12*	*149*	*84*	*376*	*5*	*559*
Torino	*1347*	*958*	*126*	*165*	*54*	*467*	*146*	*12*
Bari	*2982*	*2022*	*103*	*930*	*173*	*803*	*13*	*40*
Totale	**30.375**	**20.068**	**1.891**	**6.622**	**2.129**	**8.488**	**938**	**5.345**
* Talora la sommatoria del dato delle domande esaminate e delle domande in attesa di esame non coincide con quello delle domande pervenute nel 2009, in quanto vengono conteggiate anche alcune domande relative al mese precedente.								

Fonte: Ministero dell'interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione

Sui capitoli 2351 (piano gestionale 6) e 2311 sono allocate le risorse destinate all'accoglienza ed all'assistenza dei richiedenti asilo, complessivamente pari a 29,390 milioni.

La Commissione europea, nell'ambito di attuazione del programma FER, ha concesso 1,325 milioni e nell'ambito del programma *Praesidium III* 503 mila euro.

Politiche per lo sviluppo

PAGINA BIANCA

Sviluppo e competitività del sistema produttivo

1. Considerazioni generali.
2. Contesto normativo e programmatico: gli obiettivi di carattere generale.
3. Missioni e programmi: *3.1. Analisi finanziaria; 3.2. Competitività e sviluppo delle imprese; 3.3. Regolazione dei mercati; 3.4. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo.*
4. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

Nella Relazione afferente il precedente esercizio finanziario, la Corte aveva già osservato come la scelta di conformarne la struttura alla nuova classificazione del bilancio statale (anticipandone così la "ufficializzazione") fosse altresì corroborata dalla recessività dell'approccio fondato sui singoli Ministeri, anche alla luce dei ripetuti mutamenti della struttura delle Amministrazioni centrali dello Stato, e quindi delle relative competenze, da ultimo succedutisi nell'ultimo periodo.

Tali considerazioni non possono evidentemente che essere rafforzate dagli sviluppi normativi intervenuti nel corso del 2008, cui è conseguita una ulteriore rivisitazione del numero - e, di conseguenza, dei compiti - di molte delle Amministrazioni centrali dello Stato.

Pertanto, anche l'esigenza, prospettata l'anno passato, di tracciare un sintetico quadro dei suddetti mutamenti concernenti il Ministero dello sviluppo economico appare in questa sede ampiamente confermata.

Per una parte dell'esercizio 2008, il MISE ha presentato la struttura organizzativa e le competenze previste dal DL n. 181 del 18 maggio 2006, convertito dalla legge n. 233 del 2006. Tale provvedimento aveva istituito, appunto, il MISE, in luogo del preesistente Ministero delle attività produttive, nelle cui funzioni il primo subentrava, fatta eccezione per quelle attribuite al contestualmente istituito Ministero per il commercio internazionale, nonchè per talune altre, più specifiche, attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri. Venivano inoltre trasferite allo stesso MISE alcune funzioni già attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze (Mef).

Sempre in forza del ricordato DL n. 181/2006, si procedeva alla ricognizione delle

funzioni trasferite da un Ministero all'altro, oltre alla provvisoria individuazione del contingente minimo degli Uffici strumentali e di diretta collaborazione.

Venivano poi emanati il dPCM in data 12 gennaio 2007, relativo alla ricognizione delle strutture e delle funzioni dei Ministeri dello sviluppo economico e del commercio internazionale, il dPCM in data 28 giugno 2007, avente ad oggetto il trasferimento di risorse dal MEF al MISE, ed il dPCM in data 22 ottobre 2007, concernente la ricognizione di competenze e risorse trasferite dal MISE alla Presidenza del Consiglio in materia di turismo.

Il riordino degli organismi operanti presso il MISE (ai sensi del DL 4 luglio 2006 n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248) veniva poi assicurato attraverso il d.P.R. in data 14 maggio 2007, n. 78, ed il dPCM in data 11 maggio 2007.

Seguiva, in data 14 novembre 2007, il d.P.R. n. 225, recante il nuovo regolamento di organizzazione. Veniva con esso ripristinato il modulo organizzativo basato sui Dipartimenti, già previsto per il (così allora denominato) Ministero delle attività produttive dal d.lgs. n. 300/1999, ma mai attuato nella pratica, essendo sempre rimasta di fatto la struttura dell'Amministrazione articolata in Direzioni generali.

Per quanto riguarda il Ministero del commercio internazionale, dopo il richiamato dPCM del 12 gennaio 2007 venivano emanati il d.P.R. n. 175 in data 17 settembre 2007 (regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro), il d.P.R. n. 253 del 14 novembre 2007 (regolamento di organizzazione delle strutture del Ministero) e, da ultimo, il d.m. in data 23 gennaio 2008, avente ad oggetto l'individuazione delle unità dirigenziali di livello non generale.

L'assetto delle Amministrazioni centrali, come tracciato dal DL n. 181/2006 (in forza del quale, conseguentemente a scorpori di competenze di vari Ministeri, oltre a quello riguardante il MEF ed il MISE, il numero degli stessi era passato da 14 a 18), veniva peraltro modificato, con decorrenza dall'insediamento del successivo Governo, dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).

Quest'ultima prevedeva infatti, all'art. 1, comma 376, che a partire dal Governo successivo a quello in carica al momento della sua entrata in vigore, il numero dei Ministeri dovesse tornare ad essere quello stabilito dal d.lgs. n. 300/1999, nel testo originario, ovvero quello di 12, (senza, quindi, tener conto delle successive modifiche che lo avevano aumentato). Conseguentemente, il comma 377 della suddetta legge n. 244/2007 abrogava le precedenti disposizioni in contrasto con quanto sopra, tra cui, in particolare, le succitate norme di modifica del d.lgs. n. 300 ed il ripetuto DL n. 181/2006, come convertito.

Realizzatesi le previsioni della legge n. 244/2007 con l'entrata in carica dell'attuale Governo, veniva quindi emanato il DL n. 85 del 16 maggio 2008, convertito dalla legge n. 121 del 14 luglio 2008. Lo stesso, all'art. 1, comma 1, stabiliva che il numero dei Ministeri elencati all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 300/1999 fosse modificato, tornando da 14 a 12. Detto elenco quindi non includeva più il Ministero del commercio internazionale, atteso che - come specificato dal comma 2 - le sue funzioni venivano trasferite al Ministero dello sviluppo economico, con tutte le risorse relative.

Il successivo comma 7 aggiungeva che al Ministero dello sviluppo economico erano altresì trasferite funzioni e risorse del preesistente Ministero delle comunicazioni.

Al comma 8, veniva prevista l'immediata ricognizione in via amministrativa di tutte le funzioni trasferite da un Ministero all'altro, mediante dPCM, assunto di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, sentiti i Ministri interessati.

Le necessarie variazioni per l'adeguamento del bilancio di previsione al nuovo assetto dovevano poi essere apportate, su proposta dei singoli Ministri, dal Ministro dell'economia e delle finanze.

Con il d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197, veniva emanato il regolamento di organizzazione dello stesso MISE. Con esso, è stato mantenuto l'assetto basato sui Dipartimenti previsto dal ricordato d.P.R. n. 225/2007; tuttavia, mentre quest'ultimo provvedimento aveva istituito tre Dipartimenti (per la competitività, per la regolazione del mercato e per le politiche di sviluppo e coesione), il d.P.R. n. 197 ne prevede ora quattro (per l'impresa e l'internazionalizzazione, per l'energia, per lo sviluppo e la coesione economica e per le comunicazioni). Tale impostazione organizzativa ha tenuto evidentemente conto degli accorpamenti di cui s'è detto più sopra. In particolare, va osservato come a tre delle quattro Direzioni generali in cui si articolava il Ministero del commercio internazionale (Direzione generale per la politica commerciale, Direzione generale per le politiche di internazionalizzazione e Direzione generale per la promozione degli scambi) corrispondano ora due Direzioni generali operanti nell'ambito del Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione del MISE, la Direzione generale per la politica commerciale internazionale e la Direzione generale per le politiche di internazionalizzazione e la promozione degli scambi.

Nella premessa della Relazione viene illustrato come la Corte, ai fini delle attività prodromiche alla parifica del Rendiconto generale, abbia sussunto le missioni e programmi, in cui si suddivide ormai il bilancio dello Stato, in "Politiche", intese quali insieme di obiettivi di carattere generale, perseguiti dall'Amministrazione attraverso le varie missioni.

Sono state così ricomprese nella Politica di sviluppo le missioni n. 11 (Competitività e sviluppo delle imprese), n. 12 (Regolazione dei mercati), n. 16 (Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo), oltre alle missioni n. 17 (Ricerca e innovazione) e n. 28 (Sviluppo e riequilibrio territoriale), le quali vengono trattate in altro capitolo della relazione, mentre la materia dell'energia forma oggetto di una "Politica" a sè stante.

Pertanto, sulla base di quanto suesposto - e tenendo presente che l'analisi viene condotta facendo perno sul contenuto ed obiettivi di missioni e programmi più che sul soggetto amministrativo che li pone in essere - può concludersi che il MISE, continuando a svolgere le attività inerenti alle missioni 11 e 12, ha ora "attratto" anche la missione n. 16, attuata in precedenza dal Ministero del commercio internazionale (oltre, secondo quanto osservato più sopra, alla missione n. 15, Comunicazioni).

Restano naturalmente valide, e vanno ribadite, le osservazioni già fatte nella precedente Relazione circa la stretta complementarietà di tutte le missioni elencate, attesa l'interdipendenza dei rispettivi obiettivi. Ciò appare di tutta evidenza, tanto sul piano dell'organizzazione istituzionale (per la suesaminata coincidenza soggettiva delle relative competenze), quanto, e ancor più, su quello gestionale, atteso che azioni riconducibili a diverse missioni vengono spesso finanziate attraverso i medesimi strumenti normativi, come sarà di volta in volta debitamente messo in rilievo nella seguente trattazione.

2. Contesto normativo e programmatico: gli obiettivi di carattere generale

Coerentemente con la nuova classificazione del bilancio statale, che si basa su missioni e programmi, è appunto dagli obiettivi di questi che prende le mosse l'analisi dell'attività delle Amministrazioni, per verificare in che modo, e con quali risultati, tali obiettivi sono stati perseguiti.

Non può tuttavia, a monte dell'esame da effettuarsi a livello nazionale, trascurarsi il fatto che nella maggior parte delle materie gli obiettivi perseguiti dalle pubbliche Amministrazioni degli Stati membri trovano la loro origine, in modo più o meno immediato, nella normativa comunitaria. A questo proposito, un costante punto di riferimento delle politiche di sviluppo può essere individuato negli artt. 98-124 del Trattato, concernenti la politica economica e monetaria, oltre che nel Patto di stabilità. Più specificamente, va ricordata la "Strategia di Lisbona", lanciata dal Consiglio europeo nel 2000 ed in seguito integrata, avente ad oggetto lo sviluppo sostenibile, particolarmente rilevante con riguardo alle iniziative volte alle liberalizzazioni in materia economica, che la stessa vincola gli Stati membri ad assumere.

Del tutto evidente appare poi lo strettissimo collegamento tra politiche comunitarie e nazionali di sviluppo nel caso dei fondi strutturali, la cui programmazione - pur definitivamente stabilita in sede comunitaria - viene effettuata a livello nazionale.

Sul piano nazionale, il Dpef per gli anni 2007-2010 aveva già posto in primo piano l'eliminazione dei vincoli alla concorrenza, limitativi di sviluppo e occupazione, particolarmente in settori nevralgici dell'economia, e comunque in quelli che apparivano maggiormente lontani dall'allineamento con le norme comunitarie, e/o oggetto di interventi da parte dell'Autorità per la concorrenza.

Altra fondamentale linea direttrice era quella del sostegno al sistema produttivo, in particolare, mediante incentivazione della internazionalizzazione delle imprese, dalla quale erano pure attesi benefici effetti sul sistema economico, derivanti dalla riduzione dei prezzi, con conseguenti vantaggi dei consumatori, oltre che alla riduzione del costo del lavoro.

Il brusco, ulteriore peggioramento delle condizioni dell'economia a livello mondiale conseguente alla grave crisi finanziaria, iniziata nel 2008, ha tuttavia indotto una correzione in senso negativo di tutte le previsioni concernenti l'andamento della situazione italiana, con i conseguenti riflessi sui conti pubblici.

Così, la Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2008 - pur continuando ad indicare come imprescindibile per la spinta allo sviluppo la via delle liberalizzazioni e semplificazioni delle attività economiche già intraprese nel biennio precedente - concentra l'attenzione sulla riduzione della spesa pubblica.

In questa stessa ottica, si è registrata nel 2008 una significativa diminuzione della spesa in conto capitale - soprattutto conseguente alle disposizioni contenute nel DL n. 93/2008 (la quale ha trovato da ultimo riscontro anche nelle previsioni del Dpef 2009-2013).

Da parte sua, il Dpef 2008-2011 individua, in termini di principio, nel miglioramento "qualitativo" della spesa, la via obbligata per raggiungere l'obiettivo di conseguire le risorse aggiuntive indispensabili allo sviluppo del sistema produttivo, senza ricorrere all'inasprimento delle imposte, e continuando a perseguire il risanamento dei conti pubblici.

Il Documento in questione, peraltro, indica anche le direttrici generali dell'azione in materia di sviluppo ed internazionalizzazione delle imprese: sostegno in particolare alle PMI, con ricorso sia a strumenti automatici, come i crediti d'imposta, che agli incentivi propriamente detti (segnatamente per incrementare l'innovazione), supporto alle imprese per l'ingresso sui mercati esteri anche mediante sinergie con le Regioni, proseguimento dell'azione di liberalizzazione dell'attività economica e della semplificazione normativa a beneficio di imprese e consumatori, già intrapresa nel corso del 2006 e del 2007.

Per altro verso, tuttavia, proprio il deterioramento della situazione economica generale rende ancora più impellente l'intensificazione degli sforzi per sospingere la ripresa del sistema produttivo, unica via per riavviare un ciclo di crescita. A tale obiettivo appaiono finalizzate

numerose norme contenute tanto nella legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), quanto nel DL n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, con cui è stata sostanzialmente anticipata la manovra finanziaria per l'esercizio 2009. Tali norme, in generale tendenti allo sviluppo del sistema produttivo sia mediante incentivi che attraverso liberalizzazioni e semplificazioni della normativa di settore, saranno esaminate in dettaglio nel corso della successiva trattazione.

Del pari, l'obiettivo di ridare impulso al sistema produttivo sta alla base delle Direttive dell'azione del MISE e del Ministero del commercio internazionale per il 2008, emanate dai rispettivi Ministri anteriormente al riaccorpamento di tutte le funzioni delle due Amministrazioni nel Ministero dello sviluppo economico.

Va al riguardo notato come il caso in questione rappresenti l'evidente riprova della preminenza, in ordine alla gestione del bilancio dello Stato, del profilo funzionale su quello soggettivo, conseguente alla nuova classificazione per missioni e programmi.

Ed infatti, atteso che le succitate vicende attinenti all'organizzazione delle Amministrazioni centrali dello Stato non hanno inciso sulla individuazione delle missioni contenute nella nuova classificazione di bilancio, la (sola) conseguenza della soppressione del Ministero del commercio internazionale è stata l'attribuzione al MISE delle stesse missioni, e corrispondenti programmi, di cui il primo era titolare (salvi, naturalmente i riflessi sul piano organizzativo interno). Analoghe considerazioni valgono per la soppressione del Ministero delle comunicazioni (materia trattata in altro capitolo della Relazione), del pari accorpato nel MISE, nonché, a fortiori, per la ricordata riorganizzazione delle strutture di quest'ultimo.

Più specificamente, la Direttiva del Ministro dello sviluppo economico annovera tra gli obiettivi dell'azione dell'Amministrazione il sostegno al sistema produttivo, segnatamente attraverso la facilitazione dell'accesso al credito delle imprese e l'orientamento di queste verso settori a più elevato valore aggiunto, nonché la rimozione dei vincoli alle attività economiche, proseguendo sulla via delle liberalizzazioni (e, conseguentemente della tutela dei consumatori e del monitoraggio dei prezzi).

La Direttiva del Ministro del commercio internazionale indica come obiettivi dell'Amministrazione l'azione volta all'aggregazione delle piccole e medie imprese, atteso che le loro ridotte dimensioni costituiscono un limite alla espansione sui mercati esteri. Viene poi preconizzato il rafforzamento del rapporto funzionale con gli Enti che affiancano l'azione svolta nel settore a livello centrale (in primo luogo l'ICE, particolarmente per quanto riguarda la promozione del *made in Italy*), nonché delle Regioni, titolari di varie competenze in materia di internazionalizzazione del sistema produttivo. Altro obiettivo, infine, il proseguimento dell'azione di intervento nei negoziati internazionali in tema di commercio, per rappresentare e sostenere la posizione del nostro Paese.

3. Missioni e programmi

3.1. Analisi finanziaria

Le diverse missioni contenute nel bilancio dello Stato trattate nel presente capitolo ed aventi quale comun denominatore lo sviluppo del sistema produttivo sono senza dubbio strettamente collegate tra loro quanto agli obiettivi: infatti, il sostegno al sistema attuato mediante incentivi alle imprese include necessariamente l'avvio ed il supporto delle imprese stesse nell'azione sui mercati internazionali, particolarmente con riguardo ai nostri settori di eccellenza, oltre che un forte impulso alla ricerca ed innovazione. D'altro canto, lo sviluppo in questione non può andare disgiunto dall'incremento della concorrenza, attraverso una liberalizzazione dei mercati che favorisca le imprese sane, e tuteli nel contempo i consumatori.

Per questi motivi, la Corte nell'organizzazione della sua Relazione ha, come si è detto, ricondotto tutte le suddette missioni nell'ambito della Politica dello sviluppo. Questo aspetto, fa ormai premio su quello organizzativo, che tiene conto piuttosto delle attribuzioni delle singole Amministrazioni le quali gestiscono la spesa.

Tuttavia, essendo ancora strutturata "per ministeri" la presentazione del bilancio preventivo e del Rendiconto generale dello Stato, appare inevitabile che, quando, come nel caso del MISE, il medesimo Ministero gestisce più missioni, talune osservazioni di carattere finanziario tendenzialmente "trasversali" rispetto a queste (ad esempio, le osservazioni riguardanti capitoli di spesa relativi al personale dello stesso MISE) siano trattate con riferimento al Ministero stesso.

Ciò detto, va rilevato che attraverso gli strumenti normativi destinati ad incentivare le imprese (dei quali si parla in dettaglio nel paragrafo seguente) vengono finanziate anche attività che attengono, oltre alla missione n. 11 (Competitività e sviluppo delle imprese), anche alla missione n. 17 (Ricerca e innovazione), trattata in altro capitolo della Relazione.

Le missioni n. 12 (Regolazione dei mercati) e n. 16 (Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo), dal canto loro, fanno attualmente capo, per il bilancio dello Stato, esclusivamente al MISE (essendo stato nel corso del 2008 ad esso accorpato, come si è visto, il Ministero del commercio internazionale).

Quest'ultima circostanza, peraltro, ha richiesto - in questo e negli altri casi di accorpamento conseguenti alla ricordata diminuzione del numero delle Amministrazioni centrali statali - il corrispondente adeguamento della presentazione del Rendiconto generale rispetto a quella del bilancio preventivo, la quale era evidentemente strutturata in corrispondenza dei Ministeri esistenti all'inizio dell'esercizio 2008.

E' stato quindi all'uopo emanato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 65541 del 20 giugno 2008, con il quale sono stati aggiunti agli stati di previsione dei Ministeri "accorpanti" quelli dei Ministeri accorpati. Tale operazione contabile è stata poi recepita nel provvedimento di assestamento del bilancio relativo all'esercizio 2008.

Va al riguardo ricordato che il DL n. 85/2008, come convertito, prevedeva la riduzione del venti per cento rispetto all'insieme delle spese relative agli Uffici di diretta collaborazione del Ministro già appartenenti al MISE e ai Ministeri ad esso accorpati (Ministero del commercio internazionale e Ministero delle comunicazioni). Tale riduzione, come segnalato dall'UCB, è stata effettivamente attuata.

Lo stato di previsione del MISE presenta tre capitoli fondo (nn. 1730, 1735 e 1740), i quali si riferiscono a consumi intermedi e riassegnazione di entrate.

Tre anche i capitoli fondo nello stato di previsione dell'ex Ministero del commercio internazionale (nn. 1730, 1735 e 7485), dei quali è stato movimentato in modo rilevante solo il n. 1730, relativo a spese per consumi intermedi.

Il Ministero dello sviluppo economico presenta i seguenti capitoli promiscui: 2332, 2247, 7342, in particolare si segnalano il 7476 "interventi in materia di brevettualità e per le attività connesse con la ricerca di anteriorità" e il capitolo 8420 "spese per l'attuazione dei progetti di ammodernamento delle amministrazioni pubbliche" relativo al finanziamento di progetti realizzati dal Dipartimento di sviluppo e coesione.[1]

---

[1] Sono presenti numerosi capitoli per memoria: 1025 – 1026 – 1122 – 1123 – 1160 – 1203 – 1204 – 1206 – 1210 – 1212 – 1215 – 1216 – 1222 – 1336 – 1359 – 1500 – 1650 – 1651 – 1720 – 1760 – 2100 – 2111 – 2119 – 2127 – 2128 – 2129 – 2130 – 2131 – 2132 – 2133 – 2134 – 2135 – 2136 – 2152 – 2153 – 2154 – 2155 – 2156 – 2175 – 2202 – 2242 – 2244 – 2285 – 2290 – 2291 – 2292 – 2301 – 2350 – 2351 -2361 – 2371 – 2375 – 2380 – 2388 – 2400 – 3509

I capitoli che presentano una formazione ricorrente di economie in conto competenza sono il capitolo 5305 (rimborso alla cassa depositi e prestiti della quota interessi delle rate di ammortamento relative ai mutui contratti nel settore dell'edilizia sanitaria), il capitolo 5310 (rimborso della quota interessi dei mutui contratti per le esigenze di manutenzione straordinaria e per gli acquisti delle attrezzature sanitarie in sostituzione di quelle obsolete), il capitolo 7630 (contributo all'ENEA), il capitolo 7480 (Fondo rotativo per le imprese), il capitolo 8350 (Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo) e il capitolo 9705 (rimborso della quota capitale dei mutui contratti per le esigenze di manutenzione straordinaria e per gli acquisti delle attrezzature sanitarie in sostituzione di quelle obsolete). Tali economie si sono verificate per carenza di cassa o per la complessità e lunghezza di talune procedure di finanziamento per i capitoli 7480 e 8350.

Si registra un accumulo di residui di stanziamento sui capitoli 1700 (FUA), il 7360 (utili Simest S.p.A.), il 7463 (contributi a consorzi monoregionali) e 7480 (*made in Italy*). Tale accumulo è attribuibile per il FUA ai meccanismi che ne governano le modalità di concessione; per gli altri casi alla tardività delle assegnazioni di fondi o al fatto che taluni progetti da finanziare si estendono su diversi esercizi. In particolare sui capitoli in nota si sono accumulati residui di stanziamento per oltre 300 mila euro[2].

Nel caso del capitolo 1650 relativo alla riassegnazione delle sanzioni comminate dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, l'accumulo dei residui è dovuto alla tardività della riassegnazione stessa. Negli altri casi si tratta in genere del finanziamento dei progetti di lunga durata.

Sono state rilevate le seguenti eccedenze di spesa:

– 3510 – 3523 – 3524 – 3525 – 3535 – 3539 – 3542 – 3555 – 3563 – 3566 – 3567 – 3590 – 3591 – 3602 – 3700 – 5215 – 5216 – 5217 – 5226 – 5227 – 5228 – 5261 – 5275 – 5290 – 7020 – 7035 – 7150 – 7321 – 7322 – 7323 – 7330 – 7335 – 7336 – 7338 – 7343 – 7344 – 7350 – 7351 – 7357 – 7359 – 7382 – 7400 – 7405 – 7423 – 7426 – 7427 – 7460 – 7470 – 7475 – 7480 – 7495 – 7500 – 7604 – 7620 – 7621 – 7622 – 7629 – 7800 – 8345 – 8346 – 8347 – 8351 – 8353 – 8354 – 8371 – 8380 – 8386 – 8394 – 8395 – 8396 – 8397 – 8398 – 8399 – 8400 – 8410 – 8411 – 8415 – 8416 – 8417 – 8418 – 8419 – 8420 – 8421 – 8422 – 8423 – 8424 – 8426 – 8427 – 8428 – 8429 - 8433 e 8510. Di questi sono stati resi operativi i capitoli: 1025, 1650, 1651, 2202, 2242, 2244, 2285, 2301, 2375, 5290, 7427, 7629, 8354, 8386, 8411, 8420, 8427, 8428 e 8510. I capitoli istituiti per memoria relativi all'ex Ministero del commercio internazionale sono i seguenti: 1026 – 1122 – 1123 – 1175 –1204 – 1215 – 1220 - 1359 –1361 – 1720 – 1750 – 1760 – 2227 – 2231 – 2360 – 2408 – 2425 – 2426 – 2600 - 2681 – 2850 – 7020 – 7150 – 7410 – 7463 - 7550 – 7680. Di questi è stato reso operativo solo il 7461 relativo alla riassegnazione degli utili derivanti dalla Simest S.p.A..

[2] Capitoli 1650, 1700, 7342, 7346, 7380, 7410, 7420, 7421, 7445, 7450, 7476, 7480, 7485, 7490, 7655, 8348, 8349, 8350, 8352, 8411, 8425, 9700.

Tabella 1

Capitolo	Eccedenza	Eccedenza sanata	Eccedenza da sanare	Denominazione
2103	606.864,88	250.773,65	356.091,23	Stipendi personale stazioni sperimentali
2120	367.969,56		367.969,56	Stipendi al netto dell'Irap e degli oneri sociali
2121	1.258.026,81		1.258.026,81	Stipendi al netto dell'Irap e degli oneri sociali
2140	29.533,31	16.792,95	12.740,36	Imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni
2141	470.411,01		470.411,01	Imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni
2145	101.774,46		101.774,46	Oneri sociali sulle retribuzioni ai dipendenti
2146	8.898,97		8.898,97	Oneri sociali sulle retribuzioni ai dipendenti
2200	3.787.079,87	1.805.423,63	1.981.656,24	Spese per acquisto di beni e servizi
3515	50.485,25		50.485,25	Stipendi al netto dell'Irap e degli oneri sociali
3516	476.433,40		476.433,40	Stipendi al netto dell'Irap e degli oneri sociali
3528	141.535,09	2.870,64	138.664,45	Oneri sociali sulle retribuzioni ai dipendenti
3531	40.705,16		40.705,16	Imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni
5220	79.355,99		79.355,99	Imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni (Nucleo di valutazione) ecc.
5221	438.617,92		438.617,92	Oneri sociali sulle retribuzioni (Nucleo di valutazione) ecc.
5224	841.512,81		841.512,81	Retribuzione Nucleo di valutazione investimenti pubblici ecc.
5235	3.617.751,62	1.163.073,81	2.454.677,81	Spese per acquisto di beni e servizi

Per l'ex Ministero del commercio internazionale (stato di previsione 20) sono state rilevate le seguenti eccedenze di spesa:

Tabella n. 2

Capitolo	Eccedenza	Eccedenza sanata	Eccedenza da sanare	Denominazione
1041	93.283,86	48.123,72	45.160,14	Oneri sociali sulle retribuzioni ai dipendenti
2201	55.130,19	43.267,62	11.862,57	Stipendi al netto dell'Irap e degli oneri sociali
2409	562.779,53	323.446,83	239.332,70	Somme al personale a tempo determinato per "Sistema Italia"
2651	225.698,71		225.698,71	Stipendi al netto dell'Irap e degli oneri sociali
2655	82.341,05	11.790,18	70.550,87	Oneri sociali sulle retribuzioni ai dipendenti

La quasi totalità dei capitoli elencati riguarda le spese per il personale e locazioni di immobili i cui contratti sono già scaduti ma che l'Amministrazione continua ad occupare.

Gli stanziamenti complessivi del Ministero (ivi compresi quelli relativi al Dipartimento dell'energia, la cui attività corrisponde alla missione n. 10, trattata in diverso capitolo della Relazione) sono stati interessati dagli accantonamenti previsti dall'art. 1, commi 482, 507 e 762

della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), i primi collegati al riordino di strutture del Ministero, i secondi effettuati in maniera lineare e gli altri attinenti ai fondi relativi al TFR.

Tali accantonamenti hanno gravato sugli stanziamenti suddetti, rispettivamente, per gli importi di euro 8.352.952, 471.496.483 e 108.000.000.

La ripartizione degli accantonamenti sulle missioni n. 11 (Competitività e sviluppo delle imprese), n. 12 (Regolazione dei mercati) e 16 (Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo) è specificata nella successiva Tabella n. 3.

Tabella 3

Missione	L.F. 2007 art. 1 c.507	L.F. 2007 art. 1 c.762	L.F. 2007 art. 1 c.482
11. Competitività e sviluppo delle imprese	7.810.380	27.000.000	827.880
12. Regolazione dei mercati	406.010	1.500.000	0
16. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo (ex Ministero Commercio Internazionale)	16.468.475	0	4.027.843

La missione n. 11 (Competitività e sviluppo delle imprese) è di gran lunga la più rilevante sotto il profilo finanziario tra quelle il cui contenuto, come si è visto, è riconducibile alle attività del MISE.

Peraltro, non appare sempre agevole la ricostruzione dei relativi flussi finanziari, atteso, come si è detto, che attraverso i numerosi, specifici strumenti previsti dalla normativa di settore, utilizzati in generale per incentivare le imprese, vengono finanziati (anche) progetti e programmi aventi quale fine precipuo l'incremento da parte di queste ultime della ricerca e dell'innovazione (oggetto, come si ripete, di altro capitolo della Relazione), mentre, d'altro canto, le corrispondenti risorse affluiscono in parte sugli stessi capitoli del bilancio del Ministero.

Soccorrono al riguardo le risultanze dell'indagine di controllo, condotta dalla Corte, relativa alla gestione del Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese (il quale è stato soppresso, insieme con il Fondo per le aree sottoutilizzate, dalla legge n. 296/2006, che ha nel contempo istituito il Fondo per la competitività e sviluppo).[3]

La suddetta indagine ha infatti posto in luce come, in seguito alla ricordata soppressione, le risorse in questione - in precedenza appostate sul solo capitolo n. 7420 - siano in parte transitate sul neo-istituito capitolo n. 7445. Nel successivo esercizio 2008, poi, i residui relativi alla gestione in argomento sono stati ulteriormente divisi tra i capitoli suddetti ed i nuovi capitoli nn. 7329 e 7342.

La successiva Tabella n. 4 rappresenta quindi i flussi finanziari dei capitoli 7420, 7329 e 7342, attraverso i quali viene effettuata la gestione dei principali strumenti di incentivazione, descritti nel paragrafo seguente.

Non viene invece qui preso in esame il capitolo n. 7445, essendo lo stesso attinente al finanziamento di azioni riconducibili alla missione n. 17, ricerca ed innovazione, trattata altrove.

[3] Indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, delibera n. 28 in data 11 dicembre 2008.

Con riferimento ai suddetti strumenti di incentivazione, può osservarsi che sul capitolo n. 7420 si è svolta la gestione dei programmi aeronautici ed in generale di interesse della Difesa, sul capitolo n. 7342 la gestione dei contributi ex legge n. 488/1992 (principale e più "antico" strumento legislativo prevedente interventi a sostegno delle imprese) e della programmazione negoziata (mediante contratti di programma, contratti d'area e, da ultimo, contratti di sviluppo prevista dalla legge n. 662/1996), e sul capitolo n. 7329 la gestione degli incentivi previsti dalla legge n. 181/1989 (inizialmente prevedente contributi riservati alle zone interessate dalla crisi della siderurgia, successivamente estesi alle aree di crisi industriale in generale).

Tabella 4

(in migliaia)

Capitoli	Stanz. iniz. comp.	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagato totale	Residui iniziali	Residui finali
7342	140.000	211.191	211.191	271.971	3.823.849	1.960.437
7420	431.269	451.968	451.968	434.288	170.445	141.482
7329	39.000	42.544	42.544	18.175	218.148	165.959
7450	100.000	59.000	59.000	0	6.000	59.000
Totale	710.269	764.703	764.703	724.434	4.218.442	2.326.878

La Tabella n. 5 contiene i dati complessivi relativi alla gestione finanziaria della missione n. 11.

Tabella n. 5

Competitività e sviluppo delle imprese (missione 11)
Esercizio finanziario 2008

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Incentivazione per lo sviluppo industriale	funzionamento	7.319	27.685	1,1	0,5	26.399	30.877	29.568	5.142
	interventi	48.286	98.231	3,7	1,9	76.472	115.450	99.664	4.813
	investimenti	4.403.882	2.496.054	95,2	49,3	2.279.171	3.192.996	2.028.546	3.007.036
	oneri comuni	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0
	Totale	**4.459.487**	**2.621.970**	**100,0**	**51,8**	**2.382.042**	**3.339.323**	**2.157.778**	**3.016.991**
Promozione e incentivazione dello sviluppo settoriale, imprenditoriale e produttivo	funzionamento	8.203	11.421	14,3	0,2	11.253	18.667	11.951	. 7.125
	interventi	5.108	4.133	5,2	0,1	3.675	8.711	2.021	6.762
	investimenti	63.475	64.089	80,5	1,3	94.054	64.089	19.225	108.321
	oneri comuni	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0
	Totale	**76.786**	**79.643**	**100,0**	**1,6**	**108.982**	**91.467**	**33.197**	**122.208**
Riassetti industriali di settore e di area	funzionamento	373	1.041	1,2	0,0	1.030	1.143	1.435	356
	interventi	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0
	investimenti	224.084	82.555	98,8	1,6	44.342	82.333	19.973	204.602
	Totale	**224.457**	**83.596**	**100,0**	**1,7**	**45.372**	**83.476**	**21.408**	**204.958**
Incentivi alle imprese (MEF)	funzionamento	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0
	interventi	165.406	305.125	13,4	6,0	278.253	308.125	90.892	317.404
	investimenti	752.067	1.474.361	64,7	29,1	1.707.461	1.992.239	1.721.340	257.154
	altre spese in c/cap.	279.018	454.018	19,9	9,0	70.000	654.018	275.101	384.018
	oneri comuni di parte corrente	11.413	0	0,0	0,0	0	0	0	0
	oneri comuni di c/capitale		45.000	2,0	0,9	45.000	45.000	45.000	0
	Totale	**1.207.904**	**2.278.504**	**100,0**	**45,0**	**2.100.714**	**2.999.382**	**2.132.333**	**958.576**
Spese missione		**5.968.634**	**5.063.713**		**100,0**	**4.637.110**	**6.513.648**	**4.344.716**	**4.302.733**

Esercizio finanziario 2007

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Incentivazione per lo sviluppo industriale	funzionamento	6.506	44.361	3,1	1,3	40.236	47.083	36.582	9.504
	interventi	48.264	70.535	4,9	2,1	64.854	80.559	63.783	49.286
	investimenti	5.775.837	1.323.460	92,0	39,8	1.842.331	1.699.741	1.315.983	1.843.618
	oneri comuni c.c.	4.266	0	0,0	0,0	4.200	4.263	4.263	0
	Totale	**5.834.873**	**1.438.356**	**100**	**43,2**	**1.951.621**	**1.831.646**	**1.420.611**	**1.902.408**
Promozione e incentivazione dello sviluppo settoriale, imprenditoriale e produttivo	funzionamento	1.009	8.181	17,7	0,2	7.594	8.643	7.152	1.309
	interventi	3.841	7.876	17,1	0,2	7.689	10.254	4.753	5.109
	investimenti	110	30.088	65,2	0,9	111	30.088	72	30.107
	Totale	**4.960**	**46.145**	**100**	1,4	**15.394**	**48.985**	**11.977**	**36.525**
Riassetti industriali di settore e di area	funzionamento	152	1.641	2,0	0,0	1.486	1.447	1.099	519
	investimenti	325.778	79.178	98,0	2,4	147.657	125.660	103.908	50.140
	Totale	**325.930**	**80.819**	**100**	**2,4**	**149.143**	**127.107**	**105.007**	**50.659**
Incentivi alle imprese (MEF)	interventi	94.183	486.906	27,6	14,6	463.721	483.906	346.688	165.406
	investimenti	865.655	1.007.980	57,2	30,3	1.378.961	1.227.433	1.117.631	522.119
	altre spese in c/c	346.048	154.018	8,7	4,6	270.000	149.018	72.377	279.018
	oneri comuni p.c.	0	113.000	6,4	3,4	0	113.000	0	113.000
	Totale	**1.305.886**	**1.761.904**	**100**	53,0	**2.112.682**	**1.973.357**	**1.536.696**	**1.079.543**
Spese missione		**7.471.649**	**3.327.224**		**100,0**	**4.228.840**	**3.981.095**	**3.074.291**	**3.069.135**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.
Fonte: dati sistema RGS

Gli stanziamenti definitivi mostrano un aumento consistente rispetto al 2007, essenzialmente riconducibile al rilevante incremento delle risorse destinate al finanziamento di programmi di armamento, di cui al paragrafo seguente, nonchè di quelle relative agli incentivi erogati nella forma di crediti d'imposta (spese le quali si riferiscono a capitoli allocati nel bilancio del MEF).

L'ammontare degli impegni continua ad essere molto elevato in relazione agli stanziamenti. In comparazione con il 2007, risulta incrementata la percentuale del pagato sugli stanziamenti, e proseguita, in modo meno accentuato, la tendenza della riduzione dei residui (che continua a scontare l'effetto della riduzione del termine della permanenza in bilancio dei residui in conto capitale disposto dalla legge n. 243/2007).

A tale riguardo, va osservato che - a seguito appunto della perenzione di somme attinenti ai residui suddetti - si registrano nel 2008 richieste di riassegnazioni, non evase, per l'importo di circa euro 535.000.000 da parte del MISE, e di euro 5.000.000 da parte dell'ex Ministero del commercio internazionale.

I limiti imposti dall'art. 1, commi 9, 10 ed 11 della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006) a determinate spese, con riferimento al 50 per cento delle spese analoghe sostenute nel 2004, appaiono essere stati rispettati, tenendo conto del suddetto accorpamento.

Infatti, le spese impegnate per consulenze risultano ammontare nel 2008 a circa euro 310.000 complessivi, di cui euro 246.000 per il MISE (mentre il suddetto limite era di 712.000

euro) ed euro 52.000 per l'ex Ministero del commercio internazionale (contro un limite di euro 62.000).

Per spese di rappresentanza sono state impegnate complessivamente circa euro 34.000, di cui circa 22.000 da parte del MISE (con un limite di euro 9.900) e 6.000 per il Ministero del commercio internazionale (il cui limite era di 10.000 euro).

Infine le spese per autovetture impegnate ammontano complessivamente a circa 283.000 euro, mentre il limite complessivo era di circa 315.000, di cui 153.000 per il MISE (con un limite di euro 132.000) e 35.000 per il Ministero del commercio internazionale (contro un limite di 44.000 euro).

La rilevanza finanziaria delle missioni relative alla Regolazione dei mercati ed al Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo è relativa, posto che le attività ad esse riconducibili appaiono finalizzate - piuttosto che alla realizzazione di obiettivi di carattere operativo - all'impulso, coordinamento e monitoraggio, da parte dell'Amministrazione, di attività svolte, nelle materie di pertinenza, da altri soggetti (quali l'ICE e la SIMEST S.p.A., partecipata dal Ministero), come si dirà in dettaglio nel successivo paragrafo 3.4.).

La Tabella n. 6 contiene i dati relativi alla gestione finanziaria della Missione n. 12 (Regolazione dei mercati).

Tabella 6

Regolazione dei mercati (Missione 12)
Esercizio finanziario 2008

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Iniziative per la tutela dei consumatori	funzionamento	1.324	2.920	0,8	0,8	2.457	2.997	3.944	886
	interventi	32.168	356.986	99,2	95,0	27.163	382.354	14.749	356.943
	investimenti	4	87	0,0	0,0	67	89	8	59
	Totale	**33.496**	**359.993**	**100**	**95,8**	**29.687**	**385.440**	**18.701**	**357.888**
Interventi per promuovere la concorrenza	funzionamento	290	3.611	38,7	1,0	3.000	3.723	2.714	395
	interventi	488	552	5,9	0,1	32	552	32	70
	investimenti	9.000	5.156	55,3	1,4	7.420	6.156	3.510	5.503
	Totale	**9.778**	**9.319**	**100**	**2,5**	**10.452**	**10.431**	**6.256**	**5.968**
Vigilanza sui mercati e sui prodotti	funzionamento	706	5.599	86,3	1,5	5.622	5.739	7.448	2.020
	interventi	0	735	11,3	0,2	727	735	727	0
	investimenti	71	152	2,3	0,0	102	152	56	115
	Totale	**777**	**6.486**	**100**	**1,7**	**6.451**	**6.626**	**8.231**	**2.135**
Totale missione		**44.051**	**375.798**		**100**	**46.590**	**402.497**	**33.188**	**365.991**

Esercizio finanziario 2007

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Iniziative per la tutela dei consumatori	funzionamento	1.739	3.317	7,7	4,4	3.035	3.445	2.788	1.466
	interventi	63.203	39.949	92,1	53,4	14.592	46.314	39.150	32.168
	investimenti	129	91	0,2	0,1	123	86	55	107
	Totale	**65.071**	**43.357**	**100**	**57,9**	**17.750**	**49.845**	**41.993**	**33.741**
Interventi per promuovere la concorrenza	funzionamento	939	7.852	30,4	10,5	7.160	8.277	6.315	1.662
	interventi	935	802	3,1	1,1	275	732	205	488
	investimenti	6.686	17.153	66,5	22,9	14.192	17.658	8.612	9.166
	Totale	**8.560**	**25.807**	**100**	**34,5**	**21.627**	**26.667**	**15.132**	**11.316**
Vigilanza sui mercati e sui prodotti	funzionamento	558	4.735	83,2	6,3	4.391	4.537	3.918	945
	interventi	10	800	14,1	1,1	788	800	798	0
	investimenti	220	157	2,8	0,2	211	149	97	184
	Totale	**788**	**5.692**	**100**	**7,6**	**5.390**	**5.486**	**4.813**	**1.129**
Totale missione		**74.419**	**74.856**		**100**	**44.767**	**81.998**	**61.938**	**46.186**

In comparazione con il 2007, si registra un incremento molto consistente degli stanziamenti, passati da poco meno di 75 milioni di euro a circa 376. Questo importante aumento appare riconducibile all'importo della riassegnazione, effettuata in favore del MISE come previsto dalla legge 388/2000, dei proventi delle sanzioni comminate dall'Autorità per la concorrenza. Secondo la ricordata legge, infatti, tali proventi affluiscono ad un apposito Fondo presso il bilancio del Ministero, e vengono destinati ad iniziative in favore dei consumatori.

La riassegnazione relativa al 2008, di ammontare assai superiore a quelle registrate negli esercizi precedenti, influenza altresì il dato relativo ai residui. Infatti - pur essendo rimasti pressoché invariati gli impegni complessivi della missione - i residui stessi risultano cresciuti in modo assai rilevante, atteso che le risorse riassegnate non sono state in gran parte utilizzate nel corso dell'esercizio.

La Tabella n. 7 mostra come per la missione n. 16 gli stanziamenti definitivi siano nel complesso leggermente aumentati rispetto al precedente esercizio, pur in presenza della diminuzione afferente tanto il programma "Politica commerciale" quanto (in misura più significativa) il programma "Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese". Ciò è in gran parte dovuto all'integrazione delle risorse del fondo straordinario per il *made in Italy* ad opera della legge finanziaria 2008. Infatti, gli stanziamenti dell'omonimo programma risultano passati a circa 261 milioni di euro dai 230 del 2007.

Tabella 7

Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo (missione 16)
Esercizio finanziario 2008

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Politica commerciale	funzionamento	833	5.733	96,6	2,1	5.971	6.049	6.162	575
	interventi	0	77	1,3	0,0	77	77	77	0
	investimenti	75	127	2,1	0,0	100	127	101	57
	Totale	**908**	**5.937**	**100,00**	**2,2**	**6.148**	**6.253**	**6.340**	**632**
Promozione del *made in Italy*	funzionamento	2.515	4.037	1,5	1,5	3.815	6.135	4.585	415
	interventi	66.391	218.154	83,4	79,3	203.011	232.958	182.300	35.408
	investimenti	81.116	39.335	15,0	14,3	49.911	64.723	14.875	64.684
	Totale	**150.022**	**261.526**	**100,00**	**95,0**	**256.737**	**303.816**	**201.760**	**100.507**
Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese	funzionamento	422	2.660	34,2	1,0	2.683	2.839	2.671	310
	investimenti	17.487	5.117	65,8	1,9	2.705	13.300	4.328	18.194
	Totale	**17.909**	**7.777**	**100,00**	**2,8**	**5.388**	**16.139**	**6.999**	**18.504**
Totale missione		**168.839**	**275.240**		**100**	**268.273**	**326.208**	**215.099**	**119.643**

Esercizio finanziario 2007

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Politica commerciale	funzionamento	595	6.158	96,8	2,5	5.528	6.459	5.598	518
	interventi	0	76	1,2	0,0	76	76	76	0
	investimenti	60	127	2,0	0,1	75	127	77	75
	Totale	**655**	**6.361**	**100,00**	**2,5**	**5.679**	**6.662**	**5.751**	**593**
Promozione del *made in Italy*	funzionamento	4.249	4.220	1,8	1,7	4.374	6.395	4.497	2.345
	interventi	126.222	194.358	84,5	77,6	170.964	221.808	193.321	66.372
	investimenti	87.800	31.531	13,7	12,6	25.736	55.346	23.555	81.083
	Totale	**218.271**	**230.109**	**100,00**	**91,9**	**201.074**	**283.549**	**221.373**	**149.800**
Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese	funzionamento	715	4.579	32,7	1,8	4.131	4.841	4.281	278
	investimenti	12.821	9.443	67,3	3,8	14.145	18.443	4.118	17.487
	Totale	**13.536**	**14.022**	**100,00**	**5,6**	**18.276**	**23.284**	**8.399**	**17.765**
Totale missione		**232.462**	**250.492**		**100**	**225.029**	**313.495**	**235.523**	**168.158**

Prosegue poi lo smaltimento dei residui, dovuto agli effetti della ricordata riduzione del termine di permanenza in bilancio dei residui di stanziamento disposta dalla ricordata legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008).

3.2. Competitività e sviluppo delle imprese

Le attività volte ad incrementare la competitività favorendo lo sviluppo del sistema produttivo sono riconducibili, alla stregua della classificazione del bilancio, alla missione n. 11 (competitività e sviluppo delle imprese), a sua volta articolata in quattro programmi:

1) incentivazione per lo sviluppo industriale;
2) promozione e incentivazione dello sviluppo settoriale, imprenditoriale e produttivo;
3) riassetti industriali settore e di area;
4) incentivi alle imprese.

La seguente trattazione riguarda i programmi n. 1) e 4), atteso che il programma n. 2) concerne sostanzialmente spese di funzionamento del MISE ed il programma n. 3) attiene ad attività (svolte dallo stesso Ministero) afferenti alla missione n. 28 (Sviluppo e riequilibrio territoriale), cui è dedicato altro paragrafo del presente capitolo.

In via preliminare - e nel ribadire quanto più volte osservato circa il prevalere, in conseguenza della classificazione del bilancio statale per missioni e programmi, dell'aspetto funzionale su quello organizzativo - va tuttavia notato che secondo l'assetto del Ministero da ultimo stabilito dal ricordato d.P.R. n. 197/2008, le due Direzioni generali cui è demandata l'attività nella materia in questione non appartengono allo stesso Dipartimento.

Ed infatti, la Direzione generale per la politica industriale e la competitività (le cui competenze, riferentesi specificamente alle piccole e medie imprese, appaiono di tipo più settoriale) fa capo al Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione, mentre la Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali (la cui azione, con caratteristiche più operative, opera a largo spettro in materia di incentivi alle imprese) fa capo al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

Come accennato più sopra la legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007) ha soppresso il Fondo unico per gli incentivi alle imprese, di cui alla legge n. 289/2002, ed il Fondo previsto dall'art. 52 legge n. 448/1998, istituendo contestualmente presso il bilancio del MISE il Fondo per la competitività e sviluppo, al quale ultimo sono state conferite le risorse dei primi.

L'azione dell'Amministrazione nel settore in oggetto - finanziata attraverso il ricordato Fondo unico - si esplica poi attraverso la gestione di una congerie di strumenti legislativi specifici, accomunati dalla caratteristica di essere volti, con varie modalità, ad incentivare e favorire lo sviluppo del sistema produttivo mediante aiuti alle imprese.

Sulle modalità di erogazione dei relativi fondi hanno inciso, nel corso degli ultimi anni, una serie di provvedimenti legislativi, in generale informati al principio secondo cui il sistema dei contributi a fondo perduto in precedenza seguito doveva essere condiviso - almeno per il 50 per cento - con quello dei finanziamenti agevolati, includenti a loro volta una quota di credito bancario.

In questa ottica, si sono susseguite - e le precedenti Relazioni ne hanno dato atto - la legge n. 289/2002, la legge n. 311/2004 e la legge n. 80/2005. Era poi previsto un processo di adeguamento in dettaglio delle diverse misure, mediante decreti ministeriali. Il 2008 ha appunto visto il consolidamento di tale processo.

Si registra infatti, nel corso dell'esercizio, l'emanazione dei d.m. in data 24 gennaio e 2 maggio, relativi alla programmazione negoziata introdotta dalla legge n. 662/1996. Sono stati altresì predisposti gli schemi degli analoghi provvedimenti riguardanti i patti territoriali, nonché la rimodulazione delle modalità concernenti i contratti d'area.

Per quanto concerne i contratti di programma, sono stati emanati i decreti ministeriali di adattamento del suddetto strumento, rispettivamente per i settori industria e agroindustria.

Sempre in tema di programmazione negoziata, va notato come il DL n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, all'art. 43, abbia introdotto un nuovo strumento, il contratto di sviluppo, sostitutivo dei contratti di programma e di localizzazione e volto a favorire lo sviluppo di imprese, particolarmente nel Mezzogiorno, anche mediante attrazione di

investimenti dall'estero.

Anche per il contratto di sviluppo è stato predisposto lo schema del relativo provvedimento ministeriale, in corso di approvazione.

Per quanto riguarda il Fondo per la finanza d'impresa, istituito dalla legge finanziaria 2007, il decreto del Ministro dello sviluppo economico, relativo al suo funzionamento e da emanarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, era già all'esame di quest'ultimo, dopo l'intesa con le Regioni. Tuttavia, a seguito delle nuove misure introdotte dal DL n. 185/2008, come convertito, il relativo testo è stato rielaborato, e ripreso l'iter dell'approvazione.

Altra importante notazione di carattere generale è quella secondo cui, a partire dall'esercizio 2007, l'asse del sistema degli incentivi è stato spostato, nell'ambito del sostegno alle imprese, sulle attività di incremento di ricerca ed innovazione, cui vengono ora destinate gran parte delle risorse disponibili (esse, facendo capo all'omonima missione n. 14, vengono peraltro trattate in un diverso paragrafo del presente capitolo).

In tale prospettiva, la legge finanziaria 2007 legge n. 296/2006 ha istituito presso il MISE (contestualmente sopprimendo il Fondo unico per gli incentivi alle imprese di cui alla legge n. 289/2002, ed il Fondo previsto dalla legge n. 448/1998) il Fondo per la competitività e sviluppo, per il quale sono stati stanziati 300 milioni di euro per il 2007 e 360 milioni per ciascuno degli anni 2008 e 2009. Sono confluite nel nuovo strumento, oltre alle risorse dei fondi soppressi, quelle di volta in volta assegnate con delibera del CIPE nell'ambito del riparto del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), altresì previsto dalla legge n. 289/2002.

Le attività del Fondo per la competitività e sviluppo sono quindi articolate su due direttrici: il finanziamento di progetti di innovazione industriali, nel contesto di specifiche "aree tecnologiche" e la continuazione degli interventi intrapresi negli anni precedenti.

E' stato già ricordato che la succitata legge n. 296/2006 ha altresì istituito, anche questo nello stato di previsione del MISE, il Fondo per la finanza d'impresa, le cui risorse sono riservate ad interventi volti a facilitare la concessione di garanzie su finanziamenti ed alla partecipazione al capitale di rischio delle imprese, cui venivano conferite risorse in precedenza erogate in dipendenza da vari provvedimenti legislativi, oltre a 50 milioni di euro per il 2007, 100 milioni per il 2008 e 150 milioni per il 2009.

I dati attinenti ai flussi finanziari relativi agli strumenti di cui s'è detto sono esposti nel precedente paragrafo "Analisi finanziaria".

Da ultimo, deve menzionarsi il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese, istituito dalla legge n. 311/2004 (legge finanziaria 2005) presso la Cassa depositi e prestiti, per attenuare il peso degli interventi di supporto alle imprese sul bilancio statale. Le relative risorse vengono ripartite - mediante delibere CIPE, su proposta del Ministero - tra le azioni di attuazione degli strumenti normativi descritti, pervenendo tuttavia direttamente ai rispettivi beneficiari, senza transitare per il bilancio del MISE.

Sul piano operativo, si osserva che nel 2008 è stato notevolmente incrementato l'impulso ai finanziamenti relativi alla gestione di programmi multinazionali per la realizzazione di sistemi di armamento, con la partecipazione italiana.

Sono stati effettuati pagamenti per circa 918 milioni di euro nell'ambito del programma "Eurofighter", relativo alla produzione di un aereo da combattimento europeo, e circa 24 milioni (oltre ad interventi che hanno consentito l'erogazione di mutui per l'importo di 161,9 milioni all'impresa italiana partecipante) nell'ambito del programma per la realizzazione delle unità "FREMM" (Fregate Europee Multi Missione).

Infine, nel contesto del programma VBM (Veicoli Blindati Medi) sono stati effettuati pagamenti per l'importo di 17,9 milioni di euro.

In ordine al principale tra gli strumenti legislativi prevedenti interventi a sostegno delle imprese, la legge n. 488/1992, non sono stati emanati nel 2008 nuovi bandi per la presentazione di istanze di agevolazione, ma è proseguita la gestione delle iniziative per cui era stato già emanato il relativo decreto di concessione.

Sono stati così erogati circa 270 milioni di euro in favore di 1.435 imprese per contributi, e circa 263 milioni di euro per finanziamenti agevolati.

Per quanto concerne i contratti di programma, sono stati avviati i procedimenti relativi a 18 proposte nel settore industria (che riguardano richieste di agevolazioni per 407 milioni di euro su investimenti complessivi di circa 2.612 milioni), ed a 7 proposte nel settore agroindustria (con agevolazioni richieste per 295 milioni di euro su 735 milioni di investimenti).

In attuazione della legge 181/1989, che prevede tanto contributi in conto capitale che finanziamenti agevolati, gestiti dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (inizialmente riservati alle aree interessate dalla crisi siderurgica, e successivamente estesi dalla legge n. 80/2005 ad aree di crisi industriale in cui gli interventi in questione si inquadrano in accordi di programma) sono stati erogati - in esecuzione di impegni contenuti in accordi già stipulati - 17,8 milioni di euro. Le disponibilità relative ad ulteriori 29,7 milioni, già liquidati in favore dell'Agenzia, risultano perenti a seguito dell'entrata in vigore del nuovo termine triennale per la conservazione in bilancio dei residui in conto capitale introdotto dalla legge finanziaria 2008, e non riassegnate dal MEF nel corso del 2008.

Analoga vicenda ha interessato i fondi relativi ai contributi all'imprenditoria femminile previsti dalla legge n. 215/2002 (la cui competenza è stata trasferita dal DL n. 181/2006 al Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma che vengono tuttora gestiti dal MISE, su richiesta del primo). Anche per tali fondi è stata fatta richiesta di reiscrizione in bilancio.

Secondo l'attuale assetto del Ministero, fa capo al Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione anche la Direzione generale per la lotta alla contraffazione, nella quale è incardinato l'Ufficio Italiano Brevetti e Marchi (UIBM).

L'Ufficio ha proseguito nel 2008 la realizzazione operativa dell'accordo stipulato con l'Ufficio brevetti europeo di Monaco di Baviera - EPO -, al quale è stata affidata la ricerca dell'anteriorità per le domande di brevetto avanzate in Italia. Sono stati quindi selezionati elementi di personale per ricoprire la funzione di esaminatori tecnici, nonché acquistati e configurati gli apparati elettronici necessari per la connessione della rete dell'Ufficio con quella dell'EPO ed avviata la fase di trasmissione a quest'ultimo delle domande di brevetto.

D'altra parte, all'UIBM è stata altresì demandata l'attività di lotta alla contraffazione, in precedenza svolta dall'ufficio dall'Alto Commissario, soppresso ad opera del DL n. 112/2008.

3.3. Regolazione dei mercati

L'attività di regolazione dei mercati corrisponde, nella classificazione del bilancio, alla missione n. 12, articolata in tre programmi: iniziative per la tutela dei consumatori; interventi per promuovere la concorrenza; vigilanza sui mercati e sui prodotti. L'analisi contenuta nella presente Relazione ha per oggetto i primi due.

Secondo l'assetto organizzativo del Ministero, quale da ultimo disegnato dal ricordato d.P.R. n. 197/2008, le funzioni in questione sono svolte da una Direzione generale (Direzione

generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica), inserita nel Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione. Nel corso di quasi tutto l'esercizio 2008, per contro, avevano operato quattro Direzioni generali, facenti capo al (soppresso) Dipartimento per il mercato. Di queste faceva parte anche la Direzione generale per la proprietà industriale - Ufficio Italiano Brevetti e Marchi (UIBM), attualmente anch'essa inserita - con il titolo di Direzione generale per la lotta alla contraffazione - UIBM, nel Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione, nonché la Direzione generale Servizi interni.

Le suesposte vicende, peraltro, alla stregua delle considerazioni svolte più sopra in ordine alla nuova classificazione del bilancio dello Stato, non hanno avuto riflessi immediati sul contenuto delle funzioni in questione.

Gran parte dell'attività volta alla tutela dei consumatori è stata condotta in relazione al c.d. "Codice del consumo" (d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206), vero e proprio Testo Unico nella materia dei diritti e doveri dei consumatori. Nel corso del 2008, l'Amministrazione ha provveduto all'aggiornamento della precedente edizione, alla ristampa ed all'invio di copie a destinatari di particolare interesse.

E' stata altresì iniziata un'azione mirata al monitoraggio degli effetti delle norme contenute nel Codice, articolata nella selezione di specifici settori d'indagine (quali, ad esempio, pratiche commerciali sleali, credito al consumo, garanzie post-vendita) e nella predisposizione di un questionario base e questionari mirati per i singoli settori.

Peraltro, nel contesto dei suddetti questionari, lo strumento principale di attuazione delle disposizioni in discorso era considerata l'azione risarcitoria collettiva, prevista dal citato d.lgs. n. 206/2005 all'art. 140-*bis* (inserito dall'art. 2, comma 446 della legge n. 244/2007, legge finanziaria 2008), la quale sarebbe dovuta entrare in vigore dal 1° luglio 2008. Tale ultimo termine, tuttavia, è stato prorogato dapprima al 1° gennaio 2009 dall'art. 36 del DL n. 112/2008, come convertito, e successivamente al 1° luglio 2009 dal DL n. 185/2008, convertito dalla legge n. 2 del 2009.

Tutto ciò ha influenzato la ricordata attività di monitoraggio, che è stata al momento sospesa.

Non è stato ancora così messo alla prova questo nuovo mezzo di tutela dei cittadini, mediante il quale, com'è noto, associazioni e comitati rappresentativi di consumatori ed utenti potranno agire a tutela degli interessi collettivi, richiedendo in sede giudiziale l'accertamento del diritto al risarcimento e la restituzione delle somme spettanti a singoli appartenenti alle suddette categorie.

L'Amministrazione funge altresì da organo di collegamento con l'Unione Europea nella materia in questione, partecipando in rappresentanza dell'Italia alle riunioni del Comitato per la protezione dei consumatori presso la Commissione; ha inoltre preso parte, con altre Autorità nazionali del settore, ad un progetto co-finanziato in sede comunitaria, nell'ambito del quale ha intrapreso l'organizzazione di uno dei seminari dallo stesso previsti.[4]

---

[4] Anche nel 2008 va registrata l'attività di finanziamento di iniziative in favore dei consumatori, mediante le risorse provenienti dalle sanzioni comminate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, riassegnate al MISE come previsto dalla legge n. 338/2000. Sono state all'uopo stipulate sei Convenzioni, con l'Istituto di Promozione Industriale (IPI), l'Unioncamere e la stessa Autorità. L'oggetto di tali Convenzioni si sostanzia nella realizzazione di iniziative volte a promuovere diritti ed opportunità dei consumatori alla stregua della legislazione vigente, oltre a sviluppare l'assistenza ai consumatori stessi e promuovere il livello di conoscenza dei diritti ad essi spettanti. La collaborazione con l'Autorità è stata rafforzata da un Protocollo d'intesa siglato nel luglio 2008, in cui viene appunto tra l'altro prevista un'azione congiunta per migliorare il grado di trasparenza e completezza delle comunicazioni ai

Va altresì ricordato che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 2 comma 142 della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), è in corso l'istituzione nello stato di previsione della spesa del MISE, l'apposito capitolo di bilancio su cui riassegnare le risorse provenienti dalle sanzioni irrogate alle imprese dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, versate in conto entrata.

Tali risorse, alla stregua della citata norma, sono destinate al fondo per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori di energia elettrica e gas.

In materia di promozione della concorrenza, devono richiamarsi i provvedimenti normativi emanati tra il 2006 ed il 2007 (di cui hanno già dato conto le precedenti Relazioni), volti a liberalizzare diversi settori economici. Con il DL n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006 ed il DL n. 7/2007, convertito dalla legge n. 40/2007, sono state introdotte disposizioni volte ad una maggiore apertura dei mercati in materia di telecomunicazioni, assicurazioni, mutui immobiliari, trasporto ferroviario, oltre a varie attività del settore terziario.

Il Ministero ha effettuato nel corso dell'anno il monitoraggio degli effetti delle suddette norme, da cui già emergono taluni risultati.

Per i mutui immobiliari, la semplificazione della relativa procedura (completata dalla legge n. 244/2007) comporta altresì una riduzione dei costi, in particolare con riguardo alla cancellazione delle relative ipoteche. Il complessivo risparmio ipotizzabile sul piano nazionale, in base al numero delle cancellazioni intervenute, è stimabile, per il periodo giugno 2007 - marzo 2008, in circa 67 milioni di euro.

Nel campo della telefonia mobile, i dati forniti dall'ISTAT mostrano che la riduzione dell'indice medio dei prezzi nel 2007 è stato di circa il 15 per cento, e di circa 1,9 miliardi il risparmio sulla ricarica di schede prepagate.

Il costo dei servizi bancari evidenzia una inversione della precedente tendenza al rialzo, a partire dall'ottobre 2007, con una variazione dello 0,9 per cento in meno nel maggio 2008 rispetto allo stesso mese del 2007.

Nel settore della distribuzione dei farmaci, le rilevazioni ISTAT del maggio 2008 evidenzia una riduzione del livello generale dei prezzi pari a circa il 6 per cento.

Altre rilevanti disposizioni in materia di concorrenza sono contenute nel DL n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008. Al fine di rendere più agevole e rapido l'avvio dell'attività imprenditoriale, la suddetta legge (all'art. 38) prevede la semplificazione ed il riordino della disciplina dello sportello unico per le attività produttive di cui al d.P.R. n. 447/1998, così da renderlo l'unico riferimento per tutti i procedimenti funzionali a consentire l'inizio dell'esercizio dell'impresa, e da semplificare al massimo il rilascio del relativo titolo autorizzatorio, anche con il coinvolgimento - qualora l'Amministrazione non eserciti poteri discrezionali - di soggetti privati all'uopo accreditati.

L'art. 23-*bis*, inserito dalla citata legge di conversione n. 133/2008, ha invece modificato la preesistente disciplina nella materia dei servizi pubblici locali, nell'obiettivo da un canto di favorire la concorrenza, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, dall'altro di assicurare agli utenti universalità ed accessibilità dei servizi ed un livello essenziale delle prestazioni.

Viene così stabilito che in via di principio i servizi in questione vanno conferiti a imprenditori o società, da individuarsi mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, espletate nel rispetto dei principi comunitari, nonché dei principi generali afferenti i contratti

---

consumatori sui contratti nel settore delle telecomunicazioni.

pubblici, ovvero, qualora si versi in situazioni peculiari che non consentano il ricorso al mercato, comunque nel rispetto dei principi comunitari.

E' prevista l'emanazione da parte del Governo di uno o più regolamenti, che dovranno tra l'altro tracciare una distinzione tra regolazione e gestione dei servizi, armonizzare le discipline settoriali, individuando norme di carattere generale, e limitare i casi di gestione in regime di esclusiva.

Da ultimo, va menzionata l'istituzione della figura del Garante per la sorveglianza dei prezzi, prevista dalla legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), i cui compiti consistono, da una parte, nella raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni sull'evoluzione dei prezzi, ottenute presso varie Autorità, dall'altra nell'attività di referto su dinamiche ed eventuali anomalie dei prezzi stessi al Ministro dello sviluppo economico.

E' previsto che il Garante sia collocato "presso" il Ministero e nominato - con dPCM, su proposta del Ministro dello sviluppo economico - tra i dirigenti di prima fascia del MISE, mantenendo le proprie funzioni nell'organico dell'Amministrazione.

Successivamente, il DL n. 112/2008, come convertito, ha ulteriormente rafforzato i poteri del Garante, stabilendo (all'art. 5) che questi possa svolgere indagini conoscitive volte a verificare l'andamento dei prezzi di beni e servizi, avvalendosi dei dati forniti dall'ISTAT, della collaborazione dei Ministeri competenti, dell'Ismea, dell'Unioncamere, delle Camere di commercio, oltre che del supporto operativo della Guardia di finanza.

Uno dei principali strumenti dell'attività del Garante è rappresentato dall'Osservatorio prezzi e tariffe, preesistente presso il Ministero, il quale ultimo già svolgeva attività di monitoraggio in materia.

Sul relativo sito Internet è stata ora attivata una casella di posta elettronica destinata alle segnalazioni dei consumatori. Il sito è poi stato ulteriormente arricchito di dati a seguito delle più recenti norme, di cui s'è fatto cenno. Sono stati altresì stipulati protocolli d'intesa con alcune categorie di imprese.

Dopo la soppressione dell'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione, l'Amministrazione ha svolto anche (insieme all'UIBM, trattato nel paragrafo relativo alla Competitività) attività in questa materia.

In particolare, è stato commissionato uno studio sull'identificazione del profilo psicologico del consumatore consapevole di beni contraffatti, ed è stata lanciata una campagna web di comunicazione sul tema, destinata ai giovani.

3.4. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo

L'attività in materia di commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo, come già osservato nelle considerazioni generali, risultava di spettanza del Ministero del commercio internazionale fino all'entrata in vigore del DL n. 85/2008, come convertito, mentre successivamente la corrispondente missione (n. 16 nella nuova classificazione del bilancio) è stata attribuita al MISE, con la contestuale soppressione dello stesso Ministero del commercio internazionale.

Nell'ambito della conseguente riorganizzazione, si è proceduto (mediante il ricordato d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197) all'accorpamento di due delle tre Direzioni generali "operative" del soppresso Ministero, mentre la Direzione generale per gli affari generali e risorse umane è confluita nell'omologo Ufficio presso il MISE.

In conclusione, le funzioni di cui alla menzionata missione n. 16 (che si articolano in tre programmi, 1) Politica commerciale, 2) Promozione del *made in italy*, 3) Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese) sono attualmente svolte dalla Direzione generale per la politica commerciale internazionale e dalla Direzione generale per le politiche di internazionalizzazione e la promozione degli scambi, articolazioni del Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione del MISE.

La superiore ricostruzione è necessaria per la comprensione delle non semplici vicende che hanno interessato nel più recente periodo le strutture dei Ministeri in esame; tuttavia, alla stregua di quanto già osservato, la nuova classificazione del bilancio statale rende meno rilevanti le attribuzioni di competenza ai singoli organi, e maggiormente gli obiettivi ed il contenuto dell'attività amministrativa. Pertanto, i pur profondi mutamenti organizzativi non affettano, di per sé, la missione ed i programmi, rimasti al contrario invariati. In ogni caso, l'attuale assetto organizzativo del MISE, quale più sopra descritto, è stato formalizzato quasi alla fine dell'esercizio 2008. Fino ad allora, le (tre) Direzioni generali esistenti hanno continuato a svolgere la loro attività.

Appare evidente come i menzionati programmi si integrino e completino vicendevolmente per il loro contenuto. Attraverso la politica commerciale, si "prepara il terreno" per l'azione delle nostre imprese sui mercati internazionali, che viene poi direttamente supportata e resa più idonea a tale contesto. Il tema comune resta comunque l'impulso al *made in Italy*, quale elemento di riferimento delle nostre produzioni di eccellenza.

Tutti i programmi vengono esaminati nel presente paragrafo.

Nel quadro delle generali linee direttrici cui si è fatto cenno, anche nel 2008 è proseguita l'attività di partecipazione, in rappresentanza dell'Italia, a negoziati in diverse sedi internazionali: l'Organizzazione mondiale del commercio e l'Unione Europea (per accordi di libero scambio con Paesi emergenti, con la regione del Mediterraneo, con la Federazione Russa e l'Ucraina).

Riveste un'importanza assolutamente preminente per il nostro Paese (basti pensare al raccordo con la tematica attinente al *made in Italy*) l'attività svolta dall'Amministrazione, nell'ambito comunitario, in ordine all'impiego degli strumenti cosiddetti di difesa commerciale, soprattutto dell'*antidumping*; com'è noto, infatti, vari casi di prodotti venduti sul mercato dell'UE a prezzi inferiori a quello del mercato d'origine interessano settori tipici delle produzioni d'eccellenza tipicamente italiane.

L'Amministrazione ha quindi seguito tutti i *dossiers antidumping* in discussione presso la Commissione europea, per verificare - e, se del caso, sostenere nelle sedi competenti - l'esistenza di uno specifico interesse nazionale.

Inoltre, è stato condotto un intenso lavoro di analisi critica del progetto di riforma degli strumenti di difesa commerciale lanciato dalla Commissione, contrario nelle sue linee ispiratrici agli interessi economici italiani, che - unitamente all'azione di altri Paesi membri - ha infine condotto al ritiro del progetto stesso.

Come di consueto, l'Amministrazione ha poi posto in essere la rilevante attività relativa ai controlli ed al rilascio di autorizzazioni inerenti ai prodotti "duali" (ovvero ad utilizzo misto, sia civile che militare), partecipando altresì al processo di formazione della normativa comunitaria in materia.

Infine, va menzionato il rilascio delle licenze di importazione attinenti a prodotti del settore agro-alimentare oggetto di misure di contingentamento comunitarie, nonché delle autorizzazioni all'esportazione che consentono di beneficiare successivamente delle restituzioni

previste sempre dalla normativa comunitaria, rilascio in entrambi i casi condizionato al versamento di una cauzione da parte dell'operatore interessato.

Il mancato utilizzo dei titoli ottenuti comporta l'incameramento di tale cauzione da parte dell'Amministrazione. L'ammontare totale delle somme versate al bilancio dello Stato in seguito a ciò è per il 2008 di circa 215.000 euro.

L'attività di sostegno alla internazionalizzazione delle imprese si articola su funzioni da un canto di studio, sostanziantesi nell'analisi dei dati relativi al commercio internazionale, ed in particolare all'interscambio commerciale del nostro Paese, dall'altro operative, consistenti nell'applicazione di una serie di norme specificamente riguardanti la materia in questione.

In ordine a queste ultime, il DL n. 112/2008, come convertito, ha apportato profonde innovazioni, incidendo sul precedente sistema (imperniato, ai sensi del d.lgs. n. 143/1998, sull'erogazione di finanziamenti alle imprese per le finalità in questione da parte della SIMEST S.p.A., partecipata dal Ministero, la quale a sua volta opera tramite un apposito Fondo rotativo).

L'art. 6 del citato provvedimento stabilisce anzitutto che le agevolazioni in esame possono essere concesse alle imprese esclusivamente in quanto rientranti nelle previsioni del Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione Europea del 15 dicembre 2006, relativo agli aiuti di importanza minore, fornendo poi una elencazione delle iniziative ammissibili al beneficio.

Viene mantenuto (comma 4 del suddetto art. 6) il ricordato Fondo rotativo, già previsto dalla legge n. 394/1981, nonché le relative modalità di utilizzo. Tuttavia, le norme esistenti riguardanti il funzionamento del Fondo sono state abrogate (il comma 5 dispone l'abrogazione della maggior parte delle disposizioni contenute nel DL n. 251/1981, convertito dalla legge n. 394/1981 e nella legge n. 304/1990 - la quale prevedeva specificamente la concessione di finanziamenti per la partecipazione a gare internazionali -, nonchè di talune disposizioni contenute nel d.lgs. n. 143/1998).

E' pertanto previsto che, su proposta del Ministro per lo sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro degli affari esteri, il CIPE determini, con una o più delibere, la (nuova) disciplina attinente a termini, modalità e condizioni degli interventi di sostegno, alla gestione e controllo del Fondo stesso, ed alla composizione e compiti del Comitato preposto all'esame delle istanze di finanziamento.

Peraltro, lo stesso art. 6 dispone che fino a quando le menzionate delibere CIPE (per la cui adozione era stato fissato il termine di 90 giorni dall'entrata in vigore del DL n. 112/2008, ma che, per contro, non risultano ancora perfezionate) non divengano operative, restano in vigore i criteri e procedure precedentemente vigenti. Conseguentemente, l'Amministrazione ha continuato a mettere in atto la gestione dello strumento di sostegno in questione, svolgendo le proprie competenze di carattere consultivo in ordine alle istanze di finanziamento presentate, ai fini della decisione spettante al ricordato Comitato, che siede presso la SIMEST.

Nel corso del 2008, sono state presentate 83 domande di finanziamento ex legge n. 394/1981, di cui 70 accolte per un importo complessivo di circa 77,5 milioni di euro, una domanda (accolta) ai sensi della legge n. 304/1990, e 25 domande ai sensi del d.m. n. 136/2000 (prevedente la concessione di finanziamenti per la realizzazione di studi di fattibilità e programmi di assistenza tecnica).

L'Amministrazione ha, altresì, posto in essere controlli a campione sul posto su programmi di finanziamento agevolato.

I dati qui esposti, peraltro, vanno integrati con quelli rinvenibili nella parte della presente Relazione che tratta in generale dei fondi di rotazione.

La legge 24 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), all'art. 1, ha disposto l'unificazione di tutte le risorse finanziarie gestite dalla SIMEST quali fondi di "Venture capital" in un unico fondo, denominato "Fondo unico per operazioni di Venture capital", dotato di 228 milioni di euro. Il Comitato competente a deliberare sulle domande di intervento opera presso il Ministero (come disposto dal d.m. n. 404 del 26 agosto 2003), con il supporto dell'Amministrazione.

E' stata svolta, inoltre, l'attività di rappresentazione degli interessi italiani in materia di credito all'esportazione, sia nell'ambito dell'UE che dell'ONU e dell'OCSE, nonché proseguito il monitoraggio dell'evoluzione dei dati relativi all'interscambio commerciale del nostro Paese e l'implementazione di una banca dati generale concernente i finanziamenti all'esportazione.

L'attività promozionale del complesso delle produzioni di eccellenza italiane, principalmente comprendenti i settori tessile, calzaturiero ed alimentare, da sempre preminente nello scenario degli scambi con l'estero del nostro Paese, ha assunto un rilievo ancora maggiore nell'attuale contesto economico globalizzato, che rende imprescindibile per le imprese un rapido ed effettivo adeguamento alle nuove, e sempre più difficili, condizioni del mercato mondiale, tanto più nell'attuale momento di grave e generale crisi economico-finanziaria.

La centralità di questa funzione è resa del tutto evidente dal fatto che, come si è visto, uno dei tre programmi riconducibili alla missione in esame è (esclusivamente) consacrato alla promozione del *made in Italy*.

Altrettanto evidente, peraltro, è lo strettissimo collegamento con gli altri due, dei quali uno - la politica commerciale - rappresenta appunto la base preparatoria per la promozione dei nostri prodotti "di punta", l'altro - il sostegno all'internazionalizzazione - il quadro più generale in cui essa si inserisce.

A partire dalla legge n. 350/2003 (legge finanziaria 2004), tutte le leggi finanziarie succedutesi hanno recato la previsione di fondi straordinari destinati alla promozione del *made in Italy*. L'originario stanziamento previsto dalla citata legge n. 350/2003, che includeva la quota di 20 milioni di euro per il 2006, veniva peraltro successivamente dimezzato dalla Finanziaria 2006. Tuttavia, la legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007) provvedeva all'integrazione dello stesso, per l'importo di 20 milioni di euro per il 2007 e di 26 milioni di euro per il 2008 e 2009.

Inoltre, la legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) ha disposto, all'art. 2, comma 304, che le somme disponibili al 31 dicembre 2007, relative ad autorizzazioni di spesa afferenti talune disposizioni della legge n. 56/2005, siano - fino all'ammontare di 14 milioni di euro - mantenute nel conto dei residui, e successivamente versate all'entrata dell'esercizio 2008, per essere riassegnate al (allora esistente) Ministero del commercio internazionale, e destinate alle finalità in oggetto.

Ciò ha fatto sì che lo stanziamento complessivo disponibile (tenuto conto della destinazione di 1 milione di euro dei fondi in questione all'erogazione di contributi per studi e ricerche diretti alla certificazione di qualità e salubrità di prodotti tessili cardati, operato per il triennio 2007-2009 dalla Finanziaria 2007, nonché degli accantonamenti ex art. 1, comma 507, della Finanziaria 2007, pari a 1.467.277,00 euro) ammontasse ad euro 46.653.728,00.

Peraltro, il MEF ha provveduto a riassegnare, nel corso del 2008, sui 14 di cui s'è detto, solamente 5,5 milioni di euro.

Fin dall'istituzione del Fondo per la promozione del *made in italy*, una parte rilevante dell'attività inerente è stata svolta dall'Istituto per il Commercio Estero (ICE), nel contesto della tradizionale azione di quest'ultimo, finalizzata alla promozione all'estero delle produzioni

italiane, secondo le linee direttrici annualmente dettate dal Ministero.

Per il 2008, gli stanziamenti destinati al Programma di promozione straordinario del *made in Italy* - nel suddetto importo di euro 46.653.728,00 - sono stati fissati con d.m. in data 19 marzo 2008.

Negli anni precedenti, all'ICE venivano interamente trasferite, per la realizzazione del suddetto programma, le risorse finanziarie in questione. A partire dal 2008, per contro, l'Amministrazione ha direttamente provveduto alla gestione di una parte del fondo in oggetto (pari a circa 7 milioni di euro), finanziando progetti nei settori aerospaziale, delle bionanotecnologie, della nautica, dell'imprenditoria femminile e delle nuove tecnologie di comunicazione.

I rapporti tra il Ministero e l'ICE, con riferimento all'attività promozionale del *made in italy*, sono stati esaminati da un apposito gruppo di lavoro bilaterale, per rivedere le procedure di affidamento, gestione e rendicontazione delle risorse in questione. In esito a ciò, sono stati emanati due provvedimenti (d.m. del 6 giugno 2008 e d.m. del 19 novembre 2008), nell'intento di ottenere una riduzione dei tempi di spesa e rendicontazione.

Le principali novità così introdotte riguardano la richiesta di maggiori dettagli nella presentazione delle iniziative proposte da parte dell'Istituto, l'aumento della percentuale di anticipo allo stesso corrisposta dal 20 al 50 per cento dell'importo del finanziamento, l'introduzione di limiti in ordine a talune tipologie di spesa, la semplificazione dei documenti richiesti all'ICE per la rendicontazione, la previsione di controlli a campione da parte del Ministero.

Nel corso del 2008, il Ministero ha poi svolto nei confronti dell'Istituto l'attività di vigilanza di propria competenza, procedendo all'approvazione delle delibere assunte, impartendo direttive specifiche e monitorandone l'azione.

In linea generale, il campo del supporto al *made in Italy* è stato ampliato nel 2008, includendo, oltre alle già sperimentate campagne di promozione in determinati Paesi di particolare interesse, anche iniziative collegate a singoli eventi di particolare risonanza (le Olimpiadi di Pechino e l'Esposizione universale di Saragozza).

Può verosimilmente ritenersi che alla promozione del *made in Italy* va, almeno in parte, ricondotto il trend delle nostre esportazioni, in tendenza positiva a partire dal 2004, come mostra la seguente Tabella n. 9

Tabella 9

Interscambio commerciale dell'Italia

in milioni

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Export Italia	220.105	221.040	260.413	272.990	269.064	264.616	284.413	299.923	332.013	364.744	365.806
Variazione % rispetto al periodo precedente	4,2	0,4	17,8	4,8	-1,4	-1,7	7,5	5,5	10,7	9,9	0,3

I dati del 2008 sono provvisori.
Fonte: elaborazioni Osservatorio economico su dati ISTAT.

Altra iniziativa di rilievo è rappresentata dalla definizione della "Cabina di regia per l'internazionalizzazione", con il compito - sotto la direzione del MISE e del MAE - di definire il quadro generale del sostegno all'attività di promozione, programmare gli eventi più importanti e stabilire il calendario delle missioni all'estero.

Riguardo a queste ultime, nel corso del 2008 sono state organizzate una missione istituzionale, composta da rappresentanti del Governo e delle Regioni, in India, ed una missione di aziende del settore aerospaziale in Messico.

Nel quadro del partenariato con le Regioni, è stato varato, con la partecipazione di Marche, Emilia Romagna e Campania, un progetto interregionale avente ad oggetto una specifica promozione da realizzare in Russia, co-finanziato al 50 per cento dal Ministero con le risorse del Fondo per il *made in Italy*.

Infine, l'Amministrazione ha curato la presentazione di un progetto di assistenza tecnica alle Regioni interessate alle azioni nel campo della *governance* dell'internazionalizzazione, nell'ambito della programmazione 2007-2013 dei fondi strutturali, che verrà presentato in sede comunitaria per il co-finanziamento.

4. Considerazioni conclusive

Come più volte osservato nel corso della trattazione, gli obiettivi delle diverse missioni riconducibili alla Politica dello sviluppo sono strettamente collegati tra loro. Lo stimolo al sistema produttivo attraverso le misure di supporto alle imprese - a loro volta articolate in aiuti diretti ed indiretti, e nell'attività di promozione e sostegno sui mercati internazionali - si salda con la liberalizzazione dei mercati interni, che favorisce la concorrenza, tutelando i consumatori.

D'altro canto, è evidente come il perseguimento dei suddetti obiettivi sia reso ancora più impellente dalla pesante crisi economico - finanziaria in atto a livello mondiale.

Nel corso del 2008, l'azione di sostegno alle imprese è proseguita, con il consolidamento del nuovo sistema normativo introdotto negli anni immediatamente precedenti, ed imperniato più sui finanziamenti agevolati che sui tradizionali contributi a fondo perduto. Agli strumenti esistenti se ne vengono tuttavia aggiungendo di nuovi, focalizzati in modo specifico sull'incentivazione della ricerca e dell'innovazione (sempre più essenziali nella competizione globale), alle quali viene ormai destinata gran parte dei fondi stanziati per lo sviluppo nel bilancio statale.

Sul versante della promozione del nostro sistema produttivo all'estero - che vede in particolare nelle produzioni di eccellenza del *made in Italy*, attaccate dalla concorrenza sleale, un tema centrale nell'attenzione del legislatore - si sono registrate numerose ed importanti novità dell'assetto normativo, le quali dovrebbero favorire una maggiore flessibilità e rapidità dei provvedimenti in materia.

Alla suddetta promozione può essere verosimilmente in parte attribuita la conferma nel 2008 del risultato positivo degli ultimi anni concernente le nostre esportazioni.

Cominciano a manifestarsi i primi effetti positivi delle liberalizzazioni dei mercati operate con i provvedimenti normativi del 2006 e 2007. Al riguardo, tuttavia deve attendersi il compiuto dispiegarsi dell'azione del Garante dei prezzi, nonché l'entrata in vigore della *class action*.

Sviluppo e riequilibrio territoriale

1. Contenuto e finalità della politica di sviluppo e riequilibrio territoriale.
2. Riduzioni apportate al Fondo per le aree sottoutilizzate nell'esercizio 2008.
3. il Quadro finanziario contabile del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione relativo all'esercizio 2008.
4. L'assetto organizzativo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione.
5. La programmazione delle attività ed i più significativi risultati della gestione 2008.

1. Contenuto e finalità della politica di sviluppo e riequilibrio territoriale

La politica pubblica di sviluppo e di riequilibrio delle aree sottoutilizzate trae origine dalla constatazione dell'esistenza di differenti livelli di sviluppo socio economico nei diversi ambiti territoriali di ciascuno Stato membro dell'Unione Europea ed è finalizzata a garantire, attraverso l'utilizzo di risorse specificatamente dedicate ed aggiuntive rispetto a quelle utilizzate con le altre politiche pubbliche, il raggiungimento di omogenei livelli di competitività e la conseguente coesione tra tutti i territori.

Caratteri distintivi dell'intervento sono, dunque, l'intenzionalità dell'obiettivo territoriale e l'aggiuntività[1] delle risorse utilizzate.

A livello comunitario la politica di riequilibrio trova fondamento negli articoli 158-162 della versione consolidata del Trattato istitutivo dell'UE in base ai quali, per rafforzare la coesione economica e sociale al suo interno, la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni ed il ritardo delle Regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali.

A livello nazionale particolare rilievo assume la nuova formulazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione, secondo il quale "per promuovere lo sviluppo economico, la

[1] Il principio di addizionalità è stato da ultimo confermato dall'art. 15 del Regolamento CE 1083/2006 in base al quale per assicurare un reale impatto economico i contributi a carico dei fondi strutturali non devono sostituire le spese pubbliche di ciascuno Stato membro, impegnato a garantire per il periodo di programmazione un adeguato e intenzionale intervento con risorse proprie.

coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni."

La premessa al Quadro Strategico Nazionale per il periodo di programmazione 2007-2013, ribadisce il forte contributo che la politica pubblica per lo sviluppo ed il riequilibrio territoriale, può apportare alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese e alla riduzione della persistente sottoutilizzazione di risorse nel Mezzogiorno, attraverso il miglioramento dei servizi collettivi e delle competenze; una maggiore concorrenza dei mercati dei servizi di pubblica utilità e dei capitali; incentivi appropriati per favorire l'innovazione pubblica e privata.

Relativamente al ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013 i contenuti della politica di riequilibrio sono descritti nel Quadro Strategico Nazionale[2], documento previsto dell'art. 27 del Regolamento CE 1083/2006, che raggruppa tutti gli interventi finalizzati allo sviluppo ed al riequilibrio territoriale, unificando gli obiettivi, le priorità, le regole e l'arco di riferimento settennale, anche relativamente all'utilizzo delle risorse nazionali espressamente dedicate alle predette finalità.

Pur mantenendo netta la distinzione delle risorse, da utilizzare sulla base della loro provenienza, per le finalità di riequilibrio e coesione, il citato documento accentua i momenti di reciproca integrazione attorno a comuni obiettivi di recupero di competitività dell'intero intervento pubblico, attraverso l'unificazione sul piano programmatico e strategico della politica comunitaria regionale e di quella nazionale.

Come evidenziato, nel referto relativo al Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2007, la predisposizione del quadro strategico concernente l'Italia, è avvenuta secondo quanto stabilito nelle linee guida approvate in sede di Conferenza unificata, Stato-Regioni ed Autonomie locali, attraverso un percorso in più fasi volto ad accentuare il coinvolgimento dei diversi soggetti istituzionali e la condivisione delle scelte.

Ciascun ente interessato (Regioni, Province autonome e Amministrazioni centrali dello Stato) ha, inizialmente, predisposto un proprio documento strategico preliminare per il confronto fra i diversi livelli di governo, aperto al contributo delle parti economiche e sociali, conclusosi con la produzione di documenti congiunti. Su questa base si è quindi proceduto alla stesura di una bozza tecnico-amministrativa del Quadro, condivisa dalle parti. A seguito del successivo confronto politico, si è avuta la stesura definitiva del documento, approvato in Conferenza unificata, Stato-Regioni ed Autonomie locali, con intesa del 21 dicembre 2006, e dal CIPE, nella seduta del 22 dicembre 2006. Trasmessa alla Commissione dell'UE, la proposta italiana è stata approvata con decisione del 13 luglio 2007.

Il Quadro finanziario unico contenuto nel citato documento, prevede, nell'arco temporale di riferimento settennale della programmazione, l'utilizzo di risorse pari a 124,7 miliardi di euro, di cui 28,7 miliardi provenienti dai fondi strutturali comunitari[3], 31,6 miliardi a titolo di cofinanziamento nazionale[4] e 64,4 miliardi di risorse aggiuntive necessarie a garantire il

---

[2] Il Quadro strategico nazionale sostituisce Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), documento che nel precedente periodo di programmazione indicava le strategie, le priorità d'azione e le condizioni di attuazione dei programmi finanziati con i fondi strutturali europei nell'ambito dell'obiettivo 1.

[3] Il predetto importo è stato determinato con le decisioni assunte dalla Commissione europea in data 4 agosto 2006 (2006/595/CE) con le quali sono state ripartite tra gli Stati membri distintamente per i diversi progetti le disponibilità complessive assegnate nel bilancio dell'Unione europea alla rubrica "Coesione per la crescita e l'occupazione" pari a circa 308 miliardi.

[4] L'ammontare del cofinanziamento nazionale ammissibile è stato determinato secondo la procedura prevista dagli articoli 152 e 153 del Regolamento generale sui fondi strutturali (Regolamento CE 1083/2006) e puntualmente

principio di addizionalità[5] 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 rodate 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 sottilizzate 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 64.379[6] 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 stanziate 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 stanziate nel Fondo per le aree sottoutilizzate, già quantificato in diminuzione dal CIPE, tenendo conto dei tagli apportati con la legge finanziaria per il 2007[9], 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

(milioni)

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

(milioni)

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 interventi[11], 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

(milioni)

	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

(milioni)

	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 preallocazioni[12] 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 CIPE[13] secondo il seguente schema:

- 4 miliardi di euro in favore del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione[14];
- 12,356 miliardi di euro al Fondo infrastrutture[15];
- 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 addizionalità[16] delle risorse comunitarie finalizzate alle politiche di sviluppo regionale[17].

---

[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 stanziate 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 contribuiti 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 sottilizzate 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 28[18].

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 28[19].

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 4,543[20] miliardi di euro[21], hanno subito in corso di esercizio 2008 tagli e riduzioni per un totale di 1,423 miliardi[22].

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 segnala 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 trasferita[23].

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

(valori assoluti)

Beneficiario	
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

(in euro)

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 stanziate 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 2007[25], 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 sopraintendere 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 sula 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 controllo[26], 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 redazione 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.

Per una più compiuta analisi delle criticità e delle problematiche relative all'attuazione della politica pubblica per lo sviluppo ed il riequilibrio territoriale, che utilizza le risorse comunitarie finalizzate agli obiettivi 1, 2 gestite attraverso gli specifici fondi di rotazione e quelle stanziate in bilancio nel Fondo per le aree sottoutilizzate, necessarie per garantire il principio di addizionalità, si rinvia alle considerazioni svolte dalla Sezione di controllo affari comunitari ed internazionali con la delibera n. 2 del 2009 depositata in data 27 febbraio 2009.

Relativamente alla programmazione 2000-2006, con riferimento all'obiettivo 1[27], la Sezione ha preliminarmente sottolineato l'importanza del Quadro Finanziario Unico (QFU). introdotto a partire dal 1999 nei documenti programmatici nazionali, come strumento di programmazione e verifica, diretto a sostenere gli impegni di dimensione e orientamento territoriale della spesa pubblica complessiva in conto capitale, per la valutazione della capacità di attuare gli impegni programmatici, specialmente in ordine alla spesa in conto capitale per il Mezzogiorno, cui è collegata la verifica del rispetto del principio di addizionalità delle risorse comunitarie destinate a scopi strutturali. Nonostante quanto sopra, nel periodo di programmazione 2000-2006, varie cause hanno ostacolato la realizzazione di una completa aggiuntività della politica di coesione comunitaria nelle Regioni dell'Obiettivo 1, con conseguente necessità di ricorso alla rinegoziazione dei relativi obblighi durante la revisione di metà periodo del QCS. Con riferimento al quadro finanziario in termini d'impegni.

La Sezione ha sottolineato, il frequente ricorso al cosiddetto *over booking* cioè, alla assunzione di impegni di importo complessivo superiore alle disponibilità assegnate (11 per cento), al fine di precostituire la possibilità di sostituire progetti con difficoltà attuative o affetti da irregolarità con altri esenti da tali carenze.

Frequente anche il ricorso ai cosiddetti progetti coerenti, imputati in sede di rendicontazione alla programmazione comunitaria ma, originariamente finanziati con risorse nazionali. Tale fenomeno, che in teoria dovrebbe liberare risorse nazionali per un corrispondente ammontare da reimpiegare nelle finalità di sviluppo e riequilibrio, rischia di venire impropriamente utilizzato per sopperire ai tagli apportati al Fondo per le aree sottoutilizzate, in relazione a progetti già in fase di avanzamento.

In sede di consuntivo dell'esercizio 2007, l'ammontare dei disimpegni automatici si è attestato su un valore di gran lunga minore di quello paventato (36 milioni di euro pari a circa l'1 per cento degli importi assegnati nel 2005, a fronte di una previsione di 64 milioni). Per il 2007 le ipotesi di disimpegno ancora da accertare definitivamente, con riferimento alle

---

[27]L'Obiettivo 1 riguarda le Regioni il cui prodotto interno lordo (Pil) "pro-capite", misurato sulla base degli "standard" del potere d'acquisto e calcolato secondo i dati comunitari disponibili degli ultimi tre anni, disponibili al 26 marzo 1999, è inferiore al 75 per cento della media della Comunità.
Relativamente all'Italia, esso interessa le aree del Mezzogiorno, delle quali è diretto a promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale, incidendo in modo armonioso, equilibrato e duraturo sulla crescita economica nonché incrementando la competitività di lungo periodo attraverso l'accesso pieno e libero al lavoro, la tutela del patrimonio ambientale e le politiche per le pari opportunità.
Per tali fini, è prevista la partecipazione dei quattro Fondi strutturali (FESR, FSE, FEAOG-O e SFOP), che viene definita con un Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) costituente il documento programmatorio approvato dalla Commissione d'intesa con le competenti Autorità del nostro Paese e contenente la strategia e le priorità d'azione, i relativi obiettivi specifici e le corrispondenti risorse finanziarie comunitarie e nazionali.
Le tematiche inserite nel QCS Obiettivo 1 sono articolate in sei Assi prioritari: Risorse naturali, Risorse culturali, Risorse umane, Sistemi locali di sviluppo, Città, Reti e nodi di servizio. Ciascuno di essi è formulato sulla base di cinque aspetti fondamentali: analisi dei bisogni e delle priorità, strategia, quantificazione degli obiettivi, linee di intervento, criteri e indirizzi per l'attuazione.
Il QCS Obiettivo 1 viene attuato per mezzo di sette Programmi operativi regionali (POR), di cui sono responsabili le Amministrazioni delle Regioni interessate, e di sette Programmi operativi nazionali (PON), gestiti dalle Amministrazioni centrali competenti.

assegnazioni del 2005, risulterebbero di 17,8 milioni di euro, pari allo 0,5 per cento delle assegnazioni.

Il grado di realizzazione dei progetti al 31 dicembre 2007 risulta pari al 108,4 per cento, con solo 5 casi al disotto del 100 per cento.

Complessivamente per l'intero periodo di programmazione, la perdita di risorse per mancata tempestività negli impegni ammonta a 74 milioni di euro (7,34 per cento delle assegnazioni complessive).

Considerazioni analoghe riguardano il consuntivo di programmi inseriti nell'obiettivo 2[28], con una percentuale di impegni pari al 112 per cento ed una crescita percentuale nel 2007 pari al 16,7 punti.

In termini di pagamento la percentuale raggiunta risulta complessivamente superiore al 100 per cento, con conseguente mancata applicazione della regola sul disimpegno automatico.

[28] Nell'ambito della programmazione 2000-2006, l'Obiettivo 2 è incentrato sulla riconversione economica e riguarda zone (aree urbane in difficoltà, zone in crisi dipendenti dalla pesca e zone in riconversione fortemente dipendenti dai servizi) caratterizzate dallo stesso problema di mancanza di diversificazione economica.
Il Regolamento (CE) n. 1260/1999 (art. 29 comma 3 lett. b) individua per l'Obiettivo 2 un tasso massimo di partecipazione comunitaria pari al 50 per cento del costo totale ammissibile e, almeno, al 25 per cento delle spese pubbliche ammissibili.
I Fondi che, secondo quanto previsto all'art. 2 del citato Regolamento, contribuiscono al conseguimento dell'Obiettivo 2 sono il FESR, per il finanziamento di progetti tesi a promuovere la crescita sociale ed economica delle aree in ritardo di sviluppo, ed il FSE, finalizzato alla prevenzione ed alla lotta contro la disoccupazione attraverso agevolazioni per lo sviluppo delle risorse umane e l'integrazione sociale nel mercato del lavoro.
Ciò premesso, devesi precisare che le Regioni italiane dell'Obiettivo 2 beneficiano essenzialmente della sola contribuzione comunitaria a carico del FESR, godendo, solo a titolo di ricaduta, degli effetti dei progetti finanziati dal FSE amministrati dalle Autorità di gestione competenti per l'Obiettivo 3. In altri termini, nella programmazione Obiettivo 3, ciascuna Regione riserva una percentuale del totale programmato agli interventi a favore della formazione e dell'occupazione nell'ambito delle zone Obiettivo 2, percentuale che varia da Regione a Regione in funzione delle differenze che caratterizzano i mercati del lavoro regionali, con riferimento alla variabile disoccupazione.

Energia

1. Considerazioni generali.
2. Missione e programmi: *2.1. Analisi finanziaria; 2.2. La liberalizzazione dei servizi; 2.3. Lo sviluppo del sistema energetico; 2.4. L'incremento delle fonti rinnovabili.*
3. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

Nella politica energetica sono ricomprese le attività corrispondenti alla missione n. 10, svolte a livello centrale dal Ministero dello sviluppo economico (MISE).

Lo scenario europeo e mondiale continua a presentare, nel settore energetico, i problemi di fondo già evidenziati nelle ultime relazioni della Corte: volatilità del mercato degli idrocarburi, crescita esponenziale della domanda di energia dovuta al tumultuoso sviluppo di taluni Paesi emergenti e - per quanto riguarda l'Europa - incidenza, in particolare, della situazione politica ed economica della Russia sulle essenziali importazioni di petrolio e gas da quest'ultimo Paese.

D'altra parte, se i prezzi del petrolio, dopo la brusca impennata registrata per gran parte del 2008, sono tornati a livelli precedenti il *trend* di ascesa degli ultimi anni, questo aspetto positivo appare ampiamente compensato dalla pesante crisi economico - finanziaria a livello mondiale in pieno svolgimento.

In ogni caso, la situazione dell'Italia resta sfavorevole, attesa la preminente utilizzazione (per oltre l'80 per cento del fabbisogno nazionale) di energia tratta da fonti esauribili, oltre alla pesante dipendenza dalle importazioni.

In quest'ottica, non possono che essere confermate le linee di indirizzo comunitario in materia, che indicano agli Stati membri la via del rafforzamento del mercato interno dell'energia, del potenziamento delle reti di trasporto transfrontaliero, oltre al consolidamento del regime concorrenziale, per evitare abusi nella determinazione dei prezzi a danno dei consumatori. Al riguardo, vanno ricordate le direttive 2001/77/CE (adozione di misure appropriate per aumentare la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, con fissazione per l'Italia dell'obiettivo del 25 per cento della produzione totale entro il 2010) e 2006/32/CE, relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e dei servizi energetici.

Il Consiglio europeo del 27 marzo 2007, recependo una proposta della Commissione, ha impegnato i Paesi membri dell'Unione a realizzare entro il 2020 almeno il 20 per cento dei consumi totali di energia da fonti rinnovabili.

Nel corso del 2008, sono poi stati approvati a livello comunitario due "pacchetti" di importanti misure in campo energetico, uno relativo al mercato interno e l'altro in materia di relazioni clima-energia.

Con il primo è stato definito il futuro assetto europeo dei mercati di elettricità e gas; con il secondo, sono stati ripartiti e specificati gli obblighi relativi al contenimento delle emissioni di CO2 e gli obiettivi di aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili.

Il "pacchetto" riguardante il mercato interno (che prevede, tra l'altro, la istituzione di una Agenzia europea per la cooperazione dei regolatori nazionali ed un meccanismo di coordinamento fra i gestori delle reti di elettricità e gas) è attualmente in fase di co-decisione fra il Consiglio ed il Parlamento europeo.

Per quanto riguarda il secondo, il negoziato condotto dall'Italia - con l'apporto del Ministero - è stato particolarmente laborioso, per raggiungere un giusto equilibrio tra il raggiungimento degli obiettivi comunitari e la preservazione della competitività del nostro sistema produttivo.

Sono attualmente previsti gli obiettivi del raggiungimento, entro il 2020, della quota del 17 per cento tratta da fonti rinnovabili sul consumo totale di energia, nonché la riduzione del 13 per cento delle emissioni di CO2 rispetto al 2005.

Le succennate difficoltà del quadro internazionale - e gli ulteriori fattori negativi caratterizzanti la situazione italiana - sono tenute presenti nella direttiva del Ministro dello sviluppo economico per il 2008, in cui è richiamata la necessità di adottare una politica energetica che - tenendo conto delle inevitabili ricadute ambientali dell'aumento generale dei consumi di energia - sia volta al consolidamento della sicurezza degli approvvigionamenti ed alla riduzione dei costi, anche e soprattutto promuovendo un approccio integrato a livello europeo nei confronti dei Paesi produttori e di quelli sul cui territorio si svolge il transito.

Nel contempo, viene preconizzato l'incremento sempre maggiore del ricorso alle fonti rinnovabili ed alla ricerca tecnologica in materia, inclusa quella relativa al nucleare.

D'altro canto, viene constatato come l'apertura del mercato interno dell'elettricità e del gas (attuata negli ultimi anni anche su impulso della normativa comunitaria, e di cui le precedenti relazioni della Corte hanno dato conto), non possa ancora dirsi conclusa, per la permanenza di nodi da sciogliere in materia di concorrenza.

La missione n. 10 è articolata in tre programmi, 1) Gestione e risorse energetiche, regolamentazione generale ed autorizzazioni nel settore energetico, 2) Utilizzo razionale ed efficiente dell'energia e regolamentazione del settore minerario, 3) Sicurezza e compatibilità ambientale dell'uso delle fonti energetiche, ivi compresi gli usi non energetici del nucleare. Tutti i detti programmi sono esaminati nella relazione, con riguardo agli obiettivi più significativi con gli stessi perseguiti.

2. Missione e programmi

2.1. Analisi finanziaria

Come già osservato in altra parte della Relazione, l'analisi del Rendiconto generale ai fini della parifica compiuta dalla Corte nel 2007 era già strutturata secondo la nuova classificazione del bilancio par missioni e programmi.

Conseguentemente, le attività riconducibili alla politica energetica sono state esaminate, nella precedente relazione, in un capitolo a sé stante, senza diretto riferimento all'assetto organizzativo del MISE (nel cui contesto esse fanno peraltro capo all'omonimo Dipartimento).

Questo consente di effettuare nella presente sede, riproponendosi evidentemente i criteri utilizzati nel passato esercizio, (anche) comparazioni basate sulla successione storica dei dati.

Per contro, atteso che sia il bilancio di previsione sia il consuntivo delle Amministrazioni statali centrali continuano comunque a fare riferimento all'assetto per Ministeri, talune osservazioni attinenti all'*audit* finanziario-contabile, le quali attengono appunto a quest'ultima dimensione gestionale, sono riportate nella premessa generale del capitolo dedicato allo sviluppo, nel quale vengono trattate le altre missioni svolte dal MISE.

La tavola n. 1 illustra i principali aspetti finanziari della gestione della missione in questione, con riferimento agli ultimi due esercizi.

Tavola 1

Esercizio finanziario 2008

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Gestione risorse energetiche, regolamentazione generale ed autorizzazioni nel settore energetico	funzionamento	1.615	8.386	14,3	13,3	8.132	8.658	6.670	2.433
	interventi	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0
	investimenti	51.259	50.071	85,7	79,6	998	50.302	173	51.097
	oneri comuni	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0
	Totale	**52.874**	**58.457**	**100,0**	92,9	**9.130**	**58.960**	**6.843**	**53.530**
Utilizzo razionale ed efficiente dell'energia e regolamentazione del settore minerario	funzionamento	2.094	3.761	98,4	6,0	2.414	4.383	2.329	116
	interventi	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0
	investimenti	1.495	62	1,6	0,1	12	1.062	269	1.273
	oneri comuni	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0
	Totale	**3.589**	**3.823**	**100,0**	6,1	**2.426**	**5.445**	**2.598**	**1.389**
Sicurezza e compatibilità ambientale dell'uso delle fonti energetiche, ivi compresi gli usi non energetici del nucleare	funzionamento	69	300	46,3	0,5	345	370	1.003	1
	interventi	556	343	52,9	0,5	294	343	257	546
	investimenti	0	5	0,8	0,0	1	5	1	3
	Totale	**625**	**648**	**100,0**	1,0	**640**	**718**	**1.261**	**550**
Spese missione		**57.088**	**62.928**		**100**	**12.196**	**65.123**	**10.702**	**55.469**

Esercizio finanziario 2007

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Gestione risorse energetiche, regolamentazione generale ed autorizzazioni nel settore energetico	funzionamento	918	7.986	13,6	7,2	5.548	5.797	5.613	848
	interventi	0	0	0	0,0	0	0	0	0
	investimenti	81	50.582	86,4	45,9	143	50.086	46	50.598
	oneri comuni	0	0	0	0,0	0	0	0	
	Totale	**999**	**58.568**	**100**	**53,1**	**5.691**	**55.883**	**5.659**	**51.446**
Utilizzo razionale ed efficiente dell'energia e regolamentazione del settore minerario	funzionamento	3.948	6.009	91,3	5,4	4.420	6.633	4.464	2.457
	interventi	0	62	0,9	0,1	62	62	62	0
	investimenti	4.353	508	7,7	0,5	3.125	2.075	638	2.007
	oneri comuni	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0
	Totale	**8.301**	**6.579**	**100**	**6,0**	**7.607**	**8.770**	**5.164**	**4.464**
Sicurezza e compatibilità ambientale dell'uso delle fonti energetiche, ivi compresi gli usi non energetici del nucleare	funzionamento	36	473	1,0	0,4	348	364	348	35
	interventi	22.593	44.648	98,9	40,5	38.928	44.648	27.458	34.025
	investimenti	5	37	0,1	0,0	9	5	3	38
	Totale	**22.634**	**45.158**	**100**	**40,9**	**39.285**	**45.017**	**27.809**	**34.098**
Spese missione		**31.934**	**110.305**		**100**	**52.583**	**109.670**	**38.632**	**90.008**

In linea generale, merita rilevare come gli importi finanziari relativi alla missione energia non assumano particolare rilevanza con riferimento al complesso degli stanziamenti interessanti il MISE, ammontando a circa un decimo di questi ultimi.

Ciò, peraltro, non vuol dire che le funzioni svolte dall'Amministrazione nella materia *de qua* (di per sé rivestente capitale importanza per il sistema produttivo, ma anche per la soddisfazione di bisogni primari dei cittadini) siano di carattere secondario.

Al contrario, il Ministero ricopre un ruolo centrale, ma le sue attività, in materia, si sostanziano essenzialmente nella regolazione, oltre al coordinamento, impulso e monitoraggio dell'azione di altri soggetti (basti pensare alla competenza, demandata al Ministro dello sviluppo economico dal DL n.112/2008, di definire la strategia energetica nazionale, di cui è detto più avanti).

I risultati della gestione finanziaria relativa all'esercizio 2007 evidenziavano un forte accumulo di residui (passati da poco meno di 40 miliardi di euro a circa 90). Su tale situazione ha inciso la disposizione dell'art. 3, comma 36, della legge finanziaria 2008 (legge n. 244/2007), che ha ridotto da sette a tre anni il limite di permanenza in bilancio dei residui in conto capitale. Tuttavia, l'importo dei residui dell'esercizio 2008, ascendente a circa 47 miliardi, permane cospicuo, in relazione a quello complessivo degli stanziamenti (circa 63 miliardi), i quali a loro volta appaiono sensibilmente diminuiti rispetto al 2007, quando ammontavano a 110 miliardi.

Tale riduzione ha riguardato i programmi "Utilizzo razionale ed efficiente dell'energia e regolamentazione del settore minerario" e (soprattutto) "Sicurezza e compatibilità ambientale dell'uso delle fonti energetiche, ivi compresi gli usi non energetici del nucleare".

Gli impegni ed i pagamenti appaiono diminuiti in proporzione maggiore degli stanziamenti, essendo passati, rispettivamente, da circa 52 miliardi di euro ad 11, e da 38 miliardi a 10, questi ultimi verosimilmente imputabili in gran parte ai residui, scesi da 57 a circa 47 miliardi.

Gli stanziamenti sul bilancio del MISE, pertinenti al Dipartimento per l'energia (attraverso i quali viene svolta la missione n. 10 - energia e diversificazione delle fonti energetiche) sono stati interessati dagli accantonamenti effettuati in maniera lineare di cui all'art. 1, comma 507, della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), nonché da quelli di cui al comma 762 dello stesso articolo, relativi ai fondi per il TFR, per gli importi, rispettivamente, di euro 223.931 ed euro 7.500.000.

In ordine al programma n. 1 (Gestione delle risorse energetiche, regolamentazione generale ed autorizzazioni nel settore energetico) va in particolare osservato come la legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007) avesse istituito nel bilancio di previsione del MISE un fondo per misure di compensazione a favore di Regioni ed Enti locali interessati dalla realizzazioni di nuove infrastrutture energetiche di rilevanza nazionale nonché per interventi di riduzione dei costi della fornitura elettrica per finalità sociali.

Detto fondo doveva essere alimentato dal maggior gettito fiscale derivante dall'incidenza dell'IVA sui prezzi di carburanti e combustibili di origine petrolifera rispetto al valore di riferimento previsto nel Dpef 2007-2011, nel limite di 100 milioni di euro annui.

La dotazione iniziale era stabilita, per il triennio 2007-2009, in 50 milioni di euro annui.

Tuttavia, la gestione del fondo in questione non risulta ancora iniziata; allo stanziamento di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008 sul relativo capitolo n. 7655 (ricompreso nel ricordato programma n. 1) non fanno infatti riscontro né impegni né pagamenti.

La presenza dei suddetti stanziamenti, peraltro, giustifica la preminenza delle risorse finanziarie relative al programma 1 rispetto agli altri in cui si articola la missione n. 10.

2.2. La liberalizzazione dei servizi

La liberalizzazione dei servizi rappresenta uno degli obiettivi principali della politica energetica, atteso che attraverso l'apertura alla concorrenza in questa materia si contribuisce, da un lato, alla sicurezza dell'approvvigionamento del nostro Paese (tema sempre attuale, data la situazione particolarmente sfavorita in cui esso versa, come si è detto), dall'altro si realizza la tutela dei consumatori, mediante il monitoraggio dei relativi prezzi.

Va al riguardo menzionato il Tavolo permanente di confronto con operatori e categorie interessati aperto dall'Amministrazione in ordine ai prezzi del prodotti petroliferi, nell'ambito del quale è stata in particolare incentivata la messa in atto del recente provvedimento legislativo che - nel contesto delle liberalizzazioni di taluni settori economici - è intervenuto per favorire la concorrenza in materia di distributori di carburante.

I principali problemi riguardano tuttavia i settori dell'elettricità e del gas.

La relativa disciplina introdotta nel nostro ordinamento negli ultimi anni - di cui si è fatto cenno nelle passate relazioni - ha sostanziato l'attuazione delle direttive comunitarie n. 96/92CE e n. 2003/54/CE, le quali hanno appunto tracciato i principi relativi alla liberalizzazione dei mercati energetici, propedeutica all'apertura generale degli stessi a tutti gli utenti, avvenuta nel luglio 2007.

Secondo detti principi, l'importazione, e vendita di energia erano considerate libere, al

contrario della trasmissione e distribuzione, da svolgersi in regime di concessione. I due momenti vanno separati sotto il profilo della titolarità e della relativa organizzazione di mezzi.

Sul versante dei consumatori, il processo di apertura dei mercati doveva condurre, entro il citato termine del luglio 2007, all'attribuzione a tutti gli utenti della facoltà di scegliere il proprio fornitore.

Il nostro sistema giuridico si è adeguato a queste linee direttrici attraverso una serie di provvedimenti normativi: dapprima il d. lgs. n. 79 del 1999, seguito dal d.lgs. n. 164/2000, dalla legge n. 239/2004, ed infine dal DL n. 73 del 18 giugno 2007, convertito con legge n. 125/2007.

In forza delle suddette norme, nel settore dell'elettricità le attività di trasmissione e dispacciamento sono svolte da un soggetto, il "Gestore della rete di trasmissione nazionale S.p.A." (denominazione mutata dal 1 ottobre 2006, in "Gestore dei Servizi Elettrici GSE S.p.A."), che agisce in regime di concessione, oltre ad assicurare - attraverso una società per azioni appositamente costituita che agisce quale "Acquirente Unico" - la fornitura dell'energia necessaria ai clienti che non optino per il libero mercato.

Con dPCM dell'11 maggio 2004 veniva stabilita l'unificazione della proprietà della rete di trasmissione nazionale (già nella quasi titolarità spettante a Terna S.p.A., fino ad allora controllata dall'ENEL) con le funzioni di gestione della rete stessa, tutte attribuite alla stessa Terna, che assumeva così la funzione di gestore.

Nel settore del gas, è stata sancita la libertà dell'importazione, esportazione, trasporto, dispacciamento e vendita, mentre la distribuzione, qualificata attività di servizio pubblico, viene svolta in regime di concessione.

Norme particolarmente rilevanti sono contenute nel ricordato DL n. 73/2007, il quale ha disposto che l'attività di distribuzione di energia elettrica venga svolta in regime di separazione societaria rispetto a quella di vendita, come pure lo stoccaggio del gas.

Inoltre, per i clienti finali domestici che non abbiano optato per il mercato libero dell'energia elettrica (pur essendo stata aperta a tutti tale scelta proprio dallo stesso DL in questione) è previsto che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Autorità) indichi condizioni "standard" di erogazione del servizio, e definisca periodicamente prezzi di riferimento. Tale incombenza è demandata all'Autorità altresì per i prezzi delle forniture di gas a clienti domestici. Le imprese di distribuzione sono obbligate ad includere tra le proprie offerte anche le condizioni indicate dall'Autorità.

Come si vede, il complesso sistema sommariamente descritto prevede, accanto ai generali compiti di regolazione del MISE, un rilevante ruolo dell'Autorità, alla quale viene inoltre demandato il monitoraggio dei prezzi.

Per quanto riguarda il Ministero, va in particolare segnalato il d.m. 18 dicembre 2007, con cui sono stati definiti i criteri di assegnazione dei diritti di utilizzo della capacità di trasporto di energia elettrica sulle interconnessioni di rete tra l'Italia ed altri Paesi.

Per quanto riguarda l'Autorità, appare intuitiva l'importanza della ricordata funzione, dalla stessa svolta, di fissazione dei prezzi "standard" per gli utenti che non sono entrati nel mercato libero, prezzi che vengono trimestralmente aggiornati, in considerazione delle variazioni dei costi.

I compiti dell'Autorità sono stati da ultimo ulteriormente incrementati dal DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla legge n. 2/2009. Detta norma, all'art. 3, comma 8, stabilisce infatti che essa effettui un particolare monitoraggio sull'andamento dei prezzi nel

mercato interno, relativi alla fornitura di gas ed elettricità, tenuto conto dell'intervenuta diminuzione dei prezzi petroliferi.

Lo stesso DL n. 185 contiene specifiche disposizioni in ordine al riconoscimento di tariffe agevolate (c.d. "tariffa sociale") nei confronti di fasce svantaggiate di utenti, già previsto dal d.m. in data 28 dicembre 2007, con cui era stata introdotta una compensazione per le spese relative alla fornitura di energia elettrica in favore di soggetti disagiati (ISEE inferiore a 7.500 euro annui), e in gravi condizioni di salute.

L'art. 3, comma 8, del ripetuto DL stabilisce la concessione della tariffa sociale ai clienti domestici presso i quali siano presenti persone gravemente malate, nonché l'estensione del regime di favore alla fornitura di gas (con inclusione in quest'ultima fattispecie anche dei nuclei familiari con almeno quattro figli a carico ed ISEE inferiore a 20.000 euro).

Peraltro, va in generale osservato che l'assetto attuale del mercato dell'energia elettrica e, soprattutto, di quello del gas nel nostro Paese non appaiono tali da consentire un'adeguata concorrenza dei fornitori, con inevitabili ripercussioni negative sui prezzi finali.

In ordine al mercato elettrico, risulta - come messo in evidenza dall'Autorità - che in particolare in Sicilia (regione, inoltre, carente nella connessione con il resto del territorio nazionale) e in Sardegna si registri la presenza, rispettivamente, di due operatori in grado di dominare il mercato, grazie al fatto che la loro capacità produttiva è indispensabile al raggiungimento della quantità di energia indispensabile per soddisfare il fabbisogno annuo.

A ciò si aggiunge il fatto che l'acquisizione di energia da parte del Gestore della rete, attraverso l'Acquirente Unico (secondo il sistema descritto più sopra) si svolge attualmente acquistando l'elettricità, a fronte della necessità, a prezzi via via più elevati, stabiliti dai fornitori interpellati.

Conseguentemente, in occasione del rallentamento della produzione di impianti situati in Sicilia, si sono di recente verificati improvvisi e rilevantissimi aumenti del prezzo dell'energia ivi prodotta, necessaria per raggiungere il fabbisogno dell'isola.

Al riguardo, è stata disposta un'indagine conoscitiva dell'Autorità.

E' ora intervenuto il succitato DL n. 185/2009, il quale (art. 3, comma 9-bis) prevede l'adozione di linee direttrici in materia, sentita l'Autorità, da parte del Ministro dello sviluppo economico, il quale dovrà applicare in particolare i seguenti principi: istituzione di un mercato infragiornaliero dell'energia elettrica a negoziazione continua, gestione del mercato dei servizi di dispacciamento da parte del concessionario del servizio di trasmissione e dispacciamento ed integrazione di tale mercato con quello infragiornaliero dell'energia, obbligo dei soggetti che dispongono di impianti essenziali per il fabbisogno, individuati dall'Autorità, di presentare offerte sul mercato alle condizioni fissate dalla stessa.

Ancora più problematica è la situazione del mercato del gas, caratterizzato (come sottolineato dal Presidente dell'Autorità in una recentissima audizione parlamentare) dalla posizione di un operatore, l'ENI, che controlla, direttamente o indirettamente l'utilizzo delle infrastrutture esistenti, nonché larga parte delle importazioni, influenzando in modo rilevante i prezzi finali.

Tenuto conto di quanto sopra, negli ultimi mesi la Commissione europea ha formalizzato nei confronti dell'ENI una contestazione relativa all'abuso di posizione dominante, con riferimento alla gestione del gasdotto austriaco TAG, che convoglia il gas dalla Siberia all'Italia, attraverso Ucraina, Slovacchia e Austria.

A parte i benefici effetti che potranno in prospettiva discendere dall'incremento delle

infrastrutture (il tema dei rigassificatori è trattato nel paragrafo seguente), le indicazioni dell'Autorità vanno nel senso di preconizzare l'obbligo per l'operatore dominante di offrire in vendita annualmente, a condizioni dalla stessa fissate, quantità di gas sufficienti - tenuto conto del rapporto tra domanda e offerta residua - a determinare prezzi concorrenziali.

2.3. Lo sviluppo del sistema energetico

L'esigenza di assicurare l'approvvigionamento di energia permane quale obiettivo primario della missione in oggetto, in vista del soddisfacimento, oltre e prima che delle esigenze della produzione, dei bisogni primari del Paese in questo campo. L'impellenza del tema ha trovato conferma nei fatti, in particolare negli ultimi anni, a causa dell'aumentata incertezza dello scenario internazionale, afferente i Paesi produttori e quelli il cui territorio è interessato dal transito, in particolare del gas.

Il problema è ancora più acuto per il nostro Paese, com'è noto dipendente dalle importazioni per la gran parte dell'energia necessaria.

La via obbligata passa, da un canto, per il potenziamento delle infrastrutture destinate alla produzione ed al trasporto energetico, dall'altro per il perfezionamento di accordi internazionali, soprattutto a livello intergovernativo, volti a consolidare ed incrementare il livello delle forniture dall'estero.

Il perseguimento di tali fini va di pari passo con la liberalizzazione dei mercati energetici, propiziandone l'ulteriore apertura, e ricevendo a sua volta impulso dall'incremento della concorrenza nel settore.

L'articolo 7 del DL n. 112/2008 come convertito, prevede che il Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dello sviluppo economico definisca la strategia energetica nazionale, indicando le priorità per il breve e lungo periodo, nonché gli obiettivi relativi alla diversificazione delle fonti di energia e delle aree di approvvigionamento, il miglioramento della competitività del sistema energetico nazionale e lo sviluppo delle infrastrutture, la promozione delle fonti rinnovabili e la realizzazione di centrali nucleari.

Fanno altresì parte della strategia, nel quadro della sostenibilità ambientale, la promozione della ricerca sul nucleare e l'incremento degli investimenti in ricerca e sviluppo nel settore.

Al riguardo, vanno registrate nel 2008 per il settore dell'elettricità iniziative volte al potenziamento delle importazioni. Sono state rilasciate dal Ministero le autorizzazioni di tre linee proposte da soggetti privati, due con la Svizzera ed una con l'Albania.

Con d.m. in data 11 dicembre 2008 sono state disposte le relative modalità.

E' stato avviato un accordo che prevede l'elaborazione di uno studio di fattibilità dell'interconnessione elettrica tra l'Italia e la Tunisia, in funzione della realizzazione di una centrale elettrica in Tunisia per l'esportazione di energia verso l'Italia.

La società TERNA, responsabile del sistema di trasmissione elettrico nazionale, ha dal canto suo concluso accordi con la Slovenia e l'Albania, in vista dello stabilimento dell'interconnessione elettrica di questi Paesi con l'Italia.

E' in fase di attuazione uno studio di fattibilità (finanziato mediante la legge n. 273/2002, "Interventi in materia di potenziamento e realizzazione di infrastrutture internazionali di approvvigionamento nel settore energetico"), relativo alla realizzazione di un elettrodotto dall'Algeria all'Italia, prevista dai protocolli di cooperazione energetica firmati dai due Paesi.

A livello comunitario, l'Amministrazione ha partecipato ai negoziati prodromici all'approvazione del cosiddetto "terzo pacchetto mercato interno", con cui è stato prefigurato il futuro assetto concorrenziale dei mercati dell'elettricità e del gas sul piano europeo, mediante l'istituzione di un organismo di coordinamento delle autorità regolatrici e dei gestori delle reti.

I problemi legati all'approvvigionamento energetico riguardano, com'è chiaro, anche il settore del gas, dove anzi si manifestano con evidenza ancora maggiore, attesa la peculiare situazione di questo mercato, di cui s'è detto più sopra.

Nel corso del 2008 è stato avviato il processo autorizzativo del gasdotto "Galsi", che dovrebbe convogliare il gas dall'Algeria attraverso la Corsica, mantenendo contatti con i Governi algerino e francese, in coordinamento con le Regioni Sardegna e Toscana, interessate per quanto riguarda il territorio nazionale.

E' stato altresì avviato il procedimento relativo al gasdotto "Poseidon" - mediante il quale sarà realizzata la connessione delle reti di trasporto di Grecia e Italia - attraverso la predisposizione e negoziazione di un accordo quadrilaterale con i Paesi interessati (Azerbaijan, Turchia e Grecia).

In vista del potenziamento delle capacità di stoccaggio di gas a livello nazionale, l'Amministrazione ha completato la selezione delle istanze di utilizzazione a tal fine di giacimenti esauriti, per le quali è stata avviata la procedura relativa alla concessione della VIA (Valutazione di Impatto Ambientale).

Al riguardo, va ancora ricordato che sono in corso le prove di estrazione da un giacimento di metano scoperto nel canale di Sicilia, la cui produzione appare molto promettente.

Con d.m. in data 30 ottobre 2008, sono state ampliate le zone marine aperte alla ricerca e coltivazione di idrocarburi sia nel mar Ionio che nello stretto di Sicilia.

Come già osservato nella precedente relazione, numerosi sono i casi di procedimenti autorizzatori relativi alla installazione di terminali di rigassificazione (il cui incremento varrebbe senza dubbio ad attenuare, se non ovviare, i problemi dell'approvvigionamento nazionale), in ordine ai quali si sono registrate difficoltà legate alla valutazione dell'impatto ambientale.

Nel rispetto della normativa comunitaria concernente la valutazione dell'impatto ambientale dei progetti per la realizzazione di determinate opere ed impianti (direttive nn. 37/85/CEE, 92/43/CEE e 97/11/CEE), è stata emanata in materia la legge n. 349/1996, sostituita successivamente dal d.lgs. n.152/2006, come da ultimo modificato dal d. lgs. n.4/2008.

Il principio generale sancito dalle suddette disposizioni è quello secondo cui la competenza per la VIA spetta nei casi in questione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, salva quella residuale delle Regioni (le quali tuttavia, atteso che la materia energetica è inserita tra quelle a competenza concorrente a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, devono comunque esprimere il loro avviso sulla realizzazione delle opere in questione).

Va ancora ricordato che il d. lgs. 18 febbraio 2005 n. 59, attuativo della direttiva n. 96/61/CE, ha introdotto la previsione, per l'esercizio di varie attività nel campo dell'energia, dell'Autorizzazione Integrale Ambientale (AIA), più complessa rispetto alla succitata VIA, secondo la cennata ripartizione delle competenze.

Rispetto alla situazione descritta in occasione della relazione sull'ultimo esercizio, deve registrarsi qualche progresso.

Il terminale di Porto Empedocle (attraverso il quale è possibile far passare circa 8 milioni

di metri cubi annui), ha infatti ricevuto il parere favorevole della Commissione VIA presso il Ministero dell'ambiente, dopo quello della conferenza dei servizi degli Enti interessati. E' invece già entrato in funzione il teminale di Porto Levante, primo rigassificatore posto in mare aperto.

Ultimo tema, ma evidentemente non meno importante, atteso che esso potrebbe contribuire notevolmente alla soluzione dei problemi endemici dell'approvvigionamento energetico, è quello dell'inserimento nella strategia energetica nazionale dello sviluppo del nucleare.

Tuttavia, si tratta ancora di un discorso in prospettiva, introdotto dal più volte citato DL n. 112/2008, il quale appunto (art. 7, comma 1, lettere d) e d-*bis*)) elenca tra gli obiettivi della suddetta strategia la realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare, nonché la promozione della ricerca sul nucleare di quarta generazione o da fusione.

Allo stato attuale, va registrata la conclusione, nel febbraio 2009, di un protocollo di accordo con la Francia in materia di cooperazione nel settore dell'energia nucleare.

Il protocollo definisce le aree di collaborazione tra i due Paesi, specifica le diverse forme di cooperazione possibili e sancisce il principio della concertazione continua in materia.

E' in particolare prevista la collaborazione tra le rispettive Autorità nazionali, le imprese elettriche, oltre a partenariati industriali, anche in tema di ricerca e sviluppo.

A seguito della stipula del Protocollo, ENEL e l'omologa EDF hanno sottoscritto due Memorandum d'intesa, con i quali si impegnano, tra l'altro, a sviluppare, costruire e mettere in esercizio almeno quattro unità di generazione, nonché a costituire una *joint-venture* paritetica, responsabile degli studi di fattibilità per la realizzazione delle suddette unità.

2.4. L'incremento delle fonti rinnovabili

L'incentivazione delle fonti rinnovabili rappresenta, come accennato più sopra, uno dei principali obiettivi della UE in campo energetico nel breve-medio periodo, per ridurre progressivamente la dipendenza dall'esterno assicurando la certezza degli approvvigionamenti, agendo inoltre sui prezzi al consumo.

Tale obiettivo si palesa ancora più impellente per l'Italia, data la ricordata situazione del nostro Paese, particolarmente svantaggiata a causa della scarsezza di materie prime.

Nel 2008 si registrano vari interventi di attuazione di provvedimenti normativi preesistenti.

Sono state predisposte le disposizioni di attuazione del d.lgs. n.192/2005 in materia di efficienza energetica negli edifici, che dovranno essere contenute in due d.P.R. ed un decreto ministeriale. Detti provvedimenti sono ancora in fase istruttoria.

E' stato emanato il d.lgs. n. 115 del 30 maggio 2008, di recepimento della direttiva comunitaria n. 2006/32/CE, riguardante l'efficienza degli usi finali di energia.

Si è provveduto alle norme regolamentari di attuazione delle previsioni contenute nella legge n. 296/2007 (legge finanziaria 2007) in ordine all'obbligo di immissione al consumo sul territorio nazionale di una quota minima di biocarburanti. Tale percentuale era stata fissata per il 2008 nella misura del 2 per cento. Successivamente, peraltro, la legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), all'art. 2, comma 139, ha elevato il valore in questione al 3 per cento.

La legge finanziaria 2008 (legge n. 244/2007) contiene poi una serie di disposizioni in

materia di incentivi alle fonti rinnovabili, di cui subito si dirà, rese operative dal d.m. 18 dicembre 2008.

L'art. 2, commi 143 e seguenti, interviene sulla disciplina dei cosiddetti "certificati verdi" (titoli negoziabili nell'ambito di uno speciale mercato, correlati all'obbligo in capo a produttori ed importatori di energia elettrica di immettere nel sistema nazionale una quota minima prodotta mediante fonti rinnovabili, introdotti dal d.lgs. n. 79/1999, come successivamente modificato). Vengono aggiornati i criteri per la determinazione del valore dei suddetti certificati, ed inoltre stabilito che - fino al raggiungimento della copertura della percentuale del 25 per cento del consumo interno di elettricità mediante fonti rinnovabili, fissato dalle norme europee - il Gestore del sistema elettrico ritira i certificati in eccedenza rispetto alla quota succitata (pari al 2 per cento dell'energia trattata secondo il d.lgs. n. 79/1999, aumentata da norme successive), ad un prezzo pari al prezzo medio degli stessi durante l'anno precedente.

Lo stesso art. 2, al comma 158, ha modificato l'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, semplificando ulteriormente gli adempimenti prodromici alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, ed attribuendo alle Regioni un ruolo decisivo nel procedimento autorizzatorio, in caso di dissenso fra gli enti interessati. Il successivo comma 174 provvede in modo analogo per gli impianti fotovoltaici i cui soggetti responsabili siano Enti locali.

Il comma 145 ha introdotto, in relazione alla produzione di energia elettrica mediante impianti alimentati da fonti rinnovabili, di potenza nominale media annua inferiore a 1 MW, il diritto per il produttore di godere - in alternativa ai certificati verdi - di una tariffa fissa onnicomprensiva, di entità rapportata alla fonte utilizzata, per un periodo di 15 anni. Le relative disposizioni attuative sono state assunte con decreto del Ministro dello sviluppo economico in data 18 dicembre 2008.

Il complesso delle agevolazioni potrà senz'altro contribuire ad incrementare ulteriormente l'utilizzazione delle fonti rinnovabili, che in generale appare nel più recente periodo in notevole sviluppo nel nostro Paese.

Secondo dati forniti dal Gestore del Sistema Elettrico (GSE), l'energia prodotta mediante impianti eolici sul piano nazionale nel 2007 è stata pari a circa 3,2 miliardi di Kilowattora, con un aumento del 37 per cento rispetto all'anno precedente; i dati disponibili per il 2008 mostrano una conferma di questa tendenza.

Anche gli impianti fotovoltaici presenti in Italia appaiono in rilevante aumento nel 2008, con un incremento medio di più del 200 per cento, e punte in alcune regioni (il Lazio, e soprattutto l'Abruzzo ed il Molise) fino al 500 per cento, per un totale di potenza installata di circa 283 MW.

Infine, risulta in crescita nel 2007 anche l'utilizzazione delle biomasse (+9,2 per cento, con una produzione pari a 6,7 miliardi di kilowattora) e dell'energia geotermica (+3,8 per cento, con una produzione pari a 5,5 miliardi di kilowattora).

Di particolare rilevanza in materia appare infine il comma 167, il quale attribuisce al Ministro dello sviluppo economico il potere di stabilire con proprio decreto la ripartizione tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano della quota minima di incremento dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili necessaria per raggiungere, entro il 2012, l'obiettivo del 25 per cento del consumo interno, fissato in sede comunitaria dalla direttiva 2001/77/CE.

La materia delle fonti energetiche rinnovabili presenta molti punti di contatto con quella della cosiddetta "edilizia ecosostenibile", ovvero delle regole che disciplinano la costruzione

degli edifici, imponendo o favorendo l'utilizzazione di criteri di sostenibilità ambientale, quali l'utilizzo di materiali ecologici, e, appunto, l'installazione di impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili.

In questo contesto, l'art. 1 comma 289 della ripetuta legge finanziaria 2008 ha modificato il T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), stabilendo che con decorrenza 1 gennaio 2009 ai fini del rilascio del permesso di costruire deve essere prevista per gli edifici di nuova costruzione l'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, così da garantire, secondo la fattibilità tecnica, una produzione non inferiore a un kw per ciascuna unità abitativa.

A livello regionale, vanno registrati (soprattutto negli ultimi anni) numerosi interventi normativi di contenuto analogo, volti ad incentivare, negli interventi edilizi di nuova costruzione e ristrutturazione, (anche) l'installazione dei suddetti impianti, con contributi finanziari che arrivano fino al 70 per cento, come nel caso della Valle d'Aosta.

La tipologia degli incentivi previsti appare varia, comprendendo l'istituzione di appositi fondi di rotazione (Abruzzo, Toscana, Marche, Emilia Romagna), la riduzione degli oneri urbanistici (Lazio, Puglia), contributi alle spese di impianto (Umbria), eventuale riduzione dell'ICI (Puglia).

3. Considerazioni conclusive

La centralità della politica energetica rispetto alle tematiche attinenti allo sviluppo del sistema produttivo non ha bisogno d'essere sottolineata. D'altra parte, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico è condizione per lo svolgimento stesso della vita sociale, senza dimenticare le forti implicazioni della materia dell'energia con le esigenze di tutela dell'ambiente.

Di più, va tenuto conto - in un contesto internazionale caratterizzato da delicati problemi di natura politica ed economica afferenti agli Stati nostri fornitori di gas ed elettricità, o sul cui territorio si trovano le relative infrastrutture di trasporto - delle condizioni particolarmente svantaggiate dell'Italia, attesa la larghissima percentuale di consumo di energia ricavata da fonti esauribili, nonché la sostanziale dipendenza dalle importazioni (tanto che il proseguimento del *trend* di fortissima ascesa del prezzo del petrolio manifestatosi nella prima parte del 2008 avrebbe potuto condurre a conseguenze dalla portata difficilmente prevedibile).

D'altro canto, la certezza dell'approvvigionamento, oltre all'apertura dei mercati nazionali alla concorrenza, influisce in modo positivo sui prezzi finali, tutelando i consumatori.

Il 2008 ha visto senza dubbio qualche passo avanti verso la soluzione dei problemi ricordati, sia sotto il profilo dell'"irrobustimento" del nostro sistema energetico (incrementando gli accordi internazionali e le infrastrutture stesse), che della liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas. All'inizio del 2009, poi, sono state introdotte numerose e rilevanti novità nella materia in questione.

Agricoltura e politiche agroalimentari

1. Considerazioni generali.
2. Contesto normativo e programmatico: *2.1. Quadro di riferimento europeo; 2.2 Quadro di riferimento nazionale ed attuazione della politica relativa all'agricoltura, alle politiche agroalimentari e pesca a livello nazionale;* 2.2.1. Il livello statale; 2.2.2. Il livello regionale; 2.2.3. Il raccordo tra livello statale e regionale: il ruolo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano; *2.3. Organizzazione del Ministero*; 2.3.1. I compiti del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; 2.3.2. La dimensione finanziaria; 2.3.3. Il Personale e l'organizzazione degli uffici; *2.4. Le note preliminari, la direttiva del Ministro e il raffronto con il Rendiconto 2008*; *2.5. Considerazioni finali in relazione al MIPAAF.*
3. Il ruolo degli enti strumentali nell'attuazione della politica agricola.
4. Missione e Programmi: *4.1. Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione; 4.2. Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca; 4.3. Sostegno al settore agricolo; 4.4 Tutela, valorizzazione e vigilanza della qualità dei prodotti agroalimentari e valorizzazione dei prodotti tipici e biologici; 4.5. Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale.*
5. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

L'analisi della missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" (n. 9) si interseca necessariamente con l'esame dell'attività del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (in sigla: MIPAAF) che ha tra i suoi principali compiti lo svolgimento dei programmi che rientrano nella missione in esame.

In via preliminare sono necessarie due considerazioni.

La prima attiene alla circostanza che al fine del completamento dell'analisi relativa alle attività che rientrano nella missione n. 9 occorre esaminare anche il programma "Sostegno al settore agricolo" di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze che riguarda, essenzialmente, i trasferimenti di risorse al settore agricolo.

La seconda si riferisce al fatto che le attività proprie del MIPAAF non si esauriscono nell'attuazione della missione n. 9, poiché rientra fra le sue competenze anche la realizzazione di altri programmi, quali "Sicurezza pubblica in ambito rurale" che rientra nella missione n. 7 ("Ordine pubblico e sicurezza"), "Interventi per soccorsi" che fa capo alla missione n. 8 ("Soccorso civile"), Ricerca in materia agricola, agroalimentare, agroindustriale e forestale" svolta nell'ambito della missione n. 17 ("Ricerca e innovazione"), "Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità" e "Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale" che rientrano nell'ambito di competenza della missione n. 18 ("Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente"), oltre alle attività di carattere generale e funzionali allo svolgimento del complesso delle attività del Ministero che rientrano nelle missioni generali n. 32 e 33.

La caratteristica principale della politica riferita alla Missione in esame è data dalla circostanza che le attività inerenti i singoli programmi né nascono né si esauriscono a livello statale.

Infatti, le linee portanti della politica agricola, agroalimentare e della pesca vengono concordate in sede comunitaria ed attuate, in concreto, a livello regionale.

Il livello statale nel quale opera il MIPAAF ha principalmente ed essenzialmente funzioni di coordinamento e vigilanza al fine di rendere unitari ed omogenei gli specifici interventi nei quali si articola la politica.

Considerato il collegamento funzionale tra la missione n. 9 ed i compiti specifici attribuiti al "Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali", nell'ambito dell'esame della missione una trattazione specifica verrà riservata ad alcuni aspetti inerenti l'organizzazione del Ministero, che, come si è detto, a livello statale ha quale compito specifico lo svolgimento delle attività relative all'attuazione della politica agricola.

2. Contesto normativo e programmatico

2.1. Quadro di riferimento europeo

Come si è messo in luce nella Relazione relativa al Rendiconto 2007, il quadro di riferimento relativo alle politiche agricole si trova nel Trattato istitutivo della Comunità Europea (CE). Infatti, al fine di promuovere, tra l'altro, "uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità", gli Stati membri hanno assunto l'obbligo specifico di "instaurare una politica comune nel settore dell'agricoltura" (art. 3), al quale, inoltre, è dedicato il Titolo II del Trattato (dall'art. 38 all'art. 47), in cui viene regolamentato il funzionamentó del mercato comune per i prodotti agricoli, illustrata la finalità della Politica Agricola Comune (PAC), delineate le modalità per il raggiungimento degli obiettivi, tracciate le linee direttrici, fissati i criteri per garantire l'eliminazione di eventuali ostacoli e garantire l'equilibrio negli scambi e la "lealtà" nella concorrenza, rafforzando, altresì, l'unità delle economie dei vari Stati.

Le attività connesse e relative all'agricoltura sono considerate fondamentali in relazione alla crescita economica e alla sicurezza alimentare, cosicché le politiche del settore e le norme internazionali ed europee, quali, in particolare, la Politica agricola comune e i regimi di aiuto alimentare, le norme sanitarie e fitosanitarie sono intese quali elementi centrali al fine di

addivenire alla creazione di un contesto internazionale favorevole all'agricoltura e al mantenimento e allo sviluppo delle zone rurali.

Come si è accennato nella Relazione dello scorso esercizio, più del 40 per cento del bilancio europeo riguarda interventi inerenti le politiche agricole, compresi gli aiuti allo sviluppo rurale.

Anche se in diminuzione da alcuni anni, si tratta della parte di maggior rilievo ed impatto finanziario del bilancio comunitario.

La quota italiana nella produzione agricola comunitaria è pari al 14,2 per cento del totale ed è inferiore solo a quella francese, pari al 20,3 per cento, ed è superiore a quella tedesca, pari al 12,6 per cento.

L'insieme dei principali interventi comunitari nel settore agricolo rientra nella politica denomina "Politica Agricola Comune – PAC", i cui tratti principali sono stati delineati nella Relazione relativa all'esercizio 2007.

Nel corso del 2008 si sono riscontrate alcune significative evoluzioni originate, in parte, dalle attività poste in essere, sia dalla Commissione che dagli Stati membri, in seguito alla presentazione da parte della Commissione europea della comunicazione "In preparazione della valutazione dello stato di salute della PAC riformata", che contiene le indicazioni ed il programma dell'UE, diretto a rendere più efficiente e moderna la PAC (COM n. 722/2007, del 20 novembre 2007).

In seguito, è iniziato l'esame ed approfondimento delle tematiche relative alla riforma della PAC, anche in vista della revisione della struttura del bilancio comunitario, per il biennio 2008 - 2009.

Inoltre, e sempre con specifico riferimento agli aspetti di carattere generale, è opportuno mettere in luce che nell'ambito del programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2008 (COM n. 640 del 23/10/2007), con specifico riferimento alla politica agricola sono stati posti i seguenti obiettivi:

- la definizione dello "stato di salute" della politica agricola comune con adozione di specifica regolamentazione di revisione, comportante la modifica di varie disposizioni, fra cui quelle relative al pagamento unico degli aiuti comunitari ("*Health Check*");
- l'organizzazione comune dei mercati mediante semplificazione e armonizzazione delle politiche settoriali (regolamento unico OCM);
- le modifiche all'organizzazione comune dei mercati con la integrazione del settore vitivinicolo.

In corso d'anno, oltre alle azioni poste in essere in attuazione del predetto programma, anche in relazione alla crisi finanziaria che ha investito l'economia europea con riflessi significativi sul settore agricolo e della della pesca, la Commissione europea ha varato alcune specifiche ulteriori modifiche alla PAC.

A seguito dell'analisi di tutte le proposte è stato raggiunto un accordo al Consiglio dei Ministri dell'agricoltura[1] del novembre 2008 che ha riguardato diversi aspetti di estremo rilievo, quali:

- il miglioramento del regime del pagamento unico;
- l'ammodernamento del sistema degli aiuti relativi al funzionamento del mercato agricolo, anche per rispondere ai problemi conseguenti al cambiamento climatico, alla necessità di

[1] Il Consiglio si è svolto a Bruxelles dal 18 al 20 novembre 2008.

incrementare la produzione di bioenergie, alla gestione dell'acqua e al mantenimento della biodiversità;
- la riduzione degli aiuti diretti per rafforzare i programmi nazionali di sviluppo rurale;
- l'avvio della verifica dell'efficacia del piano per la pesca 2005 – 2008;
- l'individuazione delle modalità per addivenire alla predisposizione di un organico piano per lo sviluppo dell'acquacoltura in Europa;
- l'individuazione di specifiche misure dirette a disciplinare l'uso degli additivi alimentari;
- la modifica del sistema delle quote latte, utile per consentire il passaggio al sistema deregolamentato che dovrebbe operare a partire dal 1 aprile 2015[2]. La modifica consiste, essenzialmente, nella possibilità di aumentare la produzione del 5 per cento mediante incrementi annuali dell'1 per cento a partire dal 2009. Anche in relazione alla peculiare situazione del nostro Paese, l'Accordo ha previsto che l'Italia possa procedere all'aumento del 5 per cento in un'unica soluzione nel 2009.

Da ultimo, la Commissione Europea ha modificato gli importi messi a disposizione del FEASR per il Piano 2007 – 2013, integrando le somme precedentemente stabilite[3]. In seguito alla variazione l'importo destinato all'Italia è risultato pari ad euro 8.520.297.883 (in precedenza era pari ad euro 8.292.009.883, con un incremento pari a circa il 2,5 per cento.

Anche il settore della pesca ha visto un intervento attivo della Commissione europea che ha proseguito nelle ordinarie attività di regolamentazione e sostegno e adottato specifiche misure, soprattutto in relazione alle difficoltà riconducibili all'andamento del prezzo del petrolio.

Val la pena rilevare che la finalità dell'intervento comunitario in questo settore è quella di assicurare che la pesca contribuisca alla sicurezza alimentare e alla salute pubblica offrendo ai consumatori prodotti locali di alta qualità. Si tratta di un settore economico che rappresenta una componente di importanza significativa dell'attività economica di molte regioni costiere, caratterizzato da una fragilità strutturale dovuta, principalmente, alla circostanza che è costituito in larga parte da imprese piccole e medie che operano in zone europee periferiche, largamente dipendenti, sia in termini di reddito che di occupazioni, dalla pesca.

In questo contesto, è stata varata sia una specifica Comunicazione intitolata "Sostenere l'adeguamento della flotta da pesca dell'Unione europea per far fronte alle conseguenze economiche del rincaro dei prezzi dei carburanti", che analizza la situazione di settore con specifico riferimento ai costi collegati alla tipologia di flotta che caratterizza le attività poste in essere nei singoli Stati, che una proposta di Regolamento diretta ad introdurre modifiche al Fondo Europeo della Pesca (FEP), per un periodo di due anni. E' stato previsto, inoltre, uno specifico stanziamento di 600 milioni di euro, aggiuntivo rispetto a quelli ordinari.[4]

Sempre con riferimento al settore della pesca, particolarmente significativo per le ricadute concrete che avrà nel settore, è l'intervento previsto dal Regolamento del Consiglio n. 1005 del 29 settembre 2008 che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata.

---

[2] Le misure sono state varate nell'ambito dell''Accordo raggiunto dai Ministri dell'agricoltura il 18 - 20 novembre 2008. In relazione alla complessa questione delle quote latte si rinvia al paragrafo 2.2.1, nel quale la questione è affrontata in modo diffuso, anche in relazione agli interventi normativi adottati a livello nazionale.

[3] Dec. Comm. 17 dicembre 2008, C/2008 – 8370 (2009/14 CE).

[4] Anche queste misure sono state concordate nel vertice europeo che si è tenuto il 20 novembre 2008.

Un quadro complessivo della situazione del settore agricolo nella Comunità è contenuto nel Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli, adottato dalla Commissione europea il 25 luglio 2008.[5]

Si tratta del documento con il quale la Commissione ha avviato una consultazione pubblica al fine di consentire alle organizzazioni di settore ed ai cittadini interessati di esprimere le loro opinioni in merito alle norme sui prodotti agricoli, ai requisiti di produzione e ai sistemi di qualità, al fine di addivenire ad un aggiornamento della disciplina normativa.

I processi di attuazione della PAC in Italia sono analizzati dalla Relazione avente ad oggetto "Rapporti finanziari con l'UE l'utilizzazione dei Fondi comunitari" che la Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti redige annualmente, con la specifica finalità di analizzare le scelte compiute in sede nazionale relative all'applicazione della riforma, gli stanziamenti nel bilancio generale della UE, i pagamenti a favore degli operatori agricoli italiani, le compensazioni effettuate dall'autorità di collegamento nazionale Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e le relazioni finanziarie con l'Unione, comprese le richieste di rimborso e le decisioni di liquidazione e conformità della Commissione Europea[6].

2.2. Quadro di riferimento nazionale ed attuazione della politica relativa all'agricoltura, alle politiche agroalimentari e pesca a livello nazionale

L'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee incide in modo significativo sulla politica agricola nazionale che è sempre stata diretta ad attuare a livello interno le decisioni comunitarie, tenendo conto, nel limite del possibile, delle specificità territoriali.

Il quadro di riferimento generale è stato delineato nella Relazione relativa all'esercizio 2007 nella quale si è messo in luce che la materia dell'agricoltura, anche prima della riforma costituzionale del 2001, rientrava tra le materie nelle quali le Regioni a Statuto ordinario avevano competenza legislativa concorrente, nell'ambito dei principi fissati dalle leggi nazionali.

La centralità delle competenze regionali implica che ogni provvedimento statale sia che intervenga in relazione alla fissazione di principi o alle modalità di attuazione di decisioni comunitarie che in via autonoma, venga preceduto da specifiche intese nell'ambito della "Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano" (in seguito: Conferenza Stato – Regioni").

2.2.1. Il livello statale

L'attuazione della politica a livello statale è affidata prevalentemente al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, al quale, come si è visto nella Relazione relativa all'esercizio 2007, sono affidati principalmente compiti di coordinamento unitario delle attività di competenza delle Regioni, anche in relazione all'attuazione della normativa di origine comunitaria.

Peraltro, alla quota nazionale dei trasferimenti di origine comunitaria al settore agricolo è previsto uno specifico programma che fa capo al Ministero dell'economia e delle finanze.

---

[5] Si tratta del Doc. COM. (2008) 641.

[6] L''ultima relazione è stata approvata con delibera n. 2, in data 27 febbraio 2009.

L'anno 2008 è stato caratterizzato da una situazione di difficoltà che ha interessato, in varia misura, l'intero settore agroalimentare, che si è inserita nella più generale situazione di crisi finanziaria che ha caratterizzato l'anno 2008, e che ha comportato l'emanazione di numerosi interventi normativi di sostegno.

Un ruolo non secondario nelle difficoltà che hanno investito il settore agricolo è collegato agli effetti della Politica Agricola Comune che, attuando una progressiva deregolamentazione di alcuni mercati, comporta una crescita delle spinte concorrenziali e competitive in alcuni settori, in precedenza protetti. Valga per tutti l'esempio del settore cerealicolo nel quale la progressiva apertura dell'Unione europea alla competizione, sia all'interno del territorio comunitario che all'esterno, ha comportato un forte aumento delle importazioni in Italia, a scapito della produzione nazionale, non sempre competitiva.

L'azione del Governo nel settore è stata diretta, quindi, ad adottare misure sia in sede nazionale che comunitaria dirette a rafforzare la competitività del settore agroalimentare.

Fra le misure di particolare interesse vi è l'adozione sull'intero territorio nazionale del sistema dei contratti di filiera, finalizzati a rafforzare l'integrazione tra produzione e trasformazione. In precedenza, si trattava di una misura riservata alle Regioni del Sud e alle aree svantaggiate.

Altra misura di sicuro impatto è quella relativa alla previsione di un credito d'imposta pari al 50 per cento dell'ammontare degli investimenti nelle attività di promozione realizzati dalle aziende agroalimentari che operano sui mercati esteri. La misura, destinata ad operare negli anni 2008 e 2009, riprende un precedente intervento contenuto nella legge finanziaria per il 2007, adeguando la disciplina ad alcuni rilievi formulati in sede comunitaria.

Sempre in relazione alla situazione di difficoltà del settore, numerosi interventi normativi hanno confermato o introdotto nuove disposizione agevolative per quel che riguarda il costo dei carburanti utilizzati dalle imprese agricole.

Specifici interventi di sostegno hanno avuto ad oggetto anche il settore della pesca, sia in relazione alla previsione di particolari ulteriori stanziamenti, pari a 50 milioni di euro, per permettere la chiusura degli interventi relativi alla programmazione della pesca e dell'acquacoltura, cofinanziati dalla UE e relativi al periodo 1994 – 1999, che all'adozione di misure di favore in relazione all'acquisto del carburante[7].

Inoltre, sempre con riferimento al settore della Pesca occorre mettere in luce che una delle priorità del Piano triennale della pesca e dell'acquacoltura 2007-2009, era individuata nella necessità di adeguare il sistema di controllo delle attività di pesca al rispetto dei regolamenti comunitari. Sono state introdotte, quindi, modifiche al sistema sanzionatorio in materia di pesca, anche in relazione ad alcune procedure di infrazione comunitarie ed alla necessità di ottemperare ad una sentenza della Corte di giustizia.[8]

Sempre con riguardo all'adempimento degli obblighi comunitari è stata data "Attuazione della direttiva 2006/88/CE relativa alle condizioni di polizia sanitaria applicabili alle specie animali d'acquacoltura e ai suoi prodotti, nonché alla prevenzione di talune malattie degli animali acquatici e alle misure di lotta contro tali malattie"[9].

---

[7] Gli interventi sono avvenuti nel quadro, come si è visto, di una particolare attenzione dedicata a livello comunitario alle questioni inerenti il settore della pesca.

[8] DL 23 ottobre 2008, n. 162, convertito nella legge 22 dicembre 2008, n. 201.

[9] D.lgs. 4 agosto 2008, n. 148.

Val la pena, inoltre, mettere in luce che gli interventi normativi di carattere urgente per adottare misure agevolative o di sostegno al settore sono stai numerosi nel 2008[10].

Una delle questioni affrontate negli ultimi anni, e in particolare nel 2008, nell'ambito dell'attività del MIPAAF è quella relativa al contributo dell'agricoltura alle politiche di approvvigionamento energetico al fine di contribuire, da un lato, a ridurre gli oneri conseguenti alla dipendenza energetica dall'estero e dall'altro di individuare fonti di integrazione del reddito delle singole aziende agricole. Sono state sviluppate, così, specifiche forme di sostegno alle attività agroenergetiche e sviluppati studi in materia di bioenergie per agevolarne la diffusione, così come previsto da numerosi atti normativi comunitari e dalla legge finanziaria per il 2008 (commi 143 – 154: certificati verdi).

Nell'ambito dell'attuazione della politica agricola particolare importanza riveste il sistema di raccolta dei dati, sia finanziari che riferiti alle singole produzioni, necessari per stabilire l'entità e le modalità di ripartizione degli aiuti e del contingentamento delle produzioni.

Considerata la necessità che questo compito venga svolto a livello nazionale unitario, si tratta di una delle tipiche competenze Ministero delle politiche agricole agroalimentari e forestali. Nel corso dell'anno 2008 è stato concluso uno specifico Protocollo d'intesa tra il MIPAAF, l'INEA, l'ISTAT e le Regioni e le Province Autonome per l'effettuazione in forma coordinata dell'indagine RICA[11] e dell'indagine REA[12] per il triennio 2007 – 2009. E' stata avviata, inoltre, la procedura, prevista dal d.m. 26 giugno 2008 per la compilazione dei bilanci di approvvigionamento che il Ministero, avvalendosi della collaborazione dell'ISMEA, ente strumentale, deve trasmettere annualmente ad EUROSTAT per il compimento delle verifiche inerenti il bilancio comunitario. Con questa nuova procedura sono state modificate le modalità di reperimento dei dati con la specifica finalità di utilizzare, ove possibile, quelli già a disposizione del MIPAAF o degli enti vigilati, fra i quali, in particolare, l'AGEA.

Una questione di rilievo che da anni forma oggetto di interventi sia parlamentari che governativi è quella delle quote latte.

Il sistema delle quote latte è stato ritenuto, in più occasioni legittimo dalla Corte di giustizia CE che, ancora da ultimo, ha dichiarato che si tratta di un meccanismo "non discriminatorio" per l'Italia e per nessun altro paese comunitario poiché rappresenta una "misura proporzionata" per la stabilizzazione del mercato[13].

Tuttavia, da sempre e, in particolare negli ultimi dodici anni, una parte degli allevatori ha contestato il meccanismo delle quote, ha realizzato produzioni eccedenti e non ha versato gli importi dovuti a titolo di prelievo supplementare avviando, anche, in molti casi un contenzioso giudiziario tuttora pendente.

---

[10] DL 3 novembre 2008, n. 171, convertito nella legge 30 dicembre 2008, n. 205, recante "Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare".

[11] Il Programma statistico nazionale 2007-2009 prevede che l'INEA effettui annualmente una rilevazione contabile sulle aziende agricole (RICA – cod. PSN INE-00001) con la quale vengono rilevate informazioni relative ai redditi delle aziende agricole che la stessa INEA in qualità di organo di collegamento, designato ex art. 4, comma 1, del d.P.R. 30 dicembre 1965 n. 1708 in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 6 del regolamento n. 79/65/CEE del Consiglio del 15 giugno 1965 e successive modifiche, ha l'obbligo, ai sensi dello stesso art. 6 del predetto regolamento di inviare annualmente alla Commissione Europea.

[12] Il Programma statistico nazionale 2007-2009, approvato con dPCM 9 maggio 2007 e pubblicato nel Supplemento ordinario, n. 116 alla G.U. n. 170 del 27 luglio 2007, prevede che l'ISTAT effettui la rilevazione statistica annuale dei risultati economici delle aziende agricole (REA – cod. PSN IST-0091), relativa al sistema dei conti economici in agricoltura in attuazione di quanto previsto dal regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, e per quella relativa al reddito delle famiglie agricole.

[13] CE giustizia, 14 maggio 2009, nell''ambito di un procedimento promosso da un gruppo di allevatori italiano nei confronti dell'ente incaricato di riscuotere le multe.

I dati forniti dall'AGEA alla data del 31 dicembre 2008 in relazione ai mancati pagamenti delle quote supplementari e del contenzioso erano i seguenti:

- debitori di prelievo di latte: 8.404;
- importo complessivamente dovuto: 1.671 milioni di euro;
- aziende attualmente produttrici: 4.264;
- quota di prelievo dovuta da tali aziende: 1.386 milioni di euro;
- importo esigibile: 620 milioni di euro;
- importo oggetto di contenzioso giurisdizionale pendente: 766 milioni di euro.

Come noto, le somme relative al prelievo supplementare vengono trattenute immediatamente dalla Commissione Europea nell'ambito dei versamenti periodici all'AGEA, cosicchè il rischio del mancato incasso delle quote supplementari grava interamente su quest'ultima e, più in generale, sul bilancio dello Stato.

Al fine di provvedere al recupero e di dirimere il contenzioso, recentemente, a livello legislativo è stata prevista una particolare modalità di pagamento degli importi dovuti dagli allevatori mediante rateazione[14].

I produttori agricoli interessati possono chiedere la rateizzazione dei debiti maturati fino al 31 marzo 2009 ed iscritti nel Registro nazionale dei debiti (istituito e disciplinato all'interno dello stesso provvedimento legislativo), in base ad un meccanismo che prevede il versamento della quota capitale maggiorata di interessi in un arco temporale che prevede una durata massima di trenta anni.

A fronte dell'adesione alla richiesta di rateizzazione, le procedure di recupero delle somme dovute vengono sospese e i produttori rinunciano ad ogni azione giudiziaria.

Il Registro nazionale dei debiti dovrebbe assicurare il recupero dei debiti maturati poiché ogni altra provvidenza o aiuto comunitario è subordinata alla verifica della situazione debitoria del soggetto, così come risultante dal Registro.

L'attuazione del complesso meccanismo è curata da un Commissario straordinario - che dovrebbe esaurire il suo compito entro il 31 dicembre 2010 - il cui compito è quello di provvedere all'assegnazione delle quote aggiuntive di latte assegnate all'Italia e alla definizione delle modalità applicative della procedura di rateizzazione, avvalendosi degli uffici dell'AGEA.

Le somme versate dai produttori di latte è previsto che affluiscano in un apposito conto di Tesoreria, per essere destinate all'estinzione delle anticipazioni di Tesoreria utilizzate in favore dell'AGEA in relazione alla mancata riscossione dei crediti del settore agricolo.

Gli effetti della rateizzazione in termini di cassa saranno positivi, in quanto permetteranno di ridurre - anche se gradualmente - l'esposizione attuale.

Tuttavia è necessario osservare che l'estensione temporale delle dilazioni (fino a trent'anni) alla quale non si accompagna alcuna forma di garanzia esterna potrebbe determinare – come già avvenuto in passato - rischi di interruzione dei pagamenti o di incompleta restituzione delle somme (per la chiusura di attività produttive da parte delle aziende titolari dei debiti o per l'insorgere di contenzioso e la conseguente sospensione dei versamenti). Questo rischio potrebbero attenuare l'efficacia del nuovo meccanismo di rateizzazione.

---

[14] L'ipotesi originaria era contenuta nel DL 5 febbraio 2009, n. 4, recante disposizioni urgenti per il settore lattiero – caseario che non è stato convertito in legge. Tuttavia, le disposizioni inerenti le quote latte sono state recuperate nell'ambito del disegno di legge di conversione del DL 10 febbraio 2009, n. 5, relativo a misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, convertito nella legge 9 aprile 2009, n. 33, agli artt. 8-*bis* – 8-*septies*.
In precedenza, il DL n. 49/2003 conteneva, all'articolo 10, disposizioni analoghe, riferite alla campagna 2002 - 2003.

2.2.2. Il livello regionale

Le Regioni hanno compiti di programmazione dell'attività agricola sul territorio di loro competenza, in attuazione delle previsioni comunitarie, e di attivazione di tutte le attività di assistenza e vigilanza in ordine allo svolgimento dell'attività agricola.

La raccolta e l'elaborazione di dati inerenti l'ammontare delle risorse regionali destinate al complesso delle politiche agricole è difficoltosa, anche in considerazione dell'elevato numero dei soggetti interessati e dei differenti sistemi contabili.

Si tratta, in ogni caso, di un intervento significativo se solo si pensa che nel 2005 la spesa per il settore agricolo effettuata dalle Regioni ha generato interventi per un importo pari a 3.691 milioni di euro, con un aumento di 126 milioni di euro rispetto all'anno precedente[15].

Le risorse sono destinate, prevalentemente, alla contribuzione alla realizzazione di investimenti aziendali, alla realizzazione di infrastrutture, ad interventi inerenti le attività forestali, all'assistenza tecnica ed alla ricerca e sperimentazione.

Nel corso del 2008 le Regioni hanno avviato, in concreto, le attività per la realizzazione dei PSR 2007 – 2013, comunicati all'Unione Europea ed approvati da quest'ultima negli ultimi mesi del 2007 o nei primi mesi del 2008.

Il quadro finanziario di riferimento dei piani presentati dalle singole Regioni è contenuto nella tabella che segue.

[15] Il dato è ricavato dal rapporto "L'agricoltura italiana conta 2008", predisposto dall'Istituto nazionale di economia agraria – INEA.

Tabella riassuntiva della spesa pubblica programmata per il periodo 2007-2013

(valori assoluti)

Area	Programma	FEASR	Stato+Regione	Spesa Pubblica
Competitività	Abruzzo	168.911.000,00	214.977.637,00	383.888.637,00
	Bolzano	137.575.000,00	175.095.455,00	312.670.455,00
	Emilia Romagna	411.251.000,00	523.410.365,00	934.661.365,00
	Friuli Venezia Giulia	108.773.000,00	138.438.363,00	247.211.363,00
	Lazio	288.384.000,00	367.034.182,00	655.418.182,00
	Liguria	106.047.000,00	170.514.772,00	276.561.772,00
	Lombardia	395.949.000,00	503.807.697,00	899.756.697,00
	Marche	202.320.000,00	257.498.182,00	459.818.182,00
	Molise	85.790.000,00	109.187.271,00	194.977.271,00
	Piemonte	394.500.000,00	502.090.911,00	896.590.911,00
	Sardegna	551.250.000,00	701.590.908,00	1.252.840.908,00
	Toscana	369.210.000,00	469.903.635,00	839.113.635,00
	Trento	100.652.000,00	155.501.361,00	256.153.361,00
	Umbria	334.430.000,00	425.638.182,00	760.068.182,00
	Valle d'Aosta	52.221.000,00	66.463.090,00	118.684.090,00
	Veneto	402.457.000,00	512.217.999,00	914.674.999,00
	Totale	**4.109.720.000,00**	**5.293.370.010,00**	**9.403.090.010,00**
Convergenza	Basilicata	372.650.000,00	275.436.958,00	648.086.958,00
	Calabria	623.341.000,00	460.730.304,00	1.084.071.304,00
	Campania	1.082.349.000,00	799.997.087,00	1.882.346.087,00
	Puglia	851.327.000,00	629.241.696,00	1.480.568.696,00
	Sicilia	1.211.163.000,00	895.148.609,00	2.106.311.609,00
	Totale	**4.140.830.000,00**	**3.060.554.654,00**	**7.201.384.654,00**
Italia	Rete Rurale Nazionale	41.459.883,00	41.459.883,00	82.919.766,00
	Totale	41.459.883,00	41.459.883,00	82.919.766,00
	Totale complessivo	**8.292.009.883,00**	**8.395.384.547,00**	**16.687.394.430,00**

Fonte: MIPAAF.

Dai dati contenuti nella tabella precedente emerge sia l'ammontare del finanziamento comunitario che di quello nazionale, complessivamente attribuito dallo Stato e dalle Regioni.

La tabella che segue illustra lo stato di attuazione degli interventi al 31 marzo 2009, in relazione a ciascuna misura.

Programma di Sviluppo Rurale
Italia

Aggiornato al 31 Marzo 2009

1 - Stato di esecuzione del bilancio comunitario - quota FEASR

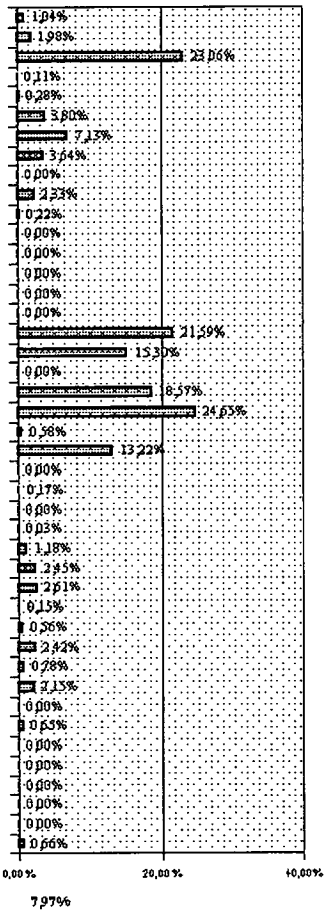
Piano finanziario programmato	Pagamenti in acconto	Pagamenti intermedi	Pagamenti complessivi
€ 8.292.009.883,00	€ 580.440.691,70	€ 660.723.666,80	€ 1.241.164.358,50

Rimanente da liquidare delle annualità 2007-2008	Capacità di spesa rispetto all'assegnato FEASR 2007	Capacità di spesa rispetto all'assegnato FEASR 2007 e 2008	Capacità di spesa rispetto all'assegnato FEASR 2007-2013
1.036.407.400,50	108,67%	54,50%	14,97%

2 - Stato di avanzamento della spesa pubblica per misura - quota FEASR e quota nazionale

			SPESA PUBBLICA PROGRAMMATA		SPESA PUBBLICA SOSTENUTA	
Asse	Mis.	Descrizione	FEASR	Stato+Regione	FEASR	Stato+Regione
1	111	Formazione professionale e intervanti informativi	101.218.462,00	113.186.734,00	1.049.637,16	1.523.885,58
1	112	Insediamento di giovani agricoltori	370.618.703,00	427.838.700,00	7.346.162,00	9.446.547,28
1	113	Prepensionamento	28.621.886,00	30.756.785,00	6.599.922,07	7.481.051,14
1	114	Utilizzo di servizi di consulenza	118.284.594,00	123.518.302,00	125.301,62	159.474,79
1	115	Avviamento di servizi di consulenza	13.417.207,00	12.771.259,00	37.908,95	50.663,22
1	121	Ammodernamento aziende agricole	1.110.222.498,00	232.577.552,00	42.192.130,37	56.867.835,26
1	122	Accrescimento del valore economico delle foreste	103.103.567,00	116.598.342,00	7.347.701,76	9.575.908,69
1	123	Accrescimento del valore aggiunto dei prodotti agri	586.964.864,00	635.003.699,00	21.354.235,15	28.470.685,18
1	124	Cooperazione per lo sviluppo di nuovi prodotti, pro	70.700.574,00	81.279.953,00	0,00	0,00
1	125	Infrastrutture connesse allo sviluppo ed all'adeguam	363.212.881,00	360.593.668,00	8.458.344,32	13.050.824,19
1	126	Recupero del potenziale di produzione agricola	18.299.122,00	24.027.816,00	39.810,68	70.987,20
1	131	Rispetto delle norme basate sulla legislazione Comu	24.031.215,00	26.573.098,00	0,00	0,00
1	132	Partecipazione degli agricoltori ai sistemi di qualità	78.498.478,00	85.511.381,00	0,00	0,00
1	133	Attività di informazione e promozione	83.858.346,00	93.223.648,00	0,00	0,00
1	141	Agricoltura di semi-sussistenza	0,00	0,00	0,00	0,00
1	142	Associazioni di produttori	0,00	0,00	0,00	0,00
2	211	Indennità per svantaggi naturali a favore di agricolt	383.282.220,00	424.644.220,00	82.744.720,04	94.104.708,11
2	212	Indennità a favore di agricoltori in zone caratterizz	136.798.613,00	143.936.768,00	20.933.317,35	20.279.055,13
2	213	Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla Dir.	8.413.567,00	10.708.177,00	0,00	0,00
2	214	Pagamenti agroambientali	1.916.370.851,00	795.938.190,00	355.841.812,57	338.650.835,85
2	215	Pagamenti per il benessere degli animali	129.348.294,00	157.038.253,00	31.883.210,53	40.578.631,56
2	216	Investimenti non produttivi	124.731.906,00	112.981.625,00	718.814,63	914.854,91
2	221	Primo imboschimento di terreni agricoli	403.390.848,00	346.910.791,00	53.346.055,31	50.864.606,97
2	222	Primo impianto di sistemi agroforestali su terreni ag	4.873.111,00	3.313.050,00	0,00	0,00
2	223	Primo imboschimento di superfici non agricole	84.362.451,00	48.038.482,00	145.996,77	185.814,13
2	224	Indennità Natura 2000	3.985.091,00	5.071.934,00	0,00	0,00
2	225	Pagamenti per interventi silvoambientali	22.447.681,00	21.600.692,00	5.859,86	7.457,29
2	226	Ricostituzione del potenziale forestale e introduzion	235.283.351,00	200.107.612,00	2.775.502,76	3.532.458,17
2	227	Investimenti non produttivi	135.590.569,00	122.282.640,00	3.328.068,69	4.235.723,95
3	311	Diversificazione in attività non agricole	278.208.187,00	297.609.357,00	7.267.749,00	9.284.584,56
3	312	Creazione e sviluppo di imprese	47.480.068,00	43.550.601,00	69.624,14	88.612,20
3	313	Incentivazione delle attività turistiche	59.933.462,00	59.108.707,00	334.111,38	425.232,67
3	321	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione r	103.924.677,00	104.837.523,00	2.512.985,58	3.186.952,60
3	322	Rinnovamento e sviluppo dei villaggi	106.585.647,00	100.231.005,00	827.711,23	1.053.450,70
3	323	Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale	78.415.188,00	80.471.447,00	1.688.463,63	2.858.198,44
3	331	Formazione e informazione	17.649.147,00	16.610.998,00	0,00	0,00
3	341	Acquisizione di competenze, animazione ed attuazi	9.524.550,00	9.997.155,00	61.717,32	78.549,36
4	411	Attuaz. strategie di sviluppo locale. Competitività	51.715.810,00	56.873.154,00	0,00	0,00
4	412	Attuaz. strategie di sviluppo locale. Ambiente/terra	33.273.103,00	35.023.293,00	0,00	0,00
4	413	Attuaz. strategie di sviluppo locale. Qualità della vit	439.943.341,00	436.851.759,00	0,00	0,00
4	421	Esecuzione dei progetti di cooperazione	47.674.740,00	47.355.901,00	0,00	0,00
4	431	Gestione del gruppo di azione locale, acquisizione d	100.781.012,00	96.479.723,00	0,00	0,00
5	511	Assistenza tecnica	256.970.001,00	254.350.553,00	1.686.791,90	1.919.264,00
			8.292.009.883,00	8.395.364.547,00	660.723.666,80	698.946.853,13

PERCENTUALE DI AVANZAMENTO DELLA SPESA SUL TOTALE DEL PROGRAMMA



7,97%

Fonte: MIPAAF

Preliminarmente, occorre rilevare che si tratta di dati provvisori elaborati a seguito delle indicazioni fornite dagli organismi pagatori alla Comunità Europea e non ancora validati in sede comunitaria.

In ogni caso si rileva che i programmi sono stai appena avviati e gli interventi finora effettuati e che la capacità di spesa rispetto alle somme assegnate in relazione al biennio 2007 – 2008 è scarsa poiché si è attestata sul 54,50 per cento.

Particolare interesse rivestono i dati contenuti nella tabella che segue, dai quali si evince la situazione dei programmi delle singole Regioni.

Tabella riassuntiva della spesa pubblica effettivamente sostenuta al 31 Marzo 2009

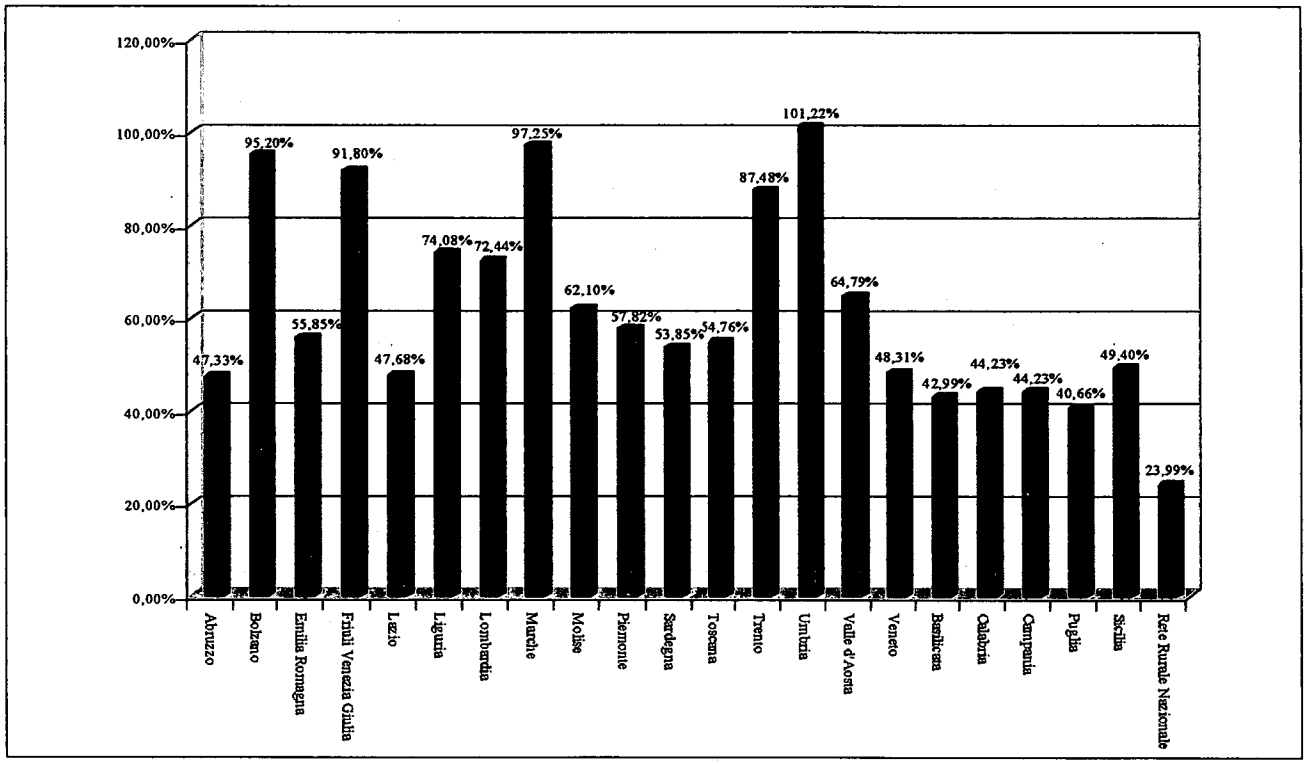
(valori assoluti)

Area	Programma	FEASR	Stato + Regione	Spesa Pubblica
Competitività	Abruzzo	9.626.295,78	12.251.649,19	21.877.944,97
	Bolzano	28.661.134,98	36.477.808,25	65.138.943,23
	Emilia Romagna	37.758.804,51	48.056.660,43	85.815.464,94
	Friuli Venezia Giulia	21.419.180,95	27.260.775,52	48.679.956,48
	Lazio	17.607.768,68	22.409.887,33	40.017.656,02
	Liguria	15.546.017,29	23.764.776,36	39.310.793,65
	Lombardia	56.141.226,77	71.820.559,72	127.961.786,49
	Marche	43.358.347,93	55.183.351,79	98.541.699,72
	Molise	9.588.718,10	12.203.822,82	21.792.540,92
	Piemonte	39.066.874,02	49.721.475,24	88.788.349,26
	Sardegna	48.197.085,44	61.341.745,01	109.538.830,46
	Toscana	29.754.044,92	37.868.784,09	67.622.829,01
	Trento	18.697.122,28	27.484.885,04	46.182.007,33
	Umbria	38.588.363,04	49.112.462,35	87.700.825,39
	Valle d'Aosta	6.236.010,40	7.936.740,32	14.172.750,72
	Veneto	16.941.618,31	21.562.059,30	38.503.677,61
	Totale	**437.188.613,42**	**564.457.442,77**	**1.001.646.056,20**
Convergenza	Basilicata	20.750.617,88	15.337.413,22	36.088.031,10
	Calabria	36.964.516,96	27.321.599,53	64.286.116,49
	Campania	36.353.666,15	26.870.101,05	63.223.767,20
	Puglia	39.313.433,44	29.057.755,15	68.371.188,59
	Sicilia	90.152.818,94	35.902.541,41	126.055.360,35
	Totale	**223.535.053,37**	**134.489.410,36**	**358.024.463,73**
Italia	Rete Rurale Nazionale	0,00	0,00	0,00
	Totale	**0,00**	**0,00**	**0,00**
	Totale complessivo	**660.723.666,80**	**698.946.853,13**	**1.359.670.519,93**

Fonte: MIPAAF.

I dati appaiono particolarmente significativi se confrontati con gli obiettivi di periodo che risultano indicati nell'istogramma che segue.

Capacità di raggiungimento dell'obiettivo di spesa in relazione alla dotazione finanziaria cumulata 2007-2008 (rispetto della regola del "disimpegno automatico" entro il 31 dicembre 2010)



(dati aggiornati al 31 marzo 2009)
Fonte: MIPAAF

Solo l'Umbria ha raggiunto gli obiettivi prefissati. Le altre Regioni sono al di sotto. Alcune di poco (Marche, Friuli Venezia Giulia e Provincia di Bolzano, tutte al di sopra del 90 per cento), altre di molto (Abruzzo, Lazio, Veneto, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia sotto il 50 per cento).

Con specifico riferimento al settore della pesca, nel corso del 2008, la Cabina di regia istituita fra il MIPAAF e le Regioni, anche in ragione della circostanza che la materia della pesca rientra fra le competenze legislative residuali regionali, ha posto in essere le attività necessarie per dare concreta attuazione alle misure previste dal FEP, elaborando gli atti necessari per dar corso alla successiva azione amministrativa sia statale che, soprattutto, regionale.

2.2.3. Il raccordo tra livello statale e regionale: il ruolo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano

Nell'ambito dell'attuazione nell'ordinamento nazionale delle politiche agricole ha assunto un ruolo centrale la Conferenza Stato - Regioni all'interno della quale vengono definiti i contenuti e le modalità di svolgimento dell'attività di competenza dello Stato, le modalità di

attuazione nell'ordinamento nazionale della disciplina di derivazione comunitaria e le modalità di ripartizione dei fondi comunitari e nazionali destinati al settore[16].

Nel 2008, in particolare, in sede di "Conferenza Stato-Regioni" sono stati raggiunti accordi o intese in relazione a circa 125 questioni, sottoposte dal Ministero all'esame della struttura.

Le intese ed i pareri vincolanti hanno toccato tutti i principali aspetti della politica agricola, cosicché l'indicazione degli argomenti affrontati e decisi in sede di Conferenza illustra, a grandi linee, le principali attività che nel corso del 2008 hanno connotato la politica in esame, sia a livello statale che regionale.

Inoltre, nell'ambito della Conferenza sono state raggiunte specifiche intese in ordine all'attuazione, sia di alcune norme contenute nella Finanziaria per il 2008 che riguardano il settore, sia di altre attività di regolamentazione e sostegno delle politiche agricole.

Considerato che la Conferenza è lo snodo centrale dell'attuazione della politica agricola, è opportuno segnalare alcune delle questioni che hanno formato oggetto di intesa o accordo fra lo Stato e le Regioni.

Di particolare importanza sono le intese:

- sulle "Linee guida sull'ammissibilità delle spese relative allo sviluppo rurale e ad interventi analoghi", in attuazione della previsione contenuta nel Regolamento (CE) n. 1698/05, sul sostegno allo sviluppo rurale che prevede l'adozione a livello nazionale delle norme sull'ammissibilità delle spese. Il provvedimento in oggetto contiene le linee guida per rendicontare alla Commissione europea in modo uniforme a livello nazionale le spese relative allo sviluppo rurale, effettuate da tutti i soggetti coinvolti, nel periodo di programmazione 2007-2013, ormai avviato[17];
- sulle Linee guida per lo sviluppo e l'implementazione del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), individuando standard e modelli organizzativi e operativi comuni per tutti i soggetti coinvolti (Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, le Regioni e le Province Autonome, l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), gli Organismi pagatori e l'Istituto di studi per il mercato agricolo (ISMEA)[18];
- sullo schema di decreto del Ministro dello sviluppo economico relativo ai contratti di programma del settore agro-alimentare, in attuazione della previsione contenuta nella legge n. 17 del 2007 (criteri, le condizioni e le modalità per la concessione delle agevolazioni finanziarie, per quanto riguarda le attività della filiera agricola)[19];
- sullo schema di decreto in attuazione dell'art. 4, comma 2, del decreto interministeriale recante condizioni di accesso ai finanziamenti del Fondo rotativo per il sostegno delle imprese e gli investimenti in ricerca, diretto ad individuare le spese ammissibili ed i limiti agli investimenti in ricerca, per quanto attiene all'agricoltura, per l'accesso ai finanziamenti del fondo rotativo per il sostegno alle imprese, anche al fine di alleggerire i Piani di sviluppo rurale dal peso finanziario della parte agroindustriale[20];
- sullo schema di Convenzione tra l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e le Regioni per la gestione delle domande di pagamento nell'ambito dei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013. Il provvedimento consiste in una Convenzione-tipo contenente gli elementi e le disposizioni utili in riferimento ad alcune fasi di pagamento

[16] Sul punto si veda la Relazione relativa all'esercizio 2007.
[17] Conferenza del 14 febbraio 2008.
[18] Conferenza del 28 febbraio 2008.
[19] Conferenza del 28 febbraio 2008.
[20] Conferenza del 28 febbraio 2008.

che l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) può delegare alle Regioni, con la relativa attribuzione delle responsabilità e con i reciproci impegni, quali, tra le altre, alcune funzioni relative ai Piani di sviluppo rurale-2007-2013;

- sul Testo coordinato dei decreti ministeriali pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale fino al 30 gennaio 2008 in merito all'applicazione italiana della Riforma di medio termine della Politica Agricola Comune. Il provvedimento, che consta di 14 Titoli e 12 allegati, rappresenta una sorta di codice che raccoglie, in un testo unico coordinato, tutti i decreti ministeriali emanati fino alla data del 30 gennaio 2008 e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, in merito alla riforma di medio termine della Politica Agricola Comune;
- su alcune modifiche apportate al piano strategico nazionale in materia di sviluppo rurale - Programmazione 2007 2013[21];
- sulla proposta del Ministero di riparto delle risorse finanziarie, recate dall'articolo 2 del decreto dei Presidente del Consiglio dei Ministri 11 maggio 2001, da assegnare alle Regioni e Province autonome per l'esercizio delle funzioni conferite in materia di agricoltura e pesca per l'anno 2008[22];
- sullo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali di modifica ed integrazione del decreto ministeriale 21 dicembre 2006, n. 12541 recante "Disciplina del regime di condizionalità della PAC" (Regolamento CE n. 1782/03)[23];
- sull'Accordo sul Programma Quadro per il Settore Forestale[24].

Con specifico riferimento al settore della pesca, tutti i documenti approvati dalla Cabina di regia fra lo Stato e le Regioni inerenti gli aiuti al settore sono stati esaminati ed approvati dalla Conferenza Stato-Regioni, nelle sedute del 9 ottobre 2008 e 13 novembre 2008. Inoltre, è stata raggiunta una specifica intesa sulla ripartizione generale delle risorse messe a disposizione dal FEP, concordando di assegnare il 33 per cento dell'ammontare allo Stato per lo svolgimento di compiti generali di coordinamento ed il 67 per cento alle Regioni, definendo anche i criteri di riparto fra queste ultime.

2.3. Organizzazione del Ministero

A seguito della riforma attuata nel 2006, il Ministero, pur assumendo la nuova denominazione "Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali" (MIPAAF), ha mantenuto inalterato il precedente assetto organizzativo generale, caratterizzato, nella sua complessità e peculiarità, dalla compresenza della struttura ministeriale in senso stretto e di due altre strutture poste alle dirette dipendenze del Ministro, con organizzazioni ed organici distinti: l'Ispettorato Centrale Repressione Frodi (ICRF) ed il Corpo Forestale dello Stato (CFS), quest'ultimo con funzioni di polizia specializzata nei compiti di cui all'art. 1 della legge 6 febbraio 2004, n. 36, rientrante nel c.d. Comparto sicurezza.

In sintesi, come messo in luce nella Relazione relativa all'esercizio 2006, la legge di riordino delle attribuzioni dei Ministeri ha interessato in minima parte quello in esame, che ha mantenuto, fino alla recente riorganizzazione avviata nel 2008, le medesime prerogative previste dalla previgente normativa, senza alcuna variazione anche per i Centri di Responsabilità (C.d.R.):

- C.d.R. 1 – Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro;
- C.d.R. 2 – Dipartimento delle filiere agricole e agroalimentari;

[21] Conferenza del 10 luglio 2008.
[22] Conferenza del 10 luglio 2008.
[23] Conferenza del 13 novembre 2008.
[24] Conferenza del 18 dicembre 2008.

- C.d.R. 3 – Dipartimento delle politiche di sviluppo;
- C.d.R. 4 – Ispettorato centrale repressione frodi;
- C.d.R. 5 – Corpo forestale dello Stato.

In relazione all'assetto, all'inizio del 2008 è stato emanato il nuovo Regolamento di organizzazione che ha ridisegnato le competenze, anche in relazione al mutato quadro relativo al sistema di bilancio dello Stato.

Con d.P.R. 9 gennaio 2008, n. 18, è stato emanato il regolamento recante la riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Successivamente, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del predetto d.P.R., con d.m. 7 marzo 2008, di natura non regolamentare, sono stati individuati gli uffici dirigenziali non generali, ivi compresi gli uffici e laboratori a livello periferico, con la definizione delle attribuzioni e dei compiti di ciascuno di essi.

La nuova struttura dell'organizzazione amministrativa non ha comportato modifiche dei programmi già individuati nell'ambito del MIPAAF a valere sul bilancio 2008, mentre, a livello della ripartizione finanziaria, nell'ambito della ridefinizione delle attribuzioni di alcuni centri di responsabilità amministrativa, in coerenza con le nuove attribuzioni previste dal Regolamento di organizzazione, è stata variata, d'intesa con il MEF, la denominazione di due programmi nell'ambito della missione "Politiche agricole, agroalimentari e pesca".

Peraltro, tali modificazioni sono state recepite formalmente nello stato di previsione della spesa relativo all'esercizio 2009, mentre in relazione all'esercizio 2008 la struttura dello stato di previsione del MPAAF è rimasta in linea con quanto previsto dal d.P.R. n. 79 del 2005.

A seguito della riorganizzazione operata dal d.P.R. n. 18, i Centri di responsabilità amministrativa che operano nell'ambito del MIPAAF sono i seguenti:

- Gabinetto ed uffici alle dirette dipendenze all'opera del Ministro (GAB);
- Dipartimento delle politiche europee internazionali (DIPEI);
- Dipartimento delle politiche di sviluppo economico e rurale (DISER);
- Dipartimento dell'ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agro alimentari (ICQ);
- Corpo forestale dello stato (CFS).

Sempre a valere per l'esercizio 2009 nell'ambito dei Centri di Responsabilità DIPEI e DISER sono stati previsti alcuni nuovi centri di costo, al fine di adattare l'organizzazione amministrativa ai compiti attribuiti ai singoli uffici.

A seguito dell'adozione del nuovo modello, l'organizzazione amministrativa riferita all'associazione tra missioni-programmi-Centri di Responsabilità-centri di costo è la seguente:

Missioni	Programmi	CDR	CDC
1. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca (9)	1.2 Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca (9.2)	DIPEI	PEMAC
	1.4 Vigilanza prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale (9.5)	GAB	GAB
		ICQ	ICQ
	1.5 Sviluppo e sostenibilità settore agricolo, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione (9.6)	DIPEI	DIPEI – Uff. staff
			POCOI
			ATPO
		DISER	DISER – Uff. staff
			SVIRIS
			SEAM (PARTE)
	1.6 Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche (9.7)	DISER	SACO
5. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)	5.1 Indirizzo politico (32.2)	GAB	GAB
	5.2 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	DISER	SEAM (PARTE)
2. Sviluppo, sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (18)	2.1 Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversita' (18.7)	CFS	CFS
3. Ordine pubblico e sicurezza (7)	3.1 Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano (7.1)	CFS	CFS
4. Soccorso civile (8)	4.1 interventi per soccorsi (8.1)	CFS	CFS

Fonte: MIPAAF

Dai riscontri effettuati è risultato che il programma "Ricerca in materia agricola, agroalimentare, agroindustriale e forestale, e il programma "Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale", a seguito di una intesa con il MEF, non sono stati attivati in via autonoma, con una specifica indicazione nello stato di previsione del Ministero.

Anche se individuati nell'ambito dell'ipotesi originaria della riforma del bilancio, anche per evitare appesantimenti gestionali conseguenti all'introduzione di ulteriori due programmi, quello riferito a "Ricerca e innovazione/ricerca in materia agricola, agroalimentare, agroindustriale e forestale" è stato, di fatto assorbito dai programmi: 1.5 Sviluppo e sostenibilità settore agricolo, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione (9.6) e 1.6 Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche (9.7), mentre il programma "Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale" e stato assorbito da "Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità".

Se anche la semplificazione conseguente a questa decisione organizzativa è idonea a rendere più snella l'attività del Ministero, è auspicabile che la stessa non incida negativamente sullo svolgimento delle attività proprie dei programmi indicati sopra.

Vale la pena mettere in luce, inoltre, che l'intervento normativo che, dopo le elezioni svoltesi nella primavera dell'anno 2008, ha integrato e disciplinato il numero e la configurazione dei Ministeri, non ha interessato il MIPAAF.

Da ultimo, occorre rilevare che è stata avviata una nuova riorganizzazione del Ministero ed il relativo schema di organizzazione (n. 77/2009) è stato esaminato, in sede preliminare, da Governo nel corso della seduta del 27 febbraio 2009 e, attualmente, è all'esame delle

Commissioni parlamentari di Camera e Senato. Si tratta di un intervento di adeguamento e semplificazione che dovrebbe comportare unicamente l'accorpamento di alcune Direzioni.

2.3.1. I compiti del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

I compiti e le funzioni di amministrazione attiva di pertinenza del MIPAAF sono estremamente limitate e si riferiscono ad ambiti ristretti di intervento.

Infatti, come si è visto in precedenza, in linea generale, con riferimento alla politica agricola ed al raccordo con il livello europeo, al Ministero è attribuita la competenza in ordine ai rapporti con la Commissione europea in relazione a tutte le attività inerenti la politica agricola comunitaria e, in particolare, alle attività di monitoraggio dell'evoluzione della spesa in seno al FEOGA – Garanzia (legge n. 441/2001), al coordinamento nazionale della (PAC) e ad alcune questioni di particolare importanza, quale, ad esempio la gestione relativa alle problematiche inerenti le quote latte.

Rilevanti sono le funzioni di vigilanza e controllo, da un lato, e quelle di sostegno e supporto alle amministrazioni regionali nell'attuazione dei singoli interventi, dall'altro.

2.3.2. La dimensione finanziaria

L'esame dei dati di bilancio relativi all'attività del MIPAAF conferma che le attività di maggior impatto finanziario del Ministero sono concentrate, prevalentemente, nell'ambito della missione "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", come emerge dalla tabella che segue.

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

(in migliaia)

Missione	Programma	Residui iniziali (*)	Stanziam. definitivi	% su tot. Missione	% su tot. Ministero	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Autorizz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
09 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1 - Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione	997.354	1.158.507	85,71	60,00	1.168.584	2.188.750	1.448.334	842.279	1.071.435
	2 - Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca	131.202	101.329	7,50	5,25	93.815	232.682	174.626	39.465	134.189
	4 - Tutela, valorizzazione e vigilanza della qualità dei prodotti agroalimentari e valorizzazione dei prodotti tipici e biologici	105.252	38.434	2,84	1,99	40.573	152.324	89.443	46.446	88.304
	5 - Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	14.639	53.450	3,95	2,77	54.622	69.829	62.941	52.471	13.254
	Totale	**1.248.447**	**1.351.720**	**100,00**	**70,01**	**1.357.594**	**2.643.584**	**1.775.344**	**980.661**	**1.307.182**
07 - Ordine pubblico e sicurezza	6 - Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano	27.036	164.016	100,00	8,50	158.883	191.052	183.259	155.814	25.271
	Totale	**27.036**	**164.016**	**100,00**	**8,50**	**158.883**	**191.052**	**183.259**	**155.814**	**25.271**
08 - Soccorso civile	1 - Interventi per soccorsi	18.334	153.341	100,00	7,94	147.645	171.675	167.610	132.240	30.073
	Totale	**18.334**	**153.341**	**100,00**	**7,94**	**147.645**	**171.675**	**167.610**	**132.240**	**30.073**
18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	7 - Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	44.220	178.613	100,00	9,25	166.826	222.832	220.138	185.847	23.714
	Totale	**44.220**	**178.613**	**100,00**	**9,25**	**166.826**	**222.832**	**220.138**	**185.847**	**23.714**
32 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2 - Indirizzo politico	1.241	8.583	38,31	0,44	6.764	9.841	9.283	6.605	1.364
	3 - Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	3.109	13.822	61,69	0,72	14.236	17.406	17.191	13.423	2.621
	Totale	**4.350**	**22.406**	**100,00**	**1,16**	**21.000**	**27.247**	**26.474**	**20.027**	**3.985**
33 - Fondi da ripartire	1 - Fondi da assegnare	47.215	60.612	100,00	3,14	0	65.056	105.479	0	57.526
	Totale	**47.215**	**60.612**	**100,00**	**3,14**	**0**	**65.056**	**105.479**	**0**	**57.526**
Totale complessivo Ministero		**1.389.602**	**1.930.708**		**100,00**	**1.851.948**	**3.321.447**	**2.478.304**	**1.474.590**	**1.447.751**

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati RGS.

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

In base alle previsioni contenute nella legge di bilancio per il 2008, la dotazione di competenza del MIPAAF era di 1.754,3 milioni di euro, pari allo 0,3 per cento del totale delle previsioni di spesa dello Stato. La dotazione riferita alla missione n. 9 era di 1.414 milioni di euro nel bilancio di previsione e di 1.437 milioni di euro nel bilancio assestato, vale a dire lo 0,2 per cento delle spese dello Stato.

Seguendo la tendenza degli esercizi precedenti la quota maggiore di risorse era destinata alle assegnazioni in conto capitale, pari a 926,3 milioni di euro, a fronte di quelle di parte corrente pari a 828 milioni di euro.

L'autorizzazione di cassa risultava pari a 2.167,6 milioni di euro, mentre i residui presenti al 1° gennaio 2008 erano stimati in 1.390,7 milioni di euro, quasi interamente in conto capitale (1.126,2 milioni di euro).

A seguito delle variazioni apportate in corso d'anno, e in particolare in sede di assestamento, le previsioni di competenza sono state portate a 1.792,9 milioni di euro, con un incremento sia degli stanziamenti correnti (851,1 milioni di euro) che di quelli in conto capitale (940,1 milioni di euro).

Analogamente, le autorizzazioni di cassa sono state portate a 2.332,2 milioni di euro.

I residui relativi all'esercizio precedente definitivamente accertati, sono stati di ammontare di gran lunga superiore a quelli stimati. Infatti, a fronte di una previsione,come si è detto, pari a 1.676,7 milioni di euro, l'accertamento definitivo è stato pari a 1.389,6 milioni di euro, dei quali 264,4 milioni di euro riferiti a spese correnti e 1.125,1 milioni di euro a spese in conto capitale.

A fronte delle previsioni sopraindicate, i risultati definitivi hanno visto impegni per complessivi 1.851.948 milioni di euro. Di questi, quelli riguardanti la Missione n. 9 ammontano a 1.357.594. analogamente, a fronte di pagamenti per complessivi 1.474.590 milioni di euro, quelli riferiti ai programmi che rientrano nella missione "Agricoltura politiche agroalimentari e pesca" ammontano a 980.661 milioni di euro. Si tratta di importi superiori al 70 per cento delle complessive risorse di pertinenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

2.3.3. Il personale e l'organizzazione degli uffici

In base agli elementi raccolti, è emerso che una delle attività principali svolte all'interno del Ministero nel 2008 è stata quella di dare corso all'attuazione della riorganizzazione prevista dal Regolamento di organizzazione, approvato, come si è visto all'inizio dell'anno.

A seguire, sono state avviate le procedure per addivenire alla gestione unificata del personale ministeriale, in precedenza differenziato fra il ruolo ministeriale e quello dell'Ispettorato Qualità (ICQ), sia in relazione al trattamento giuridico che a quello economico, anche al fine di assicurare la riduzione delle unità destinate alle attività di supporto prevista dalla legge finanziaria per il 2007. Analogamente è stata data attuazione all'unificazione della gestione del contenzioso e dei finanziamenti attribuiti dal bilancio del MIPAAF alla Gestione unificata.

La spesa complessiva per il personale è stata pari a 503,457 milioni di euro, in aumento, sia pure in misura contenuta, rispetto a quella sostenuta nel 2007, pari a 501,407 milioni di euro. In relazione ai provvedimenti di razionalizzazione adottati la spesa nel 2009 dovrebbe diminuire a 501,080 milioni di euro[25].

[25] In base a quanto risulta dal *budget* dello Stato 2009.

Con riferimento alla situazione del personale, occorre mettere in rilievo che nel 2008, nell'ambito del MIPAAF, hanno prestato la propria attività n. 65 lavoratori in contratto di somministrazione con la società Obiettivo Lavoro. L'utilizzazione di questa particolare forma contrattuale si sarebbe resa necessaria, secondo quanto evidenziato dall'amministrazione, da carenze di organico, rispetto alla previsione regolamentare.

Sempre in relazione alle spese di personale, nel corso del 2008 sono stati attivati gli strumenti di rilevazione automatica delle presenze del personale e, anche a seguito dell'attuazione di altri interventi normativi intervenuti in corso d'anno, il numero delle assenze dal servizio del personale risulterebbe diminuito in misura superiore al 50 per cento, rispetto all'esercizio precedente.

Sempre nella prima parte dell'esercizio 2008 sono stati conclusi gli accordi sindacali relativi alla gestione del Fondo unico di amministrazione e per il Contratto collettivo nazionale integrativo, con i nuovi inquadramenti nelle fasce retributive.

In attuazione dell'articolo 2, comma 594 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), nonché di quanto disposto dalla direttiva del Ministro per l'anno 2008, è stato predisposto il Piano triennale di contenimento dei costi del Ministero, i cui risultati sono riassunti nel prospetto seguente:

(valori assoluti)

Misure	2008	2009	2010	2011
AUTOVEICOLI	30.187	30.187	36.281	36.281
INFORMATICA DI SERVIZIO[26]	3.067.000	1.661.000	2.285.000	2.285.000
DOTAZIONI STRUMENTALI (telefonia, fotocopiatrici ecc.)		50.460	51.620	56.620
CANONI D'AFFITTO IMMOBILI		193.040	193.040	193.040
GIORNALI E PUBBLICAZIONI		7.132	7.532	8.532
SERVIZI DI PULIZIA		106.685	106.685	106.685
BUONI PASTO PERSONALE	11.749	40.000	40.000	40.000
TOTALE RISPARMI DERIVANTI DAL PIANO *Base di riferimento costi 2007*	3.108.936	2.088.504	2.720.158	2.726.158

Fonte: MIPAAF

In base ai dati forniti dall'amministrazione, gli effetti del piano in relazione all'esercizio 2008 avrebbero consentito di risparmiare 3.108.936 euro, in conseguenza degli interventi di razionalizzazione dell'utilizzo delle strutture indicati sopra.

Il predetto importo, anche ai fini di valutare l'effettiva incidenza, va posto a confronto con l'ammontare dei costi di gestione che nel 2008 sono stati pari a 94.558 milioni di euro. Evidentemente, i risparmi indicati dovrebbero portare ad un contenimento progressivo dei costi di gestione.

2.4. Le note preliminari, la direttiva del Ministro e il raffronto con il Rendiconto 2008

La Direttiva con la quale il Ministro ha definito gli obiettivi strategici e operativi, nonché i singoli programmi relativi all'azione amministrativa e alla gestione relativa all'esercizio 2008 ha risentito del fatto che nel corso dell'anno si sono tenute le elezioni anticipate ed è mutata la compagine governativa, ivi compreso il Ministro di settore.

Infatti, la direttiva originaria è stata emanata il 30 gennaio 2008 e, successivamente è stata modificata ed integrata in data 23 ottobre 2008.

[26] Il confronto è con la media della spesa 2005/2007.

Il documento originario, nel suo complesso, è stato redatto tenuto conto sia delle indicazioni contenute nella legge finanziaria per il 2008 e nel successivo d.m. del 29 dicembre 2007, con il quale il Ministro dell'economia e delle finanze ha ripartito in capitoli le UPB, che di quelle ricavabili dalle analisi svolte dal Servizio di controllo interno.

La seconda Direttiva per il 2008 è stata emanata solamente nel mese di ottobre ed ha recepito, in linea generale, i contenuti della Direttiva emanata ad inizio anno. La nuova direttiva ha previsto, da un lato, l'aggiornamento delle competenze riferite a ciascun C.d.R., anche in base a quanto previsto dal nuovo regolamento di organizzazione approvato nel gennaio 2008 e, dall'altro, l'adozione di alcune delle indicazioni previste dal DL n. 112, convertito nella legge n. 133 del 2008.

Le linee programmatiche fissate dal Ministro, riconducibili a specifici obiettivi strategici, sono dettate dall'individuazione di alcune priorità politiche, che devono essere perseguite nell'ordinaria azione amministrativa, individuabili nella riduzione della spesa complessiva, nella visibilità dei risultati dell'azione amministrativa, nell'individuazione di particolari politiche di sostegno alle imprese, nella difesa delle produzioni e valorizzazione dei marchi di qualità, nella tracciabilità della produzione e nella determinazione di una appropriata *governance* del territorio.

Al fine di realizzare le priorità politiche sopra citate, nelle schede tecniche allegate alla direttiva sono indicati gli obiettivi strategici assegnati a ciascun Centro di Responsabilità amministrativa mediante l'individuazione di specifici indicatori di carattere finanziario previsti in linea generale con riferimento ad ogni priorità. In tale contesto, risultano anche individuate le somme assegnate a ciascun Centro, in modo che vengono fornite indicazioni omogenee di valutazione dell'attività gestionale ed amministrativa affidata ai singoli responsabili.

Da ultimo, viene ribadito che, anche in relazione alla disciplina introdotta dagli artt. 6 e 8 del d.lgs. n. 286/1999, gli obiettivi indicati nella direttiva formano oggetto del monitoraggio, previsto ai fini della valutazione dei dirigenti preposti a ciascun settore, ad opera del Servizio di controllo interno che, con relazioni quadrimestrali, è tenuto a riferire al Ministro sul grado di raggiungimento degli obiettivi e sull'individuazione di possibili rimedi, in presenza di scostamenti tra quanto previsto nella direttiva ed i piani e programmi effettivamente posti in essere.

La tabella che segue mette a confronto i dati finanziari relativi ai Programmi nei quali si articola la missione n. 9, in relazione alle indicazioni contenute nelle Note preliminari al bilancio, nella Direttiva del Ministro e nel Rendiconto del MIPAAF (limitatamente alla competenza).

Missione 9 – Agricoltura

(valori assoluti)

Note preliminari al Bilancio	**Direttive Ministro**	**Rendiconto 2008 MIPAAF (competenza)**		
Stanziamento	Budget per obiettivi	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	impegni
998.601.925,00	629.659.956,56	998.601.925,00	1.158.507.140,12	961.242.724,52
Incidenza direttiva su note preliminari = 63,05%				
Incidenza direttiva su stanziamento definitivo competenza = 54,35%				
Incidenza direttiva su impegni competenza = 65,50%				
Programma 9.2. Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca				
Note preliminari al Bilancio	**Direttive Ministro**	**Rendiconto 2008 MIPAAF (competenza)**		
Stanziamento	Budget per obiettivi	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	impegni
79.612.014,00	68.355.895,00	79.612.014,00	101.329.000,00	89.813.000,00
Incidenza direttiva su note preliminari = 85,86%				
Incidenza direttiva su stanziamento definitivo competenza = 67,46%				
Incidenza direttiva su impegni competenza = 76,11%				
Programma 9.4. Tutela valorizzazione e vigilanza della qualità dei prodotti tipici e biologici				
Note preliminari al Bilancio	**Direttive Ministro**	**Rendiconto 2008 MIPAAF (competenza)**		
Stanziamento	Budget per obiettivi	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	impegni
23.770.885,00	17.472.872,00	23.770.885,00	38.434.000,00	18.202.000,00
Incidenza direttiva su note preliminari = 73,51%				
Incidenza direttiva su stanziamento definitivo competenza = 45,46%				
Incidenza direttiva su impegni competenza = 96,00%				
Note preliminari al Bilancio	**Direttive Ministro**	**Rendiconto 2008 MIPAAF (competenza)**		
Stanziamento	Budget per obiettivi	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	impegni
43.138.197,00	43.138.196,09	43.138.197,00	53.450.000,00	48.292.000,00
Incidenza direttiva su note preliminari = 100,00%				
Incidenza direttiva su stanziamento definitivo competenza = 80,70%				
Incidenza direttiva su impegni competenza = 90,34%				

Missione 32: Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche

(valori assoluti)

Programma 32.2. Indirizzo politico				
Note preliminari al Bilancio	**Direttive Ministro**	**Rendiconto 2008 MIPAAF (competenza)**		
Stanziamento	Budget per obiettivi	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	impegni
11.106.367,00	7.485.008,00	6.904.892,00	8.583.000,00	933.000,00
Incidenza direttiva su note preliminari = 67,39%				
Incidenza direttiva su stanziamento definitivo competenza = 87,20%				
Incidenza direttiva su impegni competenza = -7,96%				
Programma 32.3. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche				
Note preliminari al Bilancio	**Direttive Ministro**	**Rendiconto 2008 MIPAAF (competenza)**		
Stanziamento	Budget per obiettivi	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	impegni
9.467.578,00	580.116,00	9.467.578,00	13.822.000,00	12.812.000,00

Incidenza direttiva su note preliminari = 6,12%	
Incidenza direttiva su stanziamento definitivo competenza = 4,20%	
Incidenza direttiva su impegni competenza = 4,53%	

Missione 33: fondi da ripartire

(valori assoluti)

Programma 33.1: fondi da assegnare			
Note preliminari al Bilancio	**Direttive Ministro**	**Rendiconto 2008 MIPAAF (competenza)**	
Stanziamento	Budget per obiettivi	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo
125.136.813,00	112.306.027,00	125.136.813,00	60.612.000,00
Incidenza direttiva su note preliminari = 89,75%			
Incidenza direttiva su stanziamento definitivo competenza = -53,97%			

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti

I dati contenuti nella tabella che precede consentono, innanzitutto, una prima verifica in ordine alla coincidenza o meno fra le risorse destinate ai singoli programmi in relazione a quanto indicato nelle note preliminari, le successive indicazioni operative contenute nella Direttiva ministeriale e, ovviamente, le risorse concretamente impegnate nell'attività posta in essere.

Di estremo interesse è anche la verifica dell'articolazione delle attività nei singoli programmi che è contenuta in specifiche schede allegate alla relazione.

Assumendo quale punto di riferimento la Direttiva del Ministro, dai dati esposti sopra, si evince, in linea generale che in relazione a ciascun Programma vi è uno scostamento rilevante tra risorse destinate a ciascun programma in base alla nota preliminare e somme destinate alle singole attività in base alle indicazioni contenuta nella Direttiva, salvo che per il Programma 9.5.

Minori scostamenti si rilevano nel confronto tra Direttiva e impegni finali, salvo nel programma 1, che è quello di maggiore rilievo dal punto di vista finanziario, nel quale le indicazioni contenute nelle note preliminari sono in linea con gli impegni finali mentre le indicazioni ricavabili dalla Direttiva sono di gran lunga inferiori.

2.5. Considerazioni finali in relazione al MIPAAF

Se anche l'attività del MIPAAF è proseguita con regolarità e continuità rispetto agli esercizi precedenti occorre sottolineare che, come rilevato dallo stesso SECIN, l'esercizio 2008 è stato caratterizzato, dal punto di vista organizzativo, da un duplice concomitante evento che ha influito sulla complessiva attività dell'Amministrazione.

Da un lato, infatti, il Ministero è stato interessato da un ampio processo di riorganizzazione a seguito dell'emanazione ed attuazione del Regolamento organizzativo, citato sopra, e dall'altro, il cambio di legislatura e di Governo ha comportato un indubbio rallentamento dell'azione amministrativa dovuto alla verifica delle priorità ed all'assunzione delle conseguenti decisioni.

Peraltro, il processo di riorganizzazione non è ancora terminato perchè è in corso di approvazione un nuovo Regolamento di organizzazione la cui attuazione è destinata ad incidere, in modo più o meno significativo, sull'attività dell'Amministrazione.

Val la pena mettere in luce che nel corso del 2008, il MIPAAF, con l'ausilio del SECIN, ha avviato, sia pure in ritardo, il processo destinato a realizzare un compiuto sistema di controllo di gestione mediante l'acquisto di un idoneo programma e la costituzione di un database che comprende i dati relativi a tutti i centri di costo, con gli elementi che occorrono per addivenire all'attivazione, in concreto, del nuovo sistema di controllo.

Da ultimo occorre ricordare che il Ministero delle politiche agricole agroalimentari e forestali è soggetto attivo di più missioni poiché se anche quelle riferite all'Agricoltura, le politiche agroalimentari e la pesca è sicuramente prevalente, sia in termini di competenze che di risorse finanziarie, le attività che rientrano nelle altre missioni sono particolarmente rilevanti.

3. Il ruolo degli enti strumentali nell'attuazione della politica agricola

Come messo in luce nella Relazione del 2007, la verifica condotta nell'ottica dell'esame della politica pubblica deve riguardare anche l'attività svolta da una serie di organismi, controllati o vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ai quali sono affidati compiti finalizzati all'attuazione della politica agricola.

Nella Relazione sull'esercizio 2007 sono state fornite indicazioni in merito all'attività ed ai compiti dei principali entri strumentali che, peraltro, sono sottoposti al controllo della Corte dei conti[27].

Nel corso dell'anno 2008, il MIPAAF si è avvalso della collaborazione ed ha svolto vigilanza amministrativo-contabile nei confronti dei seguenti enti pubblici:

- Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura – C.R.A.;
- Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione – I.N.R.A.N.;
- Istituto nazionale di economia agraria - I.N.E.A.;
- Ente Nazionale delle sementi elette – E.N.S.E.;
- Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale – CENTRO;
- Unione nazionale incremento razze equine – U.N.I.R.E.;
- Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA;
- Ente nazionale risi;
- Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare – ISMEA;
- Ente irriguo umbro-toscano;
- Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania.

L'attività di vigilanza, ai sensi della legge 17 luglio 2006, n. 233, è stata espletata, altresì, nei confronti dei consorzi agrari e sulle gestioni di ammasso, oltrechè su ogni ente, società ed agenzie che in base a disposizioni legislative sottoposte alla vigilanza del Ministero.

---

[27] In relazione all'attività, alla situazione finanziaria ed ai risultati di ciascuno di essi si rinvia alle Relazioni ex art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259 della Sezioni enti.

Con riferimento agli enti vigilati, il Ministero ha fornito indicazioni e direttive in merito all'applicazione dell'art. 2, comma 634, della legge finanziaria per il 2008, relativo al riordino degli enti pubblici non economici e degli artt. 26 (taglia enti) e 74 (riduzione degli assetti organizzativi) del DL n. 112 convertito nella legge n. 133 del 2008, verificando che ciascuno di essi ponesse in essere le attività necessarie per addivenire al rispetto del disposto normativo.

Inoltre, per quel che riguarda gli entri vigilati, il MIPAAF eroga, in via ordinaria alcuni contributi attinenti il funzionamento degli enti medesimi. Ogni anno viene disposta l'erogazione di ulteriori contributi, in relazione a specifiche finalità e progetti di interesse del Ministero.

In relazione all'esercizio finanziario 2008, sono stati impegnati i seguenti contributi:

(valori assoluti)

Impegni 2008

Cap. 2081 – p.g. 1	Contributo straordinario INRAN	1.762.176,93
Cap. 2081 – p.g. 2	Contributo straordinario INEA	4.405.443,33
Cap. 2109	Contributo attività istituzionale ISMEA	6.356.528,37
Cap. 2200	**Totale capitolo così ripartito:**	**7.111.881,65**
	Contributo ordinario INRAN	3.402.575,30
	Contributo ordinario INEA	921.312,70
	Contributo ordinario Centro	330.068,15
	Contributo anno 2008 UNIRE	2.093.892,50
	Enti ed Uffici Internazionali	95.317,00
	Oneri personale 2004-2005	265.716,00
Totale		**19.633.030,28**

Fonte: MIPAAF

Fra gli enti strumentali riveste particolare importanza l'AGEA, ente deputato a curare, in via diretta o mediante l'ausilio degli organismi pagatori, i rapporti finanziari inerenti le misure di sostegno all'agricoltura sia con l'Unione europea che con i singoli percettori.

A questo proposito, a parte la questione relativa alle quote latte che, come si è visto, vede un ruolo centrale dell'AGEA, l'attività finanziaria di quest'ultima è influenzata negativamente dalla questione relativa alle rettifiche finanziarie

L'AGEA, come si è visto, ha quale compito principale quello di curare i rapporti finanziari con l'Unione Europea, riferiti al complesso delle agevolazioni finanziarie al settore dell'agricoltura.

Nei casi nei quali in sede comunitaria non viene approvata l'erogazione di aiuti effettuata in sede nazionale dall'AGEA o dagli organismi pagatori regionali, l'Unione effettua l'immediato recupero, compensando le somme relative con i versamenti successivi[28].

In assenza di specifiche procedure di recupero, anche questo costo, così come quello dei prelievi supplementari in relazione alle quote latte, resta a carico dell'AGEA, aggravando

[28] In relazione al fenomeno e all'impatto finanziario in relazione al periodo 1999 – 2008 un'esaustiva analisi è contenuta nella Relazione della Sezione, approvata con la delibera n. 2 del 27 febbraio 2007.

nell'immediato la sua situazione di tesoreria e, in ultima analisi, viene a gravare sul bilancio dello Stato.

Nel periodo considerato (1999 – 2008) le rettifiche ammontano a 1.872,6 milioni di euro, di 1.464,7 già imputati e versati e i restanti 407,9 milioni ancora da imputare.

E' opportuno che vengano affinate le procedure di erogazione delle agevolazioni e che vengano maggiormente responsabilizzati gli organismi pagatori, anche con riferimento al recupero delle somme indebitamente versate.

4. Missione e Programmi

La nuova struttura del bilancio dello Stato e la conseguente organizzazione che l'Amministrazione statale ha iniziato ad imprimere alle attività di competenza di ciascun centro di responsabilità implica che venga svolto un esame di tipo finanziario e gestionale in relazione a ciascun programma che concorre a comporre la complessiva Politica.

In particolare, la missione Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca, si articola in cinque programmi operativi, quattro che rientrano nell'ambito di competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ed uno del Ministero dell'economia e delle finanze.

Al fine di fornire un quadro di insieme, è utile fornire alcune indicazioni in ordine all'andamento di ciascun programma.

4.1. Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione

Il principale programma che riguarda la politica in esame è quello relativo allo "Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione".

La tabella che segue mette in rilievo i dati finanziari relativi sia al programma nel suo complesso che ai singoli Centri di Responsabilità interessati.

1 - Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione

(in migliaia)

Centro di Responsabilità	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziam. definitivi	% su tot. Progr.	% su tot. Miss.	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Autorizz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Dipartimento delle filiere agricole e agroalimentari	funzionamento	0	8.319	0,72	0,50	8.494	14.225	14.005	15.035	592
	interventi	0	759	0,07	0,05	588	1.627	1.611	1.450	6
	investimenti	11.045	20.677	1,78	1,25	20.638	190.772	64.055	33.087	74.969
	oneri comuni di parte corrente	0	107	0,01	0,01	107	126	107	106	20
	oneri comuni di conto capitale	0	1.007	0,09	0,06	1.007	1.007	1.007	1.007	0
	totale	**11.045**	**30.869**	**2,66**	**1,87**	**30.835**	**207.756**	**80.785**	**50.685**	**75.587**
Dipartimento delle politiche di sviluppo	funzionamento	2	43.883	3,79	2,66	41.644	72.267	61.002	40.271	25.862
	interventi	0	170.781	14,74	10,35	153.925	193.562	176.728	135.982	30.720
	investimenti	177.414	911.380	78,67	55,23	941.315	1.689.535	1.108.682	594.754	934.224
	oneri comuni di parte corrente	820	1.595	0,14	0,10	866	25.608	21.095	20.567	5.041
	oneri comuni di conto capitale	0	0	0,00	0,00	0	21	41	21	0
	totale	**178.236**	**1.127.638**	**97,34**	**68,34**	**1.137.749**	**1.980.993**	**1.367.548**	**791.594**	**995.847**
Totale Programma		**189.281**	**1.158.507**	**100,00**	**70,21**	**1.168.584**	**2.188.750**	**1.448.334**	**842.279**	**1.071.435**

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati RGS.
(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

All'interno di questo programma sono utilizzate la maggior parte delle risorse finanziarie destinate alla politica agricola. Al riguardo, infatti occorre rilevare che i residui iniziali ammontavano a 189,281 milioni di euro, gli stanziamenti definitivi a 1.158,597 milioni di euro e le somme impegnate sono state pari a 1.168,584 milioni di euro.

Nell'ambito di questo programma viene svolta l'attività relativa alla partecipazione ai negoziati internazionali e, in generale, alla rappresentanza degli interessi agricoli nazionali in sede comunitaria e internazionale.

Nel corso del 2008 è stato dato corso a tutte le attività inerenti lo sviluppo e l'implementazione del SIAN, sistema informatico agricolo nazionale che permette la vigilanza sull'erogazione degli aiuti ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria.

I fondi previsti in questo programma sono stati utilizzati in favore di politiche di sviluppo rurale consistenti nella diversificazione delle fonti di reddito in agricoltura, in interventi inerenti il piano irriguo, la PAC, la predisposizione e gestione del FAS, il sostegno ad imprese colpite da calamità e crisi di mercato e in programmi di sostegno in favore dei giovani e delle donne.

4.2. Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca

Il programma relativo alla "Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca" riveste un'importanza particolare in relazione al settore della pesca, in considerazione sia dell'importanza economica della pesca e delle attività connesse per alcune zone del territorio nazionale che della recente crisi che come si è visto sopra, nel corso del 2008, ha investito in modo particolare il settore, anche in relazione ai costi del carburante.

La tabella che segue indica i dati finanziari relativi al Programma ed ai risultati finanziari dell'unico Centro di Responsabilità specificamente interessato.

2 - Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca

(in migliaia)

Centro di Responsabilità	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziam. definitivi	% su tot. Progr.	% su tot. Miss.	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Autorizz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Dipartimento delle filiere agricole e agroalimentari	funzionamento	0	7.179	7,08	0,44	6.811	15.730	10.576	7.995	6.165
	interventi	0	71.406	70,47	4,33	69.506	177.281	129.491	16.116	105.365
	investimenti	3.899	21.727	21,44	1,32	16.481	38.655	33.543	14.882	22.114
	oneri comuni di parte corrente	0	471	0,47	0,03	471	471	471	471	0
	oneri comuni di conto capitale	0	545	0,54	0,03	545	545	545	0	545
	totale	**3.899**	**101.329**	**100,00**	**6,14**	**93.815**	**232.682**	**174.626**	**39.465**	**134.189**
Totale Programma		**3.899**	**101.329**	**100,00**	**6,14**	**93.815**	**232.682**	**174.626**	**39.465**	**134.189**

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati RGS.
(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

Il programma 2, interamente gestito dal Dipartimento delle filiere agricole e agroalimentari, ha avuto nel corso del 2008, uno stanziamento di 101,32 milioni di euro che corrisponde al 7,50 per cento dello stanziamento complessivo della missione (1.351,72 milioni di euro) ed al 5,25 per cento del totale della spesa del Ministero (1.930,71 milioni di euro). Si tratta per lo più di contributi alle imprese che esercitano la pesca[29]. In proposito va rilevato che a fronte di una massa spendibile di 232,68 milioni di euro il pagato totale è di 39,46 milioni (di cui 23,3 in conto residui) con una formazione di residui finali pari a 134,19 milioni.

Le attività principali svolte nel 2008 sono consistite nel coordinamento dell'attuazione delle misure tecniche di derivazione comunitaria per la disciplina della pesca nel Mediterraneo e per la predisposizione dei piani di gestione, nonché nella gestione del fondo peschereccio, in attività di tutela della qualità dei prodotti ittici e negli adempimenti relativi al FEP.

Inoltre, nel 2008 hanno subito un deciso incremento le attività inerenti la predisposizione e gestione di specifiche misure di aiuto al settore.

4.3. Sostegno al settore agricolo

La natura della politica agricola che interessa, come si è visto, sia il livello comunitario che nazionale e regionale è resa evidente da questo programma destinato a fornire parte dei finanziamenti nazionali di sostegno ai vari settori agricoli.

[29] Capitolo 1477 - spese a favore delle associazioni di categoria e organismi specializzati per la realizzazione di programmi di sviluppo del settore della pesca ed in particolare nel campo della formazione, informazione e qualificazione professionale, 9,69 milioni di euro; capitolo 1481 – trasferimenti alle imprese, 10,11 milioni di euro; capitolo 1485 – sgravi contributivi alle imprese che esercitano la pesca costiera nonché alle imprese che esercitano la pesca nelle acque interne e lagunari per la salvaguardia dell'occupazione della gente di mare 45,70 milioni di euro; capitolo 7043 – contributi per la ricerca scientifica e tecnologia applicata alla pesca marittima, 12,23 milioni di euro; capitolo 7080 – contributi alle imprese che esercitano la pesca, 7,27 milioni di euro.

Il Centro di Responsabilità di riferimento è il Ministero dell'economia e delle finanze.

La tabella che segue mette in rilievo i dati finanziari relativi al programma di competenza del Dipartimento del tesoro.

3 - Sostegno al settore agricolo

(in migliaia)

Centro di Responsabilità	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziam. definitivi	% su tot. Progr.	% su tot. Miss.	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Autorizz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Dipartimento del tesoro	interventi	0	246.107	82,47	14,91	215.499	417.223	359.223	328.616	58.000
	investimenti	0	52.320	17,53	3,17	51.947	55.665	55.665	55.292	0
	totale	**0**	**298.427**	**100,00**	**18,08**	**267.446**	**472.888**	**414.888**	**383.908**	**58.000**
Totale Programma		**0**	**298.427**	**100,00**	**18,08**	**267.446**	**472.888**	**414.888**	**383.908**	**58.000**

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati RGS.
(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

Relativamente alla tabella sopra riportata del programma 3, che come già detto è interamente gestita dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro, va sottolineato che il programma ha subito nel 2008 una forte riduzione degli stanziamenti passando da 436,26 a 298,47 milioni di euro pari a – 37,79 per cento. La somma stanziata per il 2008 corrisponde al 22 per cento dello stanziamento complessivo della missione 9. Gli impegni effettivi totali sono stati di 267,44 milioni di euro a fronte di una massa spendibile di 472,88 milioni con un pagato totale di 383,91 milioni e una formazione di residui finali pari a 58 milioni.

Si tratta, prevalentemente, di trasferimenti all'AGEA che ha la competenza di curare, in concreto, l'erogazione dei contributi.

4.4. Tutela, valorizzazione e vigilanza della qualità dei prodotti agroalimentari e valorizzazione dei prodotti tipici e biologici

Il programma "Tutela, valorizzazione e vigilanza della qualità dei prodotti agroalimentari e valorizzazione dei prodotti tipici e biologici" ha un impatto finanziario non elevato poiché, in termini percentuali, rappresenta solo il 2,33 per cento delle risorse destinate alla missione di riferimento.

La tabella che segue indica i dati finanziari relativi al programma e alle attività poste in essere dell'unico Centro di Responsabilità interessato.

4 - Tutela, valorizzazione e vigilanza della qualità dei prodotti agroalimentari e valorizzazione dei prodotti tipici e biologici

(in migliaia)

Centro di Responsabilità	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziam. definitivi	% su tot. Progr.	% su tot. Miss.	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Autorizz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Dipartimento delle politiche di sviluppo	funzionamento	0	6.405	16,67	0,39	4.846	7.201	7.256	5.015	444
	interventi	0	14.052	36,56	0,85	12.775	26.634	15.331	9.645	13.353
	investimenti	25.941	17.977	46,77	1,09	22.952	118.489	66.855	31.786	74.507
	totale	**25.941**	**38.434**	**100,00**	**2,33**	**40.573**	**152.324**	**89.443**	**46.446**	**88.304**
Totale Programma		**25.941**	**38.434**	**100,00**	**2,33**	**40.573**	**152.324**	**89.443**	**46.446**	**88.304**

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati RGS.
(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

A fronte di residui iniziali pari a 25,941 milioni di euro e a stanziamenti pari a 38,434 milioni di euro risultano impegnate somme pari ad euro 40,573 e, a fronte di una massa spendibile pari a 152,324 milioni di euro sono stati effettuati pagamenti per soli 46,446 milioni di euro.

Anche se di impatto finanziario non elevato, come si è detto, val la pena mettere in luce che nell'ambito di questo programma viene curata l'attività che il MIPAAF svolge in relazione al finanziamento destinato alla realizzazione di programmi di comunicazione sulla qualità dei prodotti agroalimentari italiani al fine di favorire azioni mirate dirette a valorizzare i principali fattori competitivi del settore: la qualità, la cultura alimentare e il radicamento territoriale.

Infatti, negli ultimi anni è emersa una progressiva consapevolezza da parte dei consumatori e delle associazioni di categoria che i prodotti di qualità sono da considerare a tutti gli effetti un patrimonio per il Paese sia dal punto di vista culturale che economico e sociale.

Al riguardo, da ultimo, con decreto del 18 dicembre 2008, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 2 gennaio 2009, sono stati individuati criteri e modalità per la concessione di contributi ai quali possono accedere le organizzazioni professionali di rappresentanza dell'agroalimentare che realizzano programmi di comunicazione finalizzati al coinvolgimento della propria base associativa nelle tematiche relative alla qualità del settore.

4.5. Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale

Anche il programma che ha per oggetto la "Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale" non ha un impatto finanziario elevato, anche se le attività svolte nel suo ambitosi riferiscono a funzioni fondamentali.

Dalla tabella che segue si evincono i dati finanziari relativi al programma ed alle risorse utilizzate dai Centri di Responsabilità interessati all'attuazione dell'attività.

5 - Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale

(in migliaia)

Centro di Responsabilità	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziam. definitivi	% su tot. Progr.	% su tot. Miss.	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Autorizz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	funzionamento	0	1.442	2,70	0,09	1.423	1.502	1.508	1.398	85
	investimenti	0	12	0,02	0,00	0	12	12	0	10
	totale	**0**	**1.454**	**2,72**	**0,09**	**1.423**	**1.515**	**1.521**	**1.398**	**96**
Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari	funzionamento	1	49.866	93,29	3,02	48.460	58.246	55.329	48.115	6.494
	investimenti	4.777	2.099	3,93	0,13	4.739	10.037	6.061	2.958	6.664
	oneri comuni di parte corrente	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0	0
	oneri comuni di conto capitale	0	31	0,06	0,00	0	31	31	0	0
	totale	**4.778**	**51.996**	**97,28**	**3,15**	**53.199**	**68.314**	**61.421**	**51.073**	**13.159**
Totale Programma		**4.778**	**53.450**	**100,00**	**3,24**	**54.622**	**69.829**	**62.941**	**52.471**	**13.254**

Fonte: elaborazione della Corte dei Conti su dati RGS.
(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

La gestione delle spese del programma 5 sono di pertinenza dell'Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari e, in minima parte, dell'Ufficio di Gabinetto del Ministro[30]. La gestione dei capitoli per il 2008 appare sostanzialmente in linea con quella del 2007. Gli stanziamenti hanno subito una riduzione del 7,9 per cento passando da 58,07 milioni di euro del 2007 a 53,45 milioni. Gli impegni effettivi totali sono di circa 54,62 milioni di euro con una massa spendibile di 69,83 milioni, il pagato totale ammonta a 52,47 milioni di euro con i residui finali pari a 13,25 milioni.

Anche se il Centro di Responsabilità "Gabinetto del Ministro" non è incluso nell'ambito delle indicazioni contenute nella Direttiva, il Gabinetto esercita responsabilità sul centro di costo dei Carabinieri per l'attività di vigilanza, prevenzione e repressione frodi. Nell'ambito di questo Centro di Responsabilità nel corso del 2008 merita particolare menzione la complessiva attività diretta ad avviare l'armonizzazione della reportistica del MIPAAF, a coinvolgere il centro di costo negli obiettivi generali dell'Amministrazione relativi alle azioni di contenimento costi, di efficacia e di riorganizzazione.

Dall'esame delle principali attività svolte dall'Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari (ICQ), anche in relazione all'utilizzo delle risorse finanziarie è emerso, in base alle risultanze degli accertamenti svolti dal SECIN, che risultano realizzati tutti gli obiettivi strategici prefissati, e che la stessa attività è stata sviluppata anche oltre quanto programmato originariamente, in virtù, presumibilmente, di una efficiente organizzazione che ha tempestivamente applicato le ulteriori indicazioni fornite dalla direzione politica.

[30] Riguardano soltanto i capitoli 1107 e 7002 per le spese di funzionamento del Comando dei Carabinieri delle politiche agricole.

5. Considerazioni conclusive

I programmi relativi alla missione "Agricoltura politiche agroalimentari e pesca" sono svolti nell'ambito dell'organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali poiché il programma relativo al Sostegno agricolo, anche se di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze si risolve in trasferimenti all'AGEA, ente strumentale del MIPAAF, che cura, in concreto, l'erogazione dei contributi.

Peraltro, come si è visto, i programmi che costituiscono la missione in esame non esauriscono l'attività del Ministero, l'organizzazione del quale cura l'attuazione anche di altri programmi che rientrano in missioni diverse.

Anche in virtù del processo di riorganizzazione, avviato nel 2008 in seguito all'approvazione del nuovo Regolamento, l'organizzazione del Ministero risulta finalizzata a distinguere le attività di pertinenza dei singoli centri di responsabilità in relazione a ciascun programma, definendo in modo preciso gli ambiti di competenza.

Cogliendo l'occasione della riorganizzazione, il MIPAAF ha avviato l'attuazione delle politiche di contenimento dei costi previste dalla recente legislazione finanziaria.

La particolare natura della politica agricola che, come si è visto, ha origine in sede comunitaria e trova concreta attuazione a livello regionale, mette in luce il fondamentale ruolo di coordinamento e impulso del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Infatti, da un lato contribuisce alla formazione delle decisioni politiche a livello comunitario e, dall'altro, deve curarne il recepimento e l'attuazione unitaria a livello nazionale.

Con riferimento al primo aspetto particolare rilievo hanno assunto le modifiche alla PAC concordate tra i Ministri dell'agricoltura nel vertice del 18–20 novembre 2008 che hanno comportato in alcuni settori particolari vantaggi per il settore agricolo (incremento a partire dal 2009 del 5 per cento dell'ammontare delle quote latte).

Quanto al secondo aspetto l'attività di coordinamento ed attuazione della politica agricola a livello nazionale si è svolta nell'ambito della "Conferenza Stato-Regioni" che ha visto l'esame e l'approvazione di tutti i provvedimenti attuativi presentati dal MIPAAF.

In relazione alla gestione finanziaria sia del Ministero che della politica in questione occorre evidenziare che sono in costante aumento i residui, anche di parte corrente. Anche se si tratta di un fenomeno riconducibile, perlomeno in parte, alle politiche di bilancio, è necessario che l'Amministrazione ponga una particolare attenzione nella gestione delle fasi di spesa, sin dall'impegno, in modo da evitare, ove possibile, l'incremento dei residui, soprattutto di parte corrente.

PAGINA BIANCA

Ricerca e innovazione

1. Considerazioni generali.
2. Il contesto normativo e programmatico.
3. Il coordinamento della politica nazionale della ricerca e la valutazione dei risultati.
4. Le risorse finanziarie.
5. I programmi: *5.1. Programmi di ricerca scientifica e tecnologica di competenza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;* 5.1.1. Le risorse destinate alla ricerca; 5.1.2. Gli strumenti di finanziamento della ricerca e lo stato di attuazione degli interventi; 5.1.3. L'attuazione dei principali provvedimenti previsti nel PNR 2005-2007; *5.2. Programma "sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario e industriale" di competenza del Ministero per lo sviluppo economico;* 5.2.1. Il Fondo per la competitività e lo sviluppo; 5.2.2. Il credito d'imposta; 5.2.3. Il Fondo Innovazione Tecnologica (FIT) e il Fondo rotativo per le imprese (FRI); 5.2.4. Gli strumenti innovativi di investimento previsti nell'art. 4 della legge n. 133/2008; *5.3. Programma "ricerca nel settore della sanità pubblica"; 5.4. Programma "ricerca in materia ambientale".*
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; 6.2. Il programma operativo nazionale "ricerca e competitività" per le Regioni della Convergenza 2007-2013; 6.3. Il Programma Attuativo Nazionale FAS "Ricerca e Competitività" - Mezzogiorno e Centro-Nord.*
7. Conclusioni.

1. Considerazioni generali

Le politiche per la ricerca e lo sviluppo – accorpate nell'unica missione "Ricerca e innovazione" – si ripartiscono nell'esercizio 2008 in 14 programmi di spesa e coinvolgono sette ministeri (erano dodici all'inizio dell'esercizio, prima della nuova riorganizzazione disposta con la legge n. 121 del 14 luglio 2008) confermando la complessità della materia e la tendenza a frammentare le risorse in una molteplicità di interventi settoriali.

Il Ministero dell'istruzione, università e ricerca (MIUR), assieme al Ministero per lo sviluppo economico (MISE) e al Dipartimento per l'innovazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresenta comunque la struttura portante delle politiche di sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica industriale e di base.

Particolare importanza riveste inoltre l'attività degli enti di ricerca vigilati dal MIUR, tra i quali spicca il ruolo del CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche) a cui è attribuita una competenza scientifica generale e che svolge – attraverso una rete scientifica diffusa sul territorio (108 istituti scientifici inquadrati in 11 macro aree tematiche) - attività di prioritario interesse per l'avanzamento della scienza e per il progresso del Paese[1].

La nuova struttura del bilancio, pur idonea a rappresentare il complesso delle risorse destinate al settore e gli aggregati omogenei delle attività affidate ai singoli dicasteri, non consente di attenuare la disorganicità degli interventi, più volte rilevata anche in questa sede nei precedenti esercizi, dei quali risulta difficile effettuare una programmazione coordinata.

Appare pertanto opportuno proseguire nella direzione, già indicata dalla R.G.S. in sede di avvio delle riclassificazione del bilancio dello Stato, di un maggior raccordo con la classificazione funzionale COFOG[2], che oltre a favorire una più razionale aggregazione delle risorse, avrebbe il pregio di visualizzare con maggior chiarezza gli obiettivi perseguiti dall'azione pubblica e l'entità delle risorse stanziate e delle spese, anche al fine di definire con più precisione la distinzione tra contribuiti e aiuti alle imprese per la ricerca di cui all'art. 92 e 93 del Trattato CE.

Esaminando inoltre i singoli programmi sotto il profilo finanziario emerge, da un lato, un ammontare di risorse non finalizzate direttamente ad interventi di ricerca e sviluppo (ad esempio nell'ambito del programma "Ricerca in materia del lavoro") e, dall'altro, la non idoneità della,

---

[1] Il CNR svolge e promuove attività di ricerca con obiettivi di eccellenza e di rilevanza strategica in ambito nazionale e internazionale, nel quadro della cooperazione e integrazione europea e della collaborazione con la ricerca universitaria e di altri soggetti pubblici e privati, assicurando la diffusione dei risultati all'interno del Paese; dirige e coordina programmi nazionali e internazionali di ricerca, nonché sostiene attività scientifiche e di ricerca di rilevante interesse per il sistema nazionale; fornisce, su richiesta di autorità governative, competenze specifiche per la partecipazione nazionale ad organizzazioni o a programmi scientifici internazionali a carattere intergovernativo; svolge attività di certificazione, prova e accreditamento per le pubbliche amministrazioni, su loro richiesta; cura la valorizzazione, lo sviluppo precompetitivo e il trasferimento tecnologico dei risultati della ricerca svolta dalla propria rete scientifica e dai consorzi, fondazioni, società o centri comunque costituiti o partecipati dall'ente; svolge, anche attraverso propri programmi di assegnazione di borse di studio e di ricerca, attività di formazione nei corsi universitari di dottorato di ricerca, in attuazione dell'art. 4, comma 4, della legge n. 210 del 3 luglio 1998, attività di alta formazione postuniversitaria, di formazione permanente, continua e ricorrente. Può altresì svolgere attività di formazione superiore non universitaria.

[2] La ricerca di base nella classificazione COFOG viene classificata come Gruppo appartenente alla Divisione Servizi generali delle PA mentre la ricerca industriale, declinata in tutti i settori di attività (classi e missioni) rientra nel Gruppo Ricerca e sviluppo per gli affari economici appartenente alla Divisione Affari economici. Ambiti più specifici sono invece classificati separatamente nei settori della difesa (Gruppo 02.4, Divisione difesa), della protezione dell'ambiente (Classe 05.5.1, Gruppo 05.5, Divisione Protezione dell'ambiente), della sanità (Classe 07.5.1, Gruppo 07.5, Divisione sanità), della istruzione (Classe 09.7.0, Gruppo 09.7, Divisione istruzione).

pure molto ampia, missione "Ricerca e innovazione" a raccogliere tutte le risorse effettivamente indirizzate alle attività di ricerca.

Al riguardo significativa appare sia la quota dei finanziamenti provenienti dalla UE e dai fondi rotativi (gestiti attraverso contabilità speciali), sia la quota di risorse stanziate nel Fondo di finanziamento ordinario delle Università e destinate, nell'ambito delle spese correnti, a finanziare la ricerca di base; altrettanto rilevante risulta inoltre la quota delle risorse finalizzate ad attività di ricerca nell'ambito dei principali programmi di armamento finanziati dal Ministero della difesa.

La relazione si propone di evidenziare un quadro complessivo delle risorse destinate alla ricerca (l'ambizioso obiettivo indicato nel Dpef 2008-2011 era quello di avvicinarsi ad una spesa del 3 per cento del Pil entro il 2010), per poi soffermarsi sull'ammontare e l'utilizzo delle risorse stanziate nel bilancio dello Stato nel 2008, nonché sugli effetti indotti dalle politiche di incentivazione avviate nell'ultimo biennio.

Relativamente ai programmi attribuiti a ciascun Ministero, dei quali sono stati esaminati nel dettaglio solo i più consistenti finanziariamente, è stata concentrata l'attenzione sullo stato di attuazione di alcune misure già programmate nella precedente manovra finanziaria, nonché sui principali interventi presi in considerazione in sede di definizione delle priorità politiche e definiti con la finanziaria 2008, senza peraltro trascurare gli effetti, in sede programmatica, derivanti dal cambio di Legislatura.

2. Il contesto normativo e programmatico

La valorizzazione e la promozione delle attività di ricerca e sviluppo (*R&S*) rappresentano una priorità nel quadro delle politiche per la crescita.

Sia il Dpef 2008-2011 che il successivo Dpef 2009-2013 ne confermano l'importanza, non solo in relazione al progresso culturale del Paese, ma soprattutto quale fattore-chiave per stimolare e promuovere i processi di innovazione e incrementare quindi la competitività del sistema economico e produttivo.

In tale ambito, accanto alla difficoltà di reperire nuove risorse nel rispetto dei vincoli di compatibilità finanziaria del sistema dei conti pubblici, appare necessario affrontare altri nodi non sempre risolvibili con maggiori investimenti pubblici di sostegno diretto.

Tra le criticità più rilevanti, accanto alla frammentazione dei soggetti gestori e degli investimenti, all'assenza di valutazione dell'amministrazione a conclusione dei programmi portati a termine e alla mancata o ritardata conclusione di un gran numero di progetti, l'attenzione è stata portata sul difficile rapporto tra il sistema della ricerca pubblica e il mondo produttivo.

Anche sotto il profilo finanziario, continua a rimanere elevata la quota degli investimenti in R&S finanziata dallo Stato rispetto al contributo dei privati ed in particolare delle imprese. La scarsa propensione alla ricerca di queste ultime è legata alla struttura del sistema produttivo italiano, caratterizzato dalla presenza di imprese piccole o piccolissime che da sole trovano difficoltà nel sostenere i grandi investimenti in ricerca scientifica nei nuovi settori ad alta crescita ma che, nello stesso tempo, necessitano di incrementare la competitività nei settori più dinamici dei mercati mondiali.

Lo sforzo delineato nel Dpef e definito in sede di manovra finanziaria 2008 è stato pertanto quello di stimolare nel sistema produttivo una nuova vocazione alla ricerca scientifica e tecnologica, promuovendo a monte la ricerca di base - che alimenta la produzione di nuove

conoscenze - e adottando, a valle, strategie indirizzate all'innovazione - intesa come la capacità di sviluppare nuovi prodotti, processi e servizi competitivi sul mercato - e al trasferimento tecnologico.

Sotto il primo aspetto le Università, gli enti e le istituzioni di ricerca sono stati chiamati ad esercitare, attraverso la loro attività, un ruolo di primo piano nell'innovazione del sistema paese, sviluppando, ove possibile, un proficuo rapporto con il mondo produttivo.

Lo stesso Dpef ha infatti suggerito, a monte dell'investimento diretto in ricerca, un incremento e una riqualificazione degli interventi in materia di formazione universitaria, migliorando la qualità, eliminando zone di inefficienza e rivitalizzando il contributo di formazione e apprendimento permanente rivolto al settore privato, ai professionisti ed alla Pubblica Amministrazione.

Sotto il secondo profilo, tra le priorità politiche sono state privilegiate le azioni dirette a promuovere le sinergie tra ricerca pubblica e privata in quanto fattori per un più elevato tasso di innovazione nel sistema produttivo, teso al recupero di competitività sul mercato internazionale.

Ciò al fine di tradurre in progetti concreti i risultati della ricerca sia nei settori tradizionali, come il manifatturiero, sia nei settori dell'alta tecnologia e dell'utilizzo di tecnologie digitali, nell'ambito aerospaziale, dell'elettronica e cantieristico.

Una particolare attenzione è stata poi posta alle iniziative volte alla internazionalizzazione della ricerca pubblica e al processo di ristrutturazione e di potenziamento della efficienza delle strutture di supporto industriale e logistico della difesa.

Tali aspetti si ritrovano alla base di parte delle iniziative previste nella manovra finanziaria 2007, alcune delle quali, pur di rilevante impatto, non risultano ancora concretamente avviate come: l'istituzione dell'Agenzia Nazionale di Valutazione dell'Università e della Ricerca (ANVUR)[3], il nuovo sistema di reclutamento dei ricercatori nell'Università e negli enti di ricerca[4], il riassetto del finanziamento della ricerca scientifica comprendente il nuovo Piano nazionale della ricerca 2008-2010, il Fondo unificato per il finanziamento degli interventi di ricerca di base e industriale di competenza del MIUR[5], una politica concertata tra i Ministri dell'università e la ricerca, lo sviluppo economico e il Dipartimento dell'innovazione[6].

---

[3] Il DL n. 262/2006 (convertito con la legge n. 286/2006) ha previsto, all'art. 2, commi 138-142, la costituzione di un'apposita Agenzia Nazionale che subentra al CSVU e CIVR con compiti di valutazione esterna della qualità delle attività delle Università e degli enti di ricerca, di indirizzo, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione interna degli enti di ricerca e degli atenei nonché di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e incentivazione delle attività di ricerca e innovazione.

[4] L'art. 1, comma 520 della Finanziaria 2007 prevede la costituzione di un fondo destinato alla stabilizzazione di ricercatori, tecnologi, tecnici e personale impiegato in attività di ricerca degli enti di ricerca nonché all'assunzione dei vincitori di concorso con una dotazione di 20 milioni di euro per il 2007; i commi 638 e 639 disciplinano il fabbisogno finanziario dei grandi enti di ricerca; i commi 643-652 intervengono in materia di assunzioni di personale di enti di ricerca e Università prevedendo un piano straordinario per l'assunzione di ricercatori con l'obiettivo di assicurare l'ingresso di giovani nel mondo della ricerca e ridurre il fenomeno del precariato.

[5] L'art. 1, comma 870-874 prevede l'istituzione di un Fondo unico (FIRST) in cui confluiranno le risorse di vari fondi, demandando la ripartizione del fondo ad un decreto del Ministro per l'università e la ricerca sentita la Conferenza unificata e fatta salva la possibilità di finanziare un programma nazionale di investimento nelle ricerche liberamente proposto in tutte le discipline da Università ed enti pubblici di ricerca.

[6] L'art. 1, comma 641 della Finanziaria 2007 autorizza la spesa di 20 milioni di euro per gli anni 2007-2009 per le finalità di cui alla d.lgs. n. 204/2008 recante le disposizioni per il coordinamento, programmazione e valorizzazione della politica nazionale per la ricerca scientifica e tecnologica; i commi 886 e 887 prevedono il coordinamento delle politiche della ricerca applicata e dell'innovazione tecnologica con particolare riferimento alla gestione degli incentivi relativi ai fondi di competenza dei Ministeri dello sviluppo economico, dell'università e della ricerca e del Dipartimento per l'innovazione e la tecnologia della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Migliore è risultato invece il livello di attuazione delle politiche in materia di ricerca industriale e precompetitiva, affidata, in particolare, alla attribuzione alle imprese di un credito d'imposta nella misura del 10 per cento dei costi sostenuti in conformità alla vigente disciplina comunitaria degli aiuti di Stato in materia e all'avvio, anticipato nella Finanziaria 2007, delle agevolazioni previste nel disegno di legge "Industria 2015" di competenza del Ministero dello sviluppo economico.

La manovra finanziaria 2008 ha stanziato ulteriori risorse finalizzate a incentivare specifici settori della ricerca di base e, in linea con le iniziative già previste, ha ampliato la portata e la misura di interventi a favore della ricerca industriale e precompetitiva, già introdotti nei passati esercizi.

Relativamente alla ricerca di base è stato in particolare istituito, in via sperimentale e solo per il 2008, un Fondo per la promozione della ricerca di base con una dotazione di 10 milioni di euro (art. 2, comma 318-320).

Ulteriori risorse pari a 3 milioni di euro per il 2008 sono state stanziate, sempre nell'ambito del MIUR, a favore di un Fondo per la promozione della ricerca e della formazione avanzata nel campo delle biotecnologie, da gestire anche in convenzione con fondazioni ed istituti indipendenti e con la finalità di favorire il dialogo tra scienza e società e promuovere la ricerca nel rispetto del principio di precauzione.

Di particolare rilievo appaiono inoltre le disposizioni a favore dei giovani ricercatori[7].

Quanto agli interventi in materia di ricerca industriale e precompetitiva, l'art. 1, comma 66 della Finanziaria 2008, nel modificare l'art. 1 comma 280 della Finanziaria 2007 in materia di credito di imposta, ha disposto l'incremento della misura agevolativa dal 15 al 40 per cento dei costi sostenuti dalle imprese, l'innalzamento del tetto massimo dei costi sui cui applicare l'agevolazione (da 15 milioni a 50 milioni) e l'abrogazione della precedente disposizione che subordinava la concessione del beneficio all'autorizzazione della Commissione Europea.

Un provvedimento specifico è inoltre finalizzato ad attribuire agevolazioni alle imprese innovatrici in fase di *start up*. L'art. 2, comma 554, lettera c) ha previsto infatti l'utilizzo dell'85 per cento delle economie accertate annualmente dal MISE, a seguito di revoche totali o parziali delle agevolazioni di cui alla legge n. 488 del 1992, a favore della riduzione degli oneri sociali per tutti i ricercatori, tecnici e altro personale ausiliario impiegati a decorrere dal periodo di imposta 2007.

Una particolare attenzione è stata rivolta infine al settore delle comunicazioni. Con l'obiettivo di ridurre le asimmetrie territoriali per l'accesso alle infrastrutture veloci di telecomunicazioni, sono state incrementate le risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) per il finanziamento degli incentivi attuativi del Programma per lo sviluppo della banda larga nel Mezzogiorno.

---

[7] L'art. 2, commi 313-315 ha in particolare destinato una quota pari al 10 per cento del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) ai progetti di ricerca di base presentati da ricercatori di età inferiore ai quaranta anni operanti a qualunque titolo in attività di ricerca e previamente valutati ad opera di un comitato di esperti anch'essi di età inferiore ai quaranta di cui almeno la metà non italiani.
L'art. 2, commi 316 -317 novella invece la disciplina introdotta nella precedente Finanziaria 2007 a favore dei giovani ricercatori nel settore sanitario che, all'art. 1, comma 814, aveva istituito un comitato per la valutazione di progetti di ricerca sanitaria presentati da ricercatori di età inferiore ai quaranta anni. La disposizione rende permanente la destinazione della quota di risorse per la ricerca sanitaria ai progetti presentati dai giovani ricercatori portandola dal 5 al 10 per cento degli stanziamenti, rendendo inoltre permanente l'onere recato dalla Finanziaria 2007 in relazione all'istituzione e al funzionamento del comitato.

La recente manovra triennale, approvata con la legge n. 133 del 2008, ha previsto un nuovo intervento sui fondi destinati al riequilibrio territoriale ed una loro ricalibratura ispirata a criteri di efficienza ed efficacia, attraverso la concentrazione dei fondi pubblici per lo sviluppo su alcuni settori (infrastrutture, ricerca, energia) e su alcuni grandi interventi. Oltre alla concentrazione strategica del Fondo per le Aree Sottoutilizzate con le risorse ancora disponibili nell'ambito del ciclo di programmazione 2000-2006, è stato istituito un nuovo Fondo presso il Ministero per lo sviluppo economico, alimentato da parte delle risorse della programmazione 2007-2013, per interventi infrastrutturali di rilevanza strategica nazionale.

Gli obiettivi e gli interventi previsti appaiono coerenti con le linee guida definite in sede di rilancio della strategia di Lisbona nel 2005 ed in linea con i grandi programmi comunitari di spesa in materia di innovazione e sviluppo[8].

La strategia di innovazione è stata oggetto di una comunicazione della Commissione Europea[9], poi confermata in una risoluzione del Parlamento europeo del maggio 2007 ("Mettere in pratica la conoscenza: un'ampia strategia dell'innovazione per l'Europa"); mentre al trasferimento delle conoscenze è stata dedicata la comunicazione della Commissione dell'aprile 2007: "Migliorare il trasferimento delle conoscenze tra gli organismi di ricerca e le imprese nell'insieme dell'Europa".

Con le successive comunicazioni "Stare al passo con i cambiamenti" e "Proposte di programma comunitario di Lisbona 2008-2010" del novembre 2007 e la più recente "Un piano europeo di ripresa economica" del novembre 2008, la Commissione europea, sulla base della valutazione dei progressi registrati dagli Stati membri nell'attuazione dei rispettivi programmi nazionali, ha formulato le proposte relative al futuro della strategia di Lisbona, confermate dal Consiglio europeo nel 2008 e dal più recente Consiglio europeo di primavera del 2009[10].

---

[8] Il Consiglio europeo del marzo 2005, procedendo alla revisione intermedia della strategia di Lisbona, ha, infatti, indicato nelle sue conclusioni la conoscenza e l'innovazione tra gli assi fondamentali per il rilancio della strategia, sottolineando l'importanza di conseguire l'obiettivo generale di un livello di investimenti per la ricerca pari al 3 per cento del Pil di ciascuno Stato membro entro il 2010 con una quota di investimento privato pari ai due terzi. E' stata inoltre sottolineata l'esigenza: di rafforzare l'attrattiva dell'Europa per i ricercatori promuovendo, tra l'altro, la ricerca congiunta tra imprese e Università, di migliorare l'accesso al capitale di rischio e di sviluppare partenariati per l'innovazione e poli di innovazione a livello regionale e locale. Tali conclusioni sono state recepite nel Piano per l'innovazione e la crescita (PICO) approvato dall'Italia nel 2005 e confermate nei successivi Consigli europei del dicembre 2006 e del marzo e giugno 2007.

[9] Comunicazione 13 settembre 2006: "Mettere in pratica il sapere: una strategia di innovazione allargata per l'UE".

[10] In un contesto di rallentamento della crescita a livello mondiale e di rischi rappresentati dalle perturbazioni dei mercati finanziari, il rafforzamento della Comunicazione di Lisbona si basa sul miglioramento del coordinamento delle politiche comunitarie, sul completamento delle riforme ancora non avviate e sulla integrazione delle iniziative nazionali, comunitarie e internazionali nei quattro settori prioritari scelti nel Consiglio europeo del 2006: conoscenze e innovazione, liberare il potenziale delle imprese, investire maggiormente nelle persone e modernizzare i mercati del lavoro, energia e cambiamenti climatici.

Relativamente al settore della ricerca, conformemente alle decisioni approvate dal Consiglio europeo di primavera del 2006, è stato previsto il Consiglio europeo della ricerca e sono state predisposte numerose iniziative tecnologiche congiunte, avviata l'organizzazione dell'Istituto europeo di tecnologia (*European Institute for Innovation and Technology*, EIT), che dovrebbe cominciare l'attività nel 2009.

A fronte tuttavia di investimenti in flessione e di alti costi di attuazione e di un contesto di progressiva esternalizzazione delle attività di ricerca e sviluppo, la Commissione ha ritenuto necessario lanciare l'attuazione di una "quinta libertà", la libera circolazione delle conoscenze, che si aggiunge alla libera circolazione dei beni, dei servizi, delle persone e dei capitali.

Una dimensione di tale libertà è rappresentata da uno spazio di ricerca autenticamente europeo, che non solamente sarà dotato di condizioni quadro in grado di stimolare e premiare l'innovazione, ma in cui i programmi comunitari e nazionali di ricerca e sviluppo si completeranno a vicenda; in cui le risorse saranno assegnate in un contesto di concorrenza per raggiungere livelli di eccellenza, in cui le Università e le imprese potranno collaborare facilmente, in cui i diplomi verranno pienamente riconosciuti e in cui gli studenti, i ricercatori, i professori universitari e i lavoratori qualificati potranno circolare liberamente e collaborare senza problemi con la comunità scientifica mondiale.

3. Il coordinamento della politica nazionale della ricerca e la valutazione dei risultati

La complessità della materia concernente la ricerca scientifica e tecnologica – suscettibile di continua evoluzione sia dal punto di vista tecnico che in relazione alla azione di governance politica, alla situazione internazionale e alle esigenze di finanza pubblica – richiede una attenta programmazione degli interventi diretti a promuovere il settore, 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, già previste nel d.lgs. n. 204/1998 "Disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica", hanno trovato una prima importante espressione nella predisposizione del Programma nazionale per la ricerca (PNR) che, con riferimento alla dimensione europea e internazionale della ricerca e tenendo conto delle iniziative, dei contributi e delle realtà di ricerca regionali, ha definito gli obiettivi generali e le modalità di attuazione degli interventi alla cui realizzazione concorrono, con risorse disponibili sui loro stati di previsione o bilanci, le pubbliche amministrazioni, ivi comprese, con le specificità dei loro ordinamenti e nel rispetto delle loro autonomie ed attività istituzionali, le Università e gli enti di ricerca.

Il PNR 2005-2007 ha affidato al sistema scientifico italiano: la promozione della ricerca scientifica fondamentale per lo sviluppo culturale del paese in quanto fonte di nuove idee e nuovi avanzamenti nelle conoscenza; lo svolgimento delle attività di alta formazione finalizzata all' incremento qualitativo e quantitativo del capitale umano; l'incentivazione dei processi di trasferimento tecnologico che consentano alle imprese di utilizzare la nuova conoscenza che proviene dalla ricerca di base; la crescita della competitività del paese, in collaborazione con il sistema produttivo, per lo sviluppo di nuove tecnologie, di nuovi prodotti, processi e servizi competitivi sul mercato globale.

Tali missioni sono state concretizzate in azioni strategiche aventi ad oggetto: 1) rafforzare la base scientifica del Paese sostenendo l'eccellenza, il merito, l'internazionalizzazione, la crescita e la valorizzazione del capitale umano; 2) potenziare il livello tecnologico del sistema produttivo a sostegno della competitività; 3) sostenere la partecipazione attiva del sistema nazionale della ricerca nei programmi dell'UE e negli accordi internazionali.

Quanto al nuovo PNR 2008-2010, il cui *iter* si è appena avviato, sono stati individuati nel dicembre 2007 i relativi obiettivi, 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.

Lo scenario di riferimento vede accentuarsi il valore strategico della ricerca di base interdisciplinare con la conseguenza che diventa sempre più importante la promozione di collaborazioni e integrazioni tra attori scientifici ed economici pubblici e privati. Si rileva inoltre il rilancio in sede europea della Strategia di Lisbona, imperniata: sul sostegno alle

---

L'Europa deve inoltre mettere in comune le proprie risorse per poter creare una nuova generazione di grandi strutture che possano ospitare laboratori e strumenti, indispensabili per rimanere all'avanguardia della ricerca nei prossimi decenni.

Le tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni e l'*Internet* ad alta velocità possono, infine, svolgere un ruolo fondamentale in termini di aumento della produttività e di stimolo all'innovazione in Europa. Si suggerisce pertanto, oltre a stimolare la concorrenza nei mercati delle telecomunicazioni, di elaborare iniziative a livello nazionale per garantire che, entro il 2010, il 30 per cento della popolazione europea utilizzi Internet ad alta velocità.

iniziative di ricerca di eccellenza, in modo da promuovere e attrarre giovani talenti; sulla mobilitazione di risorse sulle aree scientifiche tecnologiche di frontiera e sull'impegno a far raggiungere ai progetti avviati una adeguata massa critica, elevato spessore strategico e rilevante impatto economico e sociale.

A ciò tuttavia si contrappone, con l'allargamento della UE, una nuova redistribuzione degli investimenti, dei flussi di interscambio e delle opportunità di sviluppo a favore dei nuovi partner.

Il sistema della ricerca e dell'innovazione in Italia evidenza numerosi punti di debolezza tra cui, in particolare, il sottodimensionamento della dotazione di capitale umano, la bassa penetrazione della banda larga ICT, il contenuto apporto della componente privata (concentrata oltretutto nelle grandi imprese e nella parte centro settentrionale del Paese) agli investimenti in R&S, la bassa incidenza di prodotti high-tech sulla quota delle esportazioni e la quota eccessiva dell'innovazione realizzata dalle imprese che prescinde da input diretti provenienti da centri di ricerca e sviluppo tecnologico.

La strategia del nuovo PNR, che riprende temi già previsti nella recente legislazione ma non ancora completamente avviati (istituzione del Fondo unico per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica, l'istituzione dell'Agenzia per la valutazione dell'Università e la ricerca -ANVUR-, la riforma degli enti di ricerca, la riforma del dottorato di ricerca e l'integrazione strategica e programmatica tra MIUR, MISE e MIRPA), propone azioni coerenti con gli indirizzi e le tematiche del VII programma quadro[11].

Sotto il profilo organizzativo, sono inoltre previsti per la prima volta specifici comitati guida rappresentativi della comunità scientifica, del mondo delle imprese e delle amministrazioni centrali e regionali, per definire tematiche prioritarie afferenti alle diverse azioni strategiche.

Quanto infine alle risorse finanziarie, attesa la scarsa mobilizzazione di capitali privati per le azioni strategiche a redditività differita, si propongono, come di consueto, improcrastinabili investimenti aggiuntivi mirati a portare le risorse desinate alla ricerca rispetto al Pil ad un valore prossimo al 2 per cento entro il 2010; risorse che, tuttavia, la difficile congiuntura, continua a drenare a favore di iniziative contingenti ed emergenze finanziarie.

Una parte consistente delle analisi contenute nel PNR 2005-2007 è stata inoltre rivolta al problema di un ottimale utilizzo delle risorse impiegate e, di conseguenza, al necessario avvio di un costante monitoraggio dell'utilizzo dei contributi finanziari e della valutazione dei risultati della ricerca.

Il citato d.lgs. n. 204/2008 ha previsto, all'art. 5, l'istituzione, presso il MIUR, del Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR) con il compito di operare per il sostegno alla qualità ed alla migliore utilizzazione della ricerca scientifica e tecnologica nazionale, attraverso l'elaborazione di omogenei criteri di valutazione delle attività e dei risultati della ricerca.

Nel dicembre 2005 si è completata la valutazione, iniziata a febbraio 2005, da parte dei *panel*, dei prodotti selezionati dalle strutture di ricerca del Paese (Università ed Enti, pubblici e

[11] Le azioni strategiche riguardano: programmi di ricerca di base nei diversi campi del sapere per una migliore qualificazione scientifica del sistema nazionale, programmi di ricerca strategica *mission oriented* rispondenti a tre macro aree: qualità della vita, ambiente ed energia, crescita competitiva sostenibile; organici interventi a sostegno dello sviluppo del capitale umano per la ricerca, consolidamento e potenziamento delle infrastrutture e dei laboratori di ricerca di rilevanza nazionale delle Università e degli enti di ricerca, sostegno allo sviluppo e alla qualificazione del sistema scientifico e tecnologico del mezzogiorno, consolidamento dei processi di internazionalizzazione del sistema scientifico nazionale, diffusione su larga scala nella società della cultura scientifica.

privati) che hanno partecipato al processo di valutazione 2001-2003 (VTR) e, in data 26 gennaio 2006, sono stati presentati i relativi risultati.

Nel contempo, l'art. 1, commi da 138 a 142 del DL n. 262/2006, convertito, con modificazioni, con la legge n. 286/2006, ha previsto la nascita dell'Agenzia Nazionale di valutazione (ANVUR) che subentrerà al Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) e al CIVR con i compiti, tra l'altro, di valutazione esterna della qualità delle attività delle Università e degli enti di ricerca pubblici e privati, destinatari di finanziamenti pubblici, e di indirizzo e valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione.

In attesa dell'operatività dell'ANVUR - il cui regolamento è stato approvato con il d.P.R. n. 21 febbraio 2008, n.64 – sono stati riconfermati i componenti del CIVR per la durata di quattro anni (dPCM n. 7918 del 7 settembre 2007) con la possibilità di cessare, in ogni caso, anche prima del termine previsto al verificarsi delle condizioni previste dal DL 262/06, convertito in legge n. 286/06, riguardanti l'istituzione dell'ANVUR.

Nel corso dell'esercizio 2008 il CIVR ha iniziato i lavori per l'elaborazione di una seconda Valutazione Triennale della Ricerca (VTR 2004-2006) ritenendo opportuno partire, alla luce della precedente esperienza, dall'integrazione dei criteri utilizzati per il VTR 2001-2003.

Strettamente connessa alle attività di valutazione si presenta l'attuazione dell'Anagrafe delle ricerche - istituita ai sensi dell'art. 63, comma 3, del d.P.R. n. 382/1980 e coordinata dal MIUR - considerata strumento di supporto al monitoraggio e alla valutazione della ricerca, nonché di previsione tecnologica e analisi di impatto delle tecnologie.

L'Anagrafe, in linea con gli obiettivi evidenziati dall'ANVUR, risponde infatti alla necessità di acquisire le informazioni sui risultati ottenuti a fronte di progetti conclusi, in sintonia con l'esigenza rappresentata di spostare l'attenzione dal controllo delle procedure al controllo dei risultati.

L'attività dell'Anagrafe Nazionale delle Ricerche si riconduce, in particolare, alla tenuta dello Schedario degli enti finanziati[12] e dell'archivio delle ricerche.

Per quanto concerne lo schedario degli enti finanziati, riorganizzato dal 2005, sono proseguite nel 2008 le attività poste in essere per valorizzarne il contenuto informativo al fine di raccogliere, dal 2008 limitatamente ai soggetti privati e successivamente anche per i soggetti pubblici, informazioni (anagrafiche e attività di ricerca) utili per conoscere ed individuare le competenze dei soggetti iscritti (mappa delle competenze). Attualmente sono iscritti all'Anagrafe Nazionale delle Ricerche 12.888 soggetti[13].

Per quanto concerne l'archivio delle ricerche, è stata realizzata una scheda di rilevamento - compilabile "on line" dal soggetto beneficiario, esperto scientifico od Istituto convenzionato che hanno valutato in itinere il progetto - dei risultati per progetti conclusi e finanziati a valere sul Fondo FAR ed in particolare per quelli presentati a fronte del d.m. n. 593/2000[14] (artt. 5, 6;

---

[12] Ai sensi dell'art. 64, comma 1, del d.P.R. n. 382/1980 "Le Amministrazioni, gli Istituti, gli Enti pubblici e privati che svolgono attività di RST per poter accedere ai finanziamenti pubblici devono essere iscritti in apposito schedario a cura dell'Anagrafe Nazionale delle Ricerche".

[13] L'iscrizione ha validità triennale e prevede l'obbligo di aggiornare costantemente le informazioni qualora intervengano delle modifiche e di procedere con una nuova iscrizione decorso il triennio, pena la cancellazione dall'Anagrafe.

[14] Il d.m. n. 593/2000 di attuazione del d.lgs. n. 297/ 1999 recita all'art. 5:
comma 37 "Annualmente, i soggetti convenzionati, riferiscono al MIUR, con specifica relazione, circa l'andamento complessivo dei progetti finanziati a valere sul FAR di propria competenza. Tutti i risultati delle verifiche e delle valutazioni sono raccolti in una apposita anagrafe presso il MIUR. Essi sono, inoltre, notificati al Comitato, di cui

7; 8; 9; 10; 12). Ad oggi, a fronte di n. 170 progetti conclusi, si è ultimato l'iter di compilazione con l'acquisizione di n. 110 schede risultati (erano 70 nel precedente esercizio). E' previsto l'aggiornamento della scheda di rilevazione dopo due anni dalla conclusione del progetto al fine di valutare l'efficacia del finanziamento concesso alla luce delle ricadute economico-occupazionali dei risultati raggiunti. A tal fine è stata predisposta una apposita scheda di rilevamento compilabile on line dall'aprile del 2008 (a fine anno sono state acquisite 49 schede).

Sono ancora in corso le attività per far convergere nell'Anagrafe i dati informativi relativi a progetti presentati e finanziati sui fondi FIRB e PRIN del Ministero dell'istruzione, università e ricerca.

Non risulta invece alcuna indicazione in ordine alle ricerche finanziate da altre amministrazioni o Enti erogatori, pure prevista nel citato d.P.R. (art. 64, comma 1).

L'invio dei dati è stato infatti disatteso; ne consegue la necessità di sensibilizzare Ministeri, Regioni, Enti di ricerca e Istituti bancari affinché forniscano al MIUR i dati informativi in merito alle ricerche finanziate con fondi a carico del bilancio dello Stato o di Enti pubblici, anche attraverso l'inserimento nei bandi di finanziamento della clausola della obbligatoria iscrizione all'Anagrafe dei soggetti beneficiari di fondi pubblici.

L'obiettivo è quello di rendere l'Anagrafe un punto di accesso unitario alle informazioni sulla ricerca qualificata, al fine di evitare ogni superflua duplicazione e sovrapposizione di strutture e finanziamenti pubblici e di diventare, in prospettiva, uno strumento di supporto alla programmazione di nuove iniziative ed interventi, anche in vista dell'avvio del FIRST (Fondo unico per gli Investimenti Ricerca Scientifica e Tecnologica).

Resta invece ancora a livello di progetto l'individuazione di un centro effettivo di indirizzo strategico e di coordinamento della politica nazionale della ricerca, anch'essa prevista nel citato d.lgs n. 204 del 1998.

Non esiste, infatti, un'unica sede per assicurare lo svolgimento logico di un processo fatto di programmazione, assegnazione delle risorse, indirizzo, coordinamento e valutazione dei risultati. Esistono invece tanti decisori politici come il MIUR, il MISE, il Ministero del lavoro, della solidarietà sociale e della salute, dell'ambiente, dei beni culturali, delle politiche agricole che finiscono spesso per agire in modo non coordinato, determinando di conseguenza anche una parcellizzazione delle risorse e quindi degli interventi, che vengono pertanto ad essere meno efficaci.

La necessità di accentuare le capacità e l'efficacia nell'orientamento delle politiche di ricerca ha ricevuto nuovo e più forte impulso dalla attuale struttura del bilancio dello Stato fondato su missioni e programmi, nell'ambito del quale la missione "Ricerca e innovazione" presenta un evidente carattere di trasversalità, impegnando la competenza di più Ministeri.

La nuova impostazione appare infatti intesa ad incentrare la decisione parlamentare sul profilo funzionale della spesa nell'intento di consentire, nel quadro di una complessiva programmazione, una migliore consapevolezza delle scelte allocative annuali e valutare, con cadenza non solo annuale, il processo di attuazione, i risultati e gli effetti (in termini di impatto

---

all'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 297/1999, nonché alla Segreteria tecnica di cui all'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 204/1998 per le attività di competenza del CIVR di cui all'art. 5 dello stesso decreto. Le informazioni relative ai progetti completati sono accessibili al pubblico, nel rispetto del segreto industriale";

•comma 38 "Ciascun soggetto beneficiario è tenuto, entro i 2 anni successivi alla conclusione del progetto, a presentare al MIUR una relazione in merito all'impatto economico-occupazionale dei risultati raggiunti e in caso di mancata presentazione il soggetto è escluso per gli anni successivi dagli interventi disciplinati dal d.m. n. 593/2000".

delle azioni programmate sull'economia e la società) delle decisioni politiche assunte dal Governo in sede di manovra annuale.

Ciò ha portato, limitatamente alle risorse statali e nel rispetto delle autonomie costituzionalmente garantite dal nuovo Titolo V della Costituzione, alla definizione di interventi di rinnovamento e di rafforzamento della *governance* del sistema.

In primo luogo, con l'obiettivo di enfatizzare il ruolo strategico della ricerca nella definizione dei piani di sviluppo del Paese, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca è entrato a far parte, per la prima volta, del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica[15]. In aggiunta, la Finanziaria 2007 ha introdotto disposizioni per accentuare il coordinamento nella gestione dei fondi dedicati alla ricerca e all'innovazione istituiti dalla Finanziaria stessa (di cui si dirà in seguito) di competenza dei Ministeri dell'istruzione, dell'Università e ricerca e dello sviluppo economico, con il Dipartimento innovazione e riforme nella Pubblica Amministrazione.

Le norme della Finanziaria. 2007 (art. 1, commi 886 e 887) prevedono, in particolare, una azione coordinata delle amministrazioni interessate sia in fase di programmazione sia in fase di valutazione, nonché procedure di semplificazione amministrativa per giungere a bandi unitari per la concessione di incentivi per progetti di ricerca applicata ed innovazione tecnologica, individuando idonee forme di coordinamento per la valutazione integrate delle relative domande.

Si tratta di attività già da tempo previste dalla legge n. 297 del 1999 dirette ad attuare un coordinamento con gli allora dicasteri dell'industria e delle ricerca (costituzione e operatività di banche dati, coordinamento delle attività dei rispettivi Comitati, l'utilizzo integrato di strumenti di competenza delle due amministrazioni) di cui risulta attivata solo la regolamentazione del trasferimento reciproco di domande e progetti tra i due ministeri.

Una più forte sinergia tra i due ministeri si rinviene nei recenti decreti interministeriali emanati per l'adozione dei Progetti di Innovazione Industriale[16] (esaminati successivamente) la cui esperienza potrebbe costituire la base per una più puntuale attuazione del coordinamento tra MISE e MIUR come indicato nella legge finanziaria. 2007.

Manca invece un più stretto collegamento con il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio (pur avviato nei passati esercizi), mentre le attività di raccordo con gli altri ministeri, che nell'adottare piani e programmi in materia sono tenuti a comunicarli al MIUR e ad operare in coerenza con le finalità del PNR, si limitano alle attività relative alla Anagrafe delle ricerche.

Migliore appare invece il coordinamento delle politiche europee: in una dichiarazione congiunta firmata nel luglio 2007, i tre ministri (MIUR, MISE e Dipartimento per l'innovazione) si sono infatti impegnati a sostenere la partecipazione italiana alle iniziative europee di ricerca e sviluppo, con particolare riferimento alle Iniziative Tecnologiche Congiunte ed ai coordinamenti di programmi nazionali di ricerca istituiti in base all'art. 169 del Trattato CE (esaminate successivamente), mediante la definizione concertata di appositi Piani nazionali, che individuino obiettivi, strategie e modalità di partecipazione, nonché gli strumenti normativi e le risorse finanziarie necessari.

---

[15] Legge n. 286/2006 art. 2, comma 158.

[16] Le scelte condivise tra i due ministeri hanno riguardato: l'attuazione dell'azione strategica di incentivazione mediante procedura valutativa a bando, la concentrazione dell'intervento agevolativo a favore di investimenti in ricerca e sviluppo, la definizione della griglia dei criteri di valutazione dei progetti, l'individuazione delle caratteristiche fondamentali di un sistema di verifica e controllo dei progetti beneficiari e di monitoraggio degli interventi, l'individuazione dei soggetti attuatori o di supporto delle varie azioni.

4. Le risorse finanziarie

Le risorse relative all'esercizio 2008 provenienti dal bilancio dello Stato, nell'ambito delle quali si iscrivono i principali Fondi destinati al settore, ammontano, nella nuova riclassificazione per missioni e programmi, 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 (circa il 6 per cento di tutti gli accantonamenti disposti nel 2008), determinando un ammontare di stanziamenti inferiori del 4 per cento rispetto al precedente esercizio.

Le risorse stanziate si concentrano nei programmi affidati al Ministero dell'Università e della ricerca (55 per cento delle risorse assegnate alla missione) e al Ministero dello sviluppo economico (MISE) (20,2 per cento) nonché nel programma "ricerca nel settore della sanità pubblica" affidato al Ministero del lavoro, solidarietà sociale e salute (22,3 per cento).

Nettamente inferiori risultano invece le risorse destinate alla ricerca che fanno capo al Ministero per l'ambiente (2,5 per cento), al Ministero per i beni culturali (2,1 per cento), al Ministero della difesa (1,6 per cento), al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (0,7 per cento) e ai programmi di ricerca in materia di lavoro (0,4 per cento) e di solidarietà sociale (0,3 per cento) affidati al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

L'analisi della gestione finanziaria della missione 17 evidenzia, nel complesso, impegni per 3.936,8 milioni di euro a fronte di una massa impegnabile di 5.536 milioni (con una capacità di impegno del 71 per cento) e pagamenti totali pari a 3.829,7 milioni a fronte di una massa spendibile di 8.575,8 (con una capacità di spesa di 44.6 per cento).

Cresce pertanto l'ammontare dei residui finali al termine dell'esercizio che, pur tenendo conto del nuovo termine di perenzione, superano i 3.564,3 milioni di euro dei quali 838,8 si riferiscono al programma ricerca scientifica e tecnologica applicata e 1.421,5 al programma ricerca scientifica e tecnologica di base di competenza del MIUR.

Alto risulta l'ammontare dei residui finali anche nell'ambito dei programmi di ricerca in materia di sanità pubblica (298,7 milioni di euro) e nel programma di ricerca di competenza del MISE (596,9 milioni di euro).

Pur trattandosi di spese essenzialmente di intervento o investimento, il cui andamento risente della complessità dei progetti e dello stato di avanzamento degli interventi, critica resta anche la gestione dei residui pregressi il cui ammontare - pari ad oltre 982,4 milioni di euro, quasi interamente appartenenti al programma di sviluppo e di ricerca di competenza del MIUR – risulta smaltito solo in piccola parte, confermando le difficoltà nell'avviare e concludere programmi di ricerca finanziati in esercizi ormai risalenti.

A tali risorse, specificamente destinate alla missione ricerca e sviluppo, vanno aggiunte, come già accennato, le spese correnti sostenute dalle Università per finanziare la ricerca di base e contabilizzate nella missione Istruzione universitaria.

Quanto ai finanziamenti comunitari per la ricerca e l'innovazione, di particolare rilievo si presentano i programmi di spesa per il periodo 2007-2013 ed in particolare: il settimo programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (decisione della Commissione 1982/2006) e il programma operativo nazionale per la ricerca e la competitività in attuazione del Quadro strategico nazionale 2007-2013.

Il settimo programma quadro dell'Unione Europea, con un budget superiore ai 53 miliardi di euro, è lo strumento principale per il finanziamento della ricerca scientifica e tecnologica e copre il periodo 2007-2013. E' composto da quattro programmi specifici (*cooperation, ideas, people e capacity*) e di un programma specifico sulla ricerca nucleare.

Alla data del maggio 2008 sono pervenute alla Commissione Europea 24.000 proposte delle quali sono state ammesse a finanziamento 2.978 per un ammontare di 5,8 miliardi. La richiesta finanziaria nelle proposte presentate dai partecipanti italiani è stata pari a 3,9 miliardi mentre il totale delle richieste ammesse a finanziamento raggiunge i 523 milioni, corrispondente a circa il 9 per cento del budget totale.

Il PON Ricerca e Competitività 2007-2013 – che si articola in tre Assi prioritari[17] - è stato adottato con Decisione della Commissione Europea C (2007) 6882 del 21.12.2007 e finanzia progetti nei campi della ricerca scientifica, dello sviluppo tecnologico, della competitività e dell'innovazione industriale nel periodo di programmazione 2007-2013, sviluppando e valorizzando le esperienze dei Programmi operativi nazionali "Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione" e "Sviluppo imprenditoriale locale" 2000-2006.

Il programma è affidato all'attuazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), in qualità di Autorità di gestione e titolare di 3.232,70 milioni di euro per la parte Ricerca, ed al Ministero per lo sviluppo economico, in qualità di Organismo Intermedio e titolare di 2.972,70 milioni di euro per la parte Competitività.

In osservanza del principio della politica regionale unitaria, il PON Ricerca e Competitività è affiancato, inoltre, per lo stesso periodo di programmazione 2007-2013, da un Programma Attuativo Nazionale (PAN) Ricerca e Competitività finanziato da risorse FAS, la cui strategia converge sulle stesse priorità del QSN. Il PAN - FAS, il cui coordinamento è attribuito al MIUR, ha una dotazione finanziaria attribuita dalla delibera CIPE n. 166/2007 destinata alle otto Regioni del Mezzogiorno (6.629,1 milioni di euro) ed alle Regioni del Centro-Nord (576,3 milioni di euro), recentemente decurtata di 788 milioni per le Regioni del Mezzogiorno e di 59,5 milioni relativamente agli interventi del Centro-Nord.

---

[17] Nel primo – Sostegno ai mutamenti strutturali – sono comprese le azioni che, attraverso interventi altamente selettivi di natura strutturale, la promozione di reti scientifico-tecnologiche e le agevolazioni alle imprese, perseguono l'obiettivo di modificare la specializzazione produttiva delle Regioni della Convergenza, promuovendo la nascita e il consolidamento di settori orientati alla scienza e alla tecnologia. Dette azioni sono riconducibili alle aree strategiche del PNR e ai PII di "Industria 2015", la cui implementazione troverà realizzazione in termini fortemente interrelati e integrati con le aree di sviluppo strategico delle singole Regioni.
Il secondo Asse – Sostegno all'innovazione – contempla azioni che tendono da un lato a potenziare la propensione all'innovazione e allo sviluppo da parte delle imprese e, dall'altro, a modificare i fattori di contorno all'agire imprenditoriale.
Nel quadro complessivo delle iniziative contemplate nell'Asse, un ruolo importante viene riconosciuto alle azioni integrate per lo sviluppo sostenibile e per la Società dell'Informazione, assunte sia come leva per innalzare la propensione delle imprese a innovare, sia come fattori di contorno che concorrono a qualificare il contesto in cui le imprese operano.
Il terzo Asse – Assistenza tecnica e attività di accompagnamento – contempla, oltre che tutte le azioni mirate all'innalzamento dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi programmati e all'ottimizzazione della gestione strategica del PON, anche linee di intervento finalizzate a creare raccordi interistituzionali e a trasferire *know-how* e buone prassi maturati durante la precedente stagione programmatica.

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziam. definitivi	per cento su tot. programma	per cento su tot. Missione	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Autorizz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Ricerca e sviluppo nel settore ICT per il mercato	funzionamento	51	3.368	38,90	0,07	3.394	3.551	3.511	3.509	55
	investimenti	2.750	5.291	61,10	0,12	4.960	8.040	5.291	4.363	2.397
	oneri comuni di parte corrente	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0	0
	oneri comuni in conto capitale	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0	0
	totale	**2.801**	**8.659**	**100,00**	0,19	**8.354**	**11.591**	**8.802**	**7.873**	**2.452**
Ricerca in materia ambientale	funzionamento	0	844	0,72	0,02	807	892	892	687	170
	interventi	26.330	57.065	48,93	1,25	55.707	83.735	74.944	72.949	9.134
	investimenti	28.282	58.222	49,92	1,28	57.564	86.503	64.003	31.465	53.307
	oneri comuni in conto capitale	0	503	0,43	0,01	503	503	503	0	503
	totale	**54.612**	**116.633**	**100,00**	2,56	**114.581**	**171.633**	**140.343**	**105.101**	**63.114**
Ricerca in materia di beni e attività culturali	funzionamento	4.258	89.779	93,06	1,97	33.605	95.470	92.768	26.731	8.656
	interventi	2	1.932	2,00	0,04	1.734	1.935	1.932	1.731	6
	investimenti	212.335	4.763	4,94	0,10	51.979	218.547	79.236	76.058	141.476
	oneri comuni di parte corrente	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0	0
	totale	**216.595**	**96.474**	**100,00**	2,12	**87.318**	**315.953**	**173.937**	**104.520**	**150.138**
Ricerca nel settore dei trasporti	funzionamento	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0	0
	interventi	7.744	13.064	41,24	0,29	8.718	20.857	20.857	8.342	6.833
	investimenti	7.287	18.616	58,76	0,41	9.000	25.903	19.616	9.328	6.807
	totale	**15.031**	**31.681**	**100,00**	0,70	**17.718**	**46.760**	**40.473**	**17.670**	**13.640**
Ricerca per il settore della sanità pubblica	funzionamento	8.241	9.377	1,72	0,21	9.232	18.283	12.959	9.757	7.261
	interventi	330.205	527.703	96,71	11,59	479.632	859.192	628.575	552.654	252.865
	investimenti	53.472	8.550	1,57	0,19	8.545	62.022	41.550	14.949	38.591
	totale	**391.918**	**545.629**	**100,00**	11,98	**497.409**	**939.496**	**683.084**	**577.360**	**298.717**
Ricerca per il settore zooprofilattico	interventi	17.850	15.491	96,09	0,34	15.491	33.341	28.461	12.170	18.321
	investimenti	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0	0
	oneri comuni di parte corrente	39	630	3,91	0,01	630	670	670	39	630
	totale	**17.889**	**16.121**	**100,00**	0,35	**16.121**	**34.010**	**29.130**	**12.209**	**18.951**
Ricerca scientifica e tecnologica applicata	funzionamento	3.766	4.670	1,70	0,10	2.734	8.621	5.977	2.837	2.122
	investimenti	1.253.035	270.617	98,30	5,94	203.589	1.523.652	585.113	202.470	836.751
	oneri comuni di parte corrente	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0	0
	totale	**1.256.802**	**275.286**	**100,00**	6,04	**206.323**	**1.532.273**	**591.089**	**205.307**	**838.873**
Ricerca scientifica e tecnologica di	funzionamento	490	5.756	0,26	0,13	3.791	6.429	5.982	3.852	750

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziam. definitivi	per cento su tot. programma	per cento su tot. Missione	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Autorizz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
base	interventi	66.994	170.407	7,57	3,74	157.846	237.400	228.616	181.327	43.231
	investimenti	1.345.386	2.076.134	92,18	45,59	2.003.378	3.424.772	2.206.549	1.788.812	1.377.526
	oneri comuni di parte corrente	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0	0
	totale	**1.412.869**	**2.252.296**	**100,00**	49,46	**2.165.015**	**3.668.601**	**2.441.147**	**1.973.991**	**1.421.508**
Ricerca tecnologica nel settore della difesa	investimenti	186.179	73.627	100,00	1,62	64.898	259.806	108.927	99.436	113.747
	totale	**186.179**	**73.627**	**100,00**	1,62	**64.898**	**259.806**	**108.927**	**99.436**	**113.747**
Attività di ricerca in materia di politiche del lavoro e previdenziale	funzionamento	4.902	1.684	99,82	0,04	1.601	6.616	2.214	1.591	4.941
	investimenti	0	3	0,18	0,00	3	3	3	2	0
	totale	**4.902**	**1.687**	**100,00**	0,04	**1.603**	**6.619**	**2.217**	**1.593**	**4.941**
Ricerca in materia di politiche sociali	funzionamento	1.282	754	50,12	0,02	601	2.036	2.036	374	1.329
	interventi	0	750	49,87	0,02	0	750	750	0	0
	investimenti	0	0	0,01	0,00	0	0	0	0	0
	totale	**1.282**	**1.504**	**100,00**	0,03	**601**	**2.786**	**2.786**	**374**	**1.329**
Svilegge, innovaz. e ricerca in mat. di energia ed in ambito minerario ed industriale	funzionamento	1	5.374	0,58	0,12	5.731	5.658	5.650	5.461	499
	interventi	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0	0
	investimenti	518.665	914.480	99,42	20,08	569.638	1.350.238	1.051.986	561.681	596.477
	totale	**518.666**	**919.854**	**100,00**	20,20	**575.369**	**1.355.897**	**1.057.636**	**567.143**	**596.976**
Ricerca di base e applicata	interventi	8.361	31.566	16,09	0,69	31.568	39.927	34.927	32.929	5.000
	investimenti	6.066	164.560	83,91	3,61	132.285	169.876	163.810	105.670	33.681
	totale	**14.427**	**196.126**	**100,00**	4,31	**163.853**	**209.803**	**198.737**	**138.599**	**38.681**
Ricerca per la didattica	funzionamento	2.120	9.541	51,54	0,21	8.698	11.661	10.457	9.613	1.205
	interventi	2	8.970	48,46	0,20	8.970	8.972	8.970	8.939	33
	totale	**2.122**	**18.511**	**100,00**	0,41	**17.667**	**20.633**	**19.426**	**18.552**	**1.238**
spese missione		**4.096.096**	**4.554.088**		**100,00**	**3.936.832**	**8.575.862**	**5.497.734**	**3.829.727**	**3.564.305**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui
Fonte dati: Elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

5. I Programmi

5.1. I programmi di ricerca scientifica e tecnologica di competenza del Ministero dell'università e della ricerca

Le risorse di competenza del MIUR risultano stanziate nel programma "Ricerca scientifica e tecnologica applicata" - in cui si iscrivono essenzialmente le risorse destinate al sistema di sostegno nazionale alla ricerca industriale i cui principali strumenti di attuazione sono: il FAR (Fondo per le agevolazioni alla ricerca) e il FRI (Fondo rotativo per le imprese) istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti – e nel programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base" in cui iscrivono le risorse destinate a sostenere le attività di ricerca di base sia con finanziamenti a progetti su base competitiva sia con finanziamenti ai ricercatori sulla base della valutazione della loro attività.

L'analisi finanziaria e gestionale dei programmi di competenza del MIUR si articola nella individuazione delle fonti di finanziamento e delle relative criticità, nell'esame degli strumenti di finanziamento delle ricerca e dello stato di attuazione degli interventi ed infine in una sintetica verifica circa l''attuazione dei principali provvedimenti previsti nel PNR 2005-2007.

5.1.1 Le risorse destinate alla ricerca

Il Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST). A fronte delle principali criticità del sistema di ricerca italiano, il comma 870 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007 ha istituito, nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), il Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (di seguito FIRST) su cui sono confluiti gli stanziamenti relativi ai Progetti di Ricerca di rilevante Interesse Nazionale delle università (PRIN), al Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR), al Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base (FIRB) nonché le risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) assegnate dal CIPE[18].

Il ritardo nella adozione del 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 provvedere, nel 2007, ad una prima ripartizione delle disponibilità ordinarie del FIRST previste nell'art. 1, comma 871 e di parte delle risorse aggiuntive previste all'art. 1, comma 758.

Poiché le risorse del FIRST individuate nel comma 871 della legge finanziaria per il 2007, derivanti da stanziamenti pluriennali delle precedenti leggi finanziarie e da specifiche assegnazioni CIPE, erano state completamente impegnate nei precedenti anni finanziari con esclusione del residuale importo relativo alle annualità 2008 e 2009 afferenti i PRIN, soltanto le ulteriori risorse previste dal comma 758 (accantonate in attesa della conclusione delle procedure di quantificazione del TFR effettivamente confluito all'INPS) potevano essere oggetto di ripartizione.

---

[18] I successivi commi 872 e 873 dettano rispettivamente le procedure per l'emanazione, da parte del Ministero dell'Università e della ricerca, di apposito decreto di ripartizione del FIRST e di apposito regolamento per la definizione dei criteri di accesso e delle modalità di utilizzo e gestione del FIRST nonché il rinvio all'applicazione delle vigenti disposizioni nelle more della entrata in vigore di quest'ultimo regolamento.

A seguito della emanazione del DL n. 159/2007 convertito in legge n. 222/2007[19], è stato possibile effettuare una prima ripartizione delle predette disponibilità tra i vari strumenti di intervento, secondo le procedure previste dalle vigenti disposizioni, in attesa della emanazione del decreto di natura non regolamentare da parte del Ministro[20].

La mancata approvazione del citato regolamento di attuazione, già peraltro predisposto dal MIUR, ha reso necessario procedere ad una analoga ripartizione anche delle risorse afferenti l'esercizio 2008[21] che, al netto degli accantonamenti previsti dall'art. 1, comma 507 della Finanziaria 2007, ammontano a 270,9 milioni di euro dei quali 210 milioni disponibili ai sensi dell'art. 1, comma 758 della Finanziaria 2007 e 60,9 milioni afferenti agli stanziamenti PRIN.

Tale situazione di stasi ha inoltre aggravato le 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 legge finanziaria (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[22], ma anche dei processi di acquisizione delle risorse finanziarie[23].

---

[19] Il DL n. 159/2007 ha previsto: a) al comma 1 lett. a) dell'art. 3 la modifica del predetto comma 758, consentendo l'utilizzo delle quote accantonate previste nell'elenco 1 nei limiti rispettivamente dell'80 per cento per l'anno 2007 e del 70 per cento per gli anni 2008 e 2009; b) al comma 1 dell'art. 13 la modifica del comma 758 prevedendone l'attuazione per il triennio 2008/2010 attraverso l'emanazione di un decreto del Ministro di natura non regolamentare.

[20] Con d.m. del 28 dicembre 2007, sono state pertanto distribuite le predette risorse per un totale di 240 milioni di euro dei quali: 110 milioni euro per la copertura finanziaria del bando PRIN 2007 ed il completamento del bando 2006; 91 milioni di euro per interventi del FAR da destinare al sostegno di programmi di rilevanza nazionale ed internazionale con un intervento in campo internazionale non inferiore a 5 milioni di euro e alla realizzazione di iniziative concordate a livello regionale per la nascita ed il potenziamento di distretti di alta tecnologia anche attraverso iniziative da realizzarsi congiuntamente con le risorse del FIRB; 39 milioni di euro per interventi del FIRB da destinare alla realizzazione di programmi strategici da realizzarsi congiuntamente con le iniziative FAR, alla creazione di nuove reti nazionali per la ricerca di base, su tematiche di prioritario interesse strategico, al potenziamento delle grandi infrastrutture di ricerca, per la creazione, il rafforzamento e il consolidamento di grandi poli di ricerca nazionali.

[21] Con il d.m. del 6 ottobre 2008 il MIUR ha quindi proceduto al nuovo riparto del fondo destinando: 95,9 milioni di euro per la copertura finanziaria del bando PRIN 2008; 125 milioni di euro per interventi del FAR volti ad implementare le iniziative già previste nel precedente decreto di ripartizione per un ammontare complessivo di 216 milioni e 50 milioni di euro per interventi del FIRB da destinare alla emanazione di un apposito bando per favorire il ricambio generazionale all'interno degli atenei attraverso il finanziamento di progetti di ricerca di base di giovani ricercatori non strutturati.

Con un successivo d.m. del 3 dicembre 2008 sono state infine ripartite le ulteriori risorse integrative rese disponibili sul FIRST ai sensi del art. 1, comma 758 della Finanziaria 2007 a seguito del disaccantonamento di 53,9 milioni di euro degli ulteriori 60 milioni afferenti l'annualità 2007. Di tali risorse, assegnate al FAR, una quota pari a 46,9 milioni di euro è stata destinata al ripianamento delle riduzioni apportate agli stanziamenti dei capitoli di bilancio degli anni 2007 e 2008 – provenienti dal FAS - ridotti rispettivamente di 36,8 milioni ai sensi dell'art. 1, comma 507 della Finanziaria 2007 e 10 milioni ai sensi dell'art. 60 della legge n. 133 del 2008, la restante quota di 7 milioni di euro è stata invece destinata al sostegno di programmi di rilevanza internazionale (art. 7 del d.m. n. 593/2000).

[22] Le erogazioni, infatti, ad eccezione dell'eventuale prevista anticipazione da erogare all'atto del perfezionamento dell'iter di approvazione/contrattualizzazione, sono effettuate sulla scorta dello stato di avanzamento delle ricerche, e, nella maggior parte dei casi, solo a seguito di verifiche amministrativo-contabili e tecnico-scientifiche effettuate dagli istituti di credito all'uopo convenzionati e dagli esperti di settore e, soprattutto nel caso di progetti di notevole valore che impegnano quindi la maggior parte delle risorse, l'erogazione finale a saldo può anche avvenire dopo cinque, sei anni, dall'assunzione dell'impegno.

[23] L'annualità 2006 dei finanziamenti assegnati dalla delibera CIPE n. 3/2006, utilizzati dal Ministero per non incorrere nel previsto definanziamento in caso di mancati impegni entro i ristretti termini stabiliti dalla delibera

Relativamente all'anno 2008, a fronte di varie richieste di reiscrizioni in bilancio per un totale di 258 milioni di euro, è stato comunicato da parte del MEF che l'esaurimento del competente fondo dedicato ha consentito la reiscrizione in bilancio soltanto di 20 milioni di euro (meno del 10 per cento di quanto necessario). Tutte le richieste di reiscrizione, eccedenti la disponibilità del fondo, sono state pertanto trasferite d'ufficio all'anno finanziario 2009, con scarse possibilità di essere accolte stante l'attuale incapienza degli stanziamenti dedicati nel bilancio 2009.

L'analisi delle destinazioni del principale fondo di finanziamento (Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologia –FIRST) mostra inoltre evidenti discrasie nell'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 di spesa, rendendo inoltre meno significative le risultanze del rendiconto.

Le risorse annuali del First sono state infatti ripartite in parti quasi uguali nell'ambito del capitolo 7320 appartenente al programma "Ricerca scientifica e tecnologica applicata"e al capitolo 7245 appartenente al programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base", prescindendo dalle effettive finalizzazioni che il MIUR, fin dal precedente esercizio, aveva stabilito con i decreti di ripartizione delle risorse. Ne è scaturita la necessità, al fine di liquidare i contributi maturati, di impegnare parte delle spese destinate alla ricerca industriale sul capitolo finalizzato alla ricerca di base.

Le risorse provenienti dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS). Annualmente il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) procede alla ripartizione delle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS). Tali risorse vengono assegnate alle singole Amministrazioni centrali e regionali per la realizzazione di specifici interventi nelle aree economicamente più deboli (obiettivo 1 e 2). Il MIUR è normalmente beneficiario di consistenti quote del fondo FAS che confluiscono nel Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR) e consentono il finanziamento degli interventi disciplinati dal d.lgs. n. 297/1999 e relativi in particolare alle aree del mezzogiorno d'Italia.

Nell'utilizzo di tali disponibilità il MIUR ha perseguito una strategia di intervento che, nell'intento di garantire un innalzamento qualitativo delle *performances* economiche di lungo periodo del Mezzogiorno, 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 delle politica nazionale delle ricerca[24].

---

stessa, sono confluiti nel competente capitolo 7320 in conto residui 2004 solo a fine 2007 e sono automaticamente caduti in perenzione amministrativa.

[24] Le risorse assegnate con le deliberazioni del CIPE n. 36 del 2002 (232,4 milioni di euro) e n. 17 del 2003 (324 milioni di euro) sono state essenzialmente utilizzate per il soddisfacimento della domanda autonomamente espressa (sono stati finanziati rispettivamente 57 progetti e 133 progetti). Parte delle risorse assegnate al MIUR con la delibera 17 del 2003 sono state comunque accantonate e ripartite successivamente (300 milioni con la delibera 83 del 2003 e 140 milioni con la delibera 81 del 2004).

La continua crescita delle domande di finanziamento ha suggerito poi di sospendere le ricezione di nuove domande al fine di privilegiare azioni di tipo *top down* con obiettivi e tematiche coerenti con il PNR.

Ciò è avvenuto con la delibera 83 del 2003 che ha destinato i 300 milioni di euro accantonati nella delibera 17/2003 al potenziamento delle reti di ricerca pubblico private attraverso lo sviluppo di laboratori pubblico privati in molteplici ambiti tecnologici (240 milioni di euro) e a interventi sul capitale umano (60 milioni di euro dei quali 20

L'assegnazione delle risorse e l'effettivo trasferimento delle stesse ha tuttavia subito nel tempo continue rimodulazioni legate a modifiche nelle strategie di utilizzo, ritardi procedurali e, soprattutto, a frequenti definanziamenti in conseguenza di esigenze finanziarie e successivi rifinanziamenti che hanno naturalmente inciso sulle attività di programmazione degli interventi.

Dal quadro di sintesi emerge che a fronte di assegnazioni pari a 1.439,5 milioni di euro risultano attribuiti 1.367,1 e effettivamente trasferiti 916,4 milioni. Restano pertanto da trasferire al MIUR ulteriori 497,6 milioni di euro (comprensivi delle decurtazioni effettuate, ai sensi dall'art. 1, comma 507 della Finanziaria 2007 e dell'art. 60, comma 1 della legge n. 133/2008, sui capitoli di spese destinatari dei fondi FAS) dei quali solo 362,1 milioni risultano ad oggi stanziati per il triennio 2010-1012 nella legge finanziaria per il 2009.

Le risorse provenienti dal Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca. La legge n. 311 del 30 dicembre 2004, (Finanziaria 2005), e successive modificazioni e integrazioni, all'articolo 1, comma 354, ha previsto l'istituzione, presso la gestione separata della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., di un apposito fondo rotativo, denominato "Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca" con una dotazione iniziale stabilita in 6.000 milioni di euro.

Il DL 14 marzo 2005, n. 35 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 14 maggio 2005, all'art. 6, comma 1, ha destinato una quota pari ad almeno il 30 per cento delle risorse del citato Fondo (pari a 1.800 milioni di euro) al sostegno di attività, programmi e progetti strategici di ricerca e sviluppo delle imprese, da realizzarsi anche congiuntamente con soggetti della ricerca pubblica[25].

---

milioni destinati alla copertura di esigenze rivenienti da progetti di alta formazione e 40 milioni assegnati al ministero della pubblica istruzione per un intervento formativo su giovani diplomati).

Nel tempo intercorrente per l'avvio dei progetti il CIPE, con deliberazione n. 179/2006, ha stabilito la decurtazione delle risorse destinate alla realizzazione dei Laboratori che non avevano maturato obbligazioni giuridicamente vincolanti al 31 Marzo 2006 mentre la legge finanziaria per il 2006 ha operato il definanziamento dei 40 milioni destinati al MPI.

Tali risorse sono state riassegnate dal CIPE con deliberazione n. 50/2007 del 28 giugno 2007, per un importo pari a 210 milioni di euro (la differenza, tra l'importo complessivo delle agevolazioni decretate e le risorse riassegnate, è stata impegnata dal Ministero a valere sulle risorse FAR) e con la delibera 3 del 2006 per un importo pari a 40 milioni.

Con la successiva delibera 81 del 2004 sono state destinate le risorse, pari a 140 milioni di euro, assegnate al MIUR in via programmatica dalla delibera n. 17/2003 alla realizzazione di azioni e di iniziative per la creazione, nei singoli ambiti territoriali, di distretti tecnologici in linea con i modelli di intervento sperimentati in numerose regioni del Centro-Nord d'Italia.

Con la delibera n. 20/2004 sono stati assegnati al MIUR 315 milioni di euro che il Ministero ha inteso destinare in misura prevalente al finanziamento di progetti di ricerca industriale (interventi di sostegno "a sportello" disciplinati dal d.lgs. 27 luglio 1999, n. 297) e alla realizzazione di distretti di alta tecnologia, mentre con la successiva delibera CIPE n. 35/2005 sono stati assegnati al MIUR 350 milioni di euro dei quali 315 milioni, al netto della quota premiale del 10 per cento, è stata destinata alla copertura (per circa il 55 per cento) delle quote di intervento a fondo perduto relative a progetti di ricerca industriale e alla realizzazione di progetti di ricerca (per circa il 45 per cento) attraverso il modello dei distretti tecnologici.

L'iniziale quota del 55 per cento, pari a 173,2 milioni di euro, ridotta 146,9 milioni a seguito della rimodulazione disposta dalla delibera 160 del 21 dicembre 2007, è stata destinata alla copertura delle richieste di finanziamento presentate in risposta all'Invito alla presentazione di idee progettuali relativamente ai grandi programmi strategici previsti dal PNR 2005-2007" (d.m. n. 1621 del 18/07/2005).

La più recente delibera n. 3/2006 nel procedere alla ripartizione del "Fondo Aree Sottoutilizzate" per il periodo 2006-2009 ha destinato al Ministero dell'Università e della ricerca l'importo di 405 milioni di euro, al netto della quota premiale del 10 per cento, per il finanziamento delle azioni concernenti i laboratori pubblico-privati, i distretti tecnologici, le idee progettuali e i progetti "a sportello", questi ultimi proposti direttamente dalle imprese e per i quali è necessario garantire la copertura delle quote di intervento a fondo perduto.

[25] Ai sensi dei commi 355 e 356 del richiamato articolo 1 della legge n. 311/04, il CIPE, nella seduta del 15 luglio 2005, ha proceduto ad una prima ripartizione del predetto fondo, assegnando al MIUR una quota pari a 1.100 milioni

Ulteriori risorse destinate alla ricerca di base. Il programma ricerca scientifica e tecnologica di base fruisce di altre risorse provenienti da leggi di spesa annuali nonché da specifiche disposizioni introdotte nelle ultime manovre finanziaria.

Tra le prime particolare rilevo assumono le disponibilità del Fondo ordinario di funzionamento degli enti di ricerca (1.687,4 milioni di euro stanziati nel 2008) e le risorse stanziate annualmente a favore di iniziative per la diffusione della cultura scientifica di cui alla legge n. 6/2000.

Tra le altre si segnalano, le risorse occorrenti per le assunzioni di ricercatori nelle Università e negli enti di ricerca (106,9 milioni di euro nel 2008), il Fondo per la promozione della ricerca di base con una dotazione di 10 milioni di euro previsto dall'art. 2, comma 318-320 della Finanziaria 2008 e il Fondo per la promozione della ricerca e della formazione avanzata nel campo delle biotecnologie dotato di un budget di 3 milioni di euro.

Alla luce di ciò la tavola successiva ricostruisce il quadro delle risorse – riferito alle più significative destinazioni di spesa – che il Ministero ha avuto a disposizione nel periodo 2005/2008, il cui stato di attuazione viene analiticamente esaminato con riferimento ai singoli fondi.

Risorse destinate ai principali strumenti di finanziamento

(in migliaia)

Anno/Denominazione fondo		Capitolo	Stanz. competenza	Imp. c/res.	Imp. c/comp.	Pag.res.	Pag. comp.
2005			**2.364.878**	**520**	**2.364.878**	**1.597.173**	**857.853**
	FAR	7254/7308	490.370	520	490.370	328.202	4.324
	FIRB - Fondo per gli Investimenti nella ricerca di base	7256	104.500	0	104.500	171.047	0
	PRIN- progetti universitari di ricerca di rilevante interesse nazionale	7275	99.340	0	99.340	13.128	91.448
	Integrazione tra rete pubblica e privata della ricerca – legge n. 95/1995 art. 3	7232	0	0	0	8.862	0
	Iniziative intese a favorire la diffusione della cultura scientifica - legge n. 113/1991	7239	10.329	0	10.329	2.093	8.611
	Specifici interventi ex legge n. 64/1986	7255	0	0	0	17.632	0
	Prora- programma di ricerca aerospaziale	1678/7233	24.264	0	24.264	5.625	18.639
	Fondo finanziamento Enti di ricerca	7236	1.636.074	0	1.636.074	1.050.583	734.832
2006			**2.201.714**	**95.942**	**2.201.714**	**1.260.001**	**919.640**
	FAR	7254/7308	351.540	60.890	351.540	279.773	117
	FIRB - Fondo per gli Investimenti nella ricerca di base	7256	60.934	30.000	60.934	76.289	0
	PRIN- progetti universitari di ricerca di rilevante interesse nazionale	7275	122.847	0	122.847	7.893	121.954

di euro. Successivamente, nella seduta del 22 marzo 2006, il CIPE ha assegnato al MIUR la restante quota prevista di 700 milioni di euro.

Anno/Denominazione fondo		Capitolo	Stanz. competenza	Imp. c/res.	Imp. c/comp.	Pag.res.	Pag. comp.
	Integrazione tra rete pubblica e privata della ricerca – legge n. 95/1995 art. 3	7232	0	0	0	1.984	0
	Iniziative intese a favorire la diffusione della cultura scientifica - legge n. 113/1991	7239	10.329	0	10.329	1.571	8.586
	Specifici interventi ex legge n. 64/1986	7255	0	0	0	24.650	0
	Prora- programma di ricerca aerospaziale	1678/7233	24.264	0	24.264	5.625	18.639
	Fondo finanziamento Enti di ricerca	7236	1.631.800	5.052	1.631.800	862.216	770.343
2007			**2.162.676**	**70.737**	**2.162.672**	**1.178.163**	**916.497**
	FAR (*)	7320/7308	248.472	38.000	248.472	213.627	10
	FIRB - Fondo per gli Investimenti nella ricerca di base	7320	39.000	24.000	39.000	110.121	20
	PRIN- progetti universitari di ricerca di rilevante interesse nazionale (*)	7320	178.096		178.093	893	81.183
	Integrazione tra rete pubblica e privata della ricerca – legge n.95/1995 art. 3	7232	0	0	0	5.206	0
	Iniziative intese a favorire la diffusione della cultura scientifica - legge n. 113/1991	7230	9.031	0	9.031	2.297	7.775
	Specifici interventi ex legge n. 64/1986	7255	0	8.519	0	23.626	0
	Prora- programma di ricerca aerospaziale	1678/1671 7233	21.214	0	21.214	5.625	15.589
	Fondo finanziamento Enti di ricerca (*)	7236	1.666.863	218	1.666.863	816.767	811.920
2008			**2.279.546**	**57.192**	**2.264.777**	**1.058.407**	**1.018.482**
	FAR (*)	7320/7308	184.595	0	184.595	192.372	10
	Ricerca applicata (1)	7320	45.000		45.000		
	FAR	7245	16.940	53.940	16.940	0	0
	Assunzione ricercatori (*)	1714	106.968	0	106.968	534	76.367
	FIRB - Fondo per gli Investimenti nella ricerca di base	7245	50.000		50.000	41.043	20
	PRIN- progetti universitari di ricerca di rilevante interesse nazionale (*)	7245	95.994		95.994	778	0
	Ricerca di base (1)	7245	45.000		45.000		
	Integrazione tra rete pubblica e privata della ricerca – legge n. 95/1995 art. 3	7232	0	0	0	1.162	
	Iniziative intese a favorire la diffusione della cultura scientifica – legge n. 113/1991	7230	10.329		8.660	0	7.162
	Specifici interventi ex legge n. 64/1986	7255	0	0	0	9.958	0
	Prora- programma di ricerca aerospaziale	7233/1678	24.158	0	24.158	5.009	19.749

Anno/Denominazione fondo		Capitolo	Stanz. competenza	Imp. c/res.	Imp. c/comp.	Pag.res.	Pag. comp.
	Fondo per la promozione della ricerca di base (art. 2, comma 318-320).	7246	10.000	0	0	0	0
	Fondo per la promozione della ricerca e della formazione avanzata nel campo delle biotecnologie	7321	3.000	0	0	0	0
	Progetti di ricerca di base presentati da giovani ricercatori	1683/32	100	0	0	0	0
	Fondo finanziamento Enti di ricerca (*)	7236	1.687.462	3.252	1.687.462	807.550	915.174
	Totale anni 2005-2008		**9.008.814**	**224.392**	**8.994.041**	**5.093.743**	**3.712.471**

Fonte dati: Elaborazione Corte dei conti su dati MIUR.
(1) Trattasi degli accantonamenti operati sia sul capitolo 7320 che sul capitolo 7245 ai sensi del comma 758 dell'art.1 della Finanziaria 2007, modificato dal comma 1 lett. A) dell'art. 3 legge 29/11/2007 n. 222; gli importi sono stati mantenuti in bilancio e la loro destinazione sarà determinata nel corso del corrente anno secondo quanto previsto dalla norma citata.
(*) Gli stanziamenti di competenza sono stati calcolati al netto degli accantonamenti di cui all'art. 1 comma della Finanziaria 2007.

5.1.2 Gli strumenti di finanziamento della ricerca e lo stato di attuazione degli interventi

Il Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (F.A.R)

Gli interventi a sostegno delle attività di ricerca svolte in ambito industriale, di competenza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), sono attualmente disciplinati dal d.lgs. 297 del 27 luglio 1999, reso operativo con il d.m. n. 593 dell'8 agosto 2000.

Tale decreto, che reca tutte le modalità procedurali dei singoli interventi previsti, è stato recentemente modificato dal d.m. 2 gennaio 2008 a seguito dell'entrata in vigore della nuova Disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato alla ricerca, sviluppo ed innovazione, di cui alla Comunicazione della Commissione Europea n. 2006/C 323/01.

L'articolo 2 del decreto n. 593/2000, in coerenza con il dettato del d.lgs. n. 297/1999, precisa l'ambito operativo dell'intervento del Ministero: in relazione alle definizioni comunitarie in materia, il sostegno ministeriale riguarda le attività di ricerca industriale, eventualmente estese a non preponderanti attività di sviluppo precompetitivo, purché necessarie alla validazione dei risultati della fase precedente.

Con ciò viene chiarito l'ambito di intervento del MIUR rispetto a quanto di competenza del MISE il quale, con la gestione del Fondo per l'Innovazione Tecnologica (FIT), si concentra sulle attività di prevalente sviluppo precompetitivo.

Ai fini di un miglior coordinamento delle due Amministrazioni è previsto il reciproco trasferimento di quelle domande di agevolazione che fossero presentate al Ministero non competente, facendo comunque salva la data di presentazione delle domande stesse.

Tutti gli interventi ricompresi nel decreto n. 593/2000 sono regolati secondo tre tipologie procedurali: valutative[26], negoziali[27], automatiche[28] e gravano su un unico fondo, il Fondo per le

[26] Con tipologia valutativa, sono regolati gli interventi a sostegno di progetti di ricerca e/o formazione autonomamente presentati dai soggetti ammissibili (cd. interventi *bottom up*). Tale procedura prevede una fase di

Agevolazioni alla Ricerca (FAR) che, comprensivo delle risorse del CIPE destinate alle aree depresse del territorio nazionale, sostituisce il già noto Fondo Speciale per la Ricerca Applicata, esistente dal 1968.

Il Fondo, articolato in una sezione relativa agli interventi nell'intero territorio nazionale ed una riservata ad interventi nelle aree depresse, è di tipo "rotativo" e la relativa alimentazione è assicurata dagli stanziamenti previsti annualmente dalle leggi finanziarie, nonché dalle risorse provenienti dalla ripartizione da parte del CIPE del Fondo per le Aree Sottoutilizzate; a tali risorse si aggiungono annualmente le disponibilità derivanti da interessi sulle giacenze, rientri e minori utilizzi relativi a progetti finanziati.

Mediamente, le risorse annuali del FAR si aggirano intorno a 1 miliardo di euro, derivanti per lo più dai rientri dei prestiti accessi nel passato: infatti, le disponibilità assicurate dalle leggi finanziarie sono costantemente diminuite nel corso degli ultimi anni (nelle ultime leggi finanziarie, lo stanziamento è stato pari a 160 milioni di euro per l'intero triennio 2006-2008) mentre le risorse provenienti dal CIPE continuano ad essere oggetto di rimodulazioni e definanziamenti.

Le risorse del FAR vengono annualmente ripartite sulla base di una direttiva adottata dal Ministro: sino al 2004 circa il 60 per cento delle risorse veniva assegnato agli interventi a sostegno dei progetti autonomamente presentati, mentre dal 2005, le ripartizioni hanno rafforzato gli interventi di tipo negoziale.

Il mancato avvio del FIRST (fondo unico in cui sono confluite anche le risorse destinate al FAR) ha, come già evidenziato, reso necessario ripartire, peraltro con forte ritardo, le somme disponibili sul relativo capitolo di bilancio tra i vari interventi previsti dalla legislazione vigente non consentendo l'emanazione del decreto di riparto del FAR sia per il 2007 che per il 2008.

Ciò ha determinato un blocco delle assegnazioni delle risorse per quasi tutte le iniziative finanziabili ad eccezione di quelle che potevano fruire delle risorse ancora disponibili sul piano di riparto 2006.

I dati relativi alla gestione del conto di tesoreria 3001, "Fondo Agevolazioni Ricerca", autorizzata dall'art. 5 del d.lgs. n. 297/1999 come contabilità speciale e fuori bilancio del MIUR – per il cui esame si rinvia al capitolo concernente i Fondi di rotazione – evidenziano comunque nel 2008 una sufficiente liquidità che non ha reso necessario il trasferimento di fondi dal competente capitolo 7308 del ministero.

A fronte, infatti, di incassi per 772 milioni di euro, i pagamenti sono stati 438,9 milioni con un avanzo di cassa pari a 560 milioni.

---

valutazione, sia economica, sia scientifica, condotta dagli organi ministeriali prima della concessione dell'agevolazione e riguarda quelle domande di finanziamento la cui complessità rende necessaria una fase di questo tipo.

[27] Con tipologia negoziale, sono regolati gli interventi a sostegno dei progetti proposti sulla base di iniziative di programmazione definite dal Ministero direttamente o in accordo con altri soggetti pubblici (cd. interventi top down). L'intervento è in tutto simile al precedente, solo prende avvio da una iniziativa ministeriale (es.: bando di gara) cui seguono la ricezione dei progetti e la loro relativa valutazione.

[28] Con tipologia automatica, sono regolati quegli interventi diretti a favorire le PMI che assumono personale di ricerca, che commissionano attività di ricerca a strutture del mondo della ricerca pubblica (ivi compresi i laboratori dell'albo del Ministero), che concedono borse di studio per la frequenza a corsi di dottorato di ricerca; con la stessa tipologia automatica, sono altresì regolati i distacchi temporanei del personale di ricerca di Università e Enti di ricerca presso PMI. Per la loro caratteristica, tali interventi possono fare a meno di una preventiva valutazione nei contenuti, bensì danno luogo alla immediata concessione dell'agevolazione, per trasferire alla fase successiva lo svolgimento attento delle attività di controllo.

Le tabelle seguenti forniscono un quadro riepilogativo degli interventi finanziati dal FAR nel complesso e limitatamente all'esercizio 2008.

Quadro complessivo

(in milioni)

INTERVENTI	NUMERO DOMANDE PRESENTATE	COSTO	NUMERO DOMANDE AMMESSE	IMPEGNO RISORSE FAR	NUMERO DOMANDE IN ISTRUTTORIA	COSTO
Valutativi (artt. 5,6,7,8,9)	2.112	7.060	670	1.621	84	**279**
Negoziali (art. 12)	741	3.605	162	596	54	**53,6**
Negoziali (art. 13)	58	273	35	116	25	**73**
Interventi art. 10	130	700	46	207	39	**202**
Spin-off (art. 11)	141	145,7	66	26,3	11	**8,5**
Automatici (artt. 14,16)	20.531	3.414	3061	315,5	3.141	**672**
TOTALE	**23.713**	**15.197,7**	**4040**	**2.881,8**	**3.354**	**1288,1**

ANNO 2008

INTERVENTI	NUMERO DOMANDE PRESENTATE ANNO 2008	COSTO	NUMERO DOMANDE AMMESSE ANNO 2008	IMPEGNO RISORSE FAR	NUMERO DOMANDE IN ISTRUTTORIA	COSTO
Valutativi (artt. 5,6,7,8,9)	0	0	15	31	84	**279**
Negoziali (art. 12)	0	0	32	58,6	54	**53,6**
Negoziali (art. 13)	21	59	7	46	25	**73**
Interventi art. 10	21	69	11	40	39	**202**
Spin-off (art. 11)	21	16,6	13	5,9	11	**8,5**
Automatici (artt. 14,16)	1.559	501,5	75	8,8	3.141	**672**
TOTALE	**1.622**	**646,1**	**153**	**190,3**	**3.354**	**1288,1**

Fonte dati:MIUR

In tale ambito particolare rilevanza assumono gli interventi valutativi e gli interventi negoziali, nonché gli interventi c.d. di *spin-off*.

Relativamente agli interventi valutativi[29] nelle Regioni del Centro-Nord, come già accennato, il Ministero ha ravvisato l'opportunità di sospendere dal 2002, oltre alla ricezione di nuove domande di finanziamento, ogni attività istruttoria relativa alle domande già pervenute. In particolare, si è proceduto alla sospensione di n. 831 richieste di finanziamento, per un costo complessivo di 2.632 milioni di euro, la copertura delle quali avrebbe richiesto un impegno di risorse pubbliche complessivamente pari a 2.200 milioni di euro.

Grazie alle operazioni di cartolarizzazione dei crediti dello Stato relativi ai finanziamenti di investimenti in ricerca, (di cui alla legge n. 326 del 24 novembre 2003), sono stati ricavati oltre 600 milioni di euro, dei quali 231 milioni sono stati destinati, con apposito d.m. del 31 gennaio 2005, alla copertura delle esigenze dei migliori dei progetti a suo tempo sospesi, consentendo il riesame di 686 progetti (al netto dei progetti nel frattempo ritirati), per un importo complessivo pari a euro 2.276,4 milioni. Di tali progetti ne sono stati preselezionati 320, ridotti poi a 160, per un importo pari a 760 milioni di euro. Al 31 dicembre 2007 sono stati finanziati n. 58 progetti per un impegno di risorse FAR pari a 140 milioni di euro mentre nel corso del 2008 sono stati ritenuti finanziabili altri 68 progetti per un impegno di risorse FAR pari a 210 milioni di euro.

Diversa è la situazione per quanto concerne le richieste di finanziamento per progetti ricomprendenti costi per attività da svolgersi prevalentemente (almeno il 75 per cento) nelle aree dell'obiettivo 1 del territorio nazionale.

Rispetto alle domande di finanziamento pervenute (1.281 progetti per un costo complessivo di 4.428 milioni di euro), le attività di selezione e di valutazione non sono mai state sospese, anche se, in considerazione dell'elevato numero di domande esistenti, si è ritenuto necessario procedere alla sospensione della ricezione di ulteriore domande (decreto direttoriale del 26 febbraio 2004).

Al 31 dicembre 2007 sono stati finanziati 597 progetti per un impegno di risorse del FAR pari a 1.450 milioni di euro. Nel corso del 2008 sono stati finanziati 15 progetti per un impegno di risorse FAR pari a 31 milioni di euro. Attualmente sono in corso di istruttoria 8 progetti per un impegno di risorse FAR pari a 36 milioni di euro, per i quali il provvedimento definitivo verrà adottato entro il 2009.

Quanto agli interventi negoziali ex art. 12 del d.m. n. 593/2000 (progetti di ricerca e formazione su bandi relativi a specifiche aree tematiche e settori di intervento), le disponibilità del FAR (comprese le somme provenienti dal FAS) sono state principalmente destinate ad interventi finalizzati al completamento ed allo sviluppo dei Distretti di alta tecnologia.

Si segnalano al riguardo: il bando "Torino *Wireless*"[30]; il bando "Aerospazio Regione Lazio"[31]; bando "biotecnologie Regione Lombardia"[32]; i bandi "nanotecnologie Regione

---

[29] Art. 5 e 6 – progetti di ricerca presentati e realizzati autonomamente; art. 7 – progetti svolti nell'ambito di attività di cooperazione internazionale; art. 8 – progetti di formazione; art. 9 – progetti per la realizzazione di infrastrutture di ricerca.

[30] Nel quadro delle azioni relative distretto tecnologico della Regione Piemonte (Torino *Wireless*), è stato pubblicato un bando per la presentazione di progetti di ricerca e formazione per una disponibilità di risorse FAR pari a 11 milioni di euro. Dei 28 progetti pervenuti (per un costo pari a oltre 61 milioni di euro), sono stati ammessi al finanziamento di n. 3 progetti per costi ammessi pari a euro 9 milioni di cui 7,8 milioni per ricerca e 1,1 milioni per formazione.

[31] Nel quadro delle azioni relative al distretto tecnologico della Regione Lazio, di cui all'Accordo di Programma Quadro sottoscritto in data 30 giugno 2004 tra il MIUR, il MEF e la Regione Lazio, è stato pubblicato un bando che prevedeva la presentazione di progetti di ricerca e formazione, nel settore dell'industria aerospaziale, fissando una disponibilità di risorse pari a 14,05 milioni di euro. Alla scadenza indicata sono pervenuti n. 35 progetti, di costo pari a oltre 99 milioni di euro, dei quali sono stati ammessi al finanziamento i primi n. 6 progetti in graduatoria, per un totale di costi ammessi pari a 14,5 milioni ed un finanziamento pari a 12,2 milioni. Altri tre progetti sono stati

Veneto"[33]; il bando "meccanica avanzata Regione Emilia Romagna"[34]; il bando "agroalimentare Regione Puglia"[35]; il bando biomedicina molecolare - Regione Friuli Venezia Giulia[36]; il bando Regione Umbria[37]; il Bando "I.C.T. Regione Lombardia"[38]; bando "materiali avanzati - Regione Lombardia"[39].

---

ammessi alle agevolazioni per un costo pari a 8,5 milioni ed un finanziamento pari a 7,1 milioni, utilizzando, a tal fine, una quota parte delle ulteriori risorse nazionali previste in via programmatica all'interno del citato Accordo di Programma Quadro. Ai fini dell'utilizzo delle rimanenti risorse, previste nel citato A.P.Q., pari a circa 10,6 milioni di euro, il Ministero, di concerto con la Regione Lazio, ha predisposto un secondo, analogo bando di "Invito alla presentazione di progetti di ricerca industriale, sviluppo sperimentale e formazione nel settore dell'Industria Aerospaziale da realizzarsi nella Regione Lazio".

[32] Nel quadro delle azioni relative al distretto tecnologico della Regione Lombardia per il settore delle Biotecnologie, è stato pubblicato un bando che prevedeva la presentazione di progetti di ricerca e formazione, fissando una disponibilità di risorse FAR pari a complessivi 8 milioni di euro, di cui 6 milioni per progetti presentati ai sensi dell'art. 12 del d.m. 593/2000 e 2 milioni per progetti presentati ai sensi dell'art. 11 del citato d.m. 593/2000 (*Spin-off* della ricerca). Relativamente ai progetti presentati ai sensi dell'art. 12, alla scadenza indicata sono pervenuti n. 14 progetti di ricerca e formazione, dei quali 2 progetti sono stati ammessi alle agevolazioni con il Decreto Direttoriale n. 374/Ric. del 3 aprile 2008 per una spesa pari a 2,3 milioni e altri 2 progetti sono stati ammessi alle agevolazioni con decreto direttoriale n. 1175/Ric. del 7 novembre 2008 con un finanziamento pari a 2,9 milioni.

[33] Nel quadro delle azioni relative al distretto tecnologico nel settore delle nanotecnologie previste dall'Accordo di Programmazione Negoziata siglato il 17/03/2004 tra il MIUR e la Regione Veneto, per un impegno finanziario di 26 milioni di euro per tre anni, sono stati emanati due bandi. Un bando prevedeva la presentazione di progetti di ricerca e formazione, fissando una disponibilità di risorse del Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (FAR) pari a 11 milioni di euro. Alla scadenza indicata sono pervenuti n. 10 progetti dei quali 5 progetti per un totale di costi ammessi pari a 9,8 milioni ed un impegno MIUR pari a 8,9 milioni. Il secondo bando prevedeva la presentazione di progetti di ricerca e formazione, per un impegno di risorse FAR pari a 15 milioni di euro. Dei 36 progetti pervenuti, per costi in domanda pari ad oltre 83 milioni di euro, sono stati ammessi alle agevolazioni n. 6 progetti per un totale di costi ammessi pari a 13,6 milioni e un finanziamento pari a 12,3 milioni.

[34]Nel quadro delle azioni relative al distretto tecnologico della Regione Emilia-Romagna, è stato pubblicato un bando che prevedeva la presentazione di progetti di ricerca e formazione nel settore della Meccanica Avanzata, fissando una disponibilità di risorse FAR pari a 25 milioni di euro. Alla scadenza indicata, sono pervenuti n. 68 progetti per un costo complessivo di oltre 144 milioni di euro dei quali sono stati ammessi alle agevolazioni n. 13 progetti, per costi ammessi pari a 28 milioni ed un finanziamento pari a 24,9 milioni.

[35] Nel quadro delle azioni relative al distretto tecnologico della Puglia nel settore dell'agro-alimentare, è stato pubblicato un bando che prevedeva la presentazione di progetti di ricerca e formazione, fissando una disponibilità di risorse FAR pari a 7,96 milioni di euro. Alla scadenza fissata sono pervenuti n. 23 progetti per un costo complessivo di oltre 51 milioni di euro dei quali 5 progetti sono stati ammessi alle agevolazioni con il decreto direttoriale n. 1172/Ric. del 7/11/2008, per un totale di costi ammessi pari a 8,1 milioni ed un finanziamento totale pari a 7 milioni.

[36] A seguito dell'Accordo di Programma siglato dal MIUR e dalla Regione Friuli Venezia Giulia il 4/10/2004 per la costituzione di un distretto nel settore della biomedicina molecolare, è stato pubblicato un bando di invito alla presentazione di progetti di ricerca e formazione, per complessive risorse FAR pari a 10 milioni di euro, di cui 7 milioni per progetti presentati ai sensi dell'art. 12 del d.m. n. 593/2000 e 3 milioni per progetti presentati ai sensi dell'art. 11 del citato d.m. n. 593/2000 (*Spin-off* della ricerca). Relativamente ai progetti presentati ai sensi dell'art.12 del d.m. n. 593/2000, alla scadenza del bando sono pervenuti n. 10 progetti per costi in domanda pari ad oltre 18 milioni di euro dei quali sono stati ammessi alle agevolazioni n. 2 progetti, per costi ammessi pari a 3,1 milioni ed un finanziamento pari a 2,9 milioni.

[37] A seguito del Protocollo d'Intesa del 23 febbraio 2006, in data 28 febbraio 2006 è stato sottoscritto un Accordo di Programma Quadro tra MIUR, MEF e Regione Umbria avente ad oggetto la realizzazione di un Distretto Tecnologico dell'Umbria (DTU) relativamente al settore dei materiali speciali metallurgici - micro e nanotecnologie – meccanica avanzata – meccatronica, stabilendo un impegno di risorse pari a 25 milioni di euro in tre anni. Nella G.U. n. 50 del 1° marzo 2007 è stato pubblicato un bando che prevede la presentazione di progetti di ricerca e formazione, ai sensi dell'art. 12 del d.m. n. 593/2000, per un impegno di risorse FAR pari a 8 milioni di euro, in relazione ai settori sopra indicati. Alla scadenza sono pervenuti n. 32 progetti, per un totale di costi in domanda pari a 33,7 milioni. Le attività istruttorie relative a 18 progetti preselezionati sono attualmente in corso di svolgimento.

[38] Nel quadro delle attività previste nel secondo Accordo di programma, relativo ai settori ICT e materiali avanzati, siglato tra il MIUR e la Regione Lombardia il 19 luglio 2004, è stato pubblicato il bando 816/Ric. del 4 giugno 2007 di invito alla presentazione, ai sensi degli artt. 11-12 del d.m. n. 593/2000, di progetti di ricerca e formazione nel settore dell'I.C.T., per complessive risorse FAR pari a 11 milioni di euro. Relativamente ai progetti presentati ai sensi dell'art. 12 del d.m. n. 593/2000, alla scadenza del bando, fissata al 28 settembre 2007 sono pervenuti n. 23 progetti

Sempre nell'ambito degli interventi negoziali ex art. 12 del d.m. n. 593/2000 si segnala inoltre il bando "laboratori pubblico-privati nel Mezzogiorno d'Italia" finanziato con fondi FAS.

Il bando, in attuazione della delibera CIPE n. 83 del 2003, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 68 del 23 marzo 2005, prevedeva la presentazione di progetti di ricerca e formazione, fissando una disponibilità di risorse FAR pari a 212 milioni di euro. Dei 60 progetti presentati sono stati ammessi alle agevolazioni n. 26 progetti, per un totale di costi ammessi pari a 251,8 milioni e per un finanziamento pari a 211,6 milioni. I contratti di finanziamento dei progetti ammessi sono stati stipulati o sono in fase di stipula e le attività di ricerca e formazione sono attualmente in corso di svolgimento.

Anche gli interventi negoziali ex art. 13 del d.m. n. 593/2000, in cui il Ministero individua congiuntamente ad un altro soggetto pubblico uno o più soggetti cui far presentare specifici progetti di ricerca, sono stati prevalentemente indirizzati al sostegno dei distretti territoriali soprattutto del Mezzogiorno, con un impegno finanziario di oltre 45,5 milioni di euro, e dei laboratori pubblico-privati[40].

Con riferimento infine agli interventi finalizzati a favorire la nascita di nuove imprese high-tech nel mondo della ricerca pubblica, tra il 2001 ed il 31 dicembre 2008, a valere sulle disposizioni dell'articolo 11 del decreto n. 593/00 (gli *spin-off*), sono stati presentati n. 141 progetti per un costo complessivo di 145,7 milioni di euro. Sono stati ammessi al finanziamento n. 66 progetti per un impegno di risorse del FAR pari a 26,3 milioni di euro. In particolare nell'anno 2008 sono stati presentati n. 21 progetti per un costo complessivo di 16,6 milioni e sono stati ammessi al finanziamento n. 13 progetti (relativi all'anno 2007-2008) per un impegno di risorse FAR pari a 5,9 milioni.

Il Fondo della Cassa Depositi e prestiti

La legge n. 311 del 30 dicembre 2004, (Finanziaria 2005), e successive modificazioni e integrazioni, all'art. 1, comma 354, ha previsto l'istituzione, presso la gestione separata della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., di un apposito fondo rotativo, denominato "Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca" con una dotazione iniziale stabilita in 6.000 milioni di euro[41].

---

di ricerca e formazione, per un costo di domanda complessivo di 45,4 milioni. Hanno superato la fase di preselezione prevista dal bando n. 5 progetti per i quali sono attualmente in corso le previste attività istruttorie.

[39] Nel quadro delle attività previste nel secondo Accordo di programma, relativo ai settori ICT e materiali avanzati, siglato tra il MIUR e la Regione Lombardia il 19 luglio 2004, sulla G.U. n. 137 del 15 giugno 2007 è stato pubblicato il bando 817/Ric. del 4 giugno 2007 di invito alla presentazione, ai sensi degli artt. 11-12 del d.m. n. 593/2000, di progetti di ricerca e formazione nel settore dei materiali avanzati per complessive risorse FAR pari a 11 milioni di euro. Relativamente ai progetti presentati ai sensi dell'art. 12 del d.m. 593/2000, alla scadenza del bando, fissata al 28 settembre 2007 sono pervenuti n. 21 progetti di ricerca e formazione, per un costo di domanda complessivo di 48 milioni. Hanno superato la fase di preselezione prevista dal bando n. 6 progetti.

[40] In particolare, quanto alla Regione Sicilia, sono stati presentati n. 2 progetti, aventi per proponente il Consorzio Sicis, con riferimento all'iniziativa dei "laboratori pubblico–privati nel Mezzogiorno d'Italia" finanziata con i fondi FAS, per un costo di domanda pari a 48 milioni di euro. Per tali progetti le attività istruttorie si sono concluse negativamente. Inoltre, a valere sulle disponibilità rivenienti dalla delibera CIPE n. 3/2006, sono stati presentati n. 3 progetti da parte del CNR-Sicilia, per un costo complessivo di domanda pari a 68,7 milioni, dei quali, 2 progetti sono stati ammessi a finanziamento con decreto direttoriale n. 1141/Ric del 13 ottobre 2008 e decreto direttoriale n. 1039/Ric del 13 ottobre 2008, per un impegno MIUR di euro 33,3 milioni e uno è in fase di istruttoria per un costo complessivo di domanda di euro 19,8 milioni.

[41] Con il decreto n. 433/Ric. del 8 marzo 2006, il MIUR di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze stabiliva i requisiti e le condizioni di accesso ai finanziamenti. In sintesi, per l'assegnazione delle predette risorse, il decreto dell'8 marzo 2006 prevede una procedura di valutazione in tutto simile a quella attualmente vigente ai sensi

A seguito della ripartizione delle risorse (delibera CIPE del 15 luglio 2005), il MIUR ha emanato, in data 18 luglio 2005, il decreto n. 1621 con il quale sono state invitate imprese, Università, enti pubblici di ricerca e ogni altro soggetto pubblico e privato attivo nella ricerca e nell'innovazione, a presentare congiuntamente idee progettuali, relativamente ai Grandi Programmi Strategici (GPS) previsti dal PNR 2005-2007.

Le idee progettuali dovevano caratterizzarsi come un insieme integrato e organico di azioni di ricerca di base, di ricerca industriale, di sviluppo precompetitivo, di formazione di capitale umano di eccellenza, che, alimentandosi reciprocamente, fossero finalizzate al perseguimento parallelo sia di obiettivi di breve-medio periodo (in particolare attraverso attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo) sia di obiettivi di medio-lungo periodo (in particolare, attraverso attività di ricerca di base).

In tale ottica, dovevano comprendere azioni che prevedessero la partecipazione congiunta e sistematica di imprese, università, enti pubblici di ricerca, e di ogni altro soggetto pubblico e privato attivo nella ricerca e nell'innovazione; ciò anche al fine di creare le premesse per la realizzazione di stabili piattaforme di collaborazione organica e strutturale tra mondo delle imprese e sistema della ricerca pubblica.

Alla scadenza prevista del 30 settembre 2005 sono pervenute n. 744 idee progettuali per un costo complessivo di 10.417 milioni di euro delle quali 196 hanno ottenuto il punteggio minimo per le successive fasi. Le 138 idee progettuali con il punteggio più alto sono state invitate a presentare entro il 31 marzo 2006 i progetti esecutivi[42] e alla scadenza sono stati presentati n. 130 progetti esecutivi di ricerca industriale. Di tali progetti, sulla base delle valutazioni tecnico-scientifiche e tecnico-economiche trasmesse dagli esperti e dagli istituti convenzionati, sono stati ammessi definitivamente alle agevolazioni n. 66 progetti[43].

Per 47 progetti localizzati nel centro-nord, con un costo complessivo di 396 milioni di euro, sono state impegnate risorse pari 144,7 milioni di euro di cui 61,8 a carico del FAR mentre per i 19 progetti delle regioni del mezzogiorno d'Italia, con un costo complessivo di 139,2 milioni si prevede un impegno di risorse pari a 192,892 milioni di cui 65,7 a carico del FAR.

---

del d.m. n. 593 dell'8 agosto con la previsione di una ulteriore specifica attività assegnata al sistema delle banche in ordine alla verifica del "merito di credito" del soggetto richiedente.
Quanto alla misura delle agevolazioni il decreto dell'8 marzo 2006 dispone il seguente intervento agevolativo: per il 90 per cento dei costi del progetto, un credito agevolato, al tasso dello 0,50 per cento annuo, a valere sulle predette risorse della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e per il restante 10 per cento l'intervento agevolativo è rappresentato da finanziamento bancario.
Infine, il suddetto decreto prevede che, ove il MIUR disponga di risorse da utilizzare nella forma del fondo perduto, tale forma di intervento si accompagni ai predetti interventi nella forma del credito agevolato, al fine di rendere ancor più appetibili le risorse in questione, prevedendosi che la quota di credito agevolato ivi indicata sia ripartita tra finanziamento agevolato e finanziamento bancario secondo quanto sopra previsto.

[42] Per i progetti in esame il complessivo intervento agevolativo è stato articolato diversamente per i progetti Centro-Nord (76,5 per cento nella forma del credito agevolato sul Fondo della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.; 8,5 per cento finanziamento ordinario istituto bancario; 15 per cento nella forma del contributo nella spesa a valere sul FAR) e per i Progetti Sud (63 per cento nella forma del credito agevolato sul Fondo della Cassa Depositi e Prestiti Spa; 7 per cento finanziamento ordinario istituto bancario; 30 per cento nella forma del contributo nella spesa a valere sul FAR).

[43] Con il decreto direttoriale prot. 1456 del 18 dicembre 2008, sono stati previsti incrementi, nella forma del Contributo nella Spesa, per n. 35 progetti già ammessi alle agevolazioni con realizzazione prevista nelle quattro regioni della "Convergenza" del mezzogiorno d'Italia (Calabria, Campania, Puglia, e Sicilia), inseriti nella programmazione del Programma Operativo Nazionale (PON) 2007-2013 "Ricerca e Competitività".
Tali incrementi sono stati effettuati a valere sulle disponibilità residue delle delibere CIPE n. 35/2005 e n. 3/2006 e, comunque, nei limiti consentiti dalle vigenti normative comunitarie in materia di aiuti di Stato alla Ricerca, Sviluppo ed Innovazione.

Anche le risorse della Cassa Depositi e Prestiti non sono comunque state interamente rivolte al finanziamento dei grandi programmi strategici. Si evidenzia in particolare il bando meccanica avanzata Emilia Romagna nell'ambito del quadro delle azioni relative al distretto tecnologico della meccanica avanzata nella Regione Emilia-Romagna, ove per alcuni progetti preselezionati positivamente ma non ritenuti finanziabili per carenza di risorse FAR, è stata elaborata una proposta di agevolazione da attuarsi anche attraverso fondi regionali e fondi della Cassa Depositi e Prestiti. In considerazione delle adesioni pervenute al MIUR, sono state avviate le necessarie attività istruttorie per n. 27 progetti, per costi in domanda pari a circa 60 milioni di euro. Tali istruttorie si sono concluse positivamente per n. 22 progetti, per i quali è in corso di predisposizione il decreto di ammissione alle agevolazioni.

Il Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base (FIRB)

Il FIRB, Fondo per gli Investimenti nella Ricerca di Base, istituito con la legge finanziaria del 23 dicembre 2000 (art. 104), è il principale strumento di finanziamento della ricerca di base e quindi delle attività che mirano all'ampliamento delle conoscenze scientifiche e tecniche non connesse a immediati e specifici obiettivi commerciali o industriali, con la finalità di potenziare la competitività internazionale del nostro Paese.

Il Fondo è, in particolare focalizzato sul forte sostegno pubblico a programmi di ricerca di base *mission oriented* capaci di ampliare le basi di conoscenza e di sviluppare le nuove tecnologie emergenti[44].

Le risorse assegnate al fondo nel quadriennio 2005-2008 evidenziano, tuttavia, una forte contrazione a seguito delle decurtazioni operate annualmente dal MEF, a fronte di una dotazione finanziaria annuale di 100 milioni disposta dall'art. 56 della Finanziaria 2003.

La ripartizione relativa agli ultimi due esercizi risente inoltre delle difficoltà, già evidenziate, derivati dalla istituzione del Fondo unico FIRST le cui risorse sono state assegnate al FIRB con molto ritardo (le disponibilità 2007 sono state ripartite nel dicembre dello stesso anno mentre le risorse 2008 nell'ottobre dello stesso anno).

Le risorse 2007 (39 milioni di euro) sono state destinate (d.m. n. 2043/Ric. del 21/12/2007): al finanziamento di interventi per la realizzazione di programmi strategici congiuntamente con le iniziative del FAR, alla creazione di nuove reti nazionali per la ricerca di base ed al potenziamento delle grandi infrastrutture di ricerca per la creazione, il rafforzamento e il consolidamento dei grandi poli di ricerca nazionali.

Le risorse 2008 (50 milioni di euro) sono state complessivamente destinate (d.m. n. 992/Ric. del 6/10/2008) alla emanazione di un apposito bando finalizzato a sostenere progetti di ricerca di base coordinati da giovani ricercatori.

Relativamente alle risorse 2007 i relativi bandi sono ancora in corso di definizione mentre, a carico delle risorse 2008, con d.d. n. 1463/Ric. del 19/12//2008 è stato emanato un

[44] Allo scopo di massimizzare le ricadute degli investimenti pubblici e di favorire il recupero di competitività del Paese, i programmi di ricerca del FIRB sono articolati in progetti che presentano, nel loro complesso, un forte grado di interazione tra il sistema pubblico della ricerca (Università, enti pubblici di ricerca, altre istituzioni scientifiche) ed il sistema delle imprese, avendo cura di incentivare: le concentrazioni multidisciplinari di competenze; la costituzione e/o il potenziamento di laboratori congiunti pubblico-privato, e di poli di ricerca tecnologica di valenza internazionale; la conseguente integrazione del Sistema Scientifico Nazionale nello spazio europeo ed internazionale delle reti di centri di eccellenza nonché l'attrazione dei giovani verso la formazione scientifica ed il loro reclutamento nel lavoro di ricerca attraverso l'organico inserimento nei progetti, con una varietà di forme flessibili e competitive (dottorati, assegni, contratti di ricerca, collaborazioni a progetto, ecc.) ma tali da garantire l'interesse economico e/o professionale del giovane ricercatore.

bando denominato programma "Futuro in Ricerca". Trattasi di un programma finalizzato a favorire il ricambio generazionale all'interno degli atenei attraverso il finanziamento di progetti di ricerca di base coordinati da giovani ricercatori non strutturati che prevedano il conferimento di contratti a tempo determinato, di durata almeno triennale, finanziati al 100 per cento dal MIUR, nonché di progetti di ricerca presentati da personale strutturato di età inferiore ai 38 anni. A partire dal mese di marzo 2009 i progetti pervenuti al MIUR sono stati oggetto di valutazione della Commissione, secondo le procedure del regolamento FIRB vigente (d.m. n. 348/2004).

Quanto invece ai progetti già finanziati occorre distinguere tra i progetti non a bando e i progetti a bando.

I progetti non a bando finanziati nell'anno 2006 fruiscono 30,3 milioni di euro di finanziamento, sono stati avviati all'inizio del 2007 e registrano uno stato di avanzamento inferiore al 30 per cento; i progetti finanziati nel 2007 assorbono invece risorse pari a 36 milioni di euro, i relativi progetti sono stati avviati a metà esercizio e in molti casi lo stato di avanzamento va dal 30 a oltre il 50 per cento. Nell'esercizio 2008 risultano ammessi a finanziamento 2 progetti per 24,5 milioni di euro.

I progetti a bando, che assorbono la maggior parte delle risorse, fruiscono nel complesso di 144,9 milioni di euro, ed evidenziano uno stato di avanzamento appena superiore al 39 per cento.

bando	n. progetti	costo	finanziamento concesso	finanziamento erogato	erog./conc. per cento
avviso del 06/05/05	55	27.830.000	21.717.180	9.397.985	43,27
bando ERANET	6	2.956.200	2.336.340	700.902	30,00
D.D. 1050/Ric. 17/05/2005	4	12.825.000	9.900.000	3.587.388	36,24
D.D. 933/Ric. 6/5/05	2	16.260.000	12.000.000	3.544.632	29,54
D.D. 2688/Ric. 01/12/06	13	9.740.430	7.520.001	1.730.375	23,01
D.D. 26/02/2008	16	25.926.346	19.520.858	4.005.138	20,52
D. D. n. 697/Ric. 19/4/2007	63	86.730.762	71.941.177	28.264.047	39,29

Fonte dati: Elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

Sostegno per i progetti di ricerca di base dei giovani ricercatori (art. 2, comma 313 e ss. della Finanziaria 2008)

Attualmente la disposizione della Finanziaria 2008 non ha trovato attuazione, in attesa dell'avvio del Fondo unico FIRST.

Il MIUR ha tuttavia ritenuto comunque opportuno anticipare l'avvio degli interventi a favore dei giovani ricercatori, con l'emanazione nell'anno 2008 di un apposito bando ("programma Futuro in Ricerca") a valere sui fondi FIRB, di cui sopra è stato fatto cenno, riservando l'intera quota di 50 milioni prevista per tale fondo.

Per l'anno 2007 la quota destinata ai giovani ricercatori era stata invece oggetto di riserva (del 10 per cento) nell'ambito del bando PRIN, le cui assegnazioni sono intervenute nel corso del 2008.

Programmi Ricerche di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)

I Programmi di ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN), rappresentano il principale strumento per il sostegno della ricerca libera, senza obbligo di riferimenti a tematiche predefinite a livello centrale, ma basato comunque su precisi punti qualificanti: il cofinanziamento, il lavoro di ricerca di gruppo e il principio della valutazione dei progetti di ricerca[45].

Nel corso dell'esercizio 2007, è stato avviato il bando PRIN 2006 (d.m. n. 582/2007) che, a fronte di risorse nettamente inferiori a quelle stanziate negli anni precedenti (82,1 milioni di euro, rispetto ai 130,7 milioni del 2005 e ai 137 milioni del 2004), ha consentito, rispetto ai 3.199 progetti presentati, il finanziamento di 806 progetti su tutte le 14 aree tematiche (i progetti finanziati nel 2005 erano stati 1173, mentre i progetti finanziati nel 2004 erano stati 982).

Per l'anno 2007 il bando PRIN, adottato con d.m. del 18 settembre 2007, godeva di un budget leggermente superiore pari a 98,7 milioni di euro. La selezione delle proposte, previa adozione del "Regolamento sui criteri operativi per la valutazione dei progetti di ricerca di interesse nazionale" è stata curata dal Ministero attraverso un comitato guida che aveva la responsabilità della valutazione dei progetti e funzione di garanzia nei confronti della comunità scientifica e del Ministero, e che si è avvalso, per lo svolgimento dei suoi compiti, dell'opera di revisori anonimi individuati nell'ambito della banca dati del Ministero.

Nel complesso sono stati presentati 3.799 progetti distribuiti in tutte le arre disciplinari per un costo complessivo di 952,2 milioni di euro e un finanziamento richiesto pari a 660,5 milioni di euro (si segnala la presentazione di 602 progetti con la presenza di enti di ricerca esterni alle università e la presentazione di 593 progetti coordinati da giovani ricercatori di età inferiore ai 40 anni).

---

[45] Ciascun progetto di ricerca è sviluppato in una o più unità operative e deve essere coordinato da un Professore o da un ricercatore del ruolo universitario, o da un assistente ordinario del ruolo ad esaurimento, denominato Coordinatore scientifico. I progetti di ricerca di interesse nazionale hanno durata annuale o biennale. Una quota del 10 per cento dell'intero finanziamento disponibile (per il programma PRIN 2007) è riservata al cofinanziamento di progetti il cui coordinatore scientifico nazionale abbia meno di 40 anni all'atto della presentazione della domanda.
Ciascun progetto è valutato da due revisori indipendenti e anonimi, che devono rilasciare, per via telematica, una dichiarazione di principi deontologici e di riservatezza. Ai giudizi valutativi espressi dai revisori è garantito l'anonimato.
La procedura valutativa si svolge per via telematica, garantendo ai revisori di poter formulare giudizi analitici e di riassumerli in valutazioni sintetiche finali espresse su scale predefinite di valori numerici. I giudizi valutativi su ciascun progetto sono espressi sulla base dei seguenti criteri:
a) qualità scientifica, unitarietà, interesse nazionale e internazionale del progetto;
b) capacità del gruppo nazionale di ricerca di realizzare il progetto nei tempi previsti;
c) esperienza e autorevolezza scientifica del coordinatore nazionale e dei coordinatori di unità;
d) congruità della dimensione del gruppo nazionale e delle unità operative rispetto agli obiettivi di ricerca e all'interesse nazionale del progetto;
e) integrazione e collaborazione tra le unità operative;
f) sostenibilità finanziaria del progetto e congruità del prospetto finanziario.
Il cofinanziamento è assegnato ai progetti secondo l'ordine di graduatoria, tenendo preliminarmente conto della quota riservata di cui al comma 7 dell'art. 3. Verrà quindi garantita una quota pari al 3 per cento delle risorse, tenendo conto delle assegnazioni della quota riservata, ad ognuna delle 14 aree di cui al d.m. n. 175 del 4 ottobre 2000. L'eventuale quota di cofinanziamento riferita alle singole aree, non assegnata per mancanza di progetti ammessi a cofinanziamento, è portata in accrescimento al cofinanziamento delle altre aree.
La rendicontazione è effettuata, mediante apposita procedura telematica, dai responsabili di unità e dal coordinatore nazionale, che ne assume la responsabilità, entro un mese dalla conclusione del progetto. Il Ministero procede a verifiche a campione delle rendicontazioni, richiedendo alle università o agli enti interessati le relative documentazioni contabili. Dei risultati di tali verifiche si terrà conto per le successive assegnazioni di fondi.

A fronte della disponibilità finanziaria comunicata dal MEF, il Comitato ha proceduto individuando la quota di risorse (10 per cento) destinata alla copertura dei programmi dei giovani ricercatori (9,8 milioni di euro), assicurando la copertura dei programmi all'interno di ciascuna area e procedendo alla copertura dei programmi a carico della parte libera fino all'esaurimento delle risorse disponibili.

Sono stati in tal modo selezionati 803 progetti ripartiti in tutte le aree disciplinari per un ammontare di finanziamenti pari a 88,7 milioni di euro e 84 programmi presentati da giovani ricercatori per un ammontare finanziabile di 9,8 milioni di euro.

Per quanto riguarda l'esercizio 2008, si rileva che il relativo bando PRIN, cui sono state assegnate risorse pari a 95,9 milioni di euro, è stato pubblicato solo in data 4 dicembre 2008 ed è quindi ancora nella fase iniziale di presentazione dei progetti.

Ciò risulta ascrivibile non solo al ritardo con cui sono state assegnate le risorse (ottobre 2008) ma anche in conseguenza dello slittamento del bando precedente, concluso solo il 22 settembre 2008, considerato che le procedure di ammissione ai bandi PRIN non consentono la pubblicazione di un nuovo bando prima della pubblicazione delle graduatorie del precedente (dal momento che non è consentita la partecipazione al bando successivo a coloro che risultano finanziati con il bando precedente).

Finanziamenti di opere e progetti di ricerca nel Mezzogiorno trasferiti al MIUR.

A seguito della soppressione degli Organismi dell'Intervento Straordinario, sono state trasferite al Ministero, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 96/1993, le funzioni di detti Organismi nel settore della ricerca, innovazione ed alta formazione.

Gli interventi di competenza, ricadenti nelle aree depresse dell'obiettivo 1), riguardano diverse tipologie di attività e specificatamente: predisposizione e stipula di contratti di programma relativi a centri e progetti di ricerca; programmi e progetti di ricerca previsti nelle Intese di programma CNR ed ENEA; potenziamento della rete consortile di ricerca (ex progetto speciale 35) e delle strutture di edilizia universitaria e meridionale; attuazione dell'intesa dei parchi scientifici e tecnologici; altri progetti compresi nell'Azione organica n. 2 riguardanti la ricerca, i progetti pilota e la formazione.

Attualmente le somme residue sono in perenzione. Nell'esercizio finanziario 2008 si è proceduto alla richiesta di reiscrizione per l'importo di 39,5 milioni di euro, senza riscontro da parte del MEF; richiesta reiterata nell'esercizio 2009 per un importo di 54,9 milioni di euro. Il residuo delle attività ancora in essere si articola in: accordi di programma[46] (9,3 milioni di somme residue da erogare), programmi relativi a centri e progetti di ricerca[47] (11,7 milioni di somme residue da erogare), programmi e progetti di ricerca previsti nelle Intese di Programma CNR ed ENEA (43,3 milioni di somme residue da erogare).

[46] MIUR/Università di Catania, MIUR/Regione Campania tessile, MIUR/Regione Campania acqua, MIUR/Regione Campania ambiente MIUR/Università di Lecce

[47] CEINGE, Università cattolica del Sacro Cuore, Tecnopolis, CIASU, Centro ricerche Bonomo

Contributi alle attività per la divulgazione scientifica (legge n. 113/1991 e legge. n. 6/2000)

La legge n. 113/1991, (modificata dalla legge n. 6/2000) recante "Iniziative per la diffusione della cultura scientifica" è nata dalla necessità di sostenere e potenziare le istituzioni esistenti impegnate nella diffusione della cultura scientifica nei suoi molteplici aspetti e di contribuire alla tutela e valorizzazione del patrimonio tecnico-scientifico di interesse storico conservato nel nostro Paese.

Gli strumenti giuridici a tal fine previsti sono: il finanziamento triennale delle spese di funzionamento di enti che istituzionalmente svolgono attività di diffusione della cultura scientifica, da selezionarsi attraverso un bando pubblico e da inserire in una tabella triennale; accordi di programma ed intese per progetti ad ampio respiro, coerenti con i fini della legge, da stipularsi con le Amministrazioni dello Stato, le università ed altri enti; il finanziamento di progetti di diffusione delle cultura scientifica selezionati annualmente attraverso un bando pubblico.

Spetta ad un Comitato tecnico scientifico esprimere il parere sui soggetti aventi diritto all'inserimento nella tabella triennale, sulla attività triennale degli enti, sui progetti annuali cui assegnare i relativi contributi, sui criteri di individuazione delle tematiche delle iniziative di interesse comune per la stipula degli accordi di programma, nonché il compito di predisporre il piano di riparto triennale delle risorse tra i diversi strumenti (almeno il 60 per cento delle risorse deve essere assegnato al finanziamento triennale e agli accordi di programma).

La seguente Tavola, che registra la progressiva flessione delle risorse previste dalla legge, evidenzia, a fronte della stabilità delle risorse destinate alle spese di funzionamento degli enti, la consistente riduzione delle risorse destinate a progetti specifici.

Anno	Totale	Tabella triennale risorse	Tabella triennale enti finanziati	Accordi di programma risorse	Accordi di programma progetti finanziati	Progetti annuali risorse	Progetti annuali progetti finanziati
2005	10.318	5.681	26	1.732	7	2.904	185
2006	10.315	5.681	22	1.730	7	2.904	186
2007	9.023	5.681	22	1.248	6	2.094	189
2008	8.660	5.681	22	2.450	7	1.529	178
totale	**38.317**	**22.724**	**22**	**6.160**	**20**	**9.432**	**553**

Fonte dati:elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

Le risorse a carico dei nuovi fondi destinati alla ricerca: il Fondo per promuovere la ricerca di base (capitolo 7246) e il Fondo per la promozione della ricerca e della formazione avanzata nel campo delle biotecnologie (capitolo 7321)

Entrambi gli strumenti previsti nella Finanziaria 2008 non hanno avuto attuazione.

Il Fondo per promuovere la ricerca di base era stato previsto in via sperimentale, per l'anno 2008, dall'art. 2 comma 318 della Finanziaria 2008 con uno stanziamento di 10 milioni di euro. Il fondo doveva essere attivato con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e, ai sensi dei commi 319 e 320 dello stesso articolo, era destinato alle fondazioni bancarie che, impegnando risorse per la

ricerca di base, potevano chiedere contributi non superiori al 20 per cento delle risorse impiegate. Non essendo state attivate le previste procedure nel corso dell'anno 2008, si è proceduto ad inoltrare all'Ufficio centrale del bilancio la richiesta di conservazione dell'intero stanziamento. Ai fini di assumere il relativo impegno entro il 2009, pena la perdita dello stanziamento, è tuttavia necessario che venga adottato il previsto decreto interministeriale, nonché il decreto del MIUR concernente gli obiettivi di ricerca finanziabili e le modalità per la presentazione delle richieste.

Anche il Fondo per la promozione della ricerca e della formazione avanzata nel campo delle biotecnologie, istituito dall'art. 2 comma 178 della Finanziaria 2008 "al fine di favorire il dialogo tra scienza e società e di promuovere lo sviluppo della ricerca e della formazione avanzata", con una dotazione iniziale di tre milioni di euro non è stato avviato. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 94704 del 12/11/2008 è stata inoltre disposta una variazione negativa di bilancio pari all'intero importo stanziato ed il capitolo non risulta più presente nel bilancio 2009.

Le risorse destinate agli enti di ricerca e l'attività del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)

Nell'ambito del programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base", circa l'80 per cento delle risorse, pari a 1.821,8 milioni di euro, sono destinate agli enti di ricerca e si riferiscono in massima parte al Fondo ordinario di finanziamento (cap. 7236).

Le iniziative legislative più significative avviate nell'ultimo biennio hanno avuto ad oggetto, da un lato, interventi finalizzati ad accrescere in Italia il numero dei giovani ricercatori e, dall'altro, il tema, strettamente connesso, del riordino degli enti pubblici nazionali di ricerca, vigilati dal MIUR, con l'obiettivo di assicurare loro maggiore autonomia, efficienza e responsabilità.

Sotto tale ultimo profilo, la legge n. 165 del 27 settembre 2007, ha delegato il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dalla data della sua entrata in vigore (successivamente prorogati), "il riordino della disciplina relativa agli statuti e agli organi di governo degli enti pubblici nazionali di ricerca vigilati dal MIUR nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati nell'art. 1 della legge n. 59 del 15 marzo 1997" e di altri principi elencati dalla medesima legge[48].

La necessità di assumere nuovi ricercatori, il cui numero risulta molto inferiore a quello dei principali Paesi europei, è stato invece alla base di una serie di disposizioni, contenute nella Finanziaria. 2007, finalizzate a sbloccare le procedure che tuttavia hanno subito radicali modifiche nel corso dell'esercizio 2008.

[48] Degni di nota sono anche i criteri direttivi che prevedono: l'adozione di misure per favorire la dimensione europea e internazionale della ricerca, l'autorizzazione ad effettuare accorpamenti e scorpori, anche parziali, di enti o di loro strutture attive nei settori della fisica della materia, dell'ottica e dell'ingegneria navale e l'introduzione di misure per favorire la collaborazione nel campo della ricerca scientifica e tecnologica con le Regioni e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi. Di particolare rilievo sono ancora: il criterio direttivo di delega che affida all'Agenzia Nazionale di Valutazione delle Università e della Ricerca (ANVUR) il compito di valutare, riferendone al Governo, la qualità delle ricerche e l'efficacia e l'efficienza dell'attività istituzionale degli enti; i criteri di finanziamento che tengono conto dei risultati della suddetta valutazione; la disposizione che prevede semplificazioni nelle procedure amministrative della ricerca e la valorizzazione del ruolo dei Consigli scientifici; quella, infine, che consente aggiuntivamente il commissariamento degli enti nel caso di modifiche statutarie inerenti alla missione dell'ente e alla sua struttura di governo.

Le autorizzazioni alle assunzioni e stabilizzazioni per l'anno 2008 non sono state ancora concesse dal Dipartimento della funzione pubblica di concerto con il MEF mentre l'attuazione dell'art. 1, commi 523[49] e 643[50] inizierà a produrre effetti nel 2009.

Le disposizioni (art. 1, commi 651 e 652 della Finanziaria 2007) concernenti il Piano straordinario di assunzione di ricercatori nell'ambito degli enti pubblici di ricerca vigilati dal MIUR (dal quale si attendevano 600 nuovi posti), sono state invece modificate dall'art. 3 del DL 7 settembre 2007 n. 147, convertito con modificazioni dalla legge n. 176 del 25 ottobre 2007, il quale stabilisce, tra l'altro, che, al fine di garantire una più ampia assunzione di ricercatori negli enti di ricerca, le disposizioni di cui al predetto comma 651, non si applicano per l'anno 2007 con riferimento alle assunzioni ivi previste e le risorse destinate dal comma 652 della medesima legge, non utilizzate per detto anno, sono destinate a incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 7 del d.lgs. 5 giugno 1998 n. 204, (come determinato dalla tabella C della citata legge n. 296 del 2006)[51].

Successivamente con l'art. 4-*bis* comma 17 della legge n. 129/2008 è stata dichiarata la non applicabilità delle predette disposizioni anche per l'anno 2008 e la somma di 30 milioni di euro è stata destinata all'incremento delle assunzioni di ricercatori negli enti di ricerca vigilati dal MIUR, considerando quale consolidato l'importo ripartito nell'anno precedente.

E' stato al riguardo istituito il cap. 1714/3 e la somma ivi stanziata è stata assegnata agli enti vigilati, che contemplano nelle proprie dotazioni organiche il profilo di ricercatore.

Quanto infine al fabbisogno finanziario degli enti di ricerca e alla ripartizione del fondo ordinario 2008, si rileva che il fabbisogno finanziario dei principali enti di ricerca pubblici vigilati dal Ministero è determinato annualmente in sede di approvazione della legge finanziaria nel suo ammontare percentuale rispetto all'esercizio precedente e successivamente stabilito, per ciascun ente, con provvedimenti del MEF. A decorrere dall'esercizio 2007, la legge finanziaria (art.1, commi 638 e 639 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006), nel prevedere, nel quadro del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, una crescita annuale del 4 per cento del fabbisogno finanziario complessivo determinato a consuntivo nell'esercizio precedente dei citati enti di ricerca, ha semplificato l'iter procedurale per l'assegnazione dell'obiettivo di fabbisogno annuale di ciascun ente, mediante l'attribuzione automatica di un target di fabbisogno, calcolato sulla base del minor importo tra il fabbisogno programmato e quello realizzato nell'anno precedente, incrementato del precitato tasso di crescita del 4 per cento.

Le disposizioni contenute nel comma 639 della citata legge finanziaria consentono inoltre di introdurre con decreto del MEF, su proposta del Ministro competente, modifiche al fabbisogno così determinato, previa compensazione con quello degli altri enti e comunque nei limiti del fabbisogno complessivo programmato[52].

---

[49] Assunzioni pubbliche per una spesa pari al 20 per cento di quella relativa alle cessazioni dell'anno precedente.

[50] Assunzioni di personale degli enti di ricerca nel limite dell'80 delle entrate correnti complessive ed entro il *plafond* dei contratti a tempo indeterminato cessati l'anno precedente.

[51] Il riparto della somma complessiva di 7,5 milioni destinata a tale scopo agli enti di ricerca vigilati è stato effettuato con d.m. 28 dicembre 2007, n. 2063/Ric.

[52] In tale ottica nel corso dell'anno 2008 l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV) è stato autorizzato a effettuare modifiche al fabbisogno annuale stabilito, per un importo eccedente, calcolato in complessivi 31,5 milioni di euro; il CNR, a sua volta è stato autorizzato ad effettuare modifiche al fabbisogno annuale stabilito per un importo eccedente calcolato in complessivi 40,8 milioni di euro, mentre il Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste, l'ASI e l'INFN non sono stati autorizzati ad effettuare modifiche al fabbisogno annuale stabilito che ammonta rispettivamente in 11,6 milioni di euro (Area), in 255,9 milioni di euro (ASI) e in 307,4 milioni di euro (INFN).

Per quanto riguarda il riparto del fondo ordinario per gli enti di ricerca per l'anno 2008 si segnala, anche nell'esercizio in esame, il notevole ritardo nell'adozione del relativo decreto, ascrivibile, da un lato, alla complessità della procedura e al mancato rispetto da parte di taluni enti dei termini di presentazione dei piani triennali di attività e, dall'altro, alla consistenza degli accantonamenti effettuati dal MEF a inizio esercizio sulle disponibilità del capitolo che non consentivano di assicurare neppure il minimo delle assegnazioni effettuate nel precedente esercizio. Solo dopo l'accoglimento della richiesta di disaccantonamento, accolta nel mese di ottobre 2008, è stato possibile effettuare il riparto del fondo ordinario (d.m. 22 dicembre 2008 n. 1477 Ric).

La crescita del FFO nell'ultimo quadriennio (1.636 nel 2005, 1.631,7 nel 2006, 1.666,8 nel 2007 e 1.687,4 nel 2008) appare tuttavia appena in linea con gli incrementi contrattuali riconosciuti al personale amministrativo e tecnico nel medesimo periodo.

Relativamente alla gestione dei singoli enti, si rinvia alle specifiche deliberazioni approvate dalla Sezione di controllo enti nel corso dell'esercizio 2008.

Attesa la sua rilevanza strategica e la consistenza delle risorse trasferite dallo Stato, si richiamano le osservazioni della Corte sulla gestione del CNR relative all'esercizio 2007[53].

Emerge in particolare dalla relazione che l'Ente, pur soffrendo di riduzioni delle risorse disponibili (che ha determinato una riduzione dell'avanzo di amministrazione) e, come altri soggetti, della variabilità delle fonti legislative, ha saputo maturare nel periodo considerato, soprattutto sul piano della programmazione e della trasparente individuazione dei problemi da risolvere e delle misure opponibili, apprezzabili progressi.

Allo sforzo compiuto a fine 2007 per adeguare alle previsioni del Piano triennale la spesa destinata al finanziamento di progetti di ricerca spontanea libera (RSTL), ha fatto seguito nel 2008 l'approvazione di 70 ulteriori iniziative, ma parte dei fondi appostati in bilancio è stata altrimenti utilizzata. Seppur l'Ente sia tuttora propenso a condizionare la possibilità di spesa nel settore all'entità dei trasferimenti ordinari ministeriali (per l'esigenza di privilegiare progetti idonei ad attirare risorse esterne), occorre ricordare che il Piano triennale continua ad assegnare tendenzialmente a tali iniziative il 15 per cento delle risorse disponibili e che una selezione effettuata tra gli oltre mille progetti RSTL proposti dalla rete scientifica aveva ritenuto finanziabili, nel 2007, oltre 500 proposte.

Non ha sofferto rallentamenti, nel 2007 e nella prima metà del 2008, l'attività dell'Ente che più direttamente riguarda la rete scientifica, non soltanto in termini di risultati delle iniziative adottate dai vari Istituti (sull'eccellenza dei quali, ove ve ne siano i presupposti, riferiscono vari documenti dell'Ente, primo tra tutti l'aggiornamento del Piano triennale), ma anche in termini di deliberazioni del Consiglio di amministrazione volte ad ulteriormente intensificare e potenziare la fitta rete di rapporti di collaborazione scientifica che l'ente intesse con imprese e con soggetti pubblici (Ministeri, università, consorzi universitari, enti italiani o internazionali di ricerca, Regioni ed Enti locali).

5.1.3. L'attuazione dei principali provvedimenti previsti nel PNR 2005-2007

Come già evidenziato, il Programma Nazionale della Ricerca 2005-2007, si proponeva tre azioni strategiche per realizzare gli obiettivi previsti: rafforzare la base scientifica del Paese, sostenendo l'eccellenza, il merito, l'internazionalizzazione, la crescita e la valorizzazione del capitale umano (Azione 1); potenziare il livello tecnologico del sistema produttivo a sostegno

[53] Corte dei conti - Sezione controllo enti, delibera n. 85/2008.

della sua competitività (Azione 2); sostenere la partecipazione attiva del sistema nazionale della ricerca nei programmi dell'UE e negli accordi internazionali (Azione 3).

L'Azione 1 (rafforzare la base scientifica del Paese) presupponeva, in primo luogo, il sostegno della ricerca libera su temi autonomamente definiti, affidata essenzialmente alle Università e agli enti pubblici di ricerca.

In tale ambito il PNR proponeva di utilizzare il criterio della premialità nel riparto del Fondo di finanziamento ordinario delle università, di incentivare l'eccellenza nel riparto del Fondo ordinario per gli enti di ricerca, nonché il potenziamento dei fondi PRIN, l'incremento della internazionalizzazione dei dottorati di ricerca e misure per crescere il numero degli iscritti nelle facoltà scientifiche.

L'altro asse portante della Azione 1 veniva individuato nella incentivazione della ricerca di base *mission oriented* concentrata su punti di forza e settori strategici e volta a sostenere misure di collaborazione pubblico privato, *spin off* e *start up* di nuove imprese ad alta tecnologia, *international joint-research labs*.

L'Azione 2 (potenziare il livello tecnologico del sistema produttivo) si fondava su interventi automatici e programmi nazionali a sostegno dei settori produttivi dell'*export* e dell'*high-tech*, su interventi di concerto con le regioni per favorire la competitività dei sistemi territoriali nonché in interventi speciali per dotare il mezzogiorno di una robusta e qualificata infrastruttura scientifica e tecnologica. In tale ambito il PNR prevedeva, in particolare, il lancio di 10 grandi programmi di ricerca industriale, il potenziamento dei distretti tecnologici al fine di realizzare reti di ricerca ed innovazione diffuse sul territorio ed incrementare il tasso di valorizzazione dei risultati della ricerca con finalità economiche e sociali, il sostegno ai laboratori pubblico –privato.

L'Azione 3 infine (partecipazione ai programmi comunitari e internazionali) prevedeva il pieno utilizzo delle risorse europee e internazionali precostituendo le migliori condizioni di partecipazione al programma europeo sulle piattaforme tecnologiche e al VII programma quadro e favorendo la creazione di *Joint labs* tra istituzioni italiane e straniere basati su attività di ricerca strategica.

Nell'ambito dell'Azione 1 (rafforzare la base scientifica del Paese) sono state attivate diverse iniziative per il sostegno della ricerca libera, essenzialmente attraverso l'utilizzo dei Fondi PRIN - che, pur in flessione nell'ultimo triennio, hanno consentito il finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori - e della ricerca di base *"mission-oriented"* a medio-lungo termine che ha fruito, in particolare, dei fondi FIRB e FAR (che, in tale settore, fruisce anche delle risorse del FAS).

In tale ambito si inserisce la realizzazione e il potenziamento, in tutto il territorio nazionale ed in particolare nelle regioni meridionali, di forti concentrazioni di competenze scientifico-tecnologiche di alto potenziale innovativo che si caratterizzano per una organica collaborazione tra imprese industriali e il mondo della ricerca pubblica.

Tali concentrazioni, definite laboratori pubblico - privati[54], sono state indirizzate nelle aree delle nano e microtecnologie, ai settori della bioinformatica, della biologia strutturale, della diagnostica genomica avanzata, delle basi molecolari delle malattie neurologiche ed più di recente per lo sviluppo di tecnologie innovative di *mapping* genetico nel settore delle cardiopatie. Per il Mezzogiorno sono invece stati concepiti interventi finalizzati alla modernizzazione del manifatturiero e dei servizi avanzati e alla crescita di nuove attività economiche ad alto contenuto tecnologico (biomedicina, biotecnologia, farmaci innovativi, agro-alimentare, micromeccanica, trasporti, piattaforme ICT).

Nell'ambito dell'Azione 2 (potenziare il livello tecnologico del sistema produttivo), cui contribuiscono essenzialmente le risorse gestite tramite il FIRB e il FAR, nonché specifici fondi provenienti dalla Cassa Depositi e Prestiti), particolare importanza ha assunto, in attuazione delle misure previste nel PNR, il lancio, con d.m. n. 1621 del 18/07/2005, dei grandi progetti strategici di ricerca[55], concepiti come insieme integrato e organico di azioni di ricerca di base, di ricerca industriale, di sviluppo precompetitivo, di formazione di capitale umano di eccellenza, al fine di perseguire sia obiettivi di breve-medio periodo (attraverso attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo) sia obiettivi di medio-lungo periodo attraverso attività di ricerca di base.

L'altro asse portante della Azione 2 diretto a realizzare reti di ricerca ed innovazione diffuse sul territorio e incrementare il tasso di valorizzazione dei risultati della ricerca con finalità economiche e sociali, si rinviene nel potenziamento dei distretti tecnologici, anch'esso finanziato nell'ambito delle risorse assegnate al FAR.

---

[54] 1. Laboratorio pubblico-privato per lo sviluppo di tecnologie innovative per la diagnostica medica avanzata.
2. Laboratorio pubblico-privato per lo sviluppo di tecnologie per l'energia solare termica ad alta temperatura.
3. Laboratorio pubblico-privato di ricerca industriale per lo sviluppo di tecnologie innovative per i sistemi avanzati di produzione.
4. Laboratorio pubblico-privato per lo sviluppo di piattaforme e-business abilitanti applicazioni innovative nei settori agro-alimentare, turismo, beni culturali e per lo sviluppo di nuovi prodotti.
5. Laboratorio pubblico-privato per lo sviluppo di piattaforme innovative biotecnologiche per la identificazione di nuovi farmaci antinfettivi.
6. Laboratorio pubblico-privato su genomica applicata al miglioramento e alla certificazione di specie vegetali (pomodoro, grano duro e vite) di rilevante interesse economico specifico.
7. Laboratorio pubblico-privato per lo sviluppo di materiali polimerici di interesse elettronico per la realizzazione di nuovi chip.
8. Laboratorio pubblico-privato di bioinformatica applicata alla genomica.
9. Laboratorio pubblico-privato per lo sviluppo di tecnologie per la realizzazione di nuovi materiali e di metodi di progettazione per il settore ferroviario e dei vettori di medie dimensioni. Realizzazione di *facilities* per prove e qualificazione.
10. Laboratorio pubblico-privato per lo sviluppo di tecnologie e piattaforme tecnologiche per studi controllati finalizzati alla valutazione dell'efficacia di farmaci negli animali e nell'uomo.
11. Laboratorio pubblico-privato sulle risorse finalizzate su open source del software.

[55] I programmi comprendono: 1. Salute dell'uomo, 2. Rilancio dell'industria farmaceutica anche attraverso la chimica fine dei composti naturali per nuove applicazioni diagnostiche e nuovi principi attivi; 3. Nuove applicazioni dell'industria biomedicale; 4. Sistemi avanzati di manifattura con impatto non solo nell'industria delle macchine utensili, ma su comparti manifatturieri del *made in Italy* quali tessile, abbigliamento, meccanica strumentale; 5. Potenziamento e sviluppo dell'industria motoristica incluse le due ruote con motori a basso consumo e a basso impatto ambientale; 6. Cantieristica, aeronautica, elicotteristica con elevata capacità di penetrazione nei mercati esteri; 7. Materiali avanzati (in particolare ceramici) per applicazioni strutturali; 8. Sistemi di telecomunicazione innovativi a larga banda anche con impiego di satelliti per utenze differenziate in materia di sicurezza, prevenzione e intervento in caso di catastrofi naturali; 9. Valorizzazione dei prodotti tipici dell'agroalimentare e sicurezza alimentare attraverso nuovi sistemi di caratterizzazione e garanzia di qualità; 10. Trasporti e logistica avanzata, infomobilità di persone e merci; 11. ICT e componentistica elettronica; 12. Risparmio energetico e microgenerazione distribuita.

I distretti tecnologici rappresentano 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.

Attraverso azioni individuate e coordinate nell'ambito di specifici accordi di programma, è stata avviata la realizzazione ed il sostegno di quei distretti *high-tech* che rappresentano un forte elemento di novità nella politica di sviluppo del territorio.

Tali accordi rappresentano un nuovo modello di sviluppo che coinvolge, in un disegno strategico unitario, oltre alle imprese e al mondo scientifico (università e enti di ricerca), anche operatori della finanza privata e amministrazioni locali.

Sono stati avviati o sono in corso di avviamento distretti in 18 Regioni[56] e, a seguito di specifici bandi, sono stati ammessi a finanziamento 38 progetti nei distretti di Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Nell'ambito dell'Azione 3 (partecipazione ai programmi comunitari e internazionali), il MIUR è intervenuto, nel corso del 2008, in tutte le iniziative europee per il sostegno delle attività di R&S tra cui: l'iniziativa EUREKA[57]; il programma COST[58]; le attività del Comitato per la Ricerca Scientifica e Tecnologica (CREST)[59], le attività inerenti alla partecipazione al

---

[56] Distretto tecnologico della Regione Piemonte (Torino *Wireless*), distretto tecnologico della Regione Lazio – Aerospazio- beni culturali - bioscienze; distretto tecnologico della Regione Lombardia per il settore settori dell'ICT, delle biotecnologie, dei materiali avanzati; distretto tecnologico della Regione Veneto nel settore delle nanotecnologie; distretto tecnologico della Regione Emilia-Romagna nel settore della meccanica avanzata; distretto tecnologico della Puglia nel settore dell'agro-alimentare; distretto tecnologico Regione Friuli Venezia Giulia nel settore della biomedicina molecolare; Distretto Tecnologico dell'Umbria (DTU) relativamente al settore dei materiali speciali metallurgici - micro e nanotecnologie – meccanica avanzata – meccatronica, stabilendo; distretto tecnologico Regione Liguria per i Sistemi Intelligenti Integrati; distretto tecnologico proposto dalla Regione Toscana, e riguardante il settore dell'ICT e delle tecnologie per la Sicurezza di processo e di prodotto; distratto tecnologico Provincia di Trento per il settore delle tecnologie per l'edilizia sostenibile, fonti rinnovabili e gestione del territorio; distretto tecnologico della Regione Abruzzo nel settore della qualità e sicurezza degli alimenti; distretto tecnologico della Regione Basilicata nel settore della tutela dei rischi idrogeologici e sismici; distretti tecnologici della regione Calabria nei settori della "logistica e trasformazione; distretto tecnologico delle Regione Campania "ingegneria dei materiali compositi polimerici e strutture"; distretto tecnologie della Regione Molise nel settore agroalimentare; distretto tecnologico Regione Sardegna interventi nel settore della biomedicina e tecnologie per la salute; distretti tecnologici della Regione Sicilia nei settori agrario e pesca ecocompatibile, trasporti navali e commerciali e micro e nano sistemi.

[57] EUREKA è una iniziativa internazionale di promozione e sostegno della ricerca scientifica industriale, varata nel 1985 da 17 Paesi dell'Europa occidentale, il cui obiettivo generale, rimasto invariato fino ad oggi, è accrescere la produttività e la competitività dell'economia e dell'industria europee sul mercato civile mondiale. L'avvio di progetti EUREKA a partecipazione Italiana presenta attualmente una situazione di forte criticità a seguito della sospensione della ricezione di domande di finanziamento a valere sull'art. 7 del d.m. n. 593/2000. Uno standard minimale di partecipazione ha fruito di limitati finanziamenti provenienti dal MAE (bando bilaterale con Israele) e ha reso necessario sollecitare un regime di totale auto-finanziamento di imprese ed enti di ricerca italiani.

[58] Il contributo di partecipazione ai Programmi di integrazione europea da parte dell'Italia nell'ambito del programma di Cooperazione internazionale Scientifica e Tecnologica di ricerca (COST), è stato rilevante anche nel 2008. Il Ministero, all'interno del *Committee of Senior Officials* – CSO - organo decisionale del COST composto dai Rappresentanti nazionali, nella sua funzione di Coordinatore nazionale per il COST ha partecipato alle varie consultazioni sulla governance del programma, rivolte alla maggiore autonomia del COST e ad suo maggior peso nell' ambito dei programmi quadro come ente autonomo. Nel 2008 sono stati sottoscritti 15 nuovi Memoranda d'intesa, avviando così la partecipazione dell'Italia alla quasi totalità delle Azioni COST proposte all'interno dei nove domini scientifici in seguito alla seconda *Open Call* del 2008.

[59] Le attività del CREST, la cui principale finalità consiste nel supportare i lavori per il Consiglio Competitività, hanno avuto ad oggetto l'attuazione della Risoluzione del Consiglio Competitività del 22 settembre 2003, con la quale si affidava al CREST stesso l'applicazione del metodo di coordinamento aperto (OMC) per il perseguimento dell'obiettivo del 3 per cento per quanto attiene agli investimenti in ricerca. In tale ambito il MIUR ha provveduto a: contribuire alla definizione di politiche nazionali più efficaci, tramite il rafforzamento dell'apprendimento reciproco, l'utilizzo di peer review (valutazione tra pari), e l'identificazione di *good practices*; identificare argomenti a forte

Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE)[60]; l'istituzione dell'Istituto Europeo dell'Innovazione e della Tecnologia[61].

Di particolare rilievo si presentano - nell'ambito delle attività concernenti la partecipazione italiana al VII Programma quadro - l'avvio ed l'implementazione delle nuove Iniziative Tecnologiche Congiunte (Joint Technology Initiatives -JTI)[62] e dei progetti ex art. 169 del Trattato dell'Unione[63] Europea nonché dei progetti ERANET[64].

---

dimensione transnazionale, che potessero beneficiare di azioni concertate o congiunte tra gli Stati membri, o rafforzare le azioni a livello nazionale o comunitario; preparare il terreno per azioni concertate di gruppi di Stati membri, per la legislazione comunitaria o l'elaborazione di linee guida.

[60] Il CIACE, Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei, rappresenta una novità di particolare rilievo elaborata sulla scorta di esempi di diritto comparato con altri Stati membri. Istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresenta una sorta di "Gabinetto degli affari europei". L'obiettivo è quello di consentire, attraverso uno strumento sufficientemente snello e di facile convocazione, l'approfondimento delle tematiche riguardanti la partecipazione del nostro Paese all'Unione Europea, coordinando tra loro i Ministri interessati alle materie poste, di volta in volta, all'ordine del giorno. Tra le attività del 2008 si ricorda la stesura del contributo, relativo alla incentivazione della ricerca scientifica, per il Programma Nazionale di Riforma 2008-2010 connesso alla rinnovata strategia di Lisbona lanciata dal Consiglio europeo di Primavera del 13-14 marzo 2008.

[61] Il Consiglio Competitività del 23 novembre 2007, dopo un lungo e complesso negoziato, ha adottato un Accordo Politico sulla proposta concernente l'Istituto Europeo dell'Innovazione e della Tecnologia (EIT), sulla base dell'impianto e degli obiettivi contenuti nell'Orientamento Generale adottato dal Consiglio lo scorso giugno.

La proposta individua i settori del cambiamento climatico e delle energie rinnovabili quali settori di attività delle prime Comunità di conoscenza e di innovazione (*Knowledge and innovation communities* – KICs), ed attribuisce alle università che parteciperanno alle KICs la prerogativa di concedere titoli di studio cui associare, su base volontaria, l'"etichetta" EIT.

[62] Quanto alle Iniziative tecnologiche congiunte (*Joint Technology Initiatives* – JTI), il Consiglio Europeo del 20 dicembre 2007 ha approvato i Regolamenti e gli Statuti di quattro Imprese Comuni che costituiranno i soggetti legali deputati alla implementazione delle JTI ARTEMIS, ENIAC, CLEAN SKY ed IMI, mentre il 5 maggio 2008 il Consiglio europeo ha approvato il Regolamento e lo Statuto della JTI FCH.

L'obiettivo di tali iniziative è quello di supportare, a livello europeo ed in maniera coordinata ed efficace, le attività di ricerca e sviluppo in alcuni settori strategici per l'economia europea, ed in particolare il settore dei sistemi informatici integrati per ARTEMIS, le tecnologie nano-elettroniche per ENIAC, le tecnologie sostenibili ed eco-compatibili per il sistema di trasporto aereo per CLEAN SKY, lo sviluppo di metodologie innovative e di processi produttivi per accelerare la messa a punto di nuovi medicinali per IMI e lo sviluppo delle celle a combustibile e della tecnologia dell'idrogeno per FCH. Con le *Joint Technology Initiatives* si è realizzato, per la prima volta, il concetto di *public-private partnership*. Esse infatti vedono tra i propri soci fondatori sia soggetti pubblici (la Commissione Europea e, limitatamente ad ARTEMIS ed ENIAC, alcuni Stati Membri), sia soggetti privati, ovvero le principale industrie europee attive nei settori prima menzionati. In particolare, tramite le due JTIs ARTEMIS ed ENIAC, si è riusciti per la prima volta a realizzare la sinergia tra l'iniziativa EUREKA ed il VII Programma Quadro Comunitario.

Il Ministero, per il buon esito del bando ARTEMIS ed ENIAC emesso a maggio 2008, ha curato i rapporti con le imprese italiane interessate, attivando uno Sportello telematico Tecnico-Informativo. Al suddetto bando sono risultati vincitori 12 progetti ARTEMIS ed 8 ENIAC per un costo complessivo di oltre 400 milioni di euro e richieste di finanziamento per oltre 190 milioni. Partner italiani sono presenti in 8 progetti ARTEMIS e 5 ENIAC per un costo complessivo pari a 62 milioni di euro ed una richiesta di finanziamenti pari a quasi 28,5 milioni di euro. Di questi 18 milioni saranno erogati dal MIUR e 10,5 da parte delle Imprese Comuni con fondi del Programma Quadro comunitario con un rientro finanziario pari al 15 per cento del finanziamento totale comunitario, superiore al rientro tipico della tematica "Tecnologie dell'informazione e della comunicazione" del 7° Programma Quadro che si attesta al 10 per cento.

[63] Le iniziative ex art. 169 del Trattato Europeo comprendono il programma *Ambient Assisted Living* – AAL e il programma EUROSTAR.

Il programma congiunto *Ambient Assisted Living* – AAL, che prevede lo sviluppo di tecnologie informatiche volte al miglioramento della qualità della vita degli anziani e dei disabili, è stato definitivamente approvato con la decisione congiunta del Parlamento e del Consiglio n. 742/2008/EC. Anche in tal caso il MIUR ha curato tutte le attività inerenti alla partecipazione al primo bando Europeo gestito dalla Associazione AAL che ha avuto la scadenza il 21 agosto 2008; attivato uno Sportello Informativo telematico per il supporto ai partecipanti italiani; nominato gli Esperti per la valutazione internazionale: attivato l'iter istruttorio per la valutazione nazionale.

Al bando hanno risposto oltre 150 partecipanti italiani distribuiti in 65 proposte con una richiesta finanziaria di 65 milioni di euro. Al termine della valutazione internazionale 8 progetti con partecipazione italiana sono stati ammessi

5.2. Programma "Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario e industriale" di competenza del Ministero per lo sviluppo economico

Nell'ambito delle missioni intestate al Ministero per lo sviluppo economico, la direttiva generale relativa all'esercizio 2008 ha individuato, tra le priorità politiche, la necessità di potenziare, nell'alveo degli strumenti già previsti dalla Finanziaria 2007, le iniziative dirette: ad innalzare il tasso di ricerca e innovazione in aree tecnologiche produttive di forte impatto per lo sviluppo; a sostenere la competitività del sistema industriale tramite interventi agevolativi sia di carattere generale e automatico, sia mirati selettivamente ad aumentare il tasso di innovazione di prodotto, l'attività di ricerca, la crescita dell'occupazione ed il livello patrimoniale e dimensionale delle imprese; a razionalizzare e riorganizzare il sistema degli incentivi e, in tale direzione, a gestire il Fondo per lo sviluppo e la competitività in funzione della riorganizzazione del modello di sostegno al sistema produttivo.

L'obiettivo è quello 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.

5.2.1. Il Fondo per la competitività e lo sviluppo

In questa logica, la Finanziaria 2007 ha introdotto, a fianco dei tradizionali strumenti finanziari a sostegno delle imprese, un diverso sistema fondato su progetti di innovazione industriale in cinque aree tecnologiche ritenute di rilevanza strategica e finanziate con risorse specifiche.

---

a finanziamento per un costo complessivo pari a 5.6 milioni di euro e un finanziamento previsto di 2,7 milioni di euro di cui circa 1,7 milioni a carico del MIUR e 1 milione a carico dell'Unione Europea.
Il programma EUROSTARS, che è rivolto alle Piccole e Medie Imprese Europee con proprie capacità di ricerca ed è gestito dal Segretariato EUREKA, ha come principali obiettivi: incoraggiare le PMI a sviluppare nuove attività produttive basate sui risultati dei progetti di Ricerca e Sviluppo; creare una rete internazionale di supporto alle attività di ricerca delle PMI; aiutare le PMI a sviluppare rapidamente nuovi prodotti, processi e servizi per il mercato .
Per il finanziamento dei progetti il MIUR ha impegnato 5 milioni di euro per l'anno 2008 che con il finanziamento europeo pari a circa il 30 per cento di quello nazionale porta il budget complessivo a 6,5 milioni di euro.
Al bando EUROSTARS, scaduto il 21 novembre 2008, hanno partecipato 94 Piccole e Medie Imprese Italiane distribuite su 64 progetti su un totale di 318 progetti presentati. Le valutazioni internazionali, da parte del segretariato EUREKA, sono in corso.

[64] I progetti ERANET hanno come obiettivo il coordinamento delle strategie di ricerca nazionali e regionali aumentando la cooperazione tra gli Stati Membri. Essi prevedono due fasi principali. Nella prima fase si attua uno scambio di esperienze e buone pratiche sulle procedure nazionali e regionali di finanziamento e sui programmi in corso. Nella seconda, si lanciano bandi congiunti per il finanziamento, in maniera coordinata ed armonizzata, di progetti di ricerca transnazionali.
Le ERANET lanciate durante il 6° Programma Quadro Comunitario (2002-2006) erano essenzialmente focalizzate sulla prima delle due fasi, la seconda era facoltativa. Nel 7° Programma Quadro (2007-2013) lo strumento ERANET è stato confermato ma l'obiettivo è stato spostato verso la seconda fase. Inoltre è stato introdotto un nuovo strumento, le ERANET, volto esclusivamente al lancio di un bando congiunto con la possibilità di un cofinanziamento da parte della Commissione europea.
Il MIUR partecipa a 8 ERANET e, per le attività relative alle prime 7, riceverà dalla Commissione europea un contributo a fondo perduto pari a 616.215 euro, quasi il 10 per cento dei contributi destinati all'Italia.
Il MIUR ha inoltre aderito per uno dei 7 ERANET menzionati, ERANET BIODIVERSA (studi sulla biodiversità), al relativo bando impegnandosi con un budget di 1 milione di euro, curando tutte le attività nazionali e internazionali necessarie. Le valutazioni internazionali delle proposte presentate si sono da poco concluse ed attualmente sono in corso le valutazioni nazionali dei progetti selezionati dall'ERANET.
Infine, durante il 2008 e nell'ambito del 7° Programma Quadro comunitario il MIUR, in collaborazione con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, ha avviato l'ottavo progetto ERANET, ERANET NET HERITAGE, che si occuperà del coordinamento dei programmi di ricerca sui beni culturali. Per questa partecipazione il MIUR riceverà un contributo di 140.000 euro in 3 anni.

L'art. 1, comma 841 ha infatti istituito, presso il MISE, il Fondo per la competitività e lo sviluppo, cui sono conferite le risorse del Fondo di cui all'art. 60, comma 3 della legge n. 289/2002 e all'art. 52 della legge n. 448/1998 - Fondo unico per gli incentivi alle imprese (che rimarrà comunque in vigore sino al totale riordino della normativa sulle agevolazioni). La medesima disposizione ha dotato il fondo di 300 milioni di euro per il 2007 e 360 milioni di euro per i due anni successivi; ulteriori apporti finanziari potranno provenire dal Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), dalla programmazione 2007-2013 e da risorse regionali.

Tali risorse sono destinate in parte ad assicurare la continuità degli interventi previsti nella normativa vigente ed in parte a finanziare, nel rispetto degli obiettivi della strategia di Lisbona, i 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. Tali progetti, che costituiscono lo strumento principale e innovativo[65] previsti nell'ambito del disegno di legge Industria 2015[66], mirano a favorire una specifica tipologia di servizi ad alto contenuto di innovazione e si basano sulla sinergia fra Enti locali, imprese, università e centri di ricerca. La procedura di individuazione dei progetti è caratterizzata dalla nomina di un singolo responsabile di progetto che, nella fase di elaborazione, provvede alla definizione delle modalità e dei criteri per l'individuazione degli enti e delle imprese da coinvolgere nel progetto nonché delle azioni e delle relative responsabilità attuative. Altre caratteristiche innovative sono inoltre rappresentate dalla possibilità per le amministrazioni pubbliche nazionali e locali, in particolare per le Regioni, di contribuire prevedendo strumenti di intervento che andranno ad affiancarsi a quello specificatamente previsto per i PII e dalla possibilità, per l'attuazione degli interventi, di costituire partenariati pubblico-privato.

Di particolare rilievo è infine il raccordo, nella realizzazione di ogni progetto, tra Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'università e della ricerca e Dipartimento dell'innovazione nella pubblica amministrazione che, sotto il profilo finanziario, si dovrebbe concretizzare in uno stretto coordinamento tra i fondi per la ricerca e i fondi per lo sviluppo gestiti dai singoli ministeri.

Le risorse attribuite al nuovo Fondo per la competitività e per lo sviluppo, pari per il triennio 2006-2008 a 2.458,6 milioni, sono state programmate con il d.m. del 1° luglio 2007, che ha destinato 1.468,6 milioni di euro alla continuità degli interventi previsti nella normativa vigente e 990 milioni di euro al finanziamento dei PII, successivamente, ripartiti tra i singoli progetti (d.m. dell'8 febbraio 2008).

Nell'ambito della annualità 2007 (1.188,3 milioni di euro), 270 milioni sono stati indirizzati al finanziamento dei PII e 60 milioni agli interventi del Fondo rotativo speciale per

---

[65] Le principali caratteristiche dei PII sono: a) maggiore finalizzazione dell'intervento pubblico nell'ambito di aree tecnologico-produttive ritenute strategiche per lo sviluppo del Paese; b) riorganizzazione del modello di sostegno alle attività produttive su modalità "di progetto", in cui vengono definiti con chiarezza gli obiettivi da perseguire, i soggetti pubblici e privati da coinvolgere, le azioni da realizzare; c) forte integrazione di tutti gli strumenti di intervento pubblico sia sul versante degli incentivi alle imprese (per la ricerca e sviluppo, per l'innovazione, fino ai nuovi investimenti produttivi), sia su quello delle infrastrutture materiali ed immateriali, sia in termini di qualificazione della domanda pubblica e privata.

[66] Il programma di politica industriale "Industria 2015" nasce dalla consapevolezza che, in assenza di un'accelerazione degli investimenti in ricerca e sviluppo, di una capillare diffusione delle nuove tecnologie digitali, in particolare presso le piccole e medie imprese, e di una crescita dei livelli di formazione delle risorse umane, si è registrato un forte rallentamento della dinamica della produttività e una consistente perdita di quote di mercato internazionale. Il programma intende rilanciare una nuova strategia di politica industriale che avrà l'obiettivo di coniugare l'esigenza di rafforzamento complessivo del sistema delle imprese e, in particolare delle P.M.I., con quella di favorire una evoluzione strutturale del sistema produttivo verso assetti più compatibili con i nuovi scenari competitivi.

l'Innovazione Tecnologica (FIT), mentre nell'ambito della annualità 2008, pari a 870,2 milioni di euro, 360 milioni sono stati destinati al finanziamento dei PII.

Gli stanziamenti in bilancio (capitolo 7445) ammontavano nel 2007 a 514,2 milioni di euro di cui 39,4 impegnati e 474,7 transitati nei residui, parte dei quali (85 milioni di euro) sono stati oggetto di riduzione nel 2008 in sede di variazioni del bilancio (d.m. 115951 del 21 novembre 2008) al fine di finanziare, per una quota, il prestito di 300 milioni di euro erogato in favore di Alitalia ai sensi del DL n. 80/2008 convertito con la legge n. 111/2008.

Gli stanziamenti relativi al 2008 ammontano a 296,5 milioni di euro dei quali sono stati impegnati 86,09 milioni relativamente al bando "mobilità sostenibile".

Quanto ai residui, la rilevante mole dei residui pregressi sul relativo capitolo di spesa (2445) relativi al 2007 comprendevano risorse destinate fino all'esercizio 2006 al complesso degli incentivi alle imprese.

Nell'esercizio 2008 i residui relativi alla gestione in argomento sono stati ulteriormente distribuiti tra i capitoli di competenza, restando appostati nel capitolo 7445 solo i fondi destinati alla ricerca. Il loro ammontare iniziale, pari a 316,5 milioni di euro, è stato smaltito solo in piccola parte; i residui totali al termine dell'esercizio ammontano a 268,4 milioni di euro.

La procedura volta a realizzare i progetti di innovazione industriale è in una fase avanzata di attuazione. Nel corso del 2007 sono infatti state approvate le linee guida per l'elaborazione dei progetti, sono stati individuati i primi cinque progetti (aventi ad oggetto: efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per il *made in Italy*, nuove tecnologie per la vita, tecnologie innovative per i beni culturali), e sono stati nominati i responsabili di progetto in 3 delle 5 aree tecnologiche (efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per il *made in Italy*). Nei primi mesi del 2008 sono stati adottati i decreti interministeriali di approvazione di tali progetti[67] 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

Il progetto sull'efficienza energetica ha come obiettivo il rilancio della competitività del sistema industriale, migliorando l'efficienza energetica del Paese, ossia realizzando un risparmio di energia nei processi produttivi e negli usi finali e sfruttando le fonti energetiche rinnovabili in modo da migliorare la sicurezza energetica anche in un'ottica di sostenibilità ambientale. Il relativo decreto interministeriale[68] di attuazione ha ottenuto l'intesa della Conferenza Stato-Regioni il 29 gennaio 2008 ed è stato adottato l'8 febbraio 2008; è stato successivamente

---

[67] I decreti interministeriali, oltre ad individuare gli obiettivi da perseguire in ciascuna area, hanno delineato le due azioni cardine in cui si articola la strategia d'intervento: la prima (Azione strategica di innovazione industriale - ASII) consiste in un intervento di incentivazione mediante agevolazioni finanziarie da assegnare con procedure a bando, mentre la seconda (Azioni connesse) prevede una serie di interventi connessi all'area tecnologica del PII da realizzare in coofinanziamento con le regioni e altre amministrazioni centrali. Viene a tal fine indicata la possibilità di utilizzare risorse finanziarie integrative attingendo sia al FAS, sia ai fondi strutturali europei programmati a livello nazionale o regionale, nonché ulteriori risorse regionali.

[68] Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'università e della ricerca, con il Ministero per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione e con il Ministero per gli affari regionali e le autonomie locali.

emanato il relativo bando che stanzia 200 milioni di euro per la concessione di agevolazioni a sostegno della realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo di nuove tipologie di prodotti e/o servizi, con elevato contenuto di innovazione tecnologica e in grado di determinare impatti sul sistema economico. Sulla base di risultati dell'iter valutativo, concluso nel 2009, sono stati ammessi alle agevolazioni 30 progetti con il coinvolgimento di 234 imprese e 160 enti di ricerca con l'attivazione di circa 500 milioni di investimenti in attività di ricerca e sviluppo.

Il PII mobilità sostenibile mira a favorire lo sviluppo di nuovi prodotti e soluzioni tecnologicamente innovative in grado di rispondere ai bisogni di mobilità e trasporto di persone e merci, più efficienti e al tempo stesso maggiormente rispettose dei vincoli ambientali e sociali, accrescendo così la capacità competitiva dei settori industriali coinvolti.

In attuazione del Piano di progetto, adottato con decreto interministeriale dell'8 febbraio 2008, è stato emanato un bando che stanzia 180 milioni di euro per la concessione di agevolazioni a sostegno della realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo di nuove tipologie di prodotti e/o servizi, con elevato contenuto di innovazione tecnologica e in grado di determinare impatti sul sistema economico. Le procedure di selezione, conclusesi al termine del 2008, hanno consentito il finanziamento di 24 progetti con il coinvolgimento di 359 imprese e 137 enti di ricerca ed attiveranno circa 5000 milioni di investimenti.

Il PII Nuove Tecnologie per il *Made in Italy* mira ad incrementare la competitività particolarmente delle Piccole e Medie Imprese che fanno parte delle filiere produttive del *Made in Italy* (sistema moda, sistema casa, sistema alimentare e sistema della meccanica), attraverso lo sviluppo di prodotti innovativi ovvero di nuovi *format* di *marketing* e di collaborazione interaziendale, introducendo innovazioni che riguardano varie fasi del ciclo produttivo (prodotti, processi e sistema di commercializzazione).

In attuazione del Piano di progetto, adottato con decreto interministeriale del 6 marzo 2008, è stato emanato, nel luglio 2007 un bando che stanzia 190 milioni di euro per la concessione di agevolazioni a sostegno della realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo di nuove tipologie di prodotti e/o servizi, con elevato contenuto di innovazione tecnologica e in grado di determinare impatti sul sistema economico. Il termine per la presentazione delle proposte è scaduto al termine dell'esercizio 2008 ed è stata avviata l'attività di selezione delle domande. I progetti presentati sono 429 e riguardano 3000 imprese e 1000 enti di ricerca; significativa appare la partecipazione di piccole e medie imprese che hanno presentato domande per circa 2,1 miliardi di euro.

Più in ritardo si presenta l'iter di definizione dei restanti due progetti di Innovazione Industriale (PII) individuati nelle aree tecnologiche delle nuove tecnologie della vita e delle tecnologie innovative per i beni e le attività culturali, la cui attuazione è stata inserita nell'ambito degli obiettivi strategici per il 2009.

Per quanto concerne il progetto "Tecnologie della vita" è stato avviato l'iter del decreto interministeriale la cui proposta è stata presentata dal responsabile, mentre in merito al progetto "beni e attività culturali e turistiche", devono essere ancora definiti gli obiettivi tecnologico – produttivi proposti dal responsabile.

Relativamente a tutti i progetti, è inoltre ancora in corso la concertazione con le regioni nonché l'attività finalizzata alla definizione delle azioni connesse che consentiranno di mobilitare ulteriori risorse, da attingere anche al FAS e al PON massimizzando l'effetto dell'azione incentivante posta in essere dai bandi.

5.2.2. Credito di imposta

Accanto ai sistemi di incentivazione per obiettivi strategici, il piano per il rilancio della politica industriale prevedeva meccanismi generalizzati, anche a carattere automatico, per favorire la ricerca, la riduzione dei costi di impresa, la promozione di investimenti, la crescita dimensionale delle imprese e il riequilibrio territoriale.

In tale ottica, per stimolare una maggiore attività di ricerca e di innovazione la Finanziaria 2007 ha previsto, per il triennio 2007-2009, di attribuire alle imprese un credito d'imposta nella misura del 10 per cento dei costi sostenuti per attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo, in conformità alla vigente disciplina comunitaria degli aiuti di Stato in materia.

Per favorire particolarmente l'interazione tra attività di ricerca pubblica e privata, il credito è stato elevato al 15 per cento (e successivamente portato al 40 per cento dall'art. 1, comma 66 della Finanziaria 2008) qualora i costi di ricerca e sviluppo siano riferiti a contratti stipulati con università ed enti pubblici di ricerca. Il tetto di spesa di 15 milioni di euro per ciascun periodo d'imposta è stato elevato dalla Finanziaria 2008 a 50 milioni. La norma prevede l'utilizzo di tale credito ai fini del versamento delle imposte sui redditi e dell'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP) dovute per il periodo di imposta in cui le spese di ricerca e sviluppo precompetitivo sono sostenute. 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 (d.i. n. 76 del 28 marzo 2008).

Dai dati dichiarati per l'anno di imposta 2007 (forniti al MISE dall'Agenzia delle entrate) risulta che la spesa sostenuta in Italia per le attività di ricerca e sviluppo ha interessato 24.449 unità ed ha raggiunto un importo di circa 7,14 miliardi di euro, registrando una flessione rispetto al precedente esercizio anche in relazione al periodo di recessione economica.

Il credito di imposta complessivo, spettato a 12.532 unità (circa la metà delle unità che hanno 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.

Il livello di credito di imposta più elevato si riscontra per il settore di fabbricazione di macchinari ed apparecchiature, seguono i settori della fabbricazione di c*omputer* e prodotti di elettronica e ottica, della fabbricazione di prodotti farmaceutici, di prodotti in metallo, della fabbricazione di mezzi di trasporto e per il settore di produzione di s*oftwar*e, consulenza informatica e attività connesse.

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.

Nel riconoscere l'adeguatezza degli incentivi fiscali alla promozione dell'attività di ricerca e innovazione e la loro maggiore semplicità e prevedibilità rispetto alle sovvenzioni, va sottolineata la necessità di rendere effettivi i controlli sulla corretta fruizione dei benefici affidati alla Agenzia delle Entrate nell'ambito della ordinaria attività di controllo.

E' stato a tal fine promosso un tavolo tecnico di collaborazione tra il MEF e l'Agenzia, conclusosi con l'adozione della circolare interpretativa del 13 giugno 2008.

In linea con le raccomandazioni comunitarie[69], nel ricorrere a strumenti di incentivazione automatici, occorre inoltre considerare la minore possibilità di indirizzare le agevolazioni su obiettivi specifici e prestare attenzione alla concessione dei benefici alle P.M.I. che, da un lato, spesso affidano all'esterno le loro attività di ricerca o acquistano nuove tecnologie tramite trasferimento tecnologico e, dall'altro, tendono (sopratutto se giovani imprese) ad avere margini di profitto più ridotti (e anche perdite) che non consentono di fruire degli incentivi fiscali con la stessa facilità delle imprese più grandi.

5.2.3. Il Fondo Innovazione Tecnologica (FIT) e il Fondo Rotativo per le Imprese (FRI)

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

Il Fondo innovazione tecnologica, istituito dall'art. 14 della legge n. 46/1982, è stato individuato dal MEF come fondo "misto" e viene gestito con le usuali procedure del bilancio dello Stato per quanto riguarda le quote di agevolazione concesse ed erogate sotto forma di contributo alla spesa e con procedure fuori bilancio, tipiche delle contabilità speciali (n. 1201), per le quote di finanziamento a tasso agevolato.

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 al precedente direttiva 16 gennaio 2001, ha recepito i nuovi indirizzi della disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione (direttiva 2006/C 323/01). Le principali modifiche riguardano il sistema delle maggiorazioni, che è stato allineato alla disciplina comunitaria, e la tipologia delle agevolazioni: per i progetti di costo più elevato, il finanziamento agevolato è stato, infatti, sostituito dal contributo in conto interessi, ciò al fine di sostenere un maggior numero di progetti, pur in presenza di risorse limitate. E' stata prevista, inoltre, la possibilità di utilizzare la procedura negoziale nel caso di programmi di rilevante interesse per il Paese.

L'adozione della direttiva ha consentito la riattivazione degli interventi a carico del FIT: sono stati individuati con il d.m. del 27 ottobre 2008 termini e modalità di presentazione delle proposte di progetti transnazionali di sviluppo sperimentale e ricerca industriale nel settore delle biotecnologie nell'ambito del programma comunitario EUROTRANBIO e sono stati programmati, per l'esercizio in corso, interventi a favore di progetti che realizzino innovazioni volte a sostituire sostanze "estremamente preoccupanti" nei processi di produzione e a favore di progetti proposti da *start-up* in settori di alta e media tecnologia.

Quanto agli interventi gia avviati, nel corso del 2008, è stato portato avanti l'*iter* di valutazione dei progetti definitivi presentati a seguito dell'approvazione delle graduatorie dei bandi tematici: "Programmi finalizzati al miglioramento dell'efficienza energetica ed alla diffusione delle fonti rinnovabili di energia", "Programmi realizzati da piccole imprese e start – up in settori di alta e medio alta tecnologia", "Programmi finalizzati all'innovazione radicale di prodotto attraverso l'utilizzo di tecnologie digitali realizzati da raggruppamenti di grandi imprese e piccole e medie imprese","Programmi finalizzati all'innovazione di prodotto e/o di processo in aree tecnologiche avanzate (c.d. tecnologie prioritarie)", approvando complessivamente 37 progetti ed emettendo 88 decreti di concessione delle agevolazioni.

---

[69] Commissione delle CE: Potenziare la ricerca e l'innovazione – Investire per la crescita e l'occupazione: una strategia comune.

E' proseguito infine 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 della apertura dello sportello (marzo 2002-gennaio 2004) e accantonati a causa dell'esaurimento delle risorse (950 progetti). A seguito dell'emanazione del d.m. 11 dicembre 2007, con il quale sono state individuate le risorse (307 milioni di euro) e i criteri di preselezione tecnica, sono stati nominati i *panel* di esperti competenti per materia per valutare i contenuti tecnici dei progetti.

A conclusione di tale fase sono stati individuati circa 200 progetti che potranno proseguire l'iter di valutazione per un ammontare di finanziamenti comunque superiori alle disponibilità.

Il Fondo Rotativo per le Imprese (FRI) - istituito con legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1 comma 354 - ha operato a seguito della delibera CIPE 15 luglio 2005, come modificata dalla successiva delibera 22 dicembre 2006, che ha ripartito le relative disponibilità destinando ad interventi di ricerca e sviluppo le seguenti risorse: 500 milioni di euro per le attività di ricerca e sviluppo di cui alla legge n. 46/1982 (FIT) e 1.025 milioni di euro per interventi congiunti tra MISE e Dipartimento per l'innovazione (DIT) nell'ambito del sostegno all'innovazione di prodotto e di processo tramite tecnologie digitali. Con il successivo d.m. del 1° febbraio 2006 sono state determinate le intensità di aiuto, prevedendo, in particolare, che, per i programmi di ricerca e sviluppo rispondenti ai requisiti previsti dalla direttiva 16 gennaio 2001, potesse essere concesso un finanziamento agevolato pari all'81 per cento dei costi a valere sul FRI, integrato da un contributo alla spesa del 10 per cento, a valere sul FIT.

Le attività svolte congiuntamente con il DIT si riferiscono agli interventi di cui ai bandi tematici approvati con d.m. del 29 luglio 2005 (Idee progettuali per poli ad alto contenuto tecnologico e programmi finalizzati all'innovazione radicale di prodotto attraverso l'utilizzo di tecnologie digitali) che hanno stanziato 270 milioni di euro di cui 240 per la quota di finanziamento agevolato (cassa depositi e prestiti) e 30 per la quota di contributo a valere sulle risorse nazionali le cui domande sono state presentate entro giugno 2006.

Riguardo al 2008 sono stati approvati 5 progetti per un costo pari a 42,3 milioni di euro e sono state concesse agevolazioni pari a 38,5 milioni di euro.

Relativamente alla quota di 500 milioni di euro destinata esclusivamente al MISE, nell'ambito di applicazione del FIT, 217 milioni di euro sono stati destinati nel 2006 al finanziamento di parte dei progetti "PIA Innovazione"[70] (nel 2008 si è provveduto alla agevolazione di 2 progetti e alla revoca di 31 e sono state effettuare erogazioni per 170, 3 milioni di euro) ed in parte sono state utilizzate per il bando di cui al d.m. del 29/09/2005 ("Tecnologie prioritarie").

5.2.4. Strumenti innovativi di investimento previsti nell'art. 4 della legge n. 133/2008

L'articolo 4, comma 1, della legge n. 133/2008 prevede la costituzione di fondi di investimento destinati, attraverso la partecipazione di investitori pubblici e privati, a finanziare iniziative produttive ad elevato contenuto di innovazione, con la possibilità di cofinanziamenti a valere sulle risorse comunitarie e "articolati in un sistema integrato tra fondi nazionali e la rete dei fondi locali". In tal senso è stato predisposto uno schema di decreto interministeriale, per il

[70] Misura 2.1.a del Programma operativo nazionale finalizzata alla concessione di agevolazioni alle imprese che promuovono iniziative organiche riferite ad un programma di sviluppo precompetitivo ed al conseguente programma di investimenti per l'industrializzazione dei risultati, nell'ambito di unità produttive ubicate in aree appartenenti all'obiettivo 1

quale si è in attesa dei pareri tecnici necessari da parte della Banca d'Italia e del Ministero dell'economia e delle finanze, che disciplina le modalità di funzionamento di detti fondi di investimento. In particolare il provvedimento, conformandosi alle norme in materia di aiuti di Stato, prevede la costituzione di più fondi mobiliari chiusi per la partecipazione al capitale di rischio delle P.M.I., la cui gestione è affidata alle Società di gestione del risparmio individuate attraverso appositi bandi di gara. In tale ambito il Ministero dello sviluppo economico sottoscrive quote non superiori al 50 per cento dell'ammontare complessivo del fondo di investimento, ovvero al 70 per cento nel caso di fondi espressamente destinati ad investimenti in P.M.I. nelle aree assistite. L'obiettivo è quello di avviare strumenti innovativi di investimento nel capitale di rischio volti al sostegno di iniziative imprenditoriali delle P.M.I., incluse quelle rientranti nella definizione di "nuova impresa innovatrice", caratterizzate da una forte connotazione innovativa.

5.3. Programma "ricerca nel settore della sanità pubblica" di competenza del Ministero del lavoro della salute e delle politiche sociali

A decorrere dal 1993 (art. 12 del d.lgs. n. 502/1992) una quota delle risorse statali destinate alla sanità (ex FSN) viene destinata al finanziamento della ricerca e della sperimentazione in campo sanitario. Il relativo ammontare, determinato annualmente dalla legge finanziaria, viene indirizzato alla ricerca corrente e finalizzata degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, degli Istituti zooprofilattici sperimentali, dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro e dell'Istituto superiore di sanità; una quota viene, inoltre, destinata al finanziamento di progetti di ricerca e sperimentazione presentati dalle Regioni.

Le risorse per la ricerca medica e sanitaria stanziate nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale scendono nel 2008 a 288,2 milioni di euro (305,1 milioni nel 2007), dei quali il Fondo per il finanziamento delle attività di ricerca corrente e finalizzata raggiunge i 284,9 milioni di euro.

Di tali risorse, la quota maggiore, in crescita rispetto al 2007, finanzia le spese correnti degli enti del SSN deputati alle attività di ricerca (232,1 milioni di euro nel 2008).

La quota destinata alla ricerca finalizzata evidenzia una forte flessione rispetto al precedente esercizio (52,8 milioni di euro 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 (10 milioni di euro nel 2007), sicurezza alimentare (5 milioni di euro negli esercizi 2007 e 2008), malattie rare (3 milioni di euro negli esercizi 2007 e 2008), cellule staminali (3 milioni di euro nel 2007 e nel 2008), salute e sicurezza sul lavoro (3 milioni di euro nel 2007 e nel 2008), progetto giovani ricercatori (15,2 milioni di euro nel 2007 e 28,8 milioni di euro nel 2008)e ricerca finalizzata ordinaria (77 milioni di euro nel 2007 e 10 milioni di euro nel 2008).

Per quanto riguarda specificamente la ricerca oncologica un forte impulso al programma straordinario a carattere nazionale, avviato nel 2006[71], finalizzato a favorire la prevenzione, cura e riabilitazione nell'ambito dell'oncologia era stato dato nel precedente esercizio. In particolare, per il proseguimento dell'intervento speciale per la diffusione degli *screening* oncologici era stata autorizzata (art. 1, comma 808, della Finanziaria 2007) per il 2007 la spesa di 20 milioni di

[71] Il d.m. n. 21/7/2006, cha ha stanziato 100 milioni, per il programma straordinario, ha stabilito che vengano destinati 30 milioni all'Istituto Superiore di Sanità, quale destinatario dei fondi per la rete nazionale solidale e le collaborazioni internazionali, e 70 milioni alle finalità indicate dal decreto medesimo a seguito di una selezione di progetti mediante bando pubblico.

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 alla 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 alle 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 e 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 sviluppo[72], 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 immissioni 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 combustibile[74]; 3) sviluppo sostenibile e cambiamenti climatici[75].

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 immissioni 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'obbiettivo 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 obbiettivi 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 microcogenerazione 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 kWe 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 Stato[78].

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 p*artnership* internazionale sulla gestione sostenibile delle risorse[80]; 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 2007-2008[81]; 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 2007-2008[82]; 5) Accordo programmatico del 28 dicembre 2006 per il progetto "*Adricosm Intergrated river basin and coastal zone management system: Montenegro coastal area and Boijana river catchement* ADRICOSM –STAR"– Piano Operativo 2008[83].

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 SKEP[84], CIRCLE[85] e SPLASH- EUROPEAN WATER INITIATIVE[86]); 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 istituzionali[88].

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: "Strenghtening 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 imperniato sull'obiettivo di accrescere la capacità di produrre e utilizzare ricerca e innovazione di qualità per l'innesco 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 stanziate 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, stanziate 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 le 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 rRgioni 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 stanziate 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 delle 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 immissioni 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 parlamentare[1] 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 turismo[3] - del Ministro per il turismo[4].

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 2009[5]) e Veneto (che ha determinato la sentenza n. 76 del 20 marzo 2009[6]).

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 costituzionale[7], 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 accodi 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 codefinizione 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 PAIN[11] – PON ATAS[12]).

---

[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.

Nel corso dell'anno 2008 l'Ufficio in questione ha continuato a curare le attività relative all'elaborazione della "carta dei diritti del turista", prevista dall'art. 4 della legge n. 135/2001; inoltre è proseguita l'attività di supporto a favore delle Amministrazioni pubbliche competenti (Regioni, Province, Comuni), in materia di denominazioni proposte per le imprese di viaggio e turismo di nuova istituzione. Fino al 31 ottobre 2008, data in cui l'attività è stata dismessa, erano state evase n. 1.019 richieste su un totale di n. 1.290 pervenute; sono poi stati adottati alcuni provvedimenti (nomine, revoche, determinazione delle indennità di carica) aventi come destinatari i titolari degli organi di amministrazione e di controllo dell'ENIT e dell'ACI, in particolare si è provveduto a rideterminare i compensi spettanti ai componenti del Collegio dei Revisori dei conti dell'ACI Sono state, inoltre, adempiute le procedure volte al commissariamento di due Automobil Club Provinciali (Salerno e Brescia).

Si è pervenuti all'approvazione del bilancio d'esercizio 2007 del Club Alpino Italiano, nonché all'approvazione del conto consuntivo 2007 dell'ACI e dell'ENIT- Agenzia nazionale del turismo.

Quanto al CAI questa Corte[13] ha segnalato, anche se con riferimento a precedenti esercizi, che le spese per le attività istituzionali assorbono gran parte delle disponibilità finanziarie messe a disposizione dell'Ente, in quanto ricoprono in media il 78 per cento dei costi di produzione; inoltre nel triennio 2003-2005 vi è stato un incremento delle spese destinate al perseguimento delle finalità istitutive del Club Alpino Italiano, già riscontrato nella precedente relazione. L'analisi economico-finanziaria ha evidenziato la formazione di un disavanzo di esercizio nel 2004 pari a 617.049 euro, dovuto principalmente allo squilibrio tra valore e costi della produzione. Il deficit è stato ripianato utilizzando gli avanzi dei precedenti esercizi, con conseguente riduzione del netto patrimoniale. Nell'esercizio 2005 invece il CAI ha fatto registrare un avanzo economico.

Quanto all'ENIT questa Corte[14] ha rilevato come l'attività promozionale dell'Agenzia si sia, già nel corso del 2007, notevolmente ampliata e ragionevolmente diversificata con tre ambiti fondamentali di intervento: spese per pubblicità su stampa, radiotelevisione e varia; spese per la organizzazione e per la partecipazione a fiere, mostre ed esposizioni; spese per l'assistenza alla commercializzazione dell'offerta turistica. Con riguardo a tale Ente e per ciò che concerne l'aspetto economico-finanziario del bilancio consuntivo, è stato segnalato l'avanzo economico realizzato nell'esercizio 2007 (euro 3.667.820,44), che, rispetto al disavanzo economico determinato nel 2006 (euro 3.343.683,23), evidenzia un miglioramento complessivo pari ad euro 7.011.503,67. L'aumento del patrimonio netto (passando, fra il 2006 e il 2007, da euro 2.486.044,68 ad euro 6.153.865,12) riflette il miglioramento dell'avanzo economico.

3. Quadro riassuntivo della spesa suddivisa per aree regionali

Le seguenti tabelle illustrano l'andamento della spesa a valere su fondi comunitari, programmazione 2000/2006, relative agli obiettivi 1 e 2, per come risultante dagli stati di avanzamento al 31.12.2008 trasmessi dall'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con

---

[12] Il PON Assistenza tecnica e azioni di sistema (PON-ATAS) si propone l'obiettivo di migliorare la capacità istituzionale della Pubblica Amministrazione e di contribuire a migliorare l'attuazione dei Programmi Operativi e degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali. Per queste finalità sono previste, tra l'altro, azioni di affiancamento, assistenza tecnica e azioni di sistema per numerose Amministrazioni a livello centrale e regionale, nonché iniziative mirate alla definizione di standard e linee guida, alla realizzazione di studi e ricerche, all'individuazione di indicatori, al potenziamento di database, allo sviluppo degli scambi di esperienze tra Amministrazioni pubbliche, al sostegno al partenariato.

[13] Cfr. Corte dei conti, Sezione Enti, n.110 del 2006.

[14] Cfr. Corte dei conti, Sezione Enti, n. 14 del 2009.

l'Unione Europea (IGRUE) alle Amministrazioni regionali e validato dalla Commissione europea. Esse sono state elaborate dalla Corte estrapolando dalle schede ufficiali di monitoraggio a livello regionale le misure direttamente attinenti con la materia del turismo.

Monitoraggio interventi comunitari
Programmazione 2000/2006

Tabella 1

Impegni e Pagamenti al 31 marzo 2009 per tipologia di intervento
Categoria UE "Turismo"

(valori assoluti)

Descrizione Regione Amministrazione	Descrizione intervento	Stanziamenti (*)	% Impegni su Stanziamenti	Impegno netto totale	Pagamento netto totale
MINISTERO INFRASTRUTT. E TRASPORTI - LAVORI PUBBLICI	P.I.C. CARRARA	2.820.394,54	94,48	2.664.679,30	2.455.707,36
	P.I.C. CROTONE	399.000,00	100,25	400.000,00	361.567,83
	P.I.C. GENOVA	16.395.010,06	121,44	19.910.257,12	19.773.608,82
	P.I.C. MOLA DI BARI	4.250.257,67	63,41	2.695.226,73	1.697.533,46
ABRUZZO	DOCUP ABRUZZO	50.285.727,52	97,61	49.085.177,42	32.885.174,76
	P.I.C. LEADER + ABRUZZO	2.980.774,23	97,95	2.919.698,91	2.681.214,52
BASILICATA	P.O.R. BASILICATA	171.235.554,79	98,61	168.849.644,09	123.935.298,39
CALABRIA	P.I.C. LEADER + CALABRIA	4.574.285,91	73,01	3.339.509,77	3.150.495,53
	P.O.R. CALABRIA	492.343.706,72	88,26	434.520.306,99	343.764.575,07
CAMPANIA	P.I.C. LEADER + CAMPANIA	5.831.974,77	100	5.831.974,77	5.578.888,58
	P.O.R. CAMPANIA	766.391.942,48	97,26	745.376.455,76	467.725.594,90
EMILIA - ROMAGNA	DOCUP EMILIA-ROMAGNA	48.902.419,81	92,44	45.204.362,09	42.863.896,18
	P.I.C. LEADER + EMILIA-ROMAGNA	6.584.279,25	94,1	6.195.803,24	6.340.351,80
FRIULI VENEZIA GIULIA	DOCUP FRIULI VENEZIA GIULIA	57.891.189,33	97,8	56.614.927,44	53.613.530,31
LAZIO	DOCUP LAZIO	88.143.612,64	104	91.670.901,03	75.953.495,80
	P.I.C. LEADER + LAZIO	5.309.783,72	53,38	2.834.307,83	2.401.860,15
LIGURIA	DOCUP LIGURIA	28.317.663,26	101,81	28.830.571,13	24.202.304,00
	P.I.C. LEADER + LIGURIA	11.402.877,48	98,29	11.207.884,75	7.793.979,50
LOMBARDIA	DOCUP LOMBARDIA	37.733.492,09	99,54	37.560.264,18	36.132.575,28
MARCHE	DOCUP MARCHE	52.373.582,20	95,34	49.933.809,06	49.456.940,89
	P.I.C. LEADER + MARCHE	3.165.271,50	85,78	2.715.025,56	2.566.919,62
MOLISE	P.I.C. LEADER + MOLISE	1.097.664,08	103,17	1.132.406,87	1.055.560,88
	P.O.R. MOLISE	51.153.975,49	96,64	49.434.084,69	36.671.204,15
PIEMONTE	DOCUP REGIONE PIEMONTE	152.644.151,38	93,41	142.578.663,02	135.193.108,01
	P.I.C. LEADER + PIEMONTE	9.397.215,64	100	9.397.032,22	9.077.650,90
PROV. AUTON. TRENTO	DOCUP P.A. TRENTO	21.749.787,40	43,38	9.434.125,22	9.244.950,42
	P.I.C. LEADER + P.A. TRENTO	1.566.712,08	100	1.566.702,08	1.547.704,74

Descrizione Regione Amministrazione	Descrizione intervento	Stanziamenti (*)	% Impegni su Stanziamenti	Impegno netto totale	Pagamento netto totale
	DOCUP P.A. BOLZANO	12.312.455,08	100	12.312.455,08	12.094.524,15
PROV. AUTON. BOLZANO	P.I.C. LEADER + P.A. BOLZANO	9.836.842,36	63,14	6.210.601,88	6.036.608,32
PUGLIA	P.O.R. PUGLIA	278.413.669,96	100,94	281.020.302,56	169.375.974,02
	P.I.C. LEADER + SARDEGNA	7.108.400,31	100	7.108.400,31	6.896.386,49
SARDEGNA	P.O.R. SARDEGNA	169.275.027,36	90,85	153.792.184,35	140.157.901,62
	P.I.C. LEADER + SICILIA	3.676.978,87	94,93	3.490.394,41	3.270.881,26
SICILA	P.O.R. SICILIA	658.974.909,84	99,76	657.375.786,02	491.826.970,79
	DOCUP TOSCANA	72.947.695,90	98,71	72.004.846,35	68.071.914,06
TOSCANA	P.I.C. LEADER + TOSCANA	787.223,46	100	787.223,46	653.334,07
	DOCUP UMBRIA	34.878.105,78	94,17	32.846.196,56	27.537.244,95
UMBRIA	P.I.C. LEADER + UMBRIA	5.611.217,15	100,82	5.657.018,92	5.475.024,35
	DOCUP VALLE D'AOSTA	6.813.053,39	100	6.813.052,71	6.813.053,28
VALLE D'AOSTA	P.I.C. LEADER + VALLE D'AOSTA	1.762.739,75	100	1.762.739,72	1.762.739,72
	DOCUP VENETO	145.270.204,49	62,41	90.667.647,93	80.049.013,12
VENETO	P.I.C. LEADER + VENETO	12.771.505,63	52,85	6.749.287,13	6.423.484,27
	Totale	**3.515.382.335,37**	**94,46**	**3.320.501.938,66**	**2.524.570.746,32**

(*) Con la voce "Stanziamenti" l'IGRUE indica la quota ammessa al cofinanziamento comunitario e nazionale totale del progetto.

Fonte: Elaborazione Cdc su dati del Ministero dell'economia e delle finanze – IGRUE.

Tabella 2

Monitoraggio interventi comunitari Programmazione 2000/2006

Programmazioni afferenti le Amministrazioni regionali e centrali periodo 2000-2006

Descrizione Regione Amministrazione	Descrizione intervento	Stanziamento	Pagamenti anni	Pagamenti	%
		Totale 2000-2006	prec. 2000-2007	2008	pag./stanz.
MINISTERO INFRASTRUTT. E TRASPORTI - LAVORI PUBBLICI	P.I.C. CARRARA totale	2.820.394,54	2.436.955,97	18.751,39	87,07
	P.I.C. CROTONE totale	399.000,00	304.600,50	56.967,33	90,62
	P.I.C. GENOVA totale	16.395.010,06	18.868.262,21	905.346,61	120,61
	P.I.C. MOLA DI BARI totale	4.250.257,67	1.697.533,46		39,94
ABRUZZO	DOCUP ABRUZZO Totale	50.285.727,52	30.625.478,82	2.259.695,94	65,40
	P.I.C. LEADER + ABRUZZO totale	2.980.774,23	1.552.878,55	1.128.335,97	89,95
BASILICATA	P.O.R. BASILICATA totale	171.235.554,79	111.387.179,76	12.548.118,63	72,38
CALABRIA	P.I.C. LEADER + CALABRIA totale	4.574.285,91	3.102.070,79	48.424,74	68,87
	P.O.R. CALABRIA totale	492.343.706,72	298.651.063,36	45.113.511,71	69,82
CAMPANIA	P.I.C. LEADER + CAMPANIA totale	5.831.974,77	3.334.952,94	2.243.935,64	95,66
	P.O.R. CAMPANIA totale	766.391.942,48	398.724.528,83	69.001.066,07	61,03
EMILIA - ROMAGNA	DOCUP EMILIA - ROMAGNA Totale	48.902.419,81	34.516.596,55	8.347.299,63	87,65
	P.I.C. LEADER + EMILIA - ROMAGNA totale	6.584.279,25	5.127.370,38	1.212.981,42	96,30
FRIULI VENEZIA GIULIA	DOCUP FRIULI VENEZIA GIULIA Totale	57.891.189,33	43.960.096,13	9.653.434,18	92,61
LAZIO	DOCUP LAZIO Totale	88.143.612,64	64.083.602,63	11.869.893,17	86,17
	P.I.C. LEADER + LAZIO totale	5.309.783,72	2.401.860,15		45,23
LIGURIA	DOCUP LIGURIA Totale	28.317.663,26	21.710.781,50	2.491.522,50	85,47
	P.I.C. LEADER + LIGURIA totale	11.402.877,48	7.793.979,50		68,35
LOMBARDIA	DOCUP LOMBARDIA Totale	37.733.492,09	29.016.340,77	7.116.234,51	95,76
MARCHE	DOCUP MARCHE Totale	52.373.582,20	49.456.940,89		94,43
	P.I.C. LEADER + MARCHE totale	3.165.271,50	2.324.866,90	242.052,72	81,10
MOLISE	P.I.C. LEADER + MOLISE totale	1.097.664,08	1.055.560,88		96,16
	P.O.R. MOLISE totale	51.153.975,49	31.173.730,91	5.497.473,24	71,69
PIEMONTE	DOCUP REGIONE PIEMONTE Totale	152.644.151,38	127.721.597,75	7.471.510,26	88,57
	P.I.C. LEADER + PIEMONTE totale	9.397.215,64	6.693.164,98	2.384.485,92	96,60
PROV. AUTON. TRENTO	DOCUP P.A. TRENTO Totale	21.749.787,40	9.101.246,26	143.704,16	42,51
	P.I.C. LEADER + P.A. TRENTO totale	1.566.712,08	926.916,79	620.787,95	98,79
PROV. AUTON. BOLZANO	DOCUP P.A. BOLZANO Totale	12.312.455,08	11.536.089,82	558.434,33	98,23
	P.I.C. LEADER + P.A. BOLZANO totale	9.836.842,36	4.301.909,30	1.734.699,02	61,37
PUGLIA	P.O.R. PUGLIA totale	278.413.669,96	127.487.090,56	41.888.883,46	60,84
SARDEGNA	P.I.C. LEADER + SARDEGNA totale	7.108.400,31	6.221.665,79	674.720,70	97,02
	P.O.R. SARDEGNA totale	169.275.027,36	122.231.575,76	17.926.325,86	82,80
SICILA	P.I.C. LEADER + SICILIA	3.676.978,87	2.132.906,75	1.137.974,51	88,96

Descrizione Regione Amministrazione	Descrizione intervento	Stanziamento	Pagamenti anni	Pagamenti	%
		Totale 2000-2006	prec. 2000-2007	2008	pag./stanz.
	totale				
	P.O.R. SICILIA totale	658.974.909,84	359.860.918,86	131.966.051,93	74,64
TOSCANA	DOCUP REGIONE TOSCANA Totale	72.947.695,90	57.702.853,60	10.369.060,46	93,32
	P.I.C. LEADER + TOSCANA totale	787.223,46	653.334,07		82,99
UMBRIA	DOCUP UMBRIA Totale	34.878.105,78	25.525.042,86	2.012.202,09	78,95
	P.I.C. LEADER + UMBRIA totale	5.611.217,15	4.347.700,97	1.127.323,38	97,57
VALLE D'AOSTA	DOCUP VALLE D'AOSTA Totale	6.813.053,39	6.813.053,28		100,00
	P.I.C. LEADER + VALLE D'AOSTA totale	1.762.739,75	1.737.739,06	25.000,66	100,00
VENETO	DOCUP VENETO Totale	145.270.204,49	68.993.370,53	11.055.642,59	55,10
	P.I.C. LEADER + VENETO totale	12.771.505,63	5.709.709,23	713.775,04	50,30
	Totale	**3.515.382.335,37**	**2.113.005.118,60**	**411.565.627,72**	**71,81**

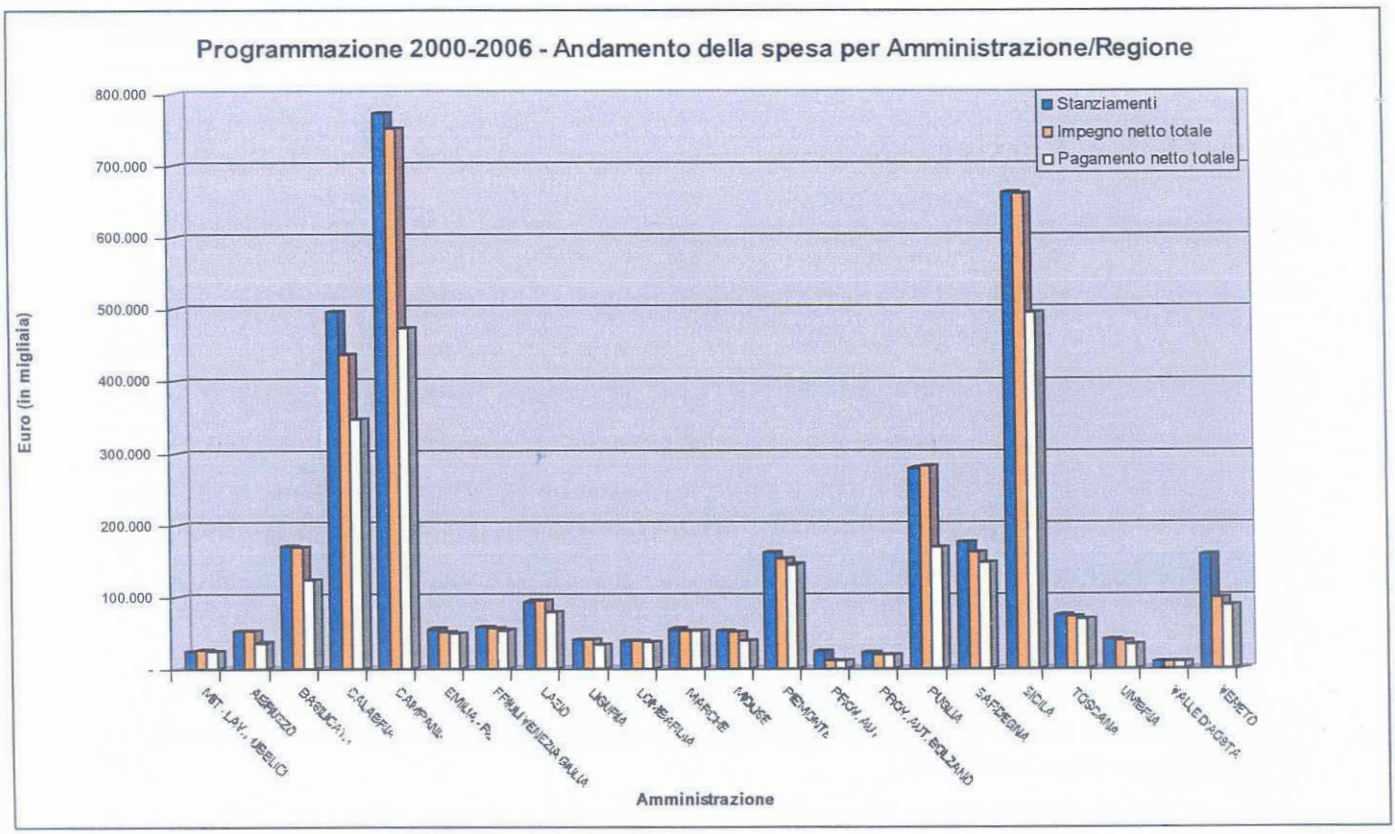
Fonte: elaborazione Cdc su dati IGRUE

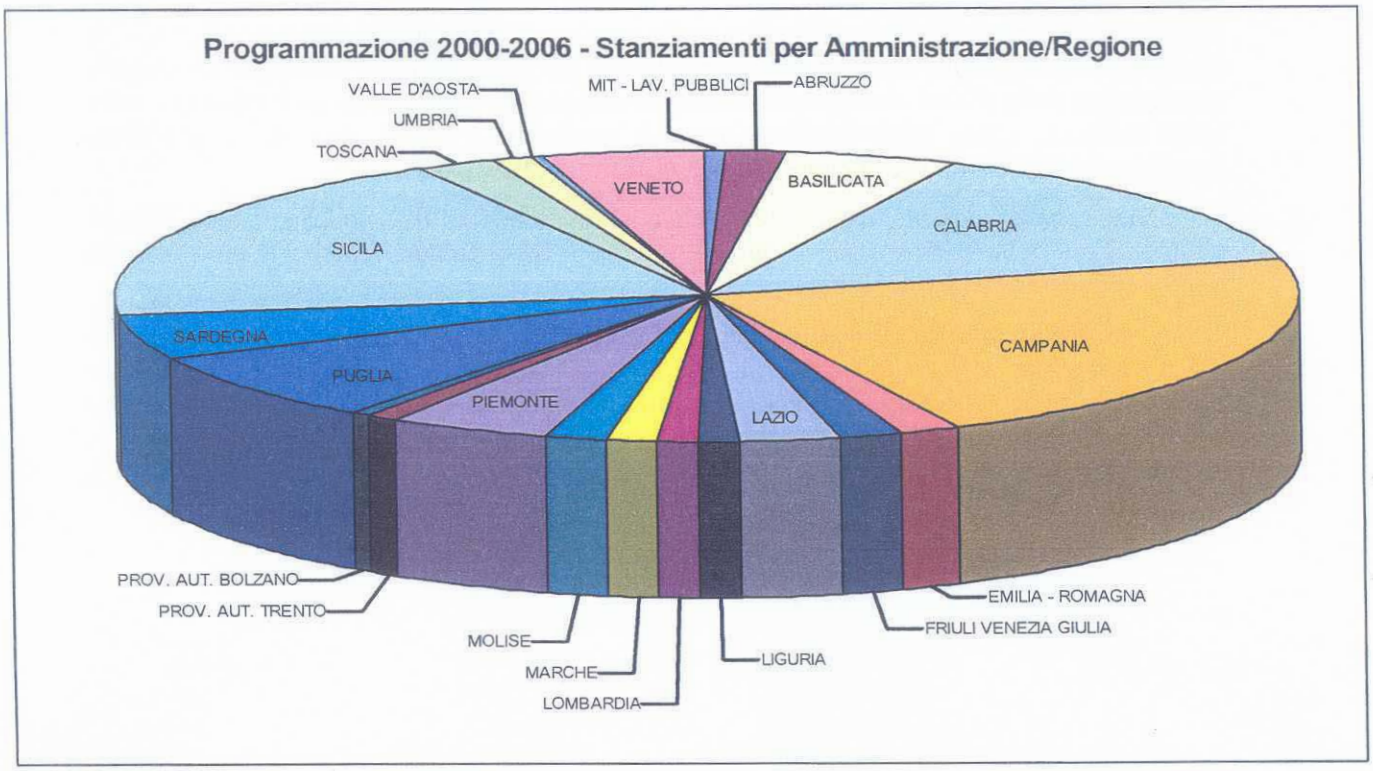
Come emerge dalla precedente tabella il rapporto tra pagamenti totali e stanziamenti toltali mostra con riferimento ad alcune amministrazioni dei *gap*, evidenziati nell'ultima colonna della tabella 2, i quali indicano il ritardo nel completamento e chiusura del periodo di programmazione 2000-2006.

Infatti, va considerato che anche tenendo conto dei pagamenti effettuati a tutto il 2008 emergono, specie nelle Regioni dell'obiettivo 1 ritardi anche significativi nel completamento del programma. Se tale dato viene raffrontato con le continue intenzioni politiche generali, a livello centrale come regionale, di recuperare competitività ed innalzare il Pil attraverso un miglior sfruttamento delle risorse turistico-ambientali, ne discende la necessità di un incremento della spesa turistica, intesa come accelerazione dei pagamenti a livello di tutte le pubbliche amministrazioni destinatarie di quote di spesa qualificate "Turismo".

Per ragioni di completezza informativa si è ritenuto utile acquisire i dati relativi all'andamento della spesa a livello regionale riferita ai fondi comunitari, che assorbe la quasi totalità della spesa nel settore turismo.

Nel far questo sono state individuate, all'interno di ciascun POR, le misure che dovrebbero avere ad oggetto la materia "turismo", unitariamente intesa, includendovi sia le misure finalizzate ad incentivare l'imprenditorialità privata nel settore, sia quelle che possono avere ricadute indirette sul settore, attraverso finanziamenti ad iniziative pubbliche territoriali.





Fonte: elaborazione Cdc su dati IGRUE

Categoria UE Turismo

Impegni e pagamenti relativi agli anni 2006-2007-2008 per asse e misura

Tabella 3

(in migliaia)

DESCRIZIONE INTERVENTO	CODICE ASSE SOTTOPROGRAMMA	CODICE MISURA	DESCRIZIONE MISURA	PAGAMENTO NETTO TOTALE BEN. FIN.
P.O.R. CALABRIA	1	10	RETE ECOLOGICA	32.570,24
	4	3	PROMOZIONE E FRUIZIONE DELL'OFFERTA TURISTICA	22.752,94
	4	4	RETI E SISTEMI LOCALI DI OFFERTA TURISTICA	84.900,95
			P.O.R. CALABRIA Totale	**140.224,13**
P.O.R. CAMPANIA	1	10	SOSTEGNO SVILUPPO DI MICRO IMPRESE PARCHI REGIONALI E NAZIONALI	4.767,85
	1	9	RECUPERO VALORIZZAZIONE PROMOZIONE PATRIMONIO STORICO CULTURALE NATURALISTICO	14.823,14
	2	2	SOSTEGNO SVILUPPO DI IMPRESE DI FILIERA BENI CULTURALI	20.423,36
	4	5	SOSTEGNO ALLO SVILUPPO E RIQUALIFICAZIONE SISTEMA TURISTICO	41.994,07
	4	6	INFRASTRUTTURE STRUTTURE COMPLEMENTARI SVILUPPO SISTEMI TURISTICI	76.591,19
	4	7	PROMOZIONE E MARKETING TURISTICO	58.965,56
	5	1	PROGRAMMI DI RECUPERO E SVILUPPO URBANO	10.265,77
			P.O.R. CAMPANIA Totale	**227.830,93**
P.O.R. MOLISE	1	7	VALORIZZAIONE E CONSERVAZIONE AREE AD ELEVATO VALORE NATURALISTICO	7.931,76
	2	1	RECUPERO E VALORIZZAZIONE PATRIMONIO STORICO-MUSEALE	763,14
	2	2	RECUPERO A FINI TURISTICI PATRIMONIALI EDILIZIA ABITATIVA	4.622,44
	2	3	SOSTEGNO CREZIONE NUOVE IMPRESE SERVIZI CULTURALI AMBIENTALI	1.223,85
	4	3	PROMOZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO REGIONALE	1.711,51
	4	6	AIUTI INVESTIMENTI IMPRESE TURISTICHE E TURISMO RURALE	5.532,12
	4	7	PROMOZIONE TURISMO E DEL PRODOTTO MOLISE	486,38
			P.O.R. MOLISE Totale	**22.271,21**
P.O.R. PUGLIA	1	6	SALVAGUARDIA E VALORIZZAZIONE BENI NATURALI E AMBIENTALI	10.628,76
	4	14	SUPPORTO ALLE IMPRESE TURISTICHE	43.368,47
	4	15	ATTIVITA' PROMOZIONE OFFERTA TURISTICA	17.132,36
	4	16	INTERVENTI INFRASTRUTTURALI SETTORE TURISTICO	21.970,39
	5	1	RECUPERO E RIQUALIFICAZIONE SISTEMI URBANI	4.991,43
			P.O.R. PUGLIA Totale	**98.091,41**
P.O.R. SARDEGNA	1	5	RETE ECOLOGICA REGIONALE	7.940,69
	4	5	POTENZIAMENTO INDUSTRIA TURISTICA .DELLA SARDEGNA	60.579,26
			P.O.R. SARDEGNA Totale	**68.519,95**
P.O.R. SICILIA	1	11	SISTEMI INTEGRATI ALTA NATURALITA' (FESR)	57.750,41
	4	18	PROMOZIONE TURISTICA	24.432,41
	4	19	POTENZIAMENTO E RIQUALIFICAZIONE OFFERTA TURISTICA	146.139,64
	4	20	INFRASTRUTTURE TURISTICHE	57.046,41
			P.O.R. SICILIA Totale	**285.368,87**
P.O.R. BASILICATA	1	4	RETE ECOLOGICA	10.080,09
	4	5	SOSTEGNO IMPRESA TURISTICA E INIZIATIVE MERCATO	2.364,84
	4	6	VALORIZZAZIONE E PROMOZIONE TURISTICA	28.465,39
	5	1	POLITCHE RAFFORZAMENTO E RIQUALIFICAZIONE AREE URBANE	2.548,06
			P.O.R. BASILICATA Totale	**43.458,38**
P.I.C. LEADER +	1	3	VALORIZZAZIONE RISORSE LOCALI	1.406,28

DESCRIZIONE INTERVENTO	CODICE ASSE SOTTOPROGRAMMA	CODICE MISURA	DESCRIZIONE MISURA	PAGAMENTO NETTO TOTALE BEN. FIN.
CALABRIA	1	6	SERVIZI REALI PER SISTEMA PRODUZIONE LOCALE	284.21
			P.I.C. LEADER + CALABRIA Totale	**1.690,49**
P.I.C. LEADER+SARDEGNA	1	1.1	MIGLIORAMENTO E VALORIZZAZIONE SISTEMA PRODUTTIVO LOCALE	290.97
	1	1.2	MIGLIORAMENTO QUALITA' DELLA VITA	340,25
	1	1.3	VALORIZZZAZIONE RISORSE NATURALI E CULTURALI	1.845,03
	1	1.4	RAFFORZAMENTO DELLA COMPETITIVITA' SOCIALE TERRITORIALE E DI SVILUPPO DELLE RETI NELL'AMBITO DEI PIANI DI SVILUPPO LOCALE	1.284,93
			P.I.C. LEADER + SARDEGNA Totale	**3.761,17**
P.I.C. LEADER+PIEMONTE	1	3	VALORIZZAZIONE INTEGRATA PATRIMONIO LOCALE	5.549,80
	1	4	COMUNICAZIONE	1.358,06
			P.I.C. LEADER + PIEMONTE Totale	**6.907,85**
P.I.C. LEADER+UMBRIA	1	1	VALORIZZAZIONE PATRIMONIO AMBIENTALE STORICO-CULTURALE	191,26
	1	2	PROMOZIONE TERRITORIO E CULTURE LOCALI	2.278.36
	1	3	SERVIZI PER POPOLAZIONE RURALE	11,01
	2	1	SOSTEGNO COOPERAZIONE TERRITORI RURALI	1.181,86
			P.I.C. LEADER + UMBRIA Totale	**3.662,49**
P.I.C. LEADER+MARCHE	1	1	RAFFORZAMENTO VALORIZZAZIONE SISTEMI ECONOMICI E PRODUTTIVI	140,46
	1	2	INTERVENTI PER RESIDENZIALITA' E VIVIBILITA' TERRITORI RURALI	13,12
	1	3	VALORIZZAZIONE E SPENDIBILITA' TERRITORI RURALI	1.058,12
	2	1	SOSTEGNO COOPERAZIONE TRA TERRITORI RURALI	208,82
			P.I.C. LEADER + MARCHE Totale	**1.420,52**
P.I.C. LEADER+Emilia Romagna	1	2	VALORIZZAZIONE PATRIMONIO CULTURALE NATURALE VITALITA' TERRITORIO RURALE	1.462,26
	1	3	INNOVAZIONE QUALIFICAZIONE SISTEMA PRODUTTIVO LOCALE	1.144,91
	1	4	AZIONI MIGLIORAMENTO CAPACITA' ORGANIZZATIVA COMUNITÀ LOCALI	170.43
	2	1	COOPERAZIONE	948.25
			P.I.C. LEADER + EMILIA-ROMAGNA Totale	**3.725,84**
P.I.C. LEADER+P.A. TRENTO	1	2	AGRITURISMO/TURISMO RURALE	557.60
	1	4	FORMAZIONE	0.00
	2	1	COOPERAZIONE INTERTERRITORIALE/TRANSNAZIONALE	443,99
			P.I.C. LEADER + Provincia Autonoma TRENTO Totale	**1.001,59**
P.I.C. LEADER+P.A. BOLZANO	1	3	TURISMO RURALE	1.647,86
	1	4	PICCOLE INFRASTRUTTURE TURISTICHE	1.938,89
			P.I.C. LEADER + Provincia Autonoma BOLZANO Totale	**3.586,76**
DOCUP TOSCANA	2	2.1	INFRASTRUTTURE PER TURISMO E COMMERCIO	27.970.48
	3	3.8	PARCHI, AREE PROTETTE E BIODIVERSITA'	4.212,78
			DOCUP TOSCANA Totale	**32.183,26**
DOCUP ABRUZZO	3	2	VALORIZZAZIONE E PROMOZIONE PATRIMONIO PAESAGGISTICO E AMBIENTALE	8.016.27
	3	3	SOSTEGNO SVILUPPO IMPRENDITORIALITA'	6.729,59
			DOCUP ABRUZZO Totale	**14.745,85**
DOCUP P.A. Trento	1	2	TURISMO IN AMBIENTE RURALE MONTANO	1.803,51
			DOCUP Provincia Autonoma TRENTO Totale	**1.803,51**
DOCUP P.A. BOLZANO	1	1	PATRIMONIO PAESAGGISTICO, NATURALE, CULTURALE	779,10
	1	2	VALORIZZAZIONE/RISANAMENTO SISTEMA RIFUGI ALPINI	2.406,45
	3	4	PROMOZIONE TURISTICA INTEGRALE TERRITORIO	516.77
			DOCUP Provincia Autonoma. BOLZANO Totale	**3.702,32**

DESCRIZIONE INTERVENTO	CODICE ASSE SOTTOPROGRAMMA	CODICE MISURA	DESCRIZIONE MISURA	PAGAMENTO NETTO TOTALE BEN. FIN.
DOCUP VENETO	01	1.1	AIUTI AGLI INVESTIMENTI DELLE PMI	672.01
	03	3.1	RICETTIVITA' E STRUTTURE DI SUPPORTO AL TURISMO	7.627,81
	03	3.2	DIVERSIFICAZIONE DELL'OFFERTA TURISTICA	37.852.93
			DOCUP VENETO Totale	**46.152,74**
DOCUP LIGURIA	1	1	SOSTEGNO SVILUPPO IMPRENDITORIALE	1.199,99
	1	2	AIUTI AGLI INVESTIMENTI PRODUTTIVI	5.696,24
	3	3	POTENZIAMENTO E QUALIFICAZIONE OFFERTA TURISTICA	2.122,77
	3	7	ANIMAZIONE ECONOMICA E TECNOLOGICA	794,27
			DOCUP LIGURIA Totale	**9.813,27**
DOCUP REGIONE PIEMONTE	1	1.1	VALORIZZAZIONE IMMAGINE REGIONALE E PROMOZIONE	7.114,79
	2	2.5	INTERVENTI TURISTICI CULTURALI SISTEMA	15.413.65
	3	3.1	VALORIZZAZIONE PROGRAMMAZIONE INTEGRATA D'AREA	6.886,76
	3	3.4	INIZIATIVE MULTIASSIALI DI SUPPORTO A.E.	606,62
	4	4.1	INTERVENTI DI INCLUSIONE SOCIALE	5,70
			DOCUP REGIONE PIEMONTE Totale	**30.027,51**
DOCUP VALLE D'AOSTA	01	4	SOSTEGNO TRANSITORIO	517,08
			DOCUP VALLE D'AOSTA Totale	**517,08**
DOCUP LAZIO	3	3.2	VALORIZZAZIONE AREE TURISTICHE CULTURALI AMBIENTALI	21.458,21
	3	3.3	QUALIFICAZIONE VALORIZZAZIONE SISTEMI PARCO	17.527,60
	4	4.1	AIUTI ALLE PMI	488.45
			DOCUP LAZIO Totale	**39.474,27**
DOCUP UMBRIA	3	2	VALORIZZAZIONE RISORSE NATURALI CULTURALI	7.582,48
	3	4	PROMOZIONE TURISTICA SISTEMI CULTURALI AMBIENTALI	3.168,57
			DOCUP UMBRIA Totale	**10.751,06**
DOCUP MARCHE	2	2.3	SOST. SISTEMA AREE PROTETTE E CEA	4.857,19
	2	2.7	RINNOVAMENTO E MIGLIORAMENTO VILLAGGI RURALI	3.411,45
	3	3.1	PROMOZIONE TURISTICA VALORIZZAZIONE PATRIMONIO RICETTIVO	18.750,11
			DOCUP MARCHE Totale	**27.018,76**
DOCUP EMILIA-ROMAGNA	1	3	RIQUALIFICAZIONE SVILUPPO IMPRESE TURISTICHE COMMERCIALI	5.478,32
	2	1	RAFFORZAMENTO COMPETITIVO AREA ORIENTALE	1.162.21
	2	2	VALORIZZAZIONE RISORSA MONTAGNA	14.369.07
			DOCUP EMILIA-ROMAGNA Totale	**21.009,61**
DOCUP FRIULI VENEZIA GIULIA	2	2.1	AIUTI AGLI INVESTIMENTI DELLE IMPRESE	8.489.96
	2	2.5	START UP DI NUOVE IMPRESE	26,02
	2	2.7	PARI OPPORTUNITA'	141,51
	3	3.1	TUTELA RISORSE NATURALI E AMBIENTALI	6.802.12
	4	4.2	SOSTEGNO AL PRESIDIO SOCIOECONOMICO	200.00
	4	4.3	SVILUPPO SETTORE TURISTICO ALTA MONTAGNA	14.441.74
			DOCUP FRIULI VENEZIA GIULIA Totale	**30.101,35**
DOCUP LOMBARDIA	1	1.3	INCENTIVI AMMODERNAMENTO E RIQUALIFICAZIONE AZIENDE RICETTIVE	15.101,07
	1	1.6	INCENTIVI VALORIZZAZIONE PROMOZIONE TURISTICA	1.064,95
	3	3.1	VALORIZZAZIONE E FRUIBILITA' AREE PROTETTE	3.819,52
			DOCUP LOMBARDIA Totale	**19.985,54**
P.I.C. LEADER+VENETO	01	1.4	PMI, ARTIGIANATO, TURISMO RURALE	2.928,26
	02	2.1	COOPERAZIONE INFRATERRITORIALE	406,43
			P.I.C. LEADER + VENETO Totale	**3.334,69**
P.I.C. LEADER+VALLE	01	1	VALORIZZAZIONE SISTEMI ECONOMICI RURALI	96,95

DESCRIZIONE INTERVENTO	CODICE ASSE SOTTOPROGRAMMA	CODICE MISURA	DESCRIZIONE MISURA	PAGAMENTO NETTO TOTALE BEN. FIN.
D'AOSTA	01	2	RAFFORZAMENTO FAMIIGLIA RURALE	123,43
	01	3	VALORIZZAZIONE ECOSOSTENIBILE	287,93
	02	1	COOPERAZIONE INTERTERRITORIALE E TRANSNAZIONALE	189.03
			P.I.C. LEADER + VALLE D'AOSTA Totale	**697,34**
P.I.C. LEADER+CAMPANIA	1	3	VALORIZZIONE DELLE PRODUZIONI	54,21
	1	4	VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE NATURALI E CULTURALI	1.838,56
	2	1	COOPERAZIONE INTER-TERRITORIALE	115,16
	2	2	COOPERAZIONE TRANSNAZIONALE	1.625,78
			P.I.C. LEADER + CAMPANIA Totale	**3.633,70**
P.I.C. LEADER+ABRUZZO	1	1.1	VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO E DEI PRODOTTI LOCALI	257,26
	1	1.2	UTILIZZAZIONE DI NUOVI KNOW-HOW E NUOVE TECNOLOGIE E POTENZIAMENTO DEI SERVIZI A SOSTEGNO DEL SISTEMA PRODUTTIVO LOCALE	139,68
	1	1.3	VALORIZZAZIONE E DIFESA DELLE RISORSE NATURALI E CULTURALI E MIGLIORAMENTO DELLE QUALITA' DELLA VITA NELLE ZONE RURALI	83,90
	2	2.1	SOSTEGNO ALLA COOPERAZIONE INTERREGIONALE	825,16
	2	2.2	SOSTEGNO ALLA COOPERAZIONE TRANSNAZIONALE	636,64
			P.I.C. LEADER + ABRUZZO Totale	**1.942,64**
P.I.C. LEADER+MOLISE	1	2	INNOVAZIONE E QUALIFICAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO LOCALE	370,61
			P.I.C. LEADER + MOLISE Totale	**370,61**
P.I.C. LEADER+SICILIA	1	1	AUMENTO DELLA COMPETITIVITA' SOCIALE	154,50
	1	2	AUMENTO DELLA COMPETITIVITA` AMBIENTE/CULTURA	1.163,87
	1	3	AUMENTO DELLA COMPETITIVITA` ECONOMICA	331,14
	2	1	REALIZZAZIONE AZIONI COMUNI INTRATERRITORIALI	550,55
	2	2	REALIZZAZIONE AZIONI COMUNI TRANSNAZIONALI	107,08
			P.I.C. LEADER + SICILIA Totale	**2.307,14**
P.I.C. CARRARA	2	1	INIZIATIVE PROMOZIONE TURISTICA CULTURALE	692.93
			P.I.C. CARRARA Totale	**692,93**
P.I.C. CROTONE	2	2.3	TURISMI OSSERVATORIO	165,97
	2	2.5	TURISMI FORMAZIONE OPERATORI	2.28
			P.I.C. CROTONE Totale	**168,25**
P.I.C. GENOVA	2	2.2	AGGREGAZIONE SOCIALE	1.256,71
			P.I.C. GENOVA Totale	**1.256,71**
P.I.C. MOLA DI BARI	2	2.3	INCENTIVI PER PICCOLA RICETTIVITA`	532,59
	2	2.4	PROMOZIONE SERVIZI TURISTICI	433,50
			P.I.C. MOLA DI BARI Totale	**966,09**
P.I.C. LEADER+LAZIO	1	1.1	AUMENTO DELLA COMPETITIVITA` SOCIALE	7,58
	1	1.3	AUMENTO COMPETITIVITA` ECONOMICA	280,35
			P.I.C. LEADER + LAZIO Totale	**287,93**
P.I.C. LEADER+LIGURIA	1	1	NUOVE TECNOLOGIE E FORME DI COMMERCIO	130.00
	1	3	MIGLIORAMENTO FRUIBILITA` RISORSE CULTURALI. NATURALISTICHE. PAESAGGISTICHE	607,86
	1	4	SVILUPPO TURISMO PER SVILUPPO TERRITORIO	1.779,09
			P.I.C. LEADER + LIGURIA Totale	2.516,95
P.I.C. LEADER+TOSCANA	1	1	AIUTI SISTEMI PRODUTTUTTIVI MONDO RURALE	238.99
	2	1	SOSTEGNO FORME COOPERAZIONE INTERREGIONALE E TRASNAZIONALE	64,81
			P.I.C. LEADER + TOSCANA Totale	**303,80**
Totale complessivo				**1.217.286,51**

Fonte: dati IGRUE 21 maggio 2009Fonte: dati IGRUE al 27 marzo 2009

4. Considerazioni conclusive

Le conclusioni che possono essere rimesse al Parlamento relative alla politica del turismo non subiscono significative variazioni rispetto a quelle già rassegnate in occasione della precedente Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2007 ed a quelle dell'indagine conoscitiva parlamentare del febbraio 2008, atteso che l'anno trascorso non si segnala per particolari innovazioni legislative od organizzative, tali da aver determinato una svolta nella gestione di tale politica pubblica.

L'autonomia attribuita ad una apposita struttura ministeriale di coordinamento potrà nel futuro, se accompagnata all'acquisizione di un ruolo di indirizzo generale della politica pubblica "Turismo" nell'interesse della Repubblica intera, rappresentare un elemento centrale nel tentativo di recupero di competitività del sistema nel suo intero.

Peraltro, va considerato che l'anno 2008, si è caratterizzato, attesa la nota crisi dei mercati finanziari, per una riduzione complessiva del valore dei risparmi, dovuta alla perdita di valore dei titoli azionari detenuti nei portafogli dei risparmiatori e per l'avvio di una fase economica di recessione, con conseguente compressione dei consumi secondari, tra i quali sono certamente da annoverarsi quelli relativi all'acquisto di servizi turistici. Tale fase di recessione dovrebbe proseguire lungo l'intero corso del 2009, per come emerge dalle più recenti stime delle organizzazioni economiche internazionali ed europee e dalle previsioni dell'ISTAT, sì da rendere problematici e difficili gli eventuali sforzi che il Governo nazionale volesse intraprendere a consolidamento e rilancio del settore turistico.

Secondo il *World Tourism Organization* (UNWTO/OMT) gli arrivi turistici internazionali sono diminuiti dell'8 per cento fra gennaio e febbraio del 2009, con la sola eccezione dell'Africa e dell'America centrale e del Sudamerica, coinvolgendo, in particolare l'Europa del Nord, del Sud e mediterranea, l'Asia Nord-Est, l'Asia del Sud ed il Medio Oriente; complessivamente, secondo l'organizzazione, il turismo internazionale dovrebbe diminuire fra il 2 ed il 3 per cento nel 2009.

Ciononostante ed in vista dell'avvio di una fase di ripresa per gli anni a venire, sarebbe di grande utilità l'avvio da parte del Ministro, di politiche di concertazione degli interventi pubblici con le Regioni, sì da massimizzare il rapporto costi/benefici dei diversi livelli di spesa pubblica del settore (spesa comunitaria, nazionale, regionale e, per alcuni versi, locale). Tali politiche potrebbero prendere avvio già nell'immediato, garantendo un'ottimale allocazione degli investimenti pubblici a valere sul POR 2007-2013, il cui avvio, peraltro, stenta a decollare a causa anche di ritardi accumulati dalle Regioni nell'approntare i documenti di programmazione da sottoporre alla Commissione europea.

Anche sotto questo profilo emerge un potenziale ruolo del Ministro, di collaborazione tecnico-scientifica con le Regioni e gli Enti locali nell'approntare le linee di programmazione degli investimenti pubblici e pubblico-privati nel settore turistico, sì da allocare efficientemente gli investimenti sull'intero territorio nazionale, pur garantendo alle Regioni i propri margini di autonomia programmatoria e decisionale, costituzionalmente riconosciuti. Tale ruolo appare centrale con riferimento ad alcuni ritardi accumulatisi nelle regioni meridionali, la cui vocazione turistica appare, per converso, centrale.

Come si è mostrato nel precedente paragrafo l'allocazione della spesa pubblica è inequivocabilmente incentrata sul livello regionale e ciò impone una rivalutazione della fase di concertazione delle decisioni strategiche e di rilievo nazionale tra le Regioni e lo Stato, laddove volesse effettivamente individuarsi nel sistema turistico uno degli strumenti di recupero di

competitività del sistema economico nazionale.

Ancora una volta la sede più appropriata di affermazione di un ruolo nuovo, quanto proficuo ai fini dell'efficienza ed efficacia della spesa pubblica, pare il sistema delle conferenze Stato-Regioni e Stato–Regioni-Autonomie locali, cui il Ministro potrebbe dare nuovo slancio ed impulso.

Allegato 1

Delibere CIPE in materia di turismo (aggiornamento 2008)

(valori assoluti

N.	OGGETTO	Totale investimenti ammessi	A carico dello Stato	A carico della Regione	Somma residua
15	Contratto di programma tra il Ministero delle attività produttive (ora Ministero delllo sviluppo economico) e la società Mediterraneo Villages S.p.A. - Aggiornamento - Aggiornamento del contratto di programma tra il Ministero dello sviluppo economico e la società Mediterraneo Villages S.p.A., per la realizzazione di strutture turistico-ricettive in Sicilia, nelle Province di Trapani e di Ragusa, aree ricadenti nell'Obiettivo 1, coperte dalla deroga dell'art. 87.3.a) del Trattato C.E. - L'onere a carico della finanza pubblica per la concessione delle agevolazioni finanziarie è determinato in 31.379.872 euro, di cui 21.965.910 a carico dello Stato e 9.413.962 a carico della Regione siciliana.	**104.728.000**	21.965.910	9.413.962	73.348.128
39	Contratto di programma tra il Ministero del bilancio e della programmazione economica e la nuova concordia S.r.l. – Aggiornamento - il contratto aggiornato prevede investimenti nell'area di Castellaneta Marina (TA), area ricompresa nell'Obiettivo 1, coperta dalla deroga dell'art. 87.3.a) del Trattato CE per un importo pari a 261.938.890 euro. L'onere aggiornato a carico della finanza pubblica è pari a 129.339.555 euro, interamente a carico dello Stato.	**261.938.890**	129.339.555	0	132.599.335
41	Contratto di programma tra il Ministero delle attività produttive (ora Ministero dello sviluppo economico) e la società consortile Tuscania S.r.l.. – Aggiornamento. - Aggiornamento del contratto di programma di cui alle premesse, presentato dalla società consortile Tuscania S.r.l. che prevede investimenti nella Regione Toscana per complessivi 168.605.993,53 euro, da realizzarsi da parte delle aziende consorziate. L'onere aggiornato a carico della finanza pubblica è pari a 48.626.108,02 euro, di cui 47.910.157,46 a carico dello Stato e i restanti 715.950,56 a carico della Regione Toscana.	**168.605.993**	47.910.157	715.950	119.979.885
43	Contratto di programma tra il Ministero delle attività produttive (ora Ministero dello sviluppo economico) e il consorzio conflaj s.c.a r.l. (consorzio florovivaistico agroambientale dello jonio) – Aggiornamento. Aggiornamento del contratto di programma di cui alle premesse, presentato dal Consorzio Conflaj S.c.a r.l. Il contratto aggiornato prevede investimenti nei comuni di Giarre (CT), Riposto (CT) e Lentini (SR), aree ricomprese nell'Obiettivo 1, coperte dalla deroga dell'art. 87.3.a) del Trattato CE per un importo complessivo pari a 53.452.900 euro. Le agevolazioni, a titolo di contributo in conto capitale, ammontano complessivamente a 19.128.920 euro, di cui 13.390.244 a carico dello Stato e 5.738.676 a carico della Regione siciliana.	**53.452.900**	13.390.244	5.738.676	34.323.980
44	Contratto di programma tra il Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica (ora Ministero dello sviluppo economico) e il Consorzio Turistico Trapanese s.c. a r.l. – Revoca. E' revocata l'assegnazione della somma di 51.296.769,64 euro (di cui 35.907.738,75 a carico dello Stato e 15.389.030,89 a carico della Regione siciliana) disposta con la citata delibera n. 84/2001, successivamente aggiornata con delibere n. 94/2004 e n. 30/2005, finalizzata alla concessione delle agevolazioni finanziarie di pari importo a favore del contratto di programma tra il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (ora Ministero dello sviluppo economico) e il Consorzio Turistico Trapanese s.c. a r.l. (*)				

N.	OGGETTO	Totale investimenti ammessi	A carico dello Stato	A carico della Regione	Somma residua
57	Contratto di programma tra il Ministero delle attività produttive (ora Ministero dello sviluppo economico) e la società Italia Turismo S.p.A. (già Sviluppo Italia Turismo S.p.A.). Aggiornamento del contratto di programma tra il Ministero dello sviluppo economico e la società Italia Turismo S.p.A., per la realizzazione di poli turistici integrati nelle Regioni Calabria (Simeri Crichi-CZ, Sibari-CS), Puglia (Otranto-LE, Santa Cesarea LE), e Sicilia (Sciacca-AG), aree Obiettivo 1, coperte dalla deroga dell'art. 87.3.a) del Trattato CE Gli investimenti ammessi sono pari a 216.227.000 euro e prevedono n. 9 iniziative imprenditoriali, come specificato nell'allegata tabella 1, che fa parte integrante della presente delibera. L'onere massimo a carico della finanza pubblica per la concessione delle agevolazioni finanziarie, illustrate nella citata tabella 1, è determinato in 81.739.800 euro, di cui 41.378.426 a carico dello Stato, 20.106.641 a carico della Regione Calabria, 13.893.110 a carico della Regione Puglia e 6.361.623 euro a carico della Regione siciliana.	**216.227.000**	41.378.426	40.361.374	134.487.200
	TOT.ALE	**343.460.853**	**85.532.197**	**58.261.562**	**199.667.094**

(*) Revoca successivamente annullata con delibera n. 6 del 2009.

PAGINA BIANCA

TOMO II

Politiche in campo sociale

PAGINA BIANCA

Tutela della salute

1. Considerazioni generali
2. La spesa sanitaria: la traduzione normativa degli obiettivi programmatici: *2.1 La programmazione 2008-2011; 2.2. La spesa sanitaria nella manovra di finanza pubblica per il 2008; 2.3. I provvedimenti assunti in corso d'anno.*
3. I risultati: *3.1. Una premessa; 3.2. I risultati economici complessivi: il conto consolidato della sanità; 3.3. I risultati regionali; 3.4. I risultati regionali. I Tavoli di monitoraggio:* 3.4.1 Il monitoraggio 2008: le Regioni non impegnate nei Piani di rientro; 3.4.2. Il monitoraggio 2008: le Regioni con Piani di rientro; 3.4.3. Le istruttorie per la definizione di nuovi Piani di rientro; 3.4.4. Le difficoltà dei Piani di rientro; *3.5. Il ruolo dell'Amministrazione centrale nella politica sanitaria:* 3.5.1. La riclassificazione del bilancio dello Stato: la tutela della salute. La lettura per missioni e programmi; 3.5.2. La prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana; 3.5.3. Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria; 3.5.4. Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza; 3.5.5. Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano; 3.5.6. Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario; *3.6. Gli investimenti in sanità.*

1. Considerazioni generali

Il 2008 si è chiuso con un risultato del settore sanitario in linea con gli obiettivi fissati nel quadro programmatico contenuti nella Relazione previsionale e programmatica, riconfermati nel corso dell'esercizio. La crisi e la riduzione del tasso di crescita dell'economia hanno portato, tuttavia, ad una aumento del peso del settore; una crescita che si fa certamente più importante nel 2009 quando la quota del prodotto interno lordo destinata al comparto supera il 7,4 per cento.

Se possibile, il nuovo quadro macroeconomico rende ancora più evidente, quindi, la necessità di procedere ad un serrato processo di riassorbimento delle inefficienze gestionali e di eliminazione delle inappropriatezze delle prestazioni. Un percorso che ha guidato le scelte assunte dai governi che si sono succeduti nelle ultime legislature.

Si confermano, anche quest'anno, le principali problematiche già evidenziate in passato.

Solo alcune delle Regioni soggette ai Piani di rientro hanno fornito ai Tavoli di monitoraggio elementi promettenti sulla strutturalità dei risultati ottenuti nell'anno. L'aggiustamento da completare è ancora consistente. Si allargano i casi delle Regioni che dimostrano, invece, difficoltà di rilievo ad affrontare le cause profonde degli squilibri fino ad ora evidenziati. Alle Regioni in disavanzo strutturale si aggiunge ora la Calabria.

Proprio oggi che il bisogno si fa più impellente, la gestione dei principali strumenti messi in campo per il riassorbimento dei disavanzi sanitari strutturali, i Piani di rientro, conosce soprattutto, ma non solo, dal lato dei meccanismi automatici di copertura di carattere fiscale, difficoltà inattese. Gli aggravi di imposta richiesti nei casi di disavanzi non coperti rischiano di essere un disincentivo solo teoricamente applicabile: sono passati alcuni mesi dall'avvio della procedura di "diffida" a Campania e Molise senza che alcuna decisione sia stata presa sul tema. Una difficoltà comprensibile legata alla difficile fase congiunturale e ai più limitati spazi per l'esercizio della leva fiscale autonoma

A fronte di una maggiore rigidità del ricorso ad entrate e del venir meno (dal 2010) del Fondo transitorio, il contenimento delle spese inappropriate e di quelle legate a gestioni inefficienti rappresenta quindi sempre più una scelta non surrogabile.

Si rende, quindi, necessario poter disporre di una valutazione dei risultati qualitativi delle politiche "indotte", che solo un adeguato sistema di monitoraggio può assicurare. Il miglioramento del flusso informativo (o la sua stasi) rappresentano indicatori significativi del recupero di controllo della spesa e delle capacità di coniugare ad esse una adeguata qualità del servizio. Tale monitoraggio è, se possibile, reso ancora più urgente dalla ridefinizione dei LEA oggetto di una prossima Intesa Stato-Regioni e dallo stesso avvio del federalismo fiscale in seguito all'approvazione della legge delega n. 42/2009.

Come sottolineato anche lo scorso anno, il metodo di lavoro utilizzato nella gestione dei Piani di rientro e, più in generale, nel monitoraggio dei risultati economici e dei livelli essenziali di assistenza ha innescato un percorso di rigenerazione delle capacità amministrative e programmatorie regionali di tutto rilievo, a cui hanno corrisposto, a livello centrale, l'adozione di metodiche di lavoro che potranno essere un esempio per l'operare cooperativo dei diversi livelli di governo nel nuovo assetto istituzionale. Va, al riguardo, sottolineata la validità del percorso intrapreso sia ai fini del controllo della spesa sanitaria e del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, sia sotto il profilo più generale di riqualificazione dell'azione delle Amministrazioni regionali. Il riavvio del processo di definizione del federalismo fiscale e le scelte operate in termini di strutture di coordinamento dovranno rafforzare, e non indebolire, l'esperienza finora maturata, valorizzando il lavoro di raccordo su cui si sono incontrati i diversi livelli di governo.

E' necessario, poi, aumentare l'insieme degli strumenti su cui contare per un effettivo controllo della spesa e un miglioramento dei risultati gestionali e dei servizi.

In questa direzione sembrano andare le misure introdotte con il DL 112/08 per un potenziamento dei controlli sulle cartelle cliniche e sulle condizioni di esenzione, così come il ritorno di interesse per il redditometro e/o l'ISEE, quali strumenti per una misurazione dei livelli di reddito per un accesso gratuito ai benefici del servizio sanitario. Il completamento dell'operazione tessera sanitaria dovrebbe consentire, poi, di muovere meglio verso una diversa gestione delle compartecipazioni alla spesa e delle esenzioni.

Oltre che nell'attività di coordinamento e affiancamento gestionale, l'amministrazione centrale ha continuato a sviluppare gli interventi di prevenzione e di educazione alla salute. Intervenire su alcuni fenomeni, le cui dimensioni sono dovute anche a cattivi comportamenti dal punto di vista individuale, potrebbe consentire di eliminare veri e propri moltiplicatori di

spesa. L'aver avviato poi, con il "progetto Passi", un adeguato monitoraggio, che consenta di valutare l'efficacia di tali interventi, rappresenta uno sviluppo significativo.

Positivi sono poi gli sviluppi registrati nella costruzione di un sistema informativo su diversi aspetti della gestione. L'implementazione del sistema informatico rappresenta, oltre ad uno strumento indispensabile per il controllo degli andamenti e della spesa, anche la testimonianza del progredire di una cultura gestionale più consapevole e attenta ai fenomeni.

2. La spesa sanitaria: la traduzione normativa degli obiettivi programmatici

2.1. La programmazione 2008-2011

Nel 2008 la programmazione ha avuto due momenti distinti. In base al Dpef 2008-2011 e alla direttiva annuale, ci si proponeva di rafforzare le azioni di riorganizzazione individuate nei precedenti documenti di programmazione per quanto riguarda l'aggiornamento dei LEA, l'attuazione di un sistema di monitoraggio con adeguati indicatori, l'ammodernamento del sistema sanitario, la riorganizzazione e il potenziamento della rete delle cure primarie promuovendo forme evolute di associazionismo tra i medici e di integrazione con l'attività dei distretti sanitari, la riorganizzazione delle rete ospedaliera e la razionalizzazione dei sistemi di acquisto di beni e di servizi.

Più in dettaglio, l'attività svolta doveva:

- garantire l'equità, l'efficienza e la trasparenza del sistema, assicurando i livelli essenziali di assistenza e l'uso appropriato delle risorse;
- assicurare una attività di monitoraggio delle liste di attesa a garanzia dell'effettiva erogazione delle prestazioni secondo criteri di appropriatezza, qualità e sicurezza in campo diagnostico, clinico e terapeutico;
- collaborare con le Regioni al fine di valutare le realtà sanitarie e individuare le buone pratiche per un'offerta sanitaria sempre più adeguata alla domanda (in questo ambito rientra il progetto per la non autosufficienza e per l'assistenza ai malati bisognosi di assistenza continuativa);
- potenziare l'integrazione socio-sanitaria e riorganizzare la medicina territoriale mediante la creazione di una rete di assistenza extraospedaliera (sia ambulatoriale che domiciliare) e la ridefinizione del ruolo delle farmacie;
- promuovere una nuova politica del farmaco orientata alla sostenibilità finanziaria, ma anche al sostegno all'innovazione ed alla ricerca;
- promuovere modelli che valorizzino le competenze ed individuino le responsabilità dei professionisti sanitari;
- proseguire nella realizzazione dell'informatizzazione del sistema sanitario;
- promuovere ed incentivare la messa a regime di un sistema di sorveglianza del rischio clinico;
- incentivare la promozione della ricerca sanitaria scientifica, tecnologica e sui servizi;
- rilanciare gli investimenti, attraverso l'implementazione di un piano di riqualificazione tecnologica e di ammodernamento delle infrastrutture sanitarie;
- adottare misure per la prevenzione delle grandi patologie e di quelle a rilevanza sociale, ed incrementare gli interventi speciali per la diffusione degli *screening* oncologici;

• promuovere campagne di informazione sulle tematiche della prevenzione, della sicurezza alimentare e della promozione di corretti stili di vita;

• potenziare le attività di prevenzione, tutela e contrasto degli incidenti e delle malattie professionali sui luoghi di lavoro;

• sviluppare e potenziare politiche di cooperazione internazionale in campo sociosanitario, con particolare attenzione alla tutela della salute delle popolazioni migranti, e potenziare il sistema di monitoraggio dei flussi di mobilità sanitaria.

Con l'avvio della legislatura, il governo ha confermato gli obiettivi di riassorbimento delle inefficienze gestionali alla base della definizione dei Piani di rientro sottoscritti dalle Regioni con disavanzi strutturali, orientando gli ulteriori interventi su alcuni obiettivi specifici. Questi riguardano:

• la riduzione delle liste di attesa, specie per le malattie cardiovascolari e per quelle oncologiche, che rappresentano rispettivamente la prima e la seconda causa di morte in Italia;

• i livelli essenziali di assistenza (LEA), con una revisione delle prestazioni garantite per recuperare alcune innovazioni urgenti (vaccinazioni HPV, diagnosi e terapie delle malattie rare, protesi per i pazienti gravissimi, in particolare i comunicatori per i pazienti affetti da SLA) e per pervenire alla sottoscrizione dell'aggiornamento del dPCM del 2001[1], nell'ambito delle iniziative connesse alla stipula della nuova Intesa Stato - Regioni (prevista entro il 31 ottobre 2008 in base alla legge di conversione del decreto legge 112/2008);

• la revisione dell'organizzazione della rete dei servizi territoriali. Ci si è proposti di fornire continuità assistenziale, garantire e monitorare l'appropriatezza delle prestazioni diagnostiche e terapeutiche attraverso linee guida nazionali, costituire strutture ponte tra medicina di base e ospedale (ambulatori polispecialistici attivi 24h) che possano garantire una assistenza anche per casi acuti ma trattabili ambulatorialmente, riducendo l'utilizzo inappropriato dei pronto soccorso;

• la struttura di coordinamento. Si è previsto di definire una più robusta cabina di regia con caratteristiche nazionali, da costruire in stretta collaborazione con le Regioni. In questa logica si è inteso ripensare innanzitutto il ruolo della Agenzia per i servizi sanitari regionali, che avrebbe dovuto ricoprire tale compito ma che, con il tempo, si è ritenuto sia diventata esclusivamente strumento di autogoverno delle Regioni. La riorganizzazione è previsto riguardi anche altri soggetti: l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), che deve essere portata, anche attraverso una riallocazione delle risorse, a garantire una tempestiva evasione di tutte le pratiche in essere relative all'adeguamento delle schede informative sull'uso dei farmaci; l'Istituto superiore di sanità, calibrando la missione dell'Istituto e riconducendola alla funzione più tipica;

• lo sviluppo ulteriore delle attività di prevenzione, adottando politiche che, pur mantenendo ferme le libertà individuali, introducano regole volte a disincentivare e scoraggiare stili di vita che si traducono in bisogni sanitari. A tal fine, sono stati indicati cinque obiettivi principali: prevenzione delle malattie croniche, prevenzione degli incidenti nei luoghi di lavoro, di vita e di cura, prevenzione del disturbo mentale, prevenzione del rischio infettivo, salute orale;

• la rivisitazione del rapporto pubblico – privato. Individuando, dal lato dell'offerta, criteri di tariffazione volti a premiare la qualità, preservando nell'erogatore privato quelle caratteristiche che lo rendono più flessibile e in grado di adattarsi ai criteri di efficienza. Si

[1] Il dPCM 29 novembre 2001, poi modificato dai dPCM del 28 novembre 2003 e 5 marzo 2007, è stato emanato dopo un percorso iniziato con l'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, dove per la prima volta vengono individuati i LEA.

vuole poi incoraggiare, anche con l'utilizzo della leva fiscale, la crescita di strumenti della bilateralità tra le parti sociali, in analogia a quanto avvenuto con la previdenza complementare;

• il sostegno del rinnovamento tecnologico e della ricerca anche attraverso la riunione e la razionalizzazione delle risorse gestite dalle diverse amministrazioni (Ministero del "welfare" e Ministero dell'istruzione, università e ricerca), con l'individuazione e l'attivazione di strumenti nuovi per garantire una migliore efficienza.

2.2. La spesa sanitaria nella manovra di finanza pubblica per il 2008

La traduzione normativa degli obiettivi alla base dell'assetto programmatico è stata affidata nella manovra per il 2008 a tre misure di rilievo: una contenuta nel DL 159/2007 convertito dalla legge n. 222/2007 e due nella legge finanziaria. La prima riguarda misure di governo della spesa e di sviluppo del settore farmaceutico; la seconda autorizza, come previsto dagli Accordi sottoscritti con le Regioni che hanno adottato i Piani di rientro, un'anticipazione finanziaria da parte dello Stato per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati, fino al 31 dicembre 2005, dalle aziende sanitarie; la terza, infine, dispone la sospensione per il 2008 dei ticket sulle prestazioni specialistiche.

Le modifiche introdotte al sistema di regolazione della farmaceutica convenzionata dal DL 159/2007 toccano vari aspetti del meccanismo fino ad allora adottato. Si interviene, innanzitutto, sul sistema dei tetti alla spesa regionale: si stabilisce, in particolare, che a decorrere dal 2008 l'onere a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN) per l'assistenza farmaceutica territoriale (che comprende, oltre alla convenzionata, anche la spesa per distribuzione diretta dei farmaci) non debba superare il 14 per cento del finanziamento complessivo ordinario del SSN. Il valore assoluto dell'onere a carico del SSN verrà determinato annualmente dal Ministero della salute (entro il 15 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento), sulla base del riparto (o della proposta di riparto) delle disponibilità finanziarie per il SSN.

Viene altresì potenziato il monitoraggio della spesa[2] e, a decorrere dal 2008, viene introdotto un "nuovo sistema di regolazione della spesa dei farmaci a carico del Servizio sanitario nazionale", con l'attribuzione alle aziende autorizzate all'immissione in commercio di medicinali di uno specifico budget annuale.

Il ripiano dello sforamento della spesa farmaceutica territoriale è ripartito tra aziende farmaceutiche, grossisti e farmacisti, in misura proporzionale alle relative quote di spettanza sui prezzi dei medicinali e tenendo conto dell'incidenza della distribuzione diretta sulla spesa.

Entro il 1° dicembre di ogni anno, l'AIFA dovrà elaborare la stima della spesa farmaceutica territoriale relativa all'anno successivo, distintamente per ciascuna Regione. Le Regioni che, secondo tali stime, superino il limite sono tenute ad adottare misure di contenimento della spesa per un ammontare pari almeno al 30 per cento dell'eccedenza stimata.

Sempre a decorrere dal 2008, la spesa farmaceutica ospedaliera, come rilevata dai modelli CE (Conto Economico) ed al netto della distribuzione diretta, non deve superare il 2,4 per cento del finanziamento complessivo ordinario del Servizio sanitario nazionale (il limite pre-vigente era fissato al 3 per cento per il 2007).

---

[2] Entro 15 giorni dalla fine di ciascun mese e ogni trimestre, le regioni trasmettano all'AIFA, al Ministero della salute ed al Ministero dell'economia e delle finanze i dati della distribuzione diretta (da parte delle farmacie ospedaliere oppure da parte delle farmacie convenzionate per conto delle aziende sanitarie locali), per ogni specialità medicinale, relativi al mese precedente e i dati relativi alla spesa farmaceutica ospedaliera. Una disposizione che è previsto costituisca adempimento ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato.

Si dispone, infine, la nullità dei provvedimenti regionali che escludono, totalmente o parzialmente, la rimborsabilità dei farmaci, se assunti in difformità da quanto deliberato dalla Commissione unica del farmaco[3] o, successivamente all'istituzione dell'AIFA, dalla Commissione consultiva tecnico-scientifica di tale Agenzia, fatte salve eventuali ratifiche adottate dall'AIFA antecedentemente al 1° ottobre 2007.

Con la legge finanziaria per il 2008[4], il Governo non ha ritenuto necessario disporre misure di contenimento aggiuntive, ma si è limitato a prevedere interventi coerenti con il percorso intrapreso con i Piani di rientro e a confermare l'eliminazione dei ticket sulla specialistica.

La finanziaria, infatti, dando attuazione a quanto previsto dagli Accordi, autorizza una anticipazione finanziaria di 9.100 milioni alle Regioni con elevate esposizioni debitorie[5].

L'intervento si è reso necessario perché i livelli di debito accumulato, nonché le condizioni contrattuali sottostanti, erano ritenuti dal Governo tali da impedire ogni azione di risanamento strutturale. All'interno del limite indicato, l'importo dell'anticipazione per ciascuna Regione è determinato in base ai procedimenti inseriti nei singoli Piani, al netto delle risorse già erogate a titolo di ripiano dei disavanzi. Le Regioni devono restituire l'anticipazione entro un periodo non superiore a trenta anni e individuare una copertura derivante da specifiche entrate certe e vincolate, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 796, lettera c) della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007). L'erogazione da parte dello Stato è condizionata, infine, al riaccertamento definitivo e completo del debito ed alla sottoscrizione, tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la singola Regione, di un contratto che specifichi gli obblighi di restituzione. Le Regioni provvedono all'immediata estinzione dei debiti per l'importo corrispondente alle anticipazioni percepite[6].

Infine, la legge finanziaria[7] dispone per il 2008 l'abolizione della quota di partecipazione alle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati[8]. Per tale finalità il livello del finanziamento del SSN cui concorre lo Stato è incrementato per l'anno 2008 per un importo pari alle minori entrate (834 milioni di euro).

2.3. I provvedimenti assunti in corso d'anno

Le prime modifiche al quadro definito per il 2008 e gli anni successivi sono state disposte con il decreto legge 248/2007 convertito dalla legge 31/2008. Il decreto ha previsto la possibilità di individuare misure di copertura di bilancio evitando un automatico aumento delle aliquote fiscali in caso di mancato conseguimento degli obiettivi posti con i Piani di rientro,

---

[3] Ai sensi del comma 1 del citato articolo 6 del decreto-legge n. 347 del 2001.

[4] Legge 244/2007.

[5] Articolo 2, commi 46-49. La misura incide interamente sul saldo netto da finanziare e limitatamente sul debito e fabbisogno (circa 3.150 milioni di euro), con riferimento alle partite non corrispondenti ad operazioni finanziarie (per le quali si ha, invece, un effetto sostitutivo tra il debito delle regioni e quello dello Stato), bensì a debiti verso i fornitori, mentre ha effetto nullo sull'indebitamento netto.

[6] Le Regioni interessate si sono inoltre obbligate, nell'ambito dei Piani, a potenziare i procedimenti amministrativi e contabili e a certificare i debiti pregressi con il supporto di un *advisor* contabile, e ristrutturare i debiti con il supporto di un *advisor* finanziario. Tale attività viene svolta con l'affiancamento dei Ministeri della salute e dell'economia, con obbligo di preventiva approvazione di tutti gli atti regionali di spesa e programmazione sanitaria.

[7] Articolo 2, commi 376-378.

[8] L'articolo 1, comma 796, lettera p), della legge n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007) aveva introdotto, a decorrere dal 1° gennaio, per i cittadini non esenti, il pagamento di una quota fissa di 10 euro per ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale. L'articolo 6-*quater* del decreto legge n. 300/2006 aveva modificato la disposizione limitandone la vigenza al 31 marzo 2007 e consentendo alle regioni, per le sole prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, di assumere provvedimenti alternativi all'applicazione della quota fissa equivalenti sotto il profilo dell'equilibrio economico-finanziario. Il successivo decreto legge n. 23/2007 (articolo 1-*bis*) ha disposto, per l'anno 2007, l'abolizione di detta quota fissa a partire dal 20 maggio 2007.

attenuando pertanto la stringenza dei meccanismi previsti a presidio dei riequilibri. Ha, inoltre, autorizzato una spesa di 250 milioni per la definizione dei crediti pregressi vantati nei confronti dell'azienda universitaria Umberto I.

Il DL 112/2008 convertito dalla legge n. 133/2008, in avvio della nuova legislatura, è intervenuto sul quadro normativo che regola il settore sanitario. In termini di programmazione delle risorse per la spesa sanitaria il provvedimento ha confermato in 102.683 milioni il livello di finanziamento del Sistema sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato per il 2009 e lo ha ridotto di 2.000 milioni nel 2010 e di 3.000 milioni nel 2011 (determinandoli in misura pari, rispettivamente, a 103.945 milioni e 106.265 milioni). Per il 2010 e 2011, ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo rispetto al livello del 2009, si prevede la sottoscrizione, entro il 31 ottobre 2008, di un Intesa Stato-Regioni.[9]

Il finanziamento a carico dello Stato è incrementato di ulteriori 184 milioni per il 2009 e 69 milioni a decorrere dal 2010 per il rinnovo dei contratti relativi al biennio 2006-2007 del personale convenzionato con il SSN, nonché per l'attuazione del progetto Tessera sanitaria e per il collegamento telematico in rete dei medici e la ricetta elettronica.

Un ulteriore incremento di 400 milioni annui nel triennio 2009-2011 è disposto dall'art. 61, comma 20, a parziale copertura degli oneri relativi all'abolizione dei *ticket* sulle prestazioni specialistiche[10].

Tra le altre misure a copertura dei ticket poste a carico delle regioni, è prevista una riduzione del 20 per cento dei trattamenti economici spettanti ai direttori generali, sanitari e amministrativi delle aziende sanitarie.

E' modificato, infine, l'art. 4, comma 2, del DL 159/2007, relativo alla procedura di commissariamento nelle Regioni che hanno sottoscritto i Piani di rientro eliminando l'incompatibilità con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione medesima. Tale disposizione è stata successivamente modificata dal DL 154/2008 che ha previsto la possibilità di affiancare al commissario uno o più sub-commissari per la predisposizione dei necessari provvedimenti.

La manovra sconta che, a fronte di minori risorse statali, le regioni, per garantire l'equilibrio di bilancio nel settore, dovranno adottare misure di contenimento della spesa, ovvero coperture con risorse di bilancio extrasanitarie. Il quadro programmatico contenuto nel Dpef 2009 (presentato contestualmente al DL 112) non indica, tuttavia, una corrispondente riduzione della spesa programmatica rispetto al tendenziale, bensì valori più elevati per

---

[9] Ad integrazione e modifica dei precedenti accordi, l'Intesa deve prevedere una riduzione dello *standard* dei posti letto; l'impegno delle Regioni alla riduzione delle spese di personale degli enti del SSN, anche attraverso misure di riduzione stabile della consistenza organica del personale in servizio e il ridimensionamento dei fondi della contrattazione integrativa; l'impegno, nel caso si profili uno squilibrio di bilancio del settore sanitario, ad attivare anche forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini, ivi compresi i cittadini a qualsiasi titolo esenti ai sensi della vigente normativa (si prevede altresì l'attivazione automatica in corso d'anno in caso di superamento di soglie predefinite di scostamento dall'andamento programmatico). Qualora non venga sottoscritta l'Intesa, la fissazione degli standard necessari per promuovere il passaggio dal ricovero ospedaliero ordinario al ricovero diurno e dal ricovero diurno all'assistenza in regime ambulatoriale viene adottata con decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni.
Viene poi disposta la modifica, a decorrere dall'anno 2009, delle modalità di ammissione al finanziamento dei progetti regionali diretti al perseguimento di obiettivi di carattere prioritario indicati nel Piano sanitario nazionale. Il Ministero dell'economia e delle finanze, provvede ad erogare, a titolo di acconto, il 70 per cento dell'importo complessivo annuo spettante a ciascuna Regione, mentre l'erogazione del restante 30 per cento è subordinata all'approvazione da parte della Conferenza permanente Stato - Regioni, su proposta del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, dei progetti presentati dalle Regioni.

[10] Il nuovo livello di finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato è, pertanto, rideterminato come segue: 103.267 milioni di euro per il 2009, 104.414 per il 2010 e 106.734 per il 2011.

ciascun anno del triennio di previsione: essi evidenziano una maggiore spesa di 1,1 miliardi nel 2009 e un risparmio di soli 971 milioni nel 2010 e 1.971 milioni nel 2011.

La spesa sanitaria nel conto della P.A.

(in milioni)

	TENDENZIALE			PROGRAMMATICO			DIFFERENZA (PROGR-TEND)		
	2009	**2010**	**2011**	**2009**	**2010**	**2011**	**2009**	**2010**	**2011**
Milioni di euro	111.592	116.007	120.656	112.736	115.036	118.685	1.144	-971	-1.971
%PIL	6,82	6,87	6,93	6,89	6,81	6,81			
var % annua	0,87	3,96	4,01	1,91	2,04	3,17			
per memoria var PIL nominale	*3,0*	*3,2*	*3,1*	*3,0*	*3,2*	*3,1*			

Fonte: Dpef 2009-2013

Il provvedimento interviene, inoltre, in materia tariffaria e sugli strumenti di programmazione regionale[11].

Viene, inoltre, previsto il potenziamento dei procedimenti di verifica delle esenzioni, in base al reddito, dalla partecipazione alla spesa sanitaria per le prestazioni di specialistica ambulatoriale a carico del SSN e la possibilità per le Regioni che hanno sottoscritto Piani di rientro di utilizzare una quota delle risorse destinate ad interventi di edilizia sanitaria per la realizzazione di interventi diretti a garantire la disponibilità di dati economici, gestionali e produttivi delle strutture sanitarie operanti a livello locale, ai fini della corretta attività di programmazione e controllo regionale ed aziendale[12].

A sostegno del miglioramento gestionale viene poi previsto l'incremento del controllo analitico annuo da parte delle Regioni delle cartelle cliniche e delle corrispondenti schede di dimissione di ciascun soggetto erogatore, secondo criteri di campionamento rigorosamente casuali. Con riferimento alle prestazioni ad alto rischio di inappropriatezza, i controlli sono estesi alla totalità delle cartelle cliniche.

Il DL 154/2008, convertito dalla legge n. 189/2008, oltre a modificare le disposizioni di cui al DL 159/2007 sul commissariamento delle Regioni che hanno sottoscritto i Piani di

---

[11] Con riferimento alla revisione del sistema tariffario, si prevede che con decreto siano identificati i sistemi di classificazione che definiscono l'unità di prestazione o di servizio da remunerare e determinare le tariffe massime da corrispondere alle strutture accreditate, in base ai costi standard di produzione e di quote standard di costi generali, calcolati su un campione rappresentativo di strutture accreditate, preventivamente selezionate secondo criteri di efficienza, appropriatezza e qualità della assistenza. Lo stesso decreto stabilisce i criteri generali in base ai quali le Regioni, adottano il proprio sistema tariffario, articolando tali tariffe per classi di strutture secondo le loro caratteristiche organizzative e di attività.

Per quanto concerne gli strumenti di programmazione regionale, si prevede l'esercizio delle attività e delle funzioni assistenziali delle strutture equiparate, con oneri a carico del SSN, esclusivamente nei limiti di quanto stabilito negli specifici accordi di accreditamento, l'obbligo per le singole strutture sanitarie accreditate di conseguire la soglia minima di efficienza, compatibilmente con le risorse regionali disponibili, l'inclusione delle aziende ospedaliere universitarie tra i soggetti pubblici con i quali le Regioni stipulano accordi contrattuali per l'esercizio delle funzioni sanitarie e assistenziali per conto del SSN; la possibilità per le regioni di individuare, nei contratti, prestazioni o gruppi di prestazioni per i quali è necessaria la preventiva autorizzazione da parte della ASL alla fruizione presso le strutture o i professionisti accreditati, il finanziamento a prestazione in base ai tetti di spesa e ai volumi di attività predeterminati annualmente dalla programmazione regionale, nel rispetto dei vincoli di bilancio, sulla base di accordi tra le regioni e le fondazioni IRCCS e gli IRCCS pubblici, nonché di contratti tra le regioni e gli IRCCS privati e gli enti e gli istituti privati; la sospensione dell'accreditamento istituzionale nel caso di mancata stipula dei predetti accordi e contratti.

[12] La norma rinvia ad un successivo decreto ministeriale l'individuazione delle modalità con le quali l'Agenzia delle entrate mette a disposizione del SSN, attraverso il Sistema Tessera Sanitaria, le informazioni utili per consentire la verifica della sussistenza del diritto all'esenzione per reddito. Nel caso di autocertificazione della sussistenza del diritto all'esenzione del reddito l'Azienda sanitaria è tenuta a verificare le informazioni rese dagli assistiti in contrasto con i dati acquisiti dal SSN e, in caso di accertata dichiarazione mendace, è previsto il recupero delle somme dovute dall'assistito, pena la sua esclusione dalla successiva prescrivibilità di ulteriori prestazioni di specialistica ambulatoriale a carico del SSN.

rientro, prevede, in favore delle regioni che hanno sottoscritto tali accordi e nelle quali è stato nominato il commissario *ad acta*, nei casi in cui si manifesti una situazione di emergenza finanziaria tale da compromettere gli impegni finanziari assunti, che possa essere autorizzata l'erogazione, in tutto o in parte, del maggior finanziamento condizionato alla verifica positiva degli adempimenti. L'erogazione è subordinata all'adozione da parte del commissario di provvedimenti significativi in termini di effettiva e strutturale correzione del trend della spesa, da verificarsi da parte del Tavolo di verifica e del Comitato LEA. Tale disposizione è stata estesa, dall'art. 6-*bis* nella legge 2/2009 in sede di conversione del DL 185/2008, alle regioni che hanno sottoscritto i Piani, ma nelle quali non è stato nominato un commissario *ad acta*, e anche in assenza di una situazione di emergenza finanziaria. L'erogazione è subordinata alla copertura del disavanzo sanitario residuo con risorse di bilancio idonee e congrue.

Ad integrazione delle risorse previste dal DL 112/2008 per la copertura degli oneri derivanti dall'abolizione del *ticket* sulla specialistica il provvedimento prevede, per il solo anno 2009, un incremento di 434 milioni di euro del livello del finanziamento del SSN, al quale concorre lo Stato, rinviando quindi al 2010 l'operatività delle disposizioni a carico delle Regioni previste a copertura.

Viene, infine, rinviato dal 31 gennaio 2009 al 31 dicembre 2012 il completamento degli interventi di ristrutturazione edilizia diretti a garantire la disponibilità dei locali destinati all'attività libero-professionale intramuraria[13]. Parallelamente è prorogata dal 31 gennaio 2009 al 31 gennaio 2010, in deroga a quanto disposto dal comma 2 dell'articolo 22-*bis* del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, l'utilizzazione straordinaria del proprio studio professionale per l'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria (cosiddetta *intramoenia* allargata), previa autorizzazione aziendale.

Con l'articolo 6 *bis* del DL 185/2008, oltre alla disposizione già citata sull'erogazione del finanziamento integrativo alle Regioni che hanno sottoscritto i Piani di rientro, viene riproposta anche per il 2008 la disposizione introdotta dal DL 248/2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 31/2008, che prevede che in tali regioni, nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi programmati, non si applichi la automatica maggiorazione delle aliquote anche oltre i limiti massimi previsti dalla legislazione vigente per l'importo corrispondente a quello per il quale la Regione abbia adottato, entro il 31 dicembre, misure di copertura di bilancio idonee e congrue.

Il DL 207/2008 convertito dalla legge 14/2009, ha disposto[14], infine, la proroga al 31 dicembre 2009 degli effetti del meccanismo sostitutivo e temporaneo, posto in via alternativa alla riduzione, nella misura del cinque per cento, del prezzo al pubblico dei farmaci rimborsabili, in tutto o in parte, a carico del SSN. Esso prevede, in luogo dell'applicazione della riduzione del prezzo, il versamento alle Regioni, da parte dell'azienda farmaceutica, di determinate somme (c.d. meccanismo del *pay-back*)[15].

---

[13] La legge 120/2007 prevedeva che le aziende sanitarie ed ospedaliere, i policlinici e gli altri istituti interessati predisponessero un piano aziendale relativo ai volumi dell'attività istituzionale e dell'attività intramoenia, osservando precisi obblighi procedurali e di pubblicità. Ulteriori disposizioni riguardavano l'esercizio di poteri sostitutivi da parte delle regioni nei confronti delle aziende sanitarie e da parte dello Stato nei confronti delle regioni stesse, in caso di inosservanza degli obblighi imposti. Una specifica regolamentazione concerneva, poi, l'attività clinica e diagnostica ambulatoriale, la risoluzione delle vertenze relative all'attività intramoenia della dirigenza sanitaria, l'attività libero-professionale dei dirigenti veterinari, e l'attivazione dell'Osservatorio nazionale di cui all'articolo 15-quaterdecies del decreto legislativo n. 502 del 1992. Entro il 31 gennaio 2009, le Regioni dovevano assicurare la realizzazione degli interventi di ristrutturazione edilizia necessari e il definitivo passaggio al regime ordinario della attività libero-professionale intramuraria della dirigenza sanitaria del SSN e di quella universitaria, anche ricorrendo all'acquisizione di spazi ambulatoriali esterni, mediante contratti di compravendita o di locazione e la stipula di convenzioni.

[14] Articolo 34.

[15] Il meccanismo - già disciplinato, rispettivamente, per il periodo 1° marzo 2007-29 febbraio 2008 e per il periodo 1° marzo 2008-31 dicembre 2008, dall'art. 1, comma 796, lettera g), della legge n. 296/2006 e dall'art. 9 della legge n. 31/2008 - sostitutivo concerne le aziende che ne abbiano fatto domanda entro il termine del 30 gennaio 2007 -

Il provvedimento interviene[16] anche in materia di personale medico, veterinario, chimico e farmacista, prevedendo la facoltà di conferire, alla scadenza del contratto a tempo determinato di tale personale in servizio al 30 settembre 2008, esclusivamente incarichi rinnovabili di durata massima quinquennale[17]. Viene, inoltre, rideterminata la pianta organica dell'Agenzia italiana del farmaco[18].

3. I risultati

3.1. Una premessa

L'analisi dei risultati ottenuti dall'Amministrazione in rapporto agli obiettivi previsti nei documenti programmatici (l'esame è condotto guardando ad una ripartizione delle risorse secondo la nuova classificazione per missioni e per programmi) si inserisce anche quest'anno in una valutazione complessiva degli andamenti e dei risultati della politica sanitaria. All'Amministrazione centrale spettano, infatti, rilevanti responsabilità d'indirizzo nell'ambito del sistema sanitario in materia di politiche comunitarie, statali e regionali e compiti di coordinamento e monitoraggio della spesa per il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Ci si sofferma, innanzitutto, sull'andamento della spesa complessiva del settore e sul contributo da questo offerto alla dinamica dei saldi di finanza pubblica. Uno sguardo necessario a porre a confronto quelli che erano gli obiettivi programmatici (espressi in termini di contabilità economica) con i risultati effettivi. Il conto consolidato della sanità e la scomposizione della spesa secondo la classificazione *Sespros* 96 (Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale) consente di guardare, sempre a livello aggregato, alla dinamica delle principali voci di costo per trarne una prima indicazione sull'efficacia delle misure di contenimento della dinamica della spesa.

L'esame dei soli dati di contabilità nazionale non consentirebbe, tuttavia, di valutare la rispondenza dei risultati ottenuti a quelli che erano gli obiettivi della programmazione nazionale per il 2008.

La valutazione, in questa prospettiva, si estende quindi:

---

domanda che doveva riguardare tutti i farmaci prodotti dall'azienda e rimborsabili, integralmente o in parte, a carico del Servizio sanitario nazionale L'importo complessivo delle somme da versare (determinate secondo le tabelle di equivalenza approvate dall'Agenzia Italiana del Farmaco) dovrebbe equivalere al risparmio (per il Servizio sanitario nazionale) che deriverebbe dalla riduzione suddetta del prezzo dei medicinali prodotti dall'azienda.

[16] Articolo 34-bis.

[17] La norma si riferisce al personale impegnato nei posti di ispezione frontaliera (PIF), negli uffici veterinari per gli adempimenti degli obblighi comunitari (UVAC), nei diversi uffici centrali dell'ex Ministero della salute, assunto per la prevenzione e la lotta contro l'influenza aviaria, le malattie degli animali e le relative emergenze; nei posti di confine, nei porti e negli aeroporti; nell'ex Ministero della salute, per l'assolvimento dei compiti istituzionali e per fronteggiare le esigenze straordinarie di carattere sanitario, impiegato fino al 31 dicembre 2009, nell'Istituto nazionale per le malattie infettive "Lazzaro Spallanzani" di Roma e nell'Azienda ospedaliera "Luigi Sacco" di Milano per la struttura organizzativa complessa dedicata alle malattie infettive. Il provvedimento comporta una spesa aggiuntiva di 2,7 milioni, per l'anno 2009, e 3,9 milioni a decorrere dal 2010.

[18] Per quanto riguarda l'AIFA, si prevede che dal 1° gennaio 2009 l'organico sia costituito da 450 unità, al fine di consentire il necessario adeguamento strutturale per l'ottimizzazione dei processi registrativi, ispettivi e di farmacovigilanza, nonché per l'armonizzazione delle procedure di competenza agli *standard* quantitativi e qualitativi delle altre Agenzie regolatorie europee. Dal 1° luglio 2009, alla data di scadenza dei relativi contratti, l'AIFA non può in alcun caso proseguire i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e quelli di lavoro subordinato a tempo determinato in contrasto con la disciplina vigente; nel triennio 2009-2011, l'AIFA ha facoltà di bandire concorsi pubblici, per titoli ed esami, per assunzioni a tempo indeterminato per la copertura dei posti vacanti in organico, con una riserva di posti pari al massimo al 50 per cento per il personale non di ruolo già in servizio presso l'AIFA con contratti a tempo determinato. All'onere (10 milioni) interamente a carico dell'AIFA, si provvede mediante le entrate derivanti dalla maggiorazione del 20 per cento delle tariffe, fissate con decreto del Ministro della salute, spettanti all'Istituto superiore di sanità e all'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, per prestazioni rese a richiesta e ad utilità di soggetti interessati.

- ai risultati relativi al monitoraggio condotto dall'Amministrazione sui livelli essenziali delle prestazioni rese a livello territoriale e, in raccordo con il Ministero dell'economia, sui risultati economico-finanziari;

. - a quelli ottenuti nelle attività istituzionali di competenza dell'Amministrazione centrale e a quelli propri degli obiettivi operativi previsti e assegnati con la direttiva del Ministro del gennaio 2008 ai diversi dipartimenti in cui si articola il Ministero della salute.

La costruzione del sistema di monitoraggio della gestione economica e di valutazione dei livelli essenziali delle prestazioni rappresenta l'elemento centrale della attività di coordinamento e garanzia propria dell'Amministrazione centrale. Una valutazione della politica sanitaria dell'anno deve quindi, innanzitutto guardare ai risultati e alle caratteristiche assunte dalla gestione a livello di coordinamento. Il riferimento ai dati finanziari esaminati in sede di monitoraggio permette, infatti, di acquisire ulteriori elementi guardando agli andamenti a livello di singola Regione.

In quelle in disavanzo strutturale che hanno predisposto i Piani di rientro, il confronto tra profili programmatici, misure introdotte e risultati ottenuti consente prime valutazioni sulla funzionalità dei Piani e sulla credibilità delle misure programmate, passo indispensabile per le scelte che dovranno essere assunte nell'immediato futuro. Un esame completato guardando alle Regioni che, invece, non hanno finora manifestato squilibri strutturali tali da richiedere la predisposizione di percorsi di rientro.

I risultati ottenuti vengono poi esaminati guardando alla gestione del bilancio dello Stato in base alla classificazione per missioni e per programmi, rileggendo in questa ottica sia gli obiettivi strategici, sia quelli operativi posti alla base della programmazione e della direttiva del Ministro della salute per il 2008.

A completamento di tale lettura, ci si sofferma sullo stato di avanzamento degli interventi di edilizia sanitaria e sui principali programmi di investimento previsti dalla normativa nazionale. La considerazione di tali elementi - che non ricadono nella nuova classificazione tra quelli ricompresi nella missione "tutela della salute", ma che rientrano nel più complessivo insieme degli interventi infrastrutturali – rappresenta un indispensabile completamento della politica di settore.

3.2. I risultati economici complessivi: il conto consolidato della sanità

I risultati dell'esercizio relativi al conto consolidato della sanità (che si basa sui conti economici delle Aziende sanitarie del quarto trimestre), indicano anche per il 2008, come già osservato nel 2007, un consuntivo in valore assoluto migliore delle attese. Le uscite complessive hanno raggiunto i 108,7 miliardi (101,9 nel 2007), al di sotto, quindi, dei 110,5 miliardi previsti da ultimo con la Nota di aggiornamento del Dpef (a ottobre 2007 si prevedeva una spesa di poco superiore ai 109 miliardi, rivisti in crescita a 110,6 miliardi nel Dpef 2009-2013 a luglio 2008). Un miglioramento rispetto alle attese che sconta il rinvio di parte dei rinnovi contrattuali e un miglior andamento della spesa farmaceutica. Andamenti che hanno più che compensato la revisione al rialzo della farmaceutica ospedaliera e di alcune prestazioni acquistate sul mercato. Nonostante la flessione rilevata a consuntivo del prodotto interno lordo, il peso della spesa sanitaria in termini di Pil si conferma sui livelli previsti (6,9 per cento).

Tavola 3.2.1

La spesa sanitaria nei documenti programmatici

	2005	2006	2007	2008
Spesa sanitaria				
Ruef aprile 2009				
valore assoluto (milioni)	**96.142**	**101.417**	**101.952**	**108.747**
Spesa primaria complessiva (milioni)	627.334	661.725	670.580	694.032
Pil (milioni)	1.429.479	1.485.377	1.544.915	1.572.244
variazione	6,9	5,5	0,5	6,7
incidenza sulla spesa complessiva	15,3	15,3	15,2	15,7
in percentuale del Pil	6,7	6,8	6,6	6,9
RPP ottobre 2007				
valore assoluto (milioni)	96.142	101.429	103.605	109.190
Spesa primaria complessiva (milioni)	627.334	661.725	682.186	701.536
Pil (milioni)	1.429.479	1.475.402	1.543.824	1.605.043
variazione	6,9	5,5	2,1	5,4
incidenza sulla spesa complessiva	15,3	15,3	15,2	15,6
in percentuale del Pil	6,7	6,9	6,7	6,8
Dpef luglio 2008				
valore assoluto (milioni)	96.142	101.429	102.290	110.626
Spesa primaria complessiva (milioni)	627.334	661.725	676.699	704.537
Pil (milioni)	1.429.479	1.485.377	1.535.541	1.588.803
variazione	6,9	5,5	0,8	8,1
incidenza sulla spesa complessiva	15,3	15,3	15,1	15,7
in percentuale del Pil	6,7	6,8	6,7	7,0
RPP ottobre 2008				
valore assoluto (milioni)	96.142	101.506	102.290	110.478
Spesa primaria complessiva (milioni)	627.334	661.725	676.699	703.040
Pil (milioni)	1.429.479	1.485.377	1.535.541	1.594.560
variazione	6,9	5,6	0,8	8,0
incidenza sulla spesa complessiva	15,3	15,3	15,1	15,7
in percentuale del Pil	6,7	6,8	6,7	6,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

La coerenza del risultato ottenuto rispetto alle attese va letta evidenziando i diversi andamenti delle voci che compongono la spesa sanitaria. La spesa complessiva è cresciuta, infatti, di circa il 7 per cento rispetto al 2007, un risultato atteso ma considerevolmente superiore a quello dello scorso esercizio in cui la spesa era rimasta pressoché immutata (+0,5 per cento). Come è noto, sul dato dell'anno era atteso pesassero alcuni rinvii di spesa di particolare rilievo messi in luce nella RUEF di aprile 2008: il rinvio dal 2007 del rinnovo dei contratti del personale sanitario, che spostava sul 2008 oneri per circa 1500 milioni e lo slittamento di quelli (700 milioni) riferibili ai rinnovi delle convenzioni con i medici di medicina generale, di fatto poi slittati al 2009.

Tavola 3.2.2

Il conto economico consolidato della sanità

	2005	2006	2007	2008	06/05	07/06	08/07
	in milioni				variazioni %		
Prestazioni sociali in natura	***89.606***	***94.422***	***94.546***	***101.083***	***5,4***	***0,1***	***6,9***
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	*37.567*	*38.529*	*38.992*	*39.850*	*2,6*	*1,2*	*2,2*
- Farmaci	11.849	12.334	11.543	11.208	4,1	-6,4	-2,9
- Assistenza medico-generica	6.453	5.930	6.077	6.175	-8,1	2,5	1,6
- Assistenza medico-specialistica	3.193	3.458	3.740	3.950	8,3	8,2	5,6
- Assistenza osped. in case di cura private	8.472	8.696	9.176	9.511	2,6	5,5	3,7
- Assistenza protesica e balneotermale	4.037	4.123	4.108	3.826	2,1	-0,4	-6,9
- Altra assistenza	3.563	3.988	4.348	5.180	11,9	9,0	19,1
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	*52.039*	*55.893*	*55.554*	*61.233*	7,4	-0,6	10,2
- Assistenza ospedaliera	40.722	43.764	43.508	47.736	7,5	-0,6	9,7
- Altri servizi sanitari	11.317	12.129	12.046	13.497	7,2	-0,7	12,0
Contribuzioni diverse	***895***	***935***	***913***	***1.029***	***4,5***	***-2,4***	***12,7***
Servizi amministrativi	***4.720***	***4.999***	***5.191***	***5.422***	***5,9***	***3,8***	***4,5***
Redditi da lavoro dipendente	2.627	2.724	2.731	2.765	3,7	0,3	1,2
Consumi intermedi	1.938	2.107	2.296	2.485	8,7	9,0	8,2
Altro servizi amm	155	168	164	172	8,4	-2,4	4,9
Altre uscite	***921***	***1.061***	***1.302***	***1.213***	***15,2***	***22,7***	***-6,8***
di cui: interessi passivi	202	319	519	437	57,9	62,7	-15,8
TOTALE USCITE CORRENTI	***96.141***	***101.417***	***101.952***	***108.747***	***5,5***	***0,5***	***6,7***
I servizi prodotti da produttori non market si distinguono in:	*52.039*	*55.893*	*55.554*	*61.233*	*7,4*	*-0,6*	*10,2*
- Redditi da lavoro dipendente	31.208	33.748	31.834	35.443	8,1	-5,7	11,3
-Consumi intermedi	18.688	19.864	21.537	23.184	6,3	8,4	7,6
-Altro	2.143	2.281	2.183	2.606	6,4	-4,3	19,4
di cui							
market al netto spesa per medici medicina generale	31.114	32.599	32.915	33.675	4,8	1,0	2,3
non market al netto delle spesa per redditi da lavoro dipendente	20.831	22.145	23.720	25.790	6,3	7,1	8,7
Complessiva al netto di medici di medicina e redditi	51.945	54.744	56.635	59.465	5,4	3,5	5,0

Fonte: elaborazione Corte conti su dati Istat

Guardando quindi al risultato 2008, ma al netto delle spese per redditi e per l'assistenza di medicina generale da cui si attendevano le maggiori variazioni, emerge una crescita della spesa di oltre il 5 per cento contro il 3,5 per cento del 2007. Le spese riconducibili a produttori *non market* (al netto della spesa per redditi) aumentano del 8,7 per cento confermando un *trend* crescente già rilevato lo scorso anno (+ 6,3 per cento nel 2006, + 7,1 per cento nel 2007). Sono quelle *market* (al netto della spesa per i medici di medicina generale) a presentare un aumento più contenuto (+ 2,3 per cento).

La limitata crescita della spesa per beni e servizi resi da produttori *market* risulta strettamente connessa al risultato ottenuto in termini di farmaci (- 2,9 per cento) e al rallentamento di quella ospedaliera privata (+ 3,7 per cento), mentre la assistenza specialistica aumenta del 5,6 per cento.

3.3. I risultati regionali

I dati del Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS) relativi al 4° quadrimestre 2008 consentono una prima valutazione dell'andamento dei costi, dei ricavi e dei risultati di esercizio per Regione. Rispetto al 2007, i costi sono aumentati in media del 2,2 per cento. Un andamento che risulta più contenuto di quello rilevato in termini di contabilità nazionale (+ 6,9 per cento) in ragione dei diversi criteri di contabilizzazione adottati dall'ISTAT nella costruzione di tali conti. Nel 2008, in particolare, sono stati sottoscritti i contratti del comparto e della dirigenza del SSN: il relativo costo viene imputato ai fini della contabilità nazionale solo all'atto della registrazione, avvenuta nel 2008, mentre nei conti economici si considera lo specifico accantonamento tra i costi di produzione di competenza dell'anno di riferimento.

I costi di produzione nel 2008 sono stati pari a 107.917 milioni[19].

Il confronto con i risultati del 2007, corretti per tener conto della recente trasmissione, avvenuta il 27 marzo 2009, dei dati rivisti relativi alla Regione Calabria, segnala una riduzione del disavanzo dai 3.724 milioni del 2007 ai 3.468 del 2008(la riduzione risulta ancora maggiore ove di guardi alla somma delle sole perdite, in riduzione dai 3.995 milioni del 2007 a 3.567 dell'ultimo esercizio).

In termini di risultato di esercizio, i disavanzi sanitari continuano a rappresentare un fenomeno prevalentemente localizzato nelle Regioni del centro e del sud del Paese. I disavanzi di sole cinque Regioni (Lazio, Campania, Sicilia, Puglia e Calabria) spiegano quasi l'87 per cento del disavanzo complessivo. Alle Regioni che hanno sottoscritto Piani di rientro si riferisce circa l'84 per cento delle perdite (contro l'87 per cento del 2007). L'operare del sistema di responsabilizzazione delle Regioni anche basato sul sistema sanzionatorio (secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 174 della legge n. 311/2004 per le Regioni che non hanno sottoscritto il Piano di rientro e dall'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296/2006 per quelle che invece lo hanno sottoscritto) sembra aver contribuito a rallentare la dinamica dei costi sanitari riducendo il formarsi di disavanzi.

L'esame degli andamenti nei costi distinti nelle principali componenti conferma quanto già rilevato a livello di contabilità nazionale[20]. La farmaceutica convenzionata continua ad assicurare un contributo positivo al contenimento della spesa. In termini di spesa netta, la flessione è del 2,9 per cento su base nazionale. Diversi sono tuttavia i contributi regionali alla riduzione complessiva: ad un calo superiore al 4 per cento delle Regioni del centro e della Lombardia e dell'Emilia corrisponde una sostanziale stasi per le realtà meridionali, con l'eccezione della Basilicata, in netta crescita (+ 10 per cento), e della Puglia (+ 2,6 per cento). Solo la Sicilia, con un calo del 5,9 per cento, riesce ad assicurare anche nell'esercizio 2008 un contributo riduttivo alla spesa.

---

[19] La spesa complessiva, quale somma dei costi di produzione delle funzioni assistenziali con i saldi della gestione straordinaria e di quella relativa all'intramoenia, è pari a 106.180 milioni

[20] Nella lettura dei dati occorre tener presente che, a partire dall'anno 2008, la rilevazione dei conti del SSN è effettuata attraverso un nuovo modello CE (conto economico), più analitico del precedente, volto a consentire un più agevole consolidamento, sia regionale che nazionale, dei conti aziendali. Per questa ragione, il confronto dei risultati dell'anno con quelli dell'esercizio 2007, non risulta perfettamente coincidente.
Il risultato del IV trimestre 2008 non può ritenersi, inoltre, definitivo. Per le Regioni sottoposte ai Piani di rientro - Lazio, Campania, Abruzzo, Molise, Sicilia e Liguria - è stata svolta un'attività di verifica straordinaria con il supporto dell'*advisor* contabile delle informazioni contabili trasmesse al NSIS e relative al predetto IV trimestre 2008 che ha portato alle risultanze descritte in maniera analitica nei verbali dei Tavoli congiunti per la verifica annuale delle Regioni con i Piani di rientro del 1° e del 2 aprile u.s. e che, in parte, devono ancora essere concluse.

Tavola 3.3.1

I risultati di esercizio 2007 e 2008: la banca da NSIS *(in milioni)*

	2008					*2007*				
	Costi	Ricavi	Saldi Mobilità Sanitaria interreg (*)	Risultati di esercizio	ripartiz. perdite (%)	Costi	Ricavi	Saldi Mobilità Sanitaria interreg.	Risultati di esercizio	ripartiz. perdite (%)
	A	B	C	A + B + C		A	B	C	A + B + C	
PIEMONTE	-8.253,5	8.259,5	-5,7	0,3		-7.900,2	7.934,4	-3,4	30,8	
V. AOSTA	-265,0	266,0	-17,4	-16,4	0,5	-251,9	254,7	-16,4	-13,6	0,3
LOMBARDIA	-16.909,5	16.470,0	449,1	9,7		-16.430,1	15.999,1	441,0	10,1	
PA BOLZANO	-1.116,2	1.123,6	7,6	15,0		-1.068,9	1.083,7	7,6	22,4	
PA TRENTO	-1.002,6	1.017,5	-16,4	-1,5	0,0	-976,0	984,5	-17,0	-8,5	0,2
VENETO	-8.651,9	8.568,2	97,9	14,2		-8.446,0	8.421,7	99,9	75,5	
FRIULI	-2.361,9	2.354,2	14,4	6,6		-2.194,7	2.218,8	15,4	39,5	
LIGURIA	-3.225,1	3.133,4	-19,3	-111,0	3,1	-3.149,4	3.025,8	-17,7	-141,4	3,5
E. ROMAGNA	-8.125,3	7.805,0	332,9	12,6		-7.821,7	7.520,2	327,5	26,0	
TOSCANA	-6.813,1	6.722,7	97,8	7,3		-6.642,3	6.577,6	106,6	41,9	
UMBRIA	-1.574,6	1.575,8	14,7	16,0		-1.522,8	1.517,3	15,3	9,7	
MARCHE	-2.689,1	2.751,1	-44,5	17,4		-2.572,2	2.631,1	-43,2	15,6	
LAZIO	-11.254,1	9.536,6	35,3	-1.682,2	47,2	-11.198,4	9.494,3	44,5	-1.659,5	41,5
ABRUZZO	-2.369,2	2.285,1	-15,5	-99,6	2,8	-2.386,3	2.237,7	-3,7	-152,3	3,8
MOLISE	-657,3	562,2	13,1	-82,0	2,3	-636,0	547,6	21,8	-66,5	1,7
CAMPANIA	-9.909,1	9.652,7	-298,1	-554,5	15,5	-9.873,3	9.295,1	-280,5	-858,7	21,5
PUGLIA	-7.091,5	6.852,0	-178,2	-417,7	11,7	-6.869,0	6.731,9	-175,0	-312,1	7,8
BASILICATA	-1.005,9	1.033,6	-45,1	-17,4	0,5	-989,6	1.010,5	-39,1	-18,2	0,5
CALABRIA	-3.344,1	3.451,8	-232,4	-124,7	3,5	-3.456,4	3.509,5	-223,1	-170,0	4,3
SICILIA	-8.441,5	8.308,3	-217,7	-350,8	9,8	-8.470,5	8.097,3	-198,7	-571,9	14,3
SARDEGNA	-2.857,1	2.811,7	-64,0	-109,5	3,1	-2.734,1	2.773,5	-61,8	-22,5	0,6
TOTALE	**-107.917,6**	**104.540,8**	**-91,4**	**-3.468,2**	**100,0**	**-105.589,8**	**101.866,2**	**0,0**	**-3.723,5**	**100,0**
solo perdite				-3.567,4					-3.995,1	
regioni con piani di rientro				-2.989,6	83,8				-3.472,8	86,9

Fonte: *Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali*

Dati del Sistema Informativo Sanitario (SIS): di consuntivo per l'anno 2007 compreso la Calabria che ha inseritò i dati al NSIS il 27 marzo 2009;

Per l'anno 2008 dati al 4° trimestre (aggiornati alla data del 27 marzo 2009).

(*)I valori dei saldi della mobilità interregionale del 2008 sono stati posti pari a quelli assunti in sede di riaprto 2009. Essi comprendono anche i valori relativi alla Mobilità Molise e una correzione dovuta ad un importo già scontato in precedenti anni in relazione a conguagli di mobilità per residui manicomiali.

Tavola 3.3.2

I costi del Servizio sanitario per funzione di spesa – Esercizio 2008 – (*in milioni*)

	Assistenza erogata da enti a gestione diretta				Assistenza erogata da enti convenzionati o accreditati								TOTALE COSTI senza Saldi Mobilità interregionale e verso B. Gesù e Smom	Mobilità verso Bambin Gesù e Smon	TOTALE COSTI con Mobilità verso B. Gesù e Smom ma senza Saldi Mobilità interregionale
	Beni e servizi	Personale	Costi Straordinari e Variaz ione delle rimanenze	Totale da enti a gestione diretta	Medicina Generale	Farmaceutica	Specialistica	Riabilitativa	Integrativa e Protesica	Altra Assistenza	Ospedaliera	Totale da enti convenzionati o accreditati			
PIEMONTE	2.545	2.817	37	**5.399**	441	808	244	149	201	480	531	**2.855**	**8.253**	0	**8.253**
V. AOSTA	104	109	1	**214**	14	21	2	4	3	6	1	**51**	**265**	0	**265**
LOMBARDIA	4.640	4.867	40	**9.546**	856	1.560	723	263	207	1.484	2.265	**7.358**	**16.904**	1	**16.904**
PA BOLZANO	307	518	7	**832**	49	60	5	6	33	109	22	**284**	**1.116**	0	**1.116**
PA TRENTO	282	373	2	**658**	52	79	16	3	16	127	53	**345**	**1.003**	0	**1.003**
VENETO	2.793	2.680	59	**5.532**	491	752	335	34	129	822	557	**3.119**	**8.652**	0	**8.652**
FRIULI	865	911	6	**1.782**	120	225	38	55	53	36	54	**580**	**2.362**	0	**2.362**
LIGURIA	1.038	1.130	4	**2.172**	150	335	55	92	43	159	218	**1.053**	**3.225**	0	**3.225**
E. ROMAGNA	2.649	2.854	28	**5.531**	450	728	143	8	108	567	589	**2.594**	**8.125**	0	**8.125**
TOSCANA	2.513	2.473	16	**5.002**	378	626	126	79	58	329	215	**1.810**	**6.812**	1	**6.813**
UMBRIA	560	580	6	**1.146**	88	158	15	8	37	76	40	**422**	**1.568**	7	**1.574**
MARCHE	921	979	15	**1.915**	163	294	39	64	22	96	94	**772**	**2.687**	2	**2.689**
LAZIO	3.147	3.015	126	**6.289**	523	1.236	527	265	230	415	1.620	**4.815**	**11.104**	116	**11.220**
ABRUZZO	759	773	31	**1.563**	151	267	48	79	31	87	138	**801**	**2.365**	4	**2.369**
MOLISE	177	216	10	**403**	46	63	26	17	7	19	73	**252**	**655**	2	**657**
CAMPANIA	2.769	3.158	239	**6.166**	632	1.114	637	277	168	132	731	**3.690**	**9.856**	16	**9.872**
PUGLIA	1.924	2.056	236	**4.215**	472	855	225	237	115	205	761	**2.868**	**7.083**	8	**7.091**
BASILICATA	303	378	5	**686**	80	124	25	48	19	30	6	**332**	**1.018**	2	**1.020**
CALABRIA	736	1.247	41	**2.024**	222	496	121	66	54	114	241	**1.314**	**3.338**	6	**3.344**
SICILIA	2.046	2.973	87	**5.106**	532	1.071	484	151	173	276	642	**3.330**	**8.436**	5	**8.441**
SARDEGNA	848	1.068	46	**1.963**	175	336	91	53	58	73	97	**883**	**2.846**	2	**2.847**
TOTALE	31.927	35.177	1.041	**68.145**	6.084	11.208	3.923	1.958	1.764	5.642	8.949	**39.528**	**107.673**	173	**107.846**

Fonte : Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Dati del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), 4° trimestre alla data del 9 marzo 2009.

Tavola 3.3.2 a

I costi del Servizio sanitario per funzione di spesa – Esercizio 2007 – *(in milioni)*

	Assistenza erogata da enti a gestione diretta				Assistenza erogata da enti convenzionati o accreditati								TOTALE COSTI senza Saldi Mobilità interregionale e verso B. Gesù e Smom
	Beni e servizi	Personale	Costi Straordinari e Variaz ione delle rimanenze	Totale da enti a gestione diretta	Medicina Generale	Farmaceutica	Specialistica	Riabilitativa	Integrativa e Protesica	Altra Assistenza	Ospedaliera	Totale da enti convenzionati o accreditati	
PIEMONTE	2.391	2.710	22	**5.123**	436	797	217	136	191	487	515	**2.777**	**7.900**
V. AOSTA	85	102	2	**188**	12	23	6	1	4	10	8	**64**	**252**
LOMBARDIA	4.686	4.642	65	**9.393**	863	1.632	668	271	196	1.306	2.101	**7.037**	**16.430**
PA BOLZANO	297	471	4	**773**	45	61	6	6	31	127	21	**296**	**1.069**
PA TRENTO	273	360	5	**639**	52	79	14	1	15	125	51	**337**	**976**
VENETO	2.802	2.548	161	**5.511**	473	783	305	34	115	678	547	**2.935**	**8.446**
FRIULI	782	825	6	**1.613**	118	233	46	8	52	80	45	**581**	**2.195**
LIGURIA	1.007	1.091	43	**2.141**	144	348	58	185	38	28	207	**1.009**	**3.149**
E. ROMAGNA	2.596	2.682	34	**5.311**	425	770	153	9	101	487	565	**2.510**	**7.821**
TOSCANA	2.424	2.350	76	**4.851**	382	657	123	78	55	261	234	**1.790**	**6.641**
UMBRIA	547	556	3	**1.107**	81	165	14	25	33	55	39	**412**	**1.519**
MARCHE	843	946	9	**1.799**	158	305	38	59	20	106	86	**772**	**2.571**
LAZIO	3.366	2.919	95	**6.380**	553	1.313	459	269	212	329	1.522	**4.657**	**11.037**
ABRUZZO	721	742	39	**1.502**	151	267	50	157	24	41	189	**879**	**2.381**
MOLISE	171	209	12	**391**	46	64	22	27	7	11	67	**243**	**634**
CAMPANIA	2.501	3.173	363	**6.036**	657	1.118	615	281	164	268	721	**3.826**	**9.862**
PUGLIA	1.924	2.009	153	**4.085**	399	837	217	332	108	101	783	**2.777**	**6.862**
BASILICATA	296	352	21	**669**	77	112	15	61	22	27	5	**318**	**987**
CALABRIA	777	1.188	59	**2.025**	218	497	100	82	48	80	215	**1.241**	**3.265**
SICILIA	2.107	2.912	116	**5.134**	538	1.139	517	158	171	133	677	**3.333**	**8.468**
SARDEGNA	813	1.026	25	**1.865**	178	340	89	60	55	49	96	**868**	**2.733**
TOTALE	31.408	33.814	1.313	**66.535**	6.008	11.539	3.730	2.239	1.664	4.787	8.694	**38.662**	**105.197**

Fonte : Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Dati del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS)

Tavola 3.3.2 b

I costi del Servizio sanitario per funzione di spesa – Variazioni 2007-2008

	Assistenza erogata da enti a gestione diretta				Assistenza erogata da enti convenzionati o accreditati								TOTALE COSTI senza Saldi Mobilità interregionale e verso B. Gesù e Smom
	Beni e servizi	Personale	Costi Straordinari e Variazione delle rimanenze	Totale da enti a gestione diretta	Medicina Generale	Farmaceutica	Specialistica	Riabilitativa	Integrativa e Protesica	Altra Assistenza	Ospedaliera	Totale da enti convenzionati o accreditati	
PIEMONTE	6,4	3,9	70,6	5,4	1,1	1,5	12,3	10,2	5,5	-1,3	3,2	2,8	4,5
V. AOSTA	23,1	6,9	-61,6	13,6	15,7	-7,4	-65,6	316,1	-30,9	-37,1	-86,0	-19,5	5,2
LOMBARDIA	-1,0	4,8	-39,5	1,6	-0,9	-4,4	8,2	-2,9	5,3	13,7	7,8	4,6	2,9
PA BOLZANO	3,2	10,0	60,6	7,7	8,4	-1,1	-4,1	-2,1	7,2	-13,9	2,2	-4,1	4,4
PA TRENTO	3,4	3,6	-63,2	3,0	-1,5	0,5	10,7	199,3	6,5	1,9	2,5	2,2	2,7
VENETO	-0,3	5,2	-63,3	0,4	3,9	-3,9	9,7	-0,5	11,8	21,2	1,7	6,3	2,4
FRIULI	10,6	10,4	-5,0	10,4	1,2	-3,1	-18,8	627,0	0,9	-55,2	21,5	-0,2	7,6
LIGURIA	3,1	3,6	-90,5	1,4	4,4	-3,8	-4,9	-50,3	13,3	474,0	5,3	4,4	2,4
E. ROMAGNA	2,1	6,4	-17,0	4,1	6,0	-5,5	-6,5	-4,6	7,1	16,4	4,2	3,3	3,9
TOSCANA	3,7	5,2	-79,5	3,1	-1,0	-4,8	1,9	1,6	4,0	26,3	-8,1	1,1	2,6
UMBRIA	2,3	4,2	105,9	3,5	8,8	-4,4	4,3	-68,7	12,0	38,5	3,1	2,3	3,2
MARCHE	9,3	3,5	54,7	6,5	2,6	-3,9	3,4	8,2	11,0	-9,3	10,1	-0,1	4,5
LAZIO	-6,5	3,3	33,3	-1,4	-5,5	-5,9	14,9	-1,6	8,3	26,2	6,4	3,4	0,6
ABRUZZO	5,3	4,2	-18,5	4,1	0,3	-0,0	-4,7	-49,4	25,7	111,1	-26,7	-8,9	-0,7
MOLISE	3,6	3,5	-13,5	3,0	1,4	-0,5	19,3	-36,3	0,1	72,9	9,9	3,8	3,3
CAMPANIA	10,7	-0,5	-34,1	2,1	-3,9	-0,4	3,6	-1,6	2,0	-51,0	1,4	-3,5	-0,1
PUGLIA	-0,0	2,4	54,4	3,2	18,3	2,1	3,7	-28,7	6,0	103,3	-2,9	3,3	3,2
BASILICATA	2,5	7,2	-75,6	2,5	3,8	10,9	69,5	-21,0	-10,5	12,0	15,5	4,5	3,2
CALABRIA	-5,2	5,0	-31,3	-0,0	1,6	-0,4	21,6	-19,8	12,8	42,7	11,9	5,9	2,2
SICILIA	-2,9	2,1	-25,0	-0,5	-1,2	-5,9	-6,4	-3,9	1,2	107,0	-5,2	-0,1	-0,4
SARDEGNA	4,4	4,1	80,5	5,2	-2,0	-1,3	2,7	-11,8	4,6	48,5	1,8	1,8	4,1
TOTALE	1,7	4,0	-20,7	2,4	1,3	-2,9	5,2	-12,5	6,0	17,9	2,9	2,2	2,4

Fonte : elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

I dati diffusi di recente dall'Agenas consentono di valutare l'andamento della spesa sotto due ulteriori profili. Guardando alla spesa lorda, l'anno si chiude con una seppur lieve crescita (+ 0,2 per cento). Un risultato da ricondurre alla crescita registrata in Piemonte (+ 1,9 per cento), ma soprattutto in Abruzzo (+ 3,2 per cento), Molise (+ 2,6 per cento), Campania (+ 3 per cento), Puglia (+ 4,8 per cento) e Calabria (+ 2,9 per cento). Per la Calabria, l'importo della spesa lorda (ma al netto degli sconti) risulta superiore al tetto definito per il 2008 e recentemente aggiornato dall'AIFA in base ai dati definitivi relativi al finanziamento indistinto. Anche la Sicilia e il Lazio, pur segnando una riduzione di spesa lorda, presentano livelli superiori al limite. Va, poi, considerato che tali andamenti si accompagnano ad una forte crescita del contributo richiesto al cittadino. In media cresciuto del 20 per cento nel solo 2008, esso rappresenta oltre il 5 per cento della spesa lorda complessiva, con punte superiori all'8 per cento in Lombardia, Veneto e Sicilia.

Tavola 3.3.2 c

I costi del Servizio sanitario per funzione di spesa – Esercizio 2008 - Composizione % per Regione

	Assistenza erogata da enti a gestione diretta				Assistenza erogata da enti convenzionati o accreditati								TOTALE COSTI senza Saldi Mobilità interregionale e verso B. Gesù e Smom
	Beni e servizi	Personale	Costi Straordinari e Variaz ione delle rimanenze	Totale da enti a gestione diretta	Medicina Generale	Farmaceutica	Specialistica	Riabilitativa	Integrativa e Protesica	Altra Assistenza	Ospedaliera	Totale da enti convenzionati o accreditati	
PIEMONTE	30,8	34,1	0,4	**65,4**	5,3	9,8	3,0	1,8	2,4	5,8	6,4	**34,6**	**100,0**
V. AOSTA	39,3	41,2	0,2	**80,7**	5,1	7,9	0,8	1,7	1,0	2,4	0,4	**19,3**	**100,0**
LOMBARDIA	27,4	28,8	0,2	**56,5**	5,1	9,2	4,3	1,6	1,2	8,8	13,4	**43,5**	**100,0**
PA BOLZANO	27,5	46,5	0,6	**74,5**	4,4	5,4	0,5	0,5	3,0	9,8	1,9	**25,5**	**100,0**
PA TRENTO	28,2	37,2	0,2	**65,6**	5,1	7,9	1,6	0,3	1,6	12,7	5,2	**34,4**	**100,0**
VENETO	32,3	31,0	0,7	**63,9**	5,7	8,7	3,9	0,4	1,5	9,5	6,4	**36,1**	**100,0**
FRIULI	36,6	38,6	0,3	**75,4**	5,1	9,5	1,6	2,3	2,2	1,5	2,3	**24,6**	**100,0**
LIGURIA	32,2	35,0	0,1	**67,4**	4,7	10,4	1,7	2,9	1,3	4,9	6,8	**32,6**	**100,0**
E. ROMAGNA	32,6	35,1	0,3	**68,1**	5,5	9,0	1,8	0,1	1,3	7,0	7,2	**31,9**	**100,0**
TOSCANA	36,9	36,3	0,2	**73,4**	5,5	9,2	1,8	1,2	0,8	4,8	3,2	**26,6**	**100,0**
UMBRIA	35,7	37,0	0,4	**73,1**	5,6	10,1	0,9	0,5	2,4	4,9	2,6	**26,9**	**100,0**
MARCHE	34,3	36,4	0,5	**71,3**	6,1	10,9	1,4	2,4	0,8	3,6	3,5	**28,7**	**100,0**
LAZIO	28,3	27,2	1,1	**56,6**	4,7	11,1	4,7	2,4	2,1	3,7	14,6	**43,4**	**100,0**
ABRUZZO	32,1	32,7	1,3	**66,1**	6,4	11,3	2,0	3,4	1,3	3,7	5,8	**33,9**	**100,0**
MOLISE	27,0	32,9	1,6	**61,5**	7,1	9,7	4,0	2,7	1,0	3,0	11,2	**38,5**	**100,0**
CAMPANIA	28,1	32,0	2,4	**62,6**	6,4	11,3	6,5	2,8	1,7	1,3	7,4	**37,4**	**100,0**
PUGLIA	27,2	29,0	3,3	**59,5**	6,7	12,1	3,2	3,3	1,6	2,9	10,7	**40,5**	**100,0**
BASILICATA	29,8	37,1	0,5	**67,4**	7,8	12,2	2,4	4,7	1,9	3,0	0,6	**32,6**	**100,0**
CALABRIA	22,1	37,4	1,2	**60,6**	6,6	14,8	3,6	2,0	1,6	3,4	7,2	**39,4**	**100,0**
SICILIA	24,3	35,2	1,0	**60,5**	6,3	12,7	5,7	1,8	2,0	3,3	7,6	**39,5**	**100,0**
SARDEGNA	29,8	37,5	1,6	**69,0**	6,1	11,8	3,2	1,9	2,0	2,6	3,4	**31,0**	**100,0**
TOTALE	29,7	32,7	1,0	**63,3**	5,7	10,4	3,6	1,8	1,6	5,2	8,3	**36,7**	**100,0**

Fonte : elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Tavola 3.3.3

La spesa farmaceutica convenzionata – *(in milioni)*

Regione	Lorda			Sconto			Lorda al netto sconto			Compartecipazione			Netta		
	2008	2007	08/07	2008	2007	08/07	2008	2007	08/07	2008	2007	08/07	2008	2007	08/07
PIEMONTE	919,9	902,6	1,9	49,2	47,6	3,5	870,7	855,0	1,8	46,6	61,7	-24,6	824,1	793,3	3,9
V. AOSTA	22,7	23,2	-2,2	1,1	1,0	0,9	21,6	22,1	-2,4	0,4	0,3	77,6	21,2	21,9	-3,3
LOMBARDIA	1.882,0	1.885,9	-0,2	116,1	114,9	1,0	1.766,0	1.771,0	-0,3	160,2	142,3	12,6	1.605,8	1.628,7	-1,4
BOLZANO	68,6	68,6	0,0	3,5	3,4	1,2	65,2	65,2	0,0	5,3	4,7	13,4	59,9	60,5	-1,1
TRENTO	83,0	84,0	-1,3	4,3	4,3	0,0	78,7	79,8	-1,3	1,4	0,8	72,6	77,3	79,0	-2,1
VENETO	889,8	893,2	-0,4	47,3	47,0	0,8	842,4	846,2	-0,4	74,0	63,4	16,7	768,4	782,8	-1,8
FRIULI V.G.	242,8	248,8	-2,4	12,9	13,3	-3,1	229,9	235,5	-2,4	4,8	2,6	86,6	225,2	232,9	-3,3
LIGURIA	369,0	373,2	-1,1	18,6	18,6	-0,3	350,4	354,5	-1,2	15,8	13,6	16,0	334,6	340,9	-1,9
E. ROMAGNA	799,3	817,5	-2,2	36,4	37,4	-2,5	762,8	780,2	-2,2	17,7	10,4	69,1	745,2	769,7	-3,2
TOSCANA	689,1	693,4	-0,6	31,3	31,5	-0,5	657,8	662,0	-0,6	16,3	9,4	72,7	641,5	652,5	-1,7
UMBRIA	172,2	175,4	-1,8	7,8	7,9	-0,7	164,4	167,5	-1,9	3,9	2,2	79,6	160,4	165,3	-2,9
MARCHE	317,4	321,1	-1,1	15,3	15,3	-0,2	302,1	305,8	-1,2	7,0	4,1	69,6	295,1	301,6	-2,2
LAZIO	1.387,3	1.415,2	-2,0	82,1	81,6	0,5	1.305,3	1.333,6	-2,1	49,9	21,4	133,1	1.255,4	1.312,1	-4,3
ABRUZZO	298,5	289,2	3,2	15,2	14,4	5,8	283,2	274,8	3,1	11,7	9,0	29,8	271,5	265,8	2,2
MOLISE	72,4	70,5	2,6	3,5	3,3	5,5	68,8	67,2	2,4	4,6	4,0	16,5	64,2	63,2	1,6
CAMPANIA	1.263,0	1.226,1	3,0	68,1	62,8	8,5	1.195,0	1.163,3	2,7	53,5	47,3	13,1	1.141,5	1.116,0	2,3
PUGLIA	959,9	916,0	4,8	52,7	48,8	7,8	907,2	867,1	4,6	37,0	32,8	12,7	870,2	834,3	4,3
BASILICATA	123,3	122,3	0,8	6,0	5,6	5,9	117,4	116,7	0,6	2,6	1,5	69,9	114,8	115,2	-0,4
CALABRIA	534,5	519,6	2,9	31,0	29,9	4,0	503,5	489,8	2,8	12,2	7,6	61,5	491,3	482,2	1,9
SICILIA	1.278,8	1.308,4	-2,3	72,9	74,0	-1,5	1.205,9	1.234,4	-2,3	117,3	96,2	22,0	1.088,6	1.138,2	-4,4
SARDEGNA	363,9	363,7	0,1	18,9	18,5	2,1	345,0	345,2	0,0	8,6	6,5	33,5	336,3	338,7	-0,7
ITALIA	12.737,4	12.718,1	0,2	694,1	681,1	1,9	12.043,3	12.037,0	0,1	650,8	541,8	20,1	11.392,5	11.495,2	-0,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Agenas

Tavola 3.3.3 a

La spesa farmaceutica convenzionata: alcuni valori pro capite – anno 2008

Regione	Spesa lorda	Spesa netta	Sconto	Ticket
	valori procapite in euro			
PIEMONTE	209,22	187,43	11,20	10,59
V. AOSTA	184,29	172,09	8,55	3,65
LOMBARDIA	203,54	173,67	12,55	17,32
BOLZANO	151,41	132,12	7,63	11,65
TRENTO	171,17	159,47	8,84	2,87
VENETO	192,09	165,89	10,22	15,98
FRIULI V.G.	196,33	182,03	10,43	3,86
LIGURIA	218,22	197,90	10,98	9,34
E. ROMAGNA	188,95	176,16	8,61	4,18
TOSCANA	185,79	172,96	8,44	4,39
UMBRIA	195,22	181,91	8,85	4,46
MARCHE	204,99	190,61	9,85	4,53
LAZIO	267,55	242,10	15,82	9,62
ABRUZZO	228,48	207,87	11,67	8,94
MOLISE	220,49	195,62	10,72	14,15
CAMPANIA	231,55	209,26	12,48	9,81
PUGLIA	244,83	221,97	13,43	9,43
BASILICATA	207,25	192,91	10,02	4,32
CALABRIA	271,18	249,23	15,74	6,21
SICILIA	262,26	223,25	14,95	24,06
SARDEGNA	224,99	207,95	11,70	5,34
ITALIA	220,03	196,80	11,99	11,24

Fonte: elaborazioni su dati Agenas

Limitata la crescita (+ 2,9 per cento) della ospedaliera accreditata. Anche in questo caso, tuttavia il dato complessivo nasconde risultati regionali molto differenziati che risentono naturalmente del diverso modello di assistenza regionale.

3.4. I risultati regionali. I Tavoli di monitoraggio

La valutazione dei risultati regionali nel 2008 contenuta nel paragrafo precedente è stata condotta guardando all'andamento rilevato nei costi e nei ricavi così come raccolti nel modello di contabilità economico utilizzato per l'esposizione dei dati contabili delle Aziende sanitarie. Tali dati, con qualche ulteriore integrazione e modifica, rappresentano la base per la valutazione, in sede di monitoraggio, della rispondenza dei risultati aziendali agli obiettivi di controllo della spesa[21].

Nelle tavole che seguono i risultati economici finora osservati sono esposti per dar modo di comprendere l'esito e la metodologia utilizzata per il controllo. Ad un esame complessivo degli esiti del monitoraggio (che quest'anno si è tenuto con le Regioni senza Piani di rientro il 19 marzo scorso e con quelle che hanno sottoscritto i Piani il 2 aprile scorso) è dedicata la prima tavola riassuntiva. Sulla base delle correzioni concordate con le Regioni, il risultato di

[21] I conti forniti dalle Regioni con i modelli CE del IV trimestre dell'anno sono vagliati ai Tavoli di verifica previsti dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004 e, per le Regioni che hanno in corso un Piano di rientro dal deficit sanitario, attraverso il monitoraggio specificamente previsto dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296/2006.

esercizio è stato rivisto in riduzione: dal disavanzo pari a 3.468 milioni le rettifiche hanno ridefinito lo sfondamento accertato a 3.298 milioni.

Il dato è stato, infatti, modificato per tener conto delle correzioni dei risultati che sono strettamente connessi all'individuazione, in via preventiva, nel bilancio delle Regioni, delle risorse da destinare a copertura della maggiore spesa. In altre parole, si è proceduto ad una nuova stima del disavanzo per considerare i maggiori oneri di cui si sono annullati gli effetti con coperture già comprese nel modello CE e/o con l'utilizzo in bilancio a fini di copertura di entrate relative a passati esercizi e non già impegnate.

Per una valutazione complessiva dell'aggiustamento richiesto alle Regioni, al disavanzo 2008 così rettificato sono da aggiungere le perdite relative al 2007 e riportate al successivo esercizio. L'ammontare della correzione richiesta sale quindi a 4,3 miliardi, di cui il 91,3 per cento legato al risultato 2008 (di questo, il 77 per cento è "palese" e la restante quota è già compensata in bilancio) e l'8,7 per cento relativo a disavanzi 2007 riportati.

Dal lato della copertura, va osservato che circa il 57 per cento delle somme sono da ricondurre ad interventi fiscali già scontati in bilancio o frutto delle sforzo fiscale previsto dai Piani di rientro; il 5,6 per cento a maggiori coperture fiscali emerse dal 2007, il 17,6 per cento fa riferimento a somme di bilancio riallocate e il restante 20,3 per cento a quelle garantite dallo Stato, come il fondo transitorio per le Regioni con i Piani di rientro.

3.4.1. Il monitoraggio 2008: le Regioni non impegnate nei Piani di rientro

Nella tavola 3.4.1.1 sono esaminati in maggior dettaglio i risultati delle Regioni che non hanno sottoscritto i Piani di rientro. Si tratta del riepilogo regionale dei risultati di esercizio per l'anno 2008, che è stato discusso al "Tavolo adempimenti" presso il Ministero dell'economia e delle finanze il 19 marzo.

Non considerando le coperture scontate nei conti economici e senza utilizzare le maggiori coperture 2007, il risultato complessivo di queste Regioni nel 2008 presenta perdite per poco meno di 930 milioni (somma che sale ad oltre 1000 milioni se si contano le sole perdite). Ad esse si aggiungono circa 240 milioni di perdite riportate dall'esercizio 2007. Il disavanzo complessivo, pari a circa 1.170 milioni, è stato coperto per il 57 per cento ricorrendo a somme già scontate nei CE o a maggior entrate 2007 verificate a consuntivo; il 22 per cento con coperture fornite dalla Regioni ma non inserite originariamente nel CE, e il 4 per cento attraverso maggiori entrate 2007 accertate e non utilizzate. Per il 17 per cento delle perdite non è stata ancora individuata copertura.

Molto diverse le realtà regionali esaminate: il Piemonte, il Veneto e, in misura minore, l'Emilia prevedono già in bilancio le risorse da destinare alla copertura di eccedenze di spesa in una certa misura "programmate". Per Puglia, Basilicata e Calabria il risultato negativo è emerso nel corso della gestione. Se per le prime due Regioni l'utilizzo di risorse extra sanità consente di trovare una copertura (per la Puglia essa si estende anche ai disavanzi riportati dal 2007), per la Calabria restano da individuare risorse per oltre 322,7 milioni (al risultato negativo per il 2008 di 125 milioni va ad aggiungersi quello riportato dal 2007 per 198 milioni).

Tavola 3.4.1

I risultati del monitoraggio 2008: uno sguardo complessivo *(in milioni)*

	Risultati di esercizio	Rettifiche concordate con le regioni in sede di monitoraggio	**Risultato di esercizio dopo le rettifiche**	Risultati coperti con somme già incluse nel modello CE	**Risultato 2008 senza coperture incluse nel Ce e maggiori coperture 2007**	Riporto disavanzi 2007	**Disavanzo 2008 comprensivo del riporto disavanzo 2007**	Coperture fiscali 2008	Maggiori coperture fiscali 2007	Altre coperture	Fondo transitor.	**Risultato dopo la copertura**
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)	(7)=(5)+(6)	(8)	(9)	(10)	(11)	(7)+(8)+(9)+(10)+(11)
PIEMONTE	**0,3**	0,0	**0,3**	-363,4	**-363,1**	0,0	**-363,1**	363,4	0,0	0,0	0,0	**0,3**
V. AOSTA	**-16,4**	0,0	**-16,4**	0,0	**-16,4**	0,0	**-16,4**	0,0	0,0	0,0	0,0	**-16,4**
LOMBARDIA	**9,7**	0,0	**9,7**	0,0	**9,7**	0,0	**9,7**	0,0	0,0	0,0	0,0	**9,7**
PA BOLZANO	**15,0**	0,0	**15,0**	0,0	**15,0**	0,0	**15,0**	0,0	0,0	0,0	0,0	**15,0**
PA TRENTO	**-1,5**	0,0	**-1,5**	0,0	**-1,5**	0,0	**-1,5**	0,0	0,0	0,0	0,0	**-1,5**
VENETO	**14,2**	1,3	**15,5**	-216,7	**-201,2**	0,0	**-201,2**	129,8	0,0	87,0	0,0	**15,5**
FRIULI	**6,6**	0,0	**6,6**	0,0	**6,6**	0,0	**6,6**	0,0	0,0	0,0	0,0	**6,6**
LIGURIA	**-111,0**	0,0	**-111,0**	0,0	**-111,0**	0,0	**-111,0**	102,2	0,0	0,0	42,8	**34,0**
E. ROMAGNA	**12,6**	0,0	**12,6**	-50,0	**-37,4**	0,0	**-37,4**	50,0	0,0	0,0	0,0	**12,6**
TOSCANA	**7,3**	0,1	**7,4**	0,0	**7,4**	0,0	**7,4**	0,0	0,0	0,0	0,0	**7,4**
UMBRIA	**16,0**	4,1	**20,1**	0,0	**20,1**	0,0	**20,1**	0,0	0,0	0,0	0,0	**20,1**
MARCHE	**17,4**	4,2	**21,7**	0,0	**21,7**	0,0	**21,7**	0,0	0,0	0,0	0,0	**21,7**
LAZIO	**-1.682,2**	0,0	**-1682,3**	0,0	**-1682,3**	0,0	**-1682,3**	955,5	141,9	264,0	321,0	**0,1**
ABRUZZO	**-99,6**	0,6	**-99,0**	0,0	**-99,0**	0,0	**-99,0**	72,0	0,0	0,0	40,2	**13,1**
MOLISE	**-82,0**	1,5	**-80,5**	0,0	**-80,5**	-4,1	**-84,6**	27,0	1,2	1,1	24,7	**-30,6**
CAMPANIA	**-554,5**	0,0	**-554,5**	0,0	**-554,5**	-72,8	**-627,3**	331,1	19,6	32,0	301,7	**57,2**
PUGLIA	**-417,7**	158,5	**-259,3**	47,6	**-211,6**	-41,3	**-253,0**	0,0	45,0	235,4	0,0	**27,4**
BASILICATA	**-17,4**	0,0	**-17,4**	0,0	**-17,4**	0,0	**-17,4**	0,0	0,0	22,4	0,0	**5,0**
CALABRIA	**-124,7**	0,0	**-124,7**	-35,0	**-159,7**	-198,0	**-357,7**	35,0	0,0	0,0	0,0	**-322,7**
SICILIA	**-350,8**	0,0	**-350,8**	0,0	**-350,8**	-56,5	**-407,3**	300,2	25,1	0,0	119,6	**37,6**
SARDEGNA	**-109,5**	0,0	**-109,5**	0,0	**-109,5**	0,0	**-109,5**	0,0	0,0	94,0	0,0	**-15,5**
TOTALE	**-3.468,2**	170,18	**-3298,0**	-617,5	**-3915,5**	-372,8	**-4288,2**	2366,1	232,8	735,9	850,0	**-103,4**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e Mef

Tavola 3.4.1.1

I risultati del monitoraggio – Le regioni non in Piano di rientro *(in milioni)*

	Risultato di esercizio dopo le rettifiche	Coperture incluse nel modello CE	Maggiore copertura 2007 utilizzata per il 2008	**Risultato 2008 senza coperture incluse nel Ce e utilizzo maggiori coperture 2007**	Riporto disavanzo 2007	**Disavanzo 2008 comprensivo del riporto disavanzo 2007**	Coperture adottate a copertura disavanzo e non incluse nel CE	Maggiori coperture fiscali anno 2007	**Totale coperture**	Risultato esercizio dopo coperture e dopo riporto disavanzo 2007
	(1)	(2)	(3)	**(4)=(1)-(2)-(3)**	(5)	**(6)=(5)+(4)**	(7)	(8)	**(9)=(2)+(3)+(7)+(8)**	(10)=(6)+(9)
PIEMONTE	**0,3**	363,4	0,0	**-363,1**	0,0	**-363,1**	0,0	0,0	**363,4**	0,3
VALLE D'AOSTA	**-16,4**	0,0	0,0	**-16,4**	0,0	**-16,4**	0,0	0,0	**0,0**	-16,4
LOMBARDIA	**9,7**	0,0	0,0	**9,7**	0,0	**9,7**	0,0	0,0	**0,0**	9,7
P.A. BOLZANO	**15,0**	0,0	0,0	**15,0**	0,0	**15,0**	0,0	0,0	**0,0**	15,0
P.A. TRENTO	**-1,5**	0,0	0,0	**-1,5**	0,0	**-1,5**	0,0	0,0	**0,0**	-1,5
VENETO	**15,5**	129,8	87,0	**-201,2**	0,0	**-201,2**	0,0	0,0	**216,7**	15,5
FRIULI V.G.	**6,6**	0,0	0,0	**6,6**	0,0	**6,6**	0,0	0,0	**0,0**	6,6
EMILIA R.	**12,6**	50,0	0,0	**-37,4**	0,0	**-37,4**	0,0	0,0	**50,0**	12,6
TOSCANA	**7,4**	0,0	0,0	**7,4**	0,0	**7,4**	0,0	0,0	**0,0**	7,4
UMBRIA	**20,1**	0,0	0,0	**20,1**	0,0	**20,1**	0,0	0,0	**0,0**	20,1
MARCHE	**21,7**	0,0	0,0	**21,7**	0,0	**21,7**	0,0	0,0	**0,0**	21,7
PUGLIA	**-259,3**	0,0	0,0	**-211,6**	-41,3	**-253,0**	235,4	45,0	**280,4**	27,4
BASILICATA	**-17,4**	0,0	0,0	**-17,4**	0,0	**-17,4**	22,4	0,0	**22,4**	5,0
CALABRIA	**-124,7**	35,0	0,0	**-159,7**	-198,0	**-357,7**	0,0	0,0	**35,0**	-322,7
Totale	**-310,4**	578,1	87,0	**-927,9**	-239,3	**-1167,2**	257,8	45,0	**967,9**	-199,3

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ex Ministero della salute e Mef

3.4.2. Il monitoraggio 2008: le Regioni con Piani di rientro

Nel corso del 2008 è proseguito il processo di riequilibrio dei conti sanitari avviato nel 2007 con la procedura di affiancamento gestionale da parte dei Ministeri della salute e dell'economia alle Regioni Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Sicilia e Sardegna[22] e la sottoscrizione da parte delle suddette Regioni dei Piani di rientro. Un processo che vede coinvolte le amministrazioni centrali nel complesso procedimento di verifica degli adempimenti, affidato ai Tavoli di monitoraggio e al Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza (istituito ai sensi degli artt. 9 e 12 dell'Intesa Stato Regioni del 23 marzo 2005)[23].

---

[22] Per la Sardegna la definizione del Piano di rientro è ai soli fini del recupero del finanziamento statale non erogato a seguito dell'inadempienza per l'anno 2001.

[23] La definizione dei contenuti dei Piani di rientro e le modalità con le quali porre in atto tale *affiancamento* sono state definite con un documento metodologico da parte dei Ministeri della salute e dell'economia e finanze, discusso e condiviso con le Regioni interessate. Il documento, approvato il 19 aprile 2007 con le regioni che avevano sottoscritto gli Accordi, costituisce il riferimento per la programmazione, l'organizzazione e la gestione delle attività riferite ai Piani di rientro e avviate nell'ambito del SiVeAS presso l'ex Ministero della salute.
Nel documento si individuano i provvedimenti che la Regione è tenuta a trasmettere per la preventiva approvazione da parte del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze. L'attività di monitoraggio trimestrale ed annuale dei Piani si realizza in tre fasi. Una fase di verifica e di valutazione dell'andamento generale del Piano in relazione alla programmazione regionale (con riferimento agli adempimenti previsti per l'adeguamento alle linee del Piano sanitario nazionale; verifica del mantenimento dei LEA; verifica dell'andamento degli accordi di programma di edilizia sanitaria; valutazione del raggiungimento di obiettivi di carattere economico–finanziario). Una fase di approvazione dei provvedimenti che devono essere adottati alle scadenze fissate dal Piano ed una di verifica di tutti gli altri provvedimenti da adottarsi da parte della Regione in attuazione degli adempimenti previsti dalla legge finanziaria 2007 alle scadenze fissate. La valutazione del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze, è basata su una apposita griglia di indicatori e sulla griglia del Comitato LEA. La verifica del raggiungimento degli obiettivi intermedi indicati nei Piani, rilevante ai fini della successiva erogazione delle risorse ad essi legate, avviene ordinariamente con *cadenza trimestrale*, sulla base della documentazione fornita dalle singole Regioni ai Ministeri della salute e dell'economia e finanze. Per la Sardegna, le sessioni di verifica hanno cadenza semestrale/annuale, come previsto nell'Accordo di sottoscrizione dei Piani di rientro (DGR n. 30/33 del 2 agosto 2007).
La verifica è effettuata in riferimento ai *singoli obiettivi* contenuti nei Piani di rientro: vengono verificati gli obiettivi operativi e gli interventi progettuali contenuti nel *programma* dei Piani, gli indicatori e le relative fonti di verifica. La valutazione riguarda anche la coerenza tra Piano di rientro e interventi relativi al *Programma di investimenti in edilizia sanitaria*. Tutti gli schemi dei provvedimenti deliberativi del programma di investimenti e degli accordi di programma già sottoscritti sono trasmessi per la preventiva approvazione. In caso di nuovi accordi di programma successivi all'adozione dei Piani di rientro, la Regione deve fornire tutti gli elementi necessari alla verifica di coerenza della proposta di accordo con gli obiettivi generali dei Piani.
Qualora durante il procedimento di verifica e monitoraggio dei singoli Piani di rientro si prefiguri il mancato rispetto degli adempimenti previsti con ciò compromettendo il perseguimento del riequilibrio, fermo restando l'incremento delle aliquote fiscali oltre il livello massimo, la Regione è diffidata ad adottare entro quindici giorni tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi del Piano (art. 4 del DL 159/2007 convertito dalla legge n. 222/2007).
Ove la Regione non adempia alla diffida, o gli atti e le azioni poste in essere siano valutati insufficienti o inidonei al raggiungimento degli obiettivi, il Consiglio dei Ministri nomina per l'intero periodo di vigenza del Piano un commissario *ad acta* ed, eventualmente, dei sub commissari (come previsto dall'art. 1, comma 1, del DL 154/2008, convertito dalla legge n. 189/2008). Se poi nel procedimento di verifica annuale si prefigura il mancato rispetto degli obiettivi intermedi di riduzione del disavanzo, la Regione può proporre misure equivalenti, che devono essere approvate dai Ministri della salute e dell'economia e delle finanze. In ogni caso, l'accertato verificarsi del mancato raggiungimento degli obiettivi comporta (ai sensi dell'art. 1, comma 796, della legge n. 296/2006) l'innalzamento dell'addizionale regionale IRPEF e dell'aliquota IRAP oltre i livelli massimi previsti dalla legislazione vigente, fino a totale copertura degli obiettivi. In alternativa all'innalzamento delle aliquote le Regioni possono adottare, entro il 31 dicembre, altre misure di copertura del disavanzo, per un importo corrispondente (tale possibilità, prevista per il 2007 dal DL 248/2007 convertito con modificazioni dalla legge n. 31/2008, è stata estesa al 2008 dall'art 6-*bis* del DL 185/2008 convertito dalla legge n. 2/2009).

Sin dalla prima verifica dell'esercizio 2008, relativa ai provvedimenti adottati fino al mese di aprile, si sono evidenziate difficoltà crescenti delle regioni coinvolte nei Piani, con una valutazione non favorevole in relazione alla conseguibilità dei risultati previsti per l'anno[24].

La verifica annuale ha tuttavia solo in parte confermato le difficoltà emerse durante l'esercizio. Nella tavola che segue sono riassunti i risultati emersi nei Tavoli di verifica.

[24] Per la Regione Abruzzo, già in sede di verifica annuale per l'esercizio 2007 (26 marzo 2008), il Tavolo ed il Comitato avevano indicato nel procedimento di cui all'art. 1, comma 796, della legge 296/2006 la necessaria soluzione al disequilibrio economico-finanziario emerso. Dopo la riunione del 22 luglio 2008, è stata avviata la procedura (di cui all'art. 4 del DL 159/2007) di diffida e messa in mora della Regione. A seguito dell'incontro di verifica del 2 settembre 2008, persistendo i presupposti riscontrati precedentemente, il Consiglio dei Ministri (delibera dell'11 settembre 2008) ha proceduto alla nomina del Commissario *ad acta* per l'intero periodo di vigenza del Piano di rientro. Le pesanti criticità relative sia al ripiano del disavanzo 2007 (che avrebbero già dovuto comportare la scatto automatico dell'incremento dell'addizionale IRPEF e della maggiorazione IRAP oltre il massimo ordinario), sia al disavanzo atteso per il 2008, hanno fatto richiedere l'adozione di interventi di rilievo: per l'anno 2007, si tratta di individuare, nell'ambito del bilancio regionale, le eventuali risorse disponibili per il reintegro del fondo sanitario e dare attuazione a tutte le procedure dirette al recupero dei crediti emersi con riferimento agli anni 2005, 2006 e 2007; per l'anno 2008, adottare nei tempi previsti tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali diretti a garantire il conseguimento degli obiettivi stabiliti.
Per il Lazio, nel corso del 2008 il Consiglio dei Ministri con delibera dell'11 luglio ha proceduto alla nomina del Commissario *ad acta* per l'intero periodo di vigenza del Piano di rientro. Tavolo e Comitato, successivamente (19 settembre 2008), hanno valutato i 28 decreti adottati dal Commissario *ad acta* nei primi due mesi di gestione commissariale non pienamente idonei a recuperare il disavanzo per l'anno 2008. In seguito, con delibera del Consiglio dei Ministri del 17 ottobre è stato nominato, in attuazione del decreto-legge 154/2008, un sub Commissario con il compito di affiancare il Commissario ad *acta* nella predisposizione dei provvedimenti da assumere per la realizzazione del Piano. L'esame delle misure e degli atti diretti a garantire il conseguimento di quanto previsto nel mandato commissariale assunti, entro il 15 novembre 2008, ha consentito l'erogazione di una quota di finanziamento. Nella riunione di verifica del febbraio 2009 lo stato dei provvedimenti adottati non risultava, tuttavia, idoneo a consentire l'erogazione dell'ulteriore quota di finanziamento ai sensi dell'art. 1, comma 2, del DL 154/2008.
Nel caso della Campania, del Molise e della Sicilia, il Tavolo e il Comitato avevano valutato che, in base alla verifiche successive sullo stato di attuazione degli obiettivi dei Piani di rientro, permanessero criticità ed inadeguatezze tali da confermare i presupposti, già manifestati nel mese di luglio, per l'avvio della procedura di cui all'art. 4 del DL 159/2007. A seguito del parere tecnico non favorevole espresso nella riunione del 10 ottobre 2008, con nota del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 novembre 2008, è stata avviata la procedura di diffida e messa in mora delle prime due regioni. Nelle successive riunioni (rispettivamente del gennaio 2009 e dicembre 2008), verificati i presupposti di un disavanzo (rispettivamente pari a 306-370 milioni e a 39 milioni) e l'inidoneità degli atti prodotti per il 2009 a produrre effetti strutturali per gli anni successivi, le Regioni sono state invitate, con nota del Presidente del Consiglio dei Ministri dell' 11 marzo 2009, ad adottare *ulteriori atti e provvedimenti utili a produrre effetti significativi e strutturali in relazione sia agli obiettivi del Piano che al contenimento strutturale della spesa.*
La Regione Sicilia (per la quale era emersa, nel mese di ottobre, la necessità di un ulteriore manovra strutturale per l'anno 2008 per complessivi 138 milioni), in considerazione del rilievo del processo di riorganizzazione del Sistema Sanitario Regionale, é stata invitata, con lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 novembre 2008, a produrre ulteriori provvedimenti significativi sotto il profilo strutturale per l'anno 2009. Le verifiche operate hanno, tuttavia, confermato (gennaio 2009) un disavanzo complessivo per il 2008 e la mancanza di elementi sufficienti a superare i presupposti per l'avvio della procedura di diffida e messa in mora. L'analisi ha evidenziato che non erano stati adottati interventi adeguati in tema di organizzazione della rete ospedaliera regionale, di potenziamento della struttura organizzativa, di riorganizzazione della rete dell'emergenza urgenza, di sottoscrizione degli accordi contrattuali per l'anno 2009: i soli interventi, cioé, considerati in grado, come precisato in una nota del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 marzo 2009, di *"produrre effetti significativi e strutturali in relazione sia agli obiettivi del Piano che al contenimento strutturale della spesa"*. Permanevano quindi le condizioni per l'avvio della procedura di diffida.

Tavola 3.4.2.1

I risultati del monitoraggio: le Regioni con Piani di rientro *(in milioni)*

	Risultato 2008 dopo le rettiviche	Riporto disavanzo 2007 regioni PDR	**Disavanzo 2008 comprensivo del trascinamento disavanzo 2007**	Coperture fiscali da piano di rientro e cuneo fiscale (17/11/2008)	Maggiore copertura fiscale anno 2007 e precedenti non utilizzata per il 2007	Altre coperture da bilancio regionale e ulteriori coperture	Fondo transitorio 2008	**Totale coperture**	Risultato esercizio Regioni con PDR dopo coperture e dopo riporto disavanzo 2007
	(11)	(12)	**(13)=(11)+(12)**	(14)	(15)	(16)	(17)	**(18)=(14)+(15)+(16)+(17)**	(19)=(13)+(18)
LIGURIA	**-111,0**	0,0	**-111,0**	102,2	0,0	0,0	42,8	**145,0**	34,0
LAZIO	**-1.682,3**	0,0	**-1.682,3**	955,5	141,9	264,0	321,0	**1.682,3**	0,1
ABRUZZO	**-99,0**	0,0	**-99,0**	72,0	0,0	0,0	40,2	**112,1**	13,1
MOLISE	**-80,5**	-4,1	**-84,6**	27,0	1,2	1,1	24,7	**54,0**	-30,6
CAMPANIA	**-554,5**	-72,8	**-627,3**	331,1	19,6	32,0	301,7	**684,5**	57,2
SICILIA	**-350,8**	-56,5	**-407,3**	300,2	25,1	0,0	119,6	**444,9**	37,6
SARDEGNA	**-109,5**	0,0	**-109,5**	0,0	0,0	94,0	0,0	**94,0**	-15,5
	-2.987,6	-133,4	**-3.121,0**	1.788,0	187,8	391,1	850,0	**3.216,9**	95,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e Mef

La Regione Liguria, in ordine alle scadenze previste per le verifiche trimestrali e la verifica annuale per l'anno 2008, ha sostanzialmente rispettato quanto previsto dal Piano di rientro, sia sotto il profilo dell'equilibrio economico e finanziario, che dell'adeguamento del SSR al quadro normativo nazionale ed al Patto per la salute. Il piano sociosanitario relativo alle rete di cura e di assistenza è stato considerato elemento cruciale dell'intera manovra di rientro e riorganizzazione della Regione.

Alla verifica per l'anno 2008, la Regione è risultata adempiente: il disavanzo relativo a tale esercizio, pari a 111 milioni, è risultato coperto grazie alle maggiori entrate attivate dalla Regione e alle risorse assicurate con il fondo transitorio. La copertura presenta un eccedenza di poco inferiore ai 34 milioni[25].

E' stato quindi disposto che ove la Regione confermi risultati quantitativamente migliori (in termini economico-finanziari) del richiesto, si possa procedere alla riduzione, con riferimento limitatamente all'anno d'imposta successivo, dell'addizionale IRPEF e dell'aliquota IRAP per la quota corrispondente al miglior risultato ottenuto. La riduzione é subordinata alla valutazione positiva del nuovo piano di contenimento della spesa farmaceutica ospedaliera, e della ulteriore documentazione sull'assistenza domiciliare e residenziale, oltre che alla definizione da parte del Dipartimento delle Finanze della nuova stima del gettito derivante dalla manovra fiscale regionale rivista per tenere conto del nuovo quadro macroeconomico.

Per la Regione Campania il monitoraggio ha fatto emergere un disavanzo di oltre 554,5 milioni. Importo che aumenta a 627,3 milioni considerando il riporto del disavanzo maturato nel 2007 e non coperto. A fronte di tale ammontare sono state evidenziate coperture fiscali per oltre 331 milioni, eccedenze di entrate 2007 non ancora utilizzate (19,6 milioni) ed ulteriori coperture regionali per 32 milioni. Con la quota spettante del fondo transitorio è stato così possibile assicurare copertura, evidenziando un avanzo di 57 milioni. L'esame compiuto dal Tavolo e dal Comitato ha fatto, tuttavia, rilevare elementi di criticità sulla affidabilità dei dati. L'inadeguatezza delle procedure amministrativo-contabili e di integrazione e controllo dei dati ha portato a considerare che, a fronte dell'avanzo dichiarato dalla Regione al IV trimestre 2008, vi sarebbero rischi, generici e specifici, tali da portare a rideterminare il risultato in una possibile perdita di 260,8 milioni. Il Tavolo di monitoraggio ha valutato, pertanto, che vi sarebbero le condizioni per l'incremento delle aliquote fiscali regionali di IRAP e addizionale regionale all'IRPEF, oltre i livelli massimi, fino all'integrale copertura del disavanzo registrato. Determinanti, nella valutazione del monitoraggio annuale, sono stati i ritardi nel processo di centralizzazione degli acquisti, le difficoltà di mantenimento degli obiettivi in materia di gestione del personale, il mancato avvio della razionalizzazione della rete ospedaliera, le persistenti difficoltà in materia di rapporto con gli erogatori privati accreditati ed il correlato contenzioso, nonché l'eccessiva spesa farmaceutica ospedaliera. La manovra necessaria per ricondurre in equilibrio l'anno 2009, valutata in circa 990 milioni di euro, risulterebbe pertanto non garantita.

Lo stato di attuazione degli obiettivi del Piano, le criticità e le inadeguatezze riscontrate sono tali da confermare i presupposti, già manifestatisi nell'ottobre 2008, ai fini della procedura di cui all'art. 4, del decreto-legge 159/2007. A chiusura del Tavolo del 2 aprile 2009, i rappresentanti regionali designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, sottolineando la necessità che la Regione Campania renda conto in modo più completo della coerenza delle stime di costi contenute nei conti, hanno avanzato istanza di proseguire nell'istruttoria.

---

[25] Il tavolo di verifica ha richiesto documentazione inerente il Piano di contenimento della spesa farmaceutica ospedaliera (da presentare entro il 30 aprile 2009).

Negativa la verifica annuale anche per la **R**egione Sicilia, nonostante la copertura garantita al disavanzo. Il monitoraggio si è chiuso con l'evidenziazione di una perdita pari ad oltre 350 milioni. Importo che cresce ad oltre 407 milioni considerando il disavanzo riportato dal 2007. La copertura (per 444,9 milioni) è stata basata su entrate fiscali previste nel Piano di rientro per 300 milioni, maggiori entrate accertate relative al 2007 per 25,1 milioni e sulle somme spettanti in base al fondo transitorio (circa 120 milioni). Dell'importo complessivo, circa 38 milioni, unitamente a risorse da bilancio per 54,1 milioni, sono destinati alla copertura del rischio di maggiori costi emersi in sede di verifica, valutati in 91,7 milioni.

Il Tavolo e il Comitato, sulla base della documentazione presentata entro il 21 marzo 2009, hanno riscontrato il permanere di forti criticità ed inadeguatezze già rilevate nell'ottobre 2008. Inoltre, la manovra necessaria per ricondurre in equilibrio l'esercizio in corso, valutata in circa 222,8 milioni, risulterebbe non garantita.

I rappresentanti regionali siciliani hanno inviato in data 1° aprile una relazione che dà conto di tutti i provvedimenti assunti, poco prima della verifica, per affrontare i nodi del riassetto strutturale, manifestando altresì il proposito di procedere al potenziamento delle procedure contabili di controllo gestionale. La valutazione conclusiva è stata rimessa pertanto alla sede politica ritenendo che, considerando lo stato di attuazione degli obiettivi del Piano, permangano criticità ed inadeguatezze tali da portare a confermare i presupposti, già rilevati, per il commissariamento della gestione del Piano.

Per la Regione Molise, Tavolo e Comitato hanno verificato il permanere di criticità e di inadeguatezze nella realizzazione del Piano, tali da confermare la situazione già manifestatisi nell'ottobre 2008. La gestione si è chiusa con un disavanzo di 80,5 milioni. Anche considerando le entrate previste con il Piano (27 milioni), le maggiori entrate (1,2 milioni) provenienti dall'esercizio 2007, le ulteriori coperture regionali e la quota a valere sul fondo transitorio, permane un disavanzo non coperto di 30 milioni. Valore che cresce a circa 42 milioni considerando gli importi a rischio valutati in sede di verifica. E' stata contestata una situazione di inaffidabilità dei dati, generata a sua volta da una situazione di non adeguatezza delle procedure amministrativo-contabili e di integrazione e controllo dei dati. L'esito negativo della verifica annuale si accompagna alla valutazione di una manovra necessaria per il 2009 pari a 91 milioni, considerata non garantita.

In conclusione, oltre a rendersi necessaria l'individuazione di una copertura delle perdite registrate nel 2008 - in mancanza della quale permarrebbero le condizioni per l'incremento dell'addizionale IRPEF e dell'aliquota IRAP oltre i livelli massimi previsti dalla legislazione vigente è stata sottolineata l'urgenza di una definizione di un sistema di programmazione, gestione e controllo aziendale e regionale tali da garantire un effettivo governo del sistema sanitario. Anche per il Molise permangono, dopo la verifica annuale, le condizioni per l'attivazione della procedura di cui all'art. 4, del decreto-legge 159/2007.

Per il Lazio, l'esercizio ha evidenziato una perdita di 1.682 milioni. L'importo è stato coperto da entrate fiscali da Piano per circa 956 milioni, cui si aggiungono maggiori entrate 2007 (142 milioni) non ancora utilizzate, altre risorse di bilancio per 264 milioni e la quota del fondo transitorio (321 milioni).

L'esame condotto dal Tavolo di monitoraggio ha avuto esito positivo: é stato, infatti, evidenziato che la gestione Commissariale ha recuperato i ritardi accumulati fino al primo semestre 2008.

Con decreti commissariali è stato dato seguito agli impegni assunti con il Piano di rientro in tema di riorganizzazione della rete ospedaliera, rispettando lo standard nazionale di posti letto (in tal senso particolare rilevanza ha assunto la cessazione dell'attività ospedaliera del presidio San Giacomo). Pur facendo registrare ancora ritardi e presentando ancora elementi di criticità (mancano indicazioni per la riconduzione dei posti letto di riabilitazione ospedaliera e

di lungodegenza post acuzie agli obiettivi del Piano di rientro), il processo di riforma è risultato avviato.

Nei primi mesi del 2009 sono stati meglio definiti i tetti di spesa per gli erogatori privati, superando i limiti (in termini di rischio di contenzioso) rilevati nelle delibere emanate per il 2008 e che non erano state validate dai Ministeri.

Sul fronte della razionalizzazione e del contenimento della spesa per il personale sanitario permangono alcune criticità con riferimento a disallineamenti delle quantificazioni degli effetti economici connessi alle operazioni messe in atto dalla Regione (blocco del *turn-over*, rideterminazione dei fondi per la contrattazione integrativa aziendale e diminuzione delle posizioni organizzative e di coordinamento) con le stime svolte dai Ministeri[26].

Le misure per la distribuzione diretta e la modifica della quota di compartecipazione alla spesa farmaceutica stanno producendo, infine, effetti positivi in termini di contenimento della spesa.

Tavolo e Comitato hanno, pertanto, valutato che, ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto-legge 154/2008 in materia di erogazione di spettanze residue regionali, a fronte di una manovra necessaria per l'anno 2009 pari a 1.007 milioni, la manovra stimata con effetto immediato dall'analisi dei decreti commissariali, risulta pari a 694 milioni, il 69 per cento della manovra necessaria. Tenuto conto che le spettanze residue della Regione Lazio, cumulativamente considerate fino all'esercizio 2008, ammontano a 1.690 milioni, Tavolo e Comitato hanno ritenuto che potesse essere erogata la quota spettante nella misura del 69 per cento subordinatamente, comunque, alla sospensione, da parte del Commissario, della disposizione normativa concernente l'istituzione degli ospedali di montagna, che è gravemente in contrasto con la riorganizzazione regionale della rete ospedaliera[27].

La verifica annuale 2008 della Regione Abruzzo del 1° aprile 2009 è risultata negativa per le forti criticità e il grave ritardo sull'attuazione degli obiettivi definiti con il Piano di rientro. In particolare, Tavolo e Comitato hanno ritenuto che persistano le problematiche nel riassetto della articolazione organizzativa dei distretti, nonché nel potenziamento e regolazione dell'emergenza territoriale, nel processo relativo all'autorizzazione ed accreditamento istituzionale, nel mantenimento degli obiettivi in materia di gestione del personale, nonché nel rapporto con gli erogatori privati accreditati che ha generato un rilevante contenzioso. Ulteriori criticità hanno riguardato il recupero crediti, la medicina convenzionata di base e il rafforzamento della struttura amministrativa ed implementazione dei processi amministrativi, la farmaceutica convenzionata anche se sono state introdotte specifiche misure di partecipazione alla spesa.

Per quanto attiene agli aspetti economico-finanziari, sussiste ancora una situazione di mancato ripristino delle somme distratte dalla Regione dal fondo sanitario per destinarle a spese extrasanitarie e di mancato recupero crediti (con conseguente mancata copertura delle perdite registrate fino al 31 dicembre 2007) per complessivi 182,9 milioni. Per tale importo permangono, quindi, le condizioni per l'incremento delle aliquote fiscali regionali IRAP e addizionale regionale all'IRPEF oltre i limiti massimi previsti dalla normativa vigente.

Quanto al risultato di gestione 2008, Tavolo e Comitato hanno valutato che, a fronte di un avanzo di 13,1 milioni, sussiste un rischio minimo di maggiori oneri per 12,2 milioni, che porta a ridimensionare il risultato di pari importo. Tale rischio potrebbe essere rideterminato in

---

[26] Particolare criticità deriva, inoltre, dalle operazioni attivate dalla Regione di verifica dei fondi definiti dalle Aziende per la contrattazione integrativa che, per effetto di una non corretta applicazione delle norme contrattuali, risultano nella maggior parte sovrastimati e costituiscono un onere aggiuntivo di spesa gravante sui bilanci aziendali.

[27] L'importo non comprende le spettanze residue degli esercizi 2006 e 2007 per i quali la regione presenta inadempienze.

funzione di ulteriori partite contabili che la Regione non ha quantificato. La manovra necessaria per ricondurre in equilibrio l'anno 2009, valutata in circa 77 milioni, risulta non garantita.

In conclusione, Tavolo e Comitato hanno rilevato che non sussistono le condizioni per l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto-legge 154/2008, relative all'erogazione dei finanziamenti integrativi, e hanno evidenziato l'assoluta necessità di procedere ad un potenziamento della struttura amministrativa a supporto del Piano di rientro e dell'azione commissariale.

3.4.3. Le istruttorie per la definizione di nuovi Piani di rientro

Nel corso del 2007, due Regioni avevano chiesto di sottoscrivere un Accordo per l'avvio di un Piano di rientro[28]. Il Piemonte, che aveva avanzato richiesta di avviare il confronto finalizzato a sanare l'inadempienza relativa all'anno 2004 e lo sblocco dei relativi fondi non assegnati, e la Calabria che, a seguito delle conclusioni del Tavolo di verifica degli adempimenti 2006, aveva chiesto di potere sottoscrivere un Accordo per potere accedere alle quote premiali degli anni 2001, 2005 e 2006 (trattenute dal Ministero dell'economie e finanze) e dare completa copertura al disavanzo al 31 dicembre 2005. In entrambi i casi, anche se per diverse ragioni, non si è ancora pervenuti alla definizione dei Piani di rientro (vedi riquadri).

Riquadro Regione Piemonte. La Regione Piemonte ha trasmesso a dicembre 2007 una proposta di Piano triennale di rientro, riqualificazione e razionalizzazione del Servizio sanitario regionale.
Il confronto si è centrato sulla necessità, espressa dal Tavolo di verifica, di individuare quali interventi possano essere posti in essere sulla base dell'analisi dell'andamento e della dinamica dei costi di gestione e dei corrispondenti ricavi. La Regione ha osservato che non risultano spazi per operare manovre significative su specifici settori, quali ad esempio la spesa farmaceutica o la rete ospedaliera, nei quali la Regione è in linea con le disposizioni statali. La Regione intende operare micro interventi sulla gestione corrente della spesa, quali, ad esempio interventi sulla spesa per il personale

---

[28] L'art. 1 comma 180 della legge n. 311/2004, prevede che la Regione interessata, nel caso di mancato adempimento agli obblighi fissati dall'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, con conseguente preclusione all'accesso al maggiore finanziamento previsto per gli anni 2005, 2006 e 2007, procede ad una ricognizione delle cause ed elabori un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale, di durata non superiore al triennio.
I Ministri della salute e dell'economia e delle finanze e la singola Regione stipulano un apposito accordo, con il quale sono individuati gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza e degli adempimenti. La sottoscrizione dell'accordo è condizione necessaria per la riattribuzione alla Regione interessata del maggiore finanziamento anche in maniera parziale e graduale, subordinatamente alla verifica della effettiva attuazione del programma.
Con l'art. 4 della legge n. 80/2005 è stata prevista la possibilità per le Regioni di accedere al maggior finanziamento anche per gli anni 2001, 2002 e 2003.
L'art. 8 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 ha stabilito che gli accordi sono sottoscritti in base alle risultanze finali del Tavolo degli adempimenti di cui all'art. 12 della medesima Intesa. L'accordo fissa le modalità con le quali si realizza l'affiancamento alle Regioni interessate per quanto concerne l'individuazione dei provvedimenti regionali di programmazione sanitaria che saranno sottoposti a preventiva autorizzazione da parte delle Regioni; la relativa procedura per il monitoraggio degli stati di avanzamento; le possibili forme di partenariato con le altre Regioni.
L'accordo fissa inoltre la procedura per il monitoraggio e la certificazione degli stati di avanzamento della realizzazione del Piano di rientro.
La sottoscrizione dell'accordo consente alla Regione interessata l'accesso al maggior finanziamento con le seguenti modalità:
il 40 per cento del maggior finanziamento è erogato all'atto della sottoscrizione dell'accordo; il rimanente 60 per cento è subordinato alla verifica della effettiva attuazione del programma, con riferimento alle seguenti quattro tipologie di possibile inadempienza verificata dal Tavolo tecnico degli adempimenti: mancato equilibrio economico-finanziario; eventuale mancato mantenimento dei livelli di assistenza previsti dal dPCM 29 novembre 2001 e successive integrazioni e modificazioni; mancata attuazione del Piano nazionale della Prevenzione e del Piano nazionale per l'aggiornamento del personale sanitario; altre eventuali inadempienze con riferimento agli altri adempimenti di cui all'allegato 1 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005.

amministrativo, oppure sul numero delle ASL, portandole a 13 dalle attuali 22, o ancora spingendo sulla integrazione in rete ed incrementando il sistema dipartimentale, ecc... L'Amministrazione regionale intende quindi agire sui costi del sistema, il che vuol dire spalmare su diverse micro situazioni il recupero del disavanzo.
Secondo il Tavolo, tali (micro) interventi potrebbero non essere rilevati ed evidenziati ai fini della copertura strutturale del disavanzo; è necessario creare un legame evidente fra componenti di costo ed intervento di contenimento onde rendere appunto evidente il risultato economico sortito effettivamente dalla manovra. Il Tavolo ha inoltre richiesto alla Regione di trasmettere, per un esame di compatibilità con la normativa settoriale in materia, ogni iniziativa ed intervento in merito alla stabilizzazione del personale precario; una certificazione della ricognizione dei debiti pregressi fino al 31.12.2005, con indicazione di quanto del suddetto debito pregresso è stato ripianato con la deroga legislativa ottenuta dalla Regione (la situazione debitoria dovrebbe poi essere oggetto di un punto specifico del Piano di rientro); una descrizione del percorso seguito dalla Regione per l'introduzione del sistema Tessera Sanitaria; una specificazione degli adempimenti regionali in merito alla spesa farmaceutica, con indicazione dei provvedimenti adottati in materia; una relazione sullo stato e natura del contenzioso in atto (in particolare sulle tariffe regionali e statali).
Successivamente alla riunione di marzo 2008, è stato trasmesso, a cura del Ministero della salute alla Regione il testo del Piano di riqualificazione del SSR e riequilibrio economico, con evidenziate le revisioni apportate di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Spetta alla regione trasmettere nuovamente il suddetto Piano con le integrazioni richieste, per un successivo esame istruttorio dello stesso da parte del Ministero dell'economia e delle finanze.
Tale testo è stato trasmesso dalla Regione lo scorso dicembre 2008. Il 21 gennaio 2009 è stata inviata dal Ministero una nota di richiesta di integrazioni necessarie al prosieguo dell'esame del documento.

Riquadro Regione Calabria. Più complessa la situazione dell'iter procedurale nel caso della Calabria anche in connessione alle condizioni del servizio sanitario regionale che hanno portato al dPCM 11 dicembre 2007, con cui è stato dichiarato lo stato di emergenza socio-economico-sanitaria nella Regione Calabria a seguito di quanto avvenuto nell'ospedale di Vibo Valentia[29].
La Regione a seguito delle conclusioni del Tavolo di verifica degli adempimenti 2006, aveva chiesto di potere sottoscrivere un Accordo su un Piano di rientro dai disavanzi per potere accedere alle quote premiali degli anni 2001, 2005 e 2006 (trattenute dal Ministero dell'economie e finanze in quanto la Regione era risultata inadempiente per tali anni) e dare completa copertura al disavanzo al 31 dicembre 2005.
A seguito di tale richiesta, era stata prevista (febbraio 2008) una verifica straordinaria dello stato dei conti, da effettuarsi attraverso una puntuale ricognizione dei costi segnalati dalle aziende e con l'affiancamento di un advisor contabile incaricato dalla regione stessa e individuato dal Ministero dell'economia e finanze.
Gli impegni scaturiti da tale riunione sono stati oggetto di una Lettera di intenti sottoscritta, il 23 aprile 2008, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro della salute e dal Presidente della Regione con la fissazione della tempistica della ricognizione.
Nella riunione del 17 febbraio 2009 si è completata l'istruttoria sugli adempimenti per l'anno 2007, e si è proceduto all'esame della documentazione di cui si era concordato l'invio con la Lettera di intenti. Confermata l'inadempienza per l'anno 2007, riguardo al procedimento istruttorio funzionale alla sottoscrizione dell'Accordo su un piano per accedere al finanziamento integrativo per gli anni 2001, 2005 e 2006, i rappresentanti regionali della Calabria hanno comunicato di non essere in grado di produrre la documentazione conclusiva dell'attività accertativa del debito. La documentazione resa disponibile è frutto di un procedimento essenzialmente basato sulla cosiddetta procedura di "ascolto certificato" realizzata dal soggetto attuatore del Commissario delegato ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge n. 225 del 24 febbraio 1992. Essa consisterebbe in una dichiarazione dei Direttori Generali circa il livello dei debiti e dei crediti in capo a ciascuna Azienda sanitaria, che farebbe

[29] Il Ministro della salute, con decreto del 21 dicembre 2007, ha istituito una *Commissione incaricata di svolgere un'indagine conoscitiva,* finalizzata alla verifica della qualità dell'assistenza prestata dal SSN nella Regione Calabria, nonché dell'effettiva erogazione dei LEA in tale Regione, secondo criteri di efficienza ed appropriatezza. Alla Commissione è affidato anche il compito di formulare proposte di interventi volti ad assicurare che il Servizio sanitario della Regione sia in grado di garantire adeguati livelli di assistenza. La presidenza della Commissione è stata affidata all'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto alla corruzione.

emergere una posizione debitoria netta a carico della Regione, fino a tutto il 2007, pari a circa 1.700 milioni di euro, di cui circa 900 milioni riferiti fino a tutto l'anno 2005 e ulteriori 800 che sarebbero emersi nel corso degli anni 2006 e 2007.
La perdurante incertezza sullo stato dei conti regionali, la sostanziale inaffidabilità dei procedimenti amministrativo-contabili che sottostanno alla determinazione dei predetti conti, la situazione di incertezza istituzionale con particolare riferimento ai soggetti deputati a predisporre e gestire il Piano di rientro, la consistenza dei disavanzi strutturali regionali, lo stato di indeterminatezza in cui versa la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie concernenti i diritti civili e sociali non hanno consentito, secondo i Tavoli, di procedere nella definizione del Piano di rientro.
Nel corso della successiva verifica annuale dei risultati economico-finanziari per l'anno 2008 è stato riscontrato un disavanzo non adeguatamente coperto dalla Regione pari a 322,685 milioni. Si porrebbero le condizioni per un aumento delle aliquote fiscali, senza che vi sia certezza che il gettito fiscale sia capiente fino alla copertura dell'intero disavanzo.
L'Amministrazione della salute ritiene che per la Regione Calabria, "considerata la delicata e specifica situazione della Regione anche sotto il profilo istituzionale, le norme attualmente vigenti in materia di Piani di rientro del disavanzo sanitario non consentano di poter definire e garantire gli ambiti di intervento per l'avvio di una ricognizione dello stato dei conti, con riaccertamento dei debiti pregressi, e delle procedure amministrativo-contabili minime necessarie per valutare l'attendibilità degli stessi conti nonché per la messa in atto di un processo di risanamento volto al contenimento strutturale della spesa. Un'apposita norma che indichi, peraltro, le specifiche risorse aggiuntive da finalizzare alla realizzazione di un Piano di rientro, dovrebbe essere a tal fine introdotta nel nostro ordinamento".

3.4.4. Le difficoltà dei Piani di rientro

A distanza di due anni dall'avvio dei Piani di rientro, una valutazione complessiva dei risultati ottenuti non può limitarsi ad una lettura dei dati economico-finanziari: l'attuazione o meno degli adempimenti richiesti, alla base dei suddetti risultati, dipende infatti in modo significativo anche dall'assetto istituzionale e amministrativo che caratterizza le varie realtà regionali.

Sotto entrambi i profili, i Piani hanno evidenziato una debolezza nella loro capacità di incidere sui Sistemi sanitari regionali.

Non sempre vi è stata una piena sintonia nell'operare degli organi regionali. In alcuni casi, i Consigli regionali hanno approvato provvedimenti in contrasto con le decisioni assunte dai soggetti responsabili dell'attuazione dei Piani, ivi compresi i Commissari *ad acta*.

Il mancato coinvolgimento nel processo delle istituzioni locali (Comuni, Province) non ha consentito sempre una piena riuscita dei provvedimenti adottati.

Sotto il profilo amministrativo, l'iniziale debolezza delle strutture regionali ha costituito in alcuni casi la causa stessa del mancato raggiungimento delle manovre previste.

Il mancato rispetto della tempistica relativa all'adozione dei provvedimenti previsti nei Piani ha inciso negativamente sui risultati. Le Regioni avrebbero dovuto trasmettere ai Ministeri dell'economia e delle finanze e della salute le proposte di provvedimenti in tempo utile per l'esame preventivo degli stessi. In tal modo la valutazione preventiva sarebbe stata compatibile con il rispetto dei tempi stabiliti nei Piani. Il mancato rispetto di tali scadenze o, in alcuni casi, la trasmissione dei provvedimenti per una approvazione *ex post*[30], ha spesso inficiato il corretto dispiegarsi delle manovre. Ciò ha impedito il recepimento di modifiche incidendo sul conseguimento degli obiettivi.

[30] Gli Accordi sui Piani hanno espressamente previsto che le Regioni possano adottare i provvedimenti senza il preventivo invio ai Ministeri, ma che tale procedura debba limitarsi ai casi di urgenza, di cui il provvedimento stesso deve contenere le motivazioni.

3.5. Il ruolo dell'Amministrazione centrale nella politica sanitaria

3.5.1. La riclassificazione del bilancio dello Stato: la tutela della salute. La lettura per missioni e programmi.

La missione 20 "Tutela della salute" è suddivisa in 5 programmi, che costituiscono aggregati omogenei di attività, a cui vanno nel complesso stanziamenti per 1.091 milioni nel 2008. Va rilevato che un importo più consistente delle risorse che nel bilancio dello Stato sono destinate al finanziamento della sanità sono ricomprese nella missione "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali" ed in particolare nel Programma "Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria". Alle missioni "Infrastrutture pubbliche e logistica" e "Ricerca e innovazione" vanno attribuite, invece, le risorse destinate al sostegno dei progetti per l'edilizia e per la ricerca sanitaria.

La missione "Tutela della salute" è gestita pressoché in esclusiva dall'ex Ministero della salute, a cui va anche la gestione dei fondi per la ricerca e l'innovazione in campo sanitario ricomprese nei programmi "Ricerca per il settore della sanità pubblica" e "Ricerca per il settore zoo profilattico".

Nel caso delle infrastrutture le risorse destinate alla sanità sono ricomprese nel programma "Opere pubbliche e infrastrutture" (all'interno della Missione Infrastrutture pubbliche e logistica) gestito dal Ministero delle infrastrutture. Pur rimanendo alla Salute il compito di monitoraggio sui progetti regionali tale destinazione fa perdere di leggibilità e di unitarietà alla gestione.

Le somme destinate alla Tutela della salute (missione 20) sono riconducibili sostanzialmente a quattro categorie economiche: i redditi da lavoro dipendente assorbono l'8,7 per cento degli stanziamenti, i consumi intermedi il 13,1 per cento e i trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche il 22,1 per cento. Ai trasferimenti correnti a famiglie e organizzazioni sociali private vanno oltre il 52 per cento delle somme.

Nel seguito si dà conto dell'attività svolta nell'anno basandosi sulla ripartizione della missione "Tutela della salute" per programmi, guardando al peso relativo delle risorse (anche in termini di stanziamenti definitivi di competenza), destinate a ciascun di essi e verificandone le caratteristiche in base alla disaggregazione per categorie economiche.

Tavola 3.5.1

Le risorse gestite dall'ex Ministero della salute: un'analisi per missioni, programmi e categorie economiche *(in migliaia)*

Stanziamenti iniziali

Missione	Programma	REDDITI DA LAVORO	CONSUMI INTERMEDI	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZ.	TRASFER. CORRENTI AD A.P.	TRASFER. CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	TRASFER. CORRENTI A ESTERO	INTERESSI	ALTRE USCITE CORRENTI	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	TOTALE MINISTERO
017	007	3.286	2.225	255	533.199	7.702	0	0	0	30	8.500	0	555.197
	008	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
017 Totale		3.286	2.225	255	533.199	7.702	0	0	0	30	8.500	0	555.197
020	001	46.332	45.751	3.213	68.573	512.390	19.046	0	0	130	0	0	695.435
	002	27.339	43.129	1.496	5.388	0	31	0	0	52	0	0	77.435
	003	6.740	15.792	518	72.132	0	0	0	0	27	0	0	95.210
	004	5.472	2.240	425	44.127	0	0	0	0	50	0	119	52.432
	005	4.230	2.649	270	0	0	0	0	0	0	0	0	7.149
020 Totale		90.113	109.560	5.922	190.220	512.390	19.077	0	0	259	0	119	927.660
032	002	9.354	453	665	0	0	0	0	0	40	0	0	10.512
	003	16.255	36.694	1.233	0	0	0	0	76	816	0	0	55.074
032 Totale		25.609	37.148	1.898	0	0	0	0	76	856	0	0	65.586
033 Totale		2.922	9.792	0	0	0	0	0	36.063	0	0	0	48.777
Totale complessivo		121.930	158.724	8.075	723.419	520.092	19.077	0	36.139	1.145	8.500	119	1.597.220

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Rgs

segue Tavola 3.5.1

Stanziamenti definitivi

Missione	Programma	REDDITI DA LAVORO	CONSUMI INTERMEDI	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZ.	TRASFER. CORRENTI AD A.P.	TRASFER. CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	TRASFER. CORRENTI A ESTERO	INTERESSI	ALTRE USCITE CORRENTI	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	TOTALE MINISTERO
017	007	3.550	5.554	273	520.001	7.702	0	0	0	50	8.500	0	545.629
	008	0	0	0	15.491	0	0	0	630	0	0	0	16.121
017 Totale		3.550	5.554	273	535.491	7.702	0	0	630	50	8.500	0	561.750
020	001	50.456	55.831	3.370	105.971	540.102	19.044	0	0	200	0	0	774.974
	002	28.657	50.325	1.552	5.388	0	31	0	0	152	0	0	86.105
	003	7.358	17.368	560	72.882	0	0	0	0	125	6.948	0	105.242
	004	5.828	7.545	448	44.293	0	0	0	0	100	0	119	58.333
	005	3.873	3.958	270	0	0	0	0	0	0	0	0	8.101
020 Totale		96.173	135.027	6.200	228.533	540.102	19.075	0	0	577	6.948	119	1.032.755
032	002	10.083	1.097	714	0	0	0	0	0	75	0	0	11.969
	003	17.593	44.506	1.306	0	0	0	3	5.465	1.892	0	0	70.765
032 Totale		27.676	45.603	2.021	0	0	0	3	5.465	1.967	0	0	82.734
033 Totale		21.048	1.084	0	0	0	0	0	2.635	0	0	0	24.767
Totale complessivo		148.447	187.267	8.493	764.025	547.804	19.075	3	8.730	2.594	15.448	119	1.702.006

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Rgs

segue Tavola 3.5.1

Impegni in c/competenza

Missione	Programma	REDDITI DA LAVORO	CONSUMI INTERMEDI	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZ.	TRASFER. CORRENTI AD A.P.	TRASFER. CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	TRASFER. CORRENTI A ESTERO	INTERESSI	ALTRE USCITE CORRENTI	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	TOTALE MINISTERO
017	007	3.358	5.205	218	473.169	6.463	0	0	0	45	8.500	0	496.958
	008	0	0	0	15.491	0	0	0	630	0	0	0	16.121
017 Totale		3.358	5.205	218	488.660	6.463	0	0	630	45	8.500	0	513.079
020	001	47.049	45.857	2.680	103.297	534.984	15.805	0	0	93	0	0	749.765
	002	27.886	41.774	1.327	5.305	0	31	0	0	107	0	0	76.429
	003	6.098	15.720	388	72.394	0	0	0	0	121	6.948	0	101.669
	004	5.507	3.923	357	40.419	0	0	0	0	92	0	99	50.398
	005	0	3.465	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.465
020 Totale		86.540	110.739	4.753	221.415	534.984	15.835	0	0	412	6.948	99	981.726
032	002	8.198	825	523	0	0	0	0	0	60	0	0	9.606
	003	14.355	39.977	886	0	0	0	3	5.452	1.433	0	0	62.106
032 Totale		22.553	40.802	1.409	0	0	0	3	5.452	1.493	0	0	71.712
033 Totale		0	0	0	0	0	0	0	108	0	0	0	108
Totale complessivo		112.451	156.747	6.380	710.075	541.447	15.835	3	6.190	1.950	15.448	99	1.566.625

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Rgs

3.5.2. La prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana

Le priorità riferibili a tale programma riguardano gli interventi per la tutela igienico sanitaria degli ambienti di vita, del suolo e dell'aria, lo sviluppo e la definizione di linee strategiche per la prevenzione ed il controllo dei rischi sanitari. Particolare rilievo, non solo finanziario, hanno assunto le attività connesse alla gestione degli indennizzi a soggetti danneggiati a causa di vaccinazioni, trasfusioni o somministrazione di emoderivati. Sempre in tale ambito vanno collocate le attività volte al potenziamento del ruolo dell'Italia nel settore sanitario attraverso programmi di collaborazione bilaterale e il rafforzamento della presenza degli ospedali italiani nel mondo, nonché attraverso l'individuazione di un modello organizzativo di rapporti Stato – Regioni in materia di monitoraggio dei flussi di mobilità sanitaria in ambito internazionale.

Tavola 3.5.2

Programma 1 – Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana.

Stanziamenti iniziali e definitivi 2008

	programma 1 Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana (migliaia)		totale missione salute (migliaia)		Peso del Programma sul totale Missione		Composizione Programma	
Categorie economiche	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	46.332	50.456	90.113	96.173	51,4	52,5	6,7	6,5
CONSUMI INTERMEDI	45.751	55.831	109.560	135.027	41,8	41,3	6,6	7,2
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	3.213	3.370	5.922	6.200	54,3	54,3	0,5	0,4
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	68.573	105.971	190.220	228.533	36,0	46,4	9,9	13,7
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	512.390	540.102	512.390	540.102	100,0	100,0	73,7	69,7
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	19.046	19.044	19.077	19.075	99,8	99,8	2,7	2,5
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	130	200	259	577	50,3	34,7	0,0	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI			0	6.948		0,0	0,0	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE			0	0				
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE			119	29.083	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTALE	695.435	774.974	927.660	1.061.719	75,0	73,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Rgs

Al programma vanno circa il 71,1 per cento degli stanziamenti complessivamente destinati alla missione "Tutela della salute".

Di questi, solo il 7,2 per cento è rappresentato da consumi intermedi, per lo più costituiti (32 milioni su 56) da oneri relativi al finanziamento del centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie che opera in coordinamento con le strutture regionali.

I trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche raggiungono nell'esercizio i 106 milioni, di cui 31,6 milioni alla Croce rossa, 19,4 milioni alle Regioni per il finanziamento della formazione e 45 milioni destinati ad altre Amministrazioni pubbliche.

Circa il 70 per cento (540,1 milioni) delle risorse assegnate al programma sono trasferimenti a famiglie ed istituzioni private. Si tratta principalmente degli importi dovuti per gli indennizzi e i risarcimenti ai soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati e per le cause di risarcimento danni (355 milioni – capitoli 2400 – 2401), dei rimborsi delle spese per cure all'estero (142,8 milioni) e delle spese per il personale navigante (26,8 milioni).

I trasferimenti all'estero (19 milioni) sono destinati al finanziamento dell'organizzazione mondiale della sanità.

Le attività di prevenzione

Le attività di prevenzione sono riconducibili a tre obiettivi operativi indicati nella direttiva annuale.

Con riferimento all'obiettivo "*Effettuazione di interventi di comunicazione istituzionale per la promozione della salute attraverso specifiche campagne di sensibilizzazione in settori di primario interesse ivi compresi i corretti stili di vita, l'alimentazione e il contrasto all'obesità*", sono state promosse nell'esercizio campagne di comunicazione riconducibili a tre aspetti principali (la prevenzione delle malattie, la promozione degli stili di vita salutari e l'educazione alla salute) e sono state attivate campagne a contenuto sociale.

Le campagne avviate sono nel complesso 12 comprensive di quelle per le quali il legislatore, in considerazione della loro particolare rilevanza socio-sanitaria, prevede annualmente la realizzazione stabilendo uno specifico finanziamento (Prevenzione dell'Aids, Lotta all'abuso di Alcool, Donazione e Trapianto di organi, Sterilità ed infertilità).

In tema di prevenzione delle malattie, è stata realizzata un'iniziativa di informazione sulla vaccinazione pubblica delle adolescenti contro il papilloma virus, denominato HPV; una campagna di comunicazione per la promozione della vaccinazione antinfluenzale rivolta sia agli operatori sanitari che alla popolazione con particolare riferimento alle categorie considerate a rischio; la campagna AIDS 2008; è stata istituita la giornata del malato oncologico per la prima domenica di giugno di ogni anno; una campagna di informazione e prevenzione dei fenomeni della sterilità e infertilità, una campagna di comunicazione sul tema della salute nei primi anni di vita (Genitori più).

Riguardo poi alla promozione di stili di vita salutari ed educazione alla salute sono state realizzate (nell'ambito del programma *"Guadagnare salute: rendere facile le scelte salutari"),* diverse iniziative di comunicazione che si sono concentrate in prevalenza nel "mese della prevenzione alcologica" (aprile 2008) in collaborazione con l'Osservatorio Nazionale Fumo Alcool e Droga dell'Istituto Superiore di Sanità[31] .

[31] Sono stati predisposti opuscoli informativi sugli stili di vita salutari destinati alla popolazione ultra sessantacinquenne, distribuiti per il tramite dei medici di medicina generale e i farmacisti ed è stata realizzata, in collaborazione con Seat Pagine Gialle S.p.A., una guida sulle nozioni di primo soccorso e sugli stili di vita salutari in 24 milioni di copie.

Sono state realizzate campagne a contenuto sociale che hanno riguardato l'informazione sanitaria in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti e sulle difficoltà di gestione di disturbi che attengono la salute mentale[32].

Una campagna di comunicazione ha poi riguardato la prevenzione del fenomeno del randagismo[33].

Nel corso del 2008 l'Amministrazione ha partecipato a numerose manifestazioni[34], anche attraverso la realizzazione di stand espositivi e ha consolidato il ruolo del portale internet del Ministero quale strumento di informazione e di servizio; è proseguita l'implementazione, avviata nel 2007, del "Portale Normativa Sanitaria"; è stato attivato il numero verde 1500 in occasione della gestione dell'"Emergenza rifiuti in Campania" e per l'"Emergenza caldo 2008".

Il secondo obiettivo operativo "*Promozione e monitoraggio di interventi di attuazione del programma 'Guadagnare salute' (dPCM 4 maggio 2007) per la prevenzione delle malattie croniche non trasmissibili*" nasce dall'esigenza di diffondere e facilitare l'assunzione di comportamenti che influiscono positivamente sullo stato di salute della popolazione, agendo sui fattori di rischio (scorretta alimentazione, inattività fisica, fumo ed abuso di alcool) di malattie cronico-degenerative (malattie cardiovascolari, tumori, malattie respiratorie, diabete).

Il programma "Guadagnare Salute" si articola in 4 specifici programmi relativi all'alimentazione, all'attività fisica, alla lotta al fumo e ad altre dipendenze e alla lotta all'abuso di alcool[35]. Dello stato di attuazione del programma e dei risultati ottenuti si dà conto in un apposito documento predisposto dall'Amministrazione.

Durante il 2008, è stato condotto da parte dei Comitati paritetici interistituzionali, dei Comitati tecnico-scientifici e/o dei referenti scientifici, il monitoraggio dei progetti sviluppati a seguito dei Protocolli d'intesa siglati con le Istituzioni centrali e nell'ambito del Centro per la prevenzione e il controllo delle malattie (CCM). Il monitoraggio ha riguardato, tra l'altro, progetti promossi in attuazione dell'Intesa con il Ministero dell'istruzione[36].

E' stato prodotto e diffuso, anche in centri di aggregazione giovanile, materiale informativo ideato per specifiche fasce di popolazione (giovanissimi, donne e donne in gravidanza).

[32] La campagna condotta, in collaborazione con il Centro Nazionale Trapianti e con l'ausilio delle Associazioni di pazienti e volontari del settore, puntava ad informare e sensibilizzare la popolazione su tale tematica attraverso l'attivazione di un sito web e un numero verde, l'organizzazione di seminari tematici nelle università, la predisposizione di materiale informativo distribuito nelle scuole medie inferiori e superiori e negli uffici di anagrafe dei Comuni d'Italia. D'intesa con le Regioni e le Associazioni di settore, sono state anche organizzate le giornate nazionali "Donazione e Trapianto di organi, tessuti e cellule".
Con la realizzazione del filmato "Cento Italiani matti a Pechino" si intendeva contrastare e ridurre lo stigma ed il pregiudizio nei confronti di coloro che soffrono o hanno sofferto di disagi psichici.

[33] La campagna mirava a informare sulle conseguenze del fenomeno in relazione ad aspetti sanitari, igienici e sociali (ad esempio gli incidenti stradali). Nella campagna sono stati utilizzate affissioni sui principali circuiti autostradali, sulle strade di grande scorrimento e nelle stazioni di servizio e la contestuale diffusione sui principali organi di stampa. È stato inoltre realizzato uno spot televisivo andato in onda dal 31 luglio al 16 agosto 2008 su reti televisive nazionali per un totale di 224 passaggi.

[34] Si tratta della Conferenza nazionale sulle cure primarie e l'integrazione socio sanitaria (Bologna 25 e 26 febbraio 2008), Forum Sanità Futura (Cernobbio dal 17 al 19 marzo 2008), Forum P.A. (Roma dal 12 al 15 maggio 2008) Exposanita' (Bologna dal 28 al 31 maggio 2008), Sanit – 5° Forum internazionale della salute (Roma dal 23 al 26 giugno 2008), Festival della Salute (Viareggio dal 26 al 28 settembre 2008), COM-PA (Milano dal 21 al 23 ottobre 2008), Forum Risk Management in Sanità (Arezzo dal 25 al 28 novembre 2008).

[35] Per l'attuazione del programma è stata istituita con Decreto ministeriale del 26 aprile 2007 una "Piattaforma nazionale sull'alimentazione, l'attività fisica e il tabagismo", quale tavolo tecnico composto da rappresentanti delle Amministrazioni centrali interessate, delle Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano, delle Associazioni di categoria della filiera alimentare, delle Associazioni dei consumatori e delle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale firmatarie di protocolli d'intesa con il Ministero per il conseguimento di specifici obiettivi.

[36] Progetto di educazione alimentare "Frutta Snack" per la promozione del consumo di frutta e verdura tra gli adolescenti, cui hanno partecipato circa 80 scuole superiori delle città di Roma, Bologna e Bari; Progetto "Sistema di

Di particolare rilievo per la valutazione dei risultati, il Progetto di sorveglianza "PASSI: progressi delle Aziende sanitarie per la salute in Italia" sui comportamenti che influenzano la salute dei cittadini, di cui si sono diffusi nel dicembre 2008 i primi risultati.

Con la creazione di un "Logo Guadagnare salute" ("Cuore che sorride"), si sono volute sostenere le iniziative/progetti e le pubblicazioni promosse e/o finanziate dal Ministero della salute e/o da altri Ministeri e finalizzate al conseguimento di obiettivi previsti dal Programma, sviluppati in accordo con il Ministero della salute. Il logo può essere concesso ad Enti Pubblici, Enti e soggetti privati, Associazioni o altre Istituzioni pubbliche e/o private per progetti e/o iniziative e/o attività che, in coerenza agli obiettivi del Programma "Guadagnare salute", presentino specifici requisiti.

Nell'ambito dell'Intesa con il MiPAF è stato attivato il progetto "Buone pratiche sull'alimentazione: valutazione del contenuto di sodio, potassio e iodio nella dieta degli italiani", affidato all'Università degli Studi di Napoli, in collaborazione con l'INRAN e con l'ISS.

Nel corso dell'anno 2008 per le attività del programma "Guadagnare salute" sono state impegnati circa 8,1 milioni mentre i pagamenti effettuati ammontano a 3,8 milioni (cap. 4393).

Particolare attenzione è stata riservata nell'anno al monitoraggio del PNP per la *prevenzione degli incidenti stradali, domestici e infortuni lavorativi*, cui è destinato un obiettivo operativo. L'analisi ha riguardato l'individuazione dei punti critici su cui intervenire per aumentare l'efficacia degli interventi, valutando le caratteristiche del fenomeno e gli interventi da proporre su base regionale.

In tema di controlli in materia di sicurezza e salute dei lavoratori ex legge n. 123/2007 non sono ancora disponibili i dati raccolti dall'Ispes. Per cogliere l'obiettivo dei 250.000 controlli/anno previsti dal Patto per la salute e aumentare la prevenzione nei luoghi di lavoro è stato previsto l'inserimento nella griglia dei questionari LEA che devono essere compilati dalle Regioni di dati sui controlli, quale punto di partenza per il monitoraggio del perseguimento degli obiettivi stabiliti nel Patto.

Riguardo agli altri obiettivi operativi riferibili al programma, nell'ambito della verifica del *servizio di emergenza sanitaria* in riferimento alle necessità di difesa civile, in fase attuativa questa si è tradotta in una raccolta della normativa nazionale e regionale rilevante (atti regolamentari e tecnico-organizzativi in materia di organizzazione dei servizi per le emergenze sanitarie), la definizione di una *check list*, per la acquisizione/ricognizione di informazioni sull'assetto organizzativo e procedurale dei servizi di emergenza territoriale, seguita da verifiche in sito presso i suddetti servizi. I risultati dei questionari e delle verifiche sono stati elaborati ai fini della predisposizione della relazione per il Ministro sulle criticità evidenziate, soprattutto riguardo agli aspetti relativi ai possibili interventi richiesti da emergenze di tipo NBCR; nella relazione sono state inserite ipotesi di progetti e proposte, la più immediata delle quali è stata concretizzata in una lettera inviata agli Assessori alla Sanità delle Regioni e Province Autonome per la segnalazione delle criticità riscontrate.

In relazione alla promozione della *salute dell'anziano*, l'attività si è focalizzata principalmente sul tema delle demenze, con particolare attenzione alla Malattia di Alzheimer. E' stata attivata una collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e con l'Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali (ASSR) per una ricognizione della normativa nazionale e regionale

---

indagini sui rischi comportamentali tra i giovani in età scolare (6-17 anni) - Okkio alla salute" effettuato in 18 Regioni uno studio rivolto alla rilevazione delle misure antropometriche (peso e altezza) e alla raccolta di informazioni sulle abitudini alimentari, sull'attività fisica e sulla sedentarietà di un campione nazionale di circa 46.000 bambini); Giornate del Benessere dello Studente: "Educazione alla salute e prevenzione primaria: Sensibilizzazione degli operatori e programmazione degli interventi di Ricerca-Azione".

sulle demenze, per una analisi e valutazione delle offerte assistenziali rivolte alle persone affette da demenza, per la conduzione di una *survey* sulle Unità di Valutazione Alzheimer, e per la costruzione di linee guida sui percorsi di cura. La collaborazione, inizialmente informale, è stata poi codificata con l'avvio di un progetto di ricerca (Fondo Riassegnazioni), tuttora in corso, la cui conduzione scientifica è affidata all'ISS. E' stata portata a termine l'elaborazione di una proposta di linee guida per la presa in carico delle persone con disabilità, ai fini dell'accesso ai benefici previsti.

Sempre relative alla prevenzione e al monitoraggio rientranti nel programma in esame sono le attività che attengono alla prevenzione delle *tossicodipendenze*. Nel 2008 sono stati sviluppati due progetti di ricerca/intervento, finanziati nell'ambito del Programma 2007 del Centro Nazionale Prevenzione e Controllo delle Malattie (CCM). I progetti, che hanno una Regione capofila che coordina le altre regioni aderenti, riguardano "Nuovi comportamenti di consumo: prevenzione e riduzione dei rischi" (Regione Emilia Romagna), per un impegno finanziario di 490 mila euro, e l'"Utilizzo della strategia di Prevenzione di Comunità" nel settore delle sostanze d'abuso (Regione Toscana), per un impegno di 490 mila euro (di entrambi i progetti è prevista la conclusione nel 2010).

Sono state poi presentate nell'anno le relazioni sui risultati della *legge 194/1978* sull'interruzione volontaria delle gravidanza e della *legge 40/2004* sulla procreazione assistita. Le attività promosse riguardano progetti e campagne di comunicazione per la prevenzione e lo studio delle cause di infertilità[37],

Per quanto concerne l'area di intervento relativa alla normativa sullo smaltimento dei rifiuti e per ciò che riguarda "*la tutela dell'ambiente, la sicurezza ambientale e la prevenzione primaria nella gestione e smaltimento dei rifiuti*" rilevante è l'attività svolta al riguardo dal CCM istituito con legge n. 138 nel 2004, strumento, non solo di prevenzione, ma anche di coordinamento nelle attività di risposta alle emergenze verificatesi sul territorio[38].

Di rilievo sono i compiti attribuiti all'Amministrazione in merito alle "*Acque di balneazione*"ed in particolare alla creazione e alla implementazione del "portale acque", nonché ai programmi di sorveglianza che l' Ufficio competente comunica annualmente al Parlamento[39].

---

[37] I dati riportati dall'Istituto Superiore di Sanità indicano come le donne italiane arrivino in età sempre più avanzata ad una diagnosi di infertilità e che proprio l'età avanzata della donna che accede alle tecniche sia motivo di insuccesso delle tecniche medesime; la prevenzione primaria delle cause di infertilità, l'informazione corretta alle donne e alle coppie che accedono alle tecniche di procreazione assistita, le campagne di informazione rivolte a tutta la popolazione, a partire dai giovani e, più in generale, la tutela della salute riproduttiva, sono obiettivi di salute pubblica. Su questa base i progetti che sono stati finanziati sono finalizzati alla prevenzione e allo studio delle cause dell'infertilità. Sono state avviate campagne di Comunicazione, con l'obiettivo di sensibilizzare giovani, genitori ed operatori socio-sanitari, attraverso la formazione e l'informazione, sulle cause dell'infertilità e della sterilità, sulla salute riproduttiva.

[38] In ordine all'emergenza rifiuti in Italia (l'attività di raccolta, trattamento, smaltimento e organizzazione del sistema di gestione degli stessi comporta l'esposizione a numerose sostanze nocive) l'Amministrazione della salute ha monitorato la situazione sanitaria nella Regione Campania. A tal fine, il CCM ha firmato una convenzione con la Regione per una attività progettuale biennale sul tema ambiente e salute. Il programma ha previsto tre principali linee di azione: la revisione continua dell'evidenza scientifica sulla relazione tra rifiuti e loro manipolazioni e rischi per la salute umana; una campagna di comunicazione alla popolazione sulla corretta gestione dei propri rifiuti e sulle evidenze scientifiche sulla salute connessi agli impianti di stoccaggio e trattamento dei rifiuti; una attività di monitoraggio continuo dei principali indicatori di salute del sistema sanitario e di studi epidemiologici ad hoc.

[39] Con il decreto legislativo 116 del 30 maggio 2008, pubblicato in G.U. n. 155 del 4 luglio 2008 è stata attuata la direttiva 2006/7/CE relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione e abrogata la direttiva 76/160/CEE.

Altra attività di particolare rilievo, nell'ambito della difesa del consumatore, è quella inibitoria della commercializzazione di prodotti pericolosi effettuata sulla base del sistema di allerta europeo RAPEX[40].

In base al Regolamento Reach, è stato creato un "sistema" europeo in tema di registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche, che assicura un elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente e promuove un programma di sostituzione delle sostanze maggiormente problematiche nonché dei metodi alternativi per la valutazione dei pericoli che le sostanze comportano con l'obiettivo di ridurre al massimo la sperimentazione animale. L'art. 5 *bis* della legge n. 46/2007 attuativa del Regolamento ha identificato il Ministero quale Autorità competente e stanziato 0,57 milioni per l'anno 2007, 1,3 per il 2008 ed euro 1,1 a decorrere dal 2009.

Sono state emanate le "Linee di indirizzo nazionali per la salute mentale", approvate come Accordo in sede di Conferenza Unificata fra Stato, Regioni e Autonomie locali, in data 20 marzo 2008. In esse sono state affrontate diverse aree tematiche: le linee di sviluppo dei dipartimenti di salute mentale, l'infanzia e adolescenza; il carcere e Ospedale Psichiatrico Giudiziario (OPG), multiculturalità, formazione e ricerca.

Per ciascuna di esse vengono specificate le strategie che le supportano, gli indirizzi operativi per la loro implementazione ed i criteri di valutazione per monitorarne nel tempo l'efficacia.

Per l'anno 2008 le risorse destinate (capitolo 5401) quale "Contributo per lo svolgimento delle attività ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale per la sicurezza alimentare con sede in Foggia" sono rimaste inutilizzate[41].

Non è stata infatti ancora approvata la normativa di attuazione e al 31 dicembre 2008 non è stato impegnato alcun importo. Al contempo, le somme stanziate in finanziaria per l'Agenzia, sono state oggetto di rimodulazione per altri programmi della stessa missione "Tutela della salute", ai sensi dell' art. 60 del DL 112/2008 in relazione al triennio 2009-2011[42].

Le relazioni internazionali: cooperazione, assistenza e flussi sanitari attivi e passivi

Le attività a carattere internazionale riguardano iniziative di cooperazione internazionale con la partecipazione a programmi sanitari e di cura destinati a cittadini stranieri e i flussi sanitari da e verso l'estero.

L'Amministrazione ha partecipato alla predisposizione del Programma Nazionale di Riforma 2008-2010 per l'attuazione della Strategia di Lisbona. Nell'ambito del *Hope* è stato dedicato una particolare attenzione all'"*Exchange programme for hospital and healthcare professionals*". Un programma di scambio indirizzato a manager ospedalieri ed altre figure di

---

[40] Tale sistema discende dalla direttiva 2001/95/CE, recepita prima dal decreto legislativo 172/2004, poi inglobato nel decreto legislativo 206 del 6 settembre 2005, detto anche "Codice del Consumo" e riguarda la sicurezza e qualità dei prodotti posti sul mercato.

[41] Con l'art. 2, comma 356, della legge n. 244/2007, il Comitato nazionale per la sicurezza alimentare (CNSA) assumeva la denominazione di "Autorità nazionale per la sicurezza alimentare", che si avvaleva di una sede referente operante nella città di Foggia. Detta norma prevedeva la collocazione dell'Autorità presso il Ministero della Salute e un contributo – sempre a favore di questo Ministero - per lo svolgimento delle attività e il funzionamento della sede referente di Foggia. Lo stanziamento previsto era di 2,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, nonchè di 1,5 milioni di euro per l'anno 2010 e afferiva, appunto, al capitolo 5401 dell'allora Ministero della salute.
Il DL 248/2007, convertito con modificazione dalla legge n. 31 del 28 febbraio 2008, che - sul tema - all'articolo 11 disponeva che l'Autorità, dunque il Comitato, si trasformasse in "Agenzia" a partire dal 15 gennaio 2008, che avesse sede a Foggia e che fosse posta sotto la vigilanza del Ministero della salute.

[42] Lo stanziamento è stato ridotto da 2,5 milioni di euro a 1,9 milioni per l'anno 2009, da 1,5 milioni di euro a 1,1 per l'anno 2010 e nessuno stanziamento é previsto per l'anno 2011.

professionisti ospedalieri con responsabilità manageriali che abbiano già lavorato in ospedale od altre strutture sanitarie.

Sono proseguite nell'anno le iniziative concernenti gli ingressi per cure in Italia di cittadini stranieri nell'ambito degli interventi umanitari. Le risorse finanziarie disponibili (1,1 milioni – capitolo 4361) hanno consentito l'ingresso nel Paese di un totale di 11 pazienti, suddivisi in due programmazioni: la prima ha avuto inizio successivamente all'autorizzazione del Ministro intervenuta in data 13 marzo 2008, e all'intesa del Ministero degli affari esteri; la seconda, che si è resa possibile a seguito di due rinunce verificatesi nell'ambito della prima, in data 18 settembre 2008[43].

La partecipazione italiana ad iniziative internazionali ha riguardato "*l'European Action Plan for Benghazi*", il processo di cooperazione nell'area del mediterraneo, collaborazioni bilaterali e programmi di cooperazione internazionale avviati in ambito europeo[44].

In applicazione dei Regolamenti di sicurezza sociale in vigore in Unione Europea, sono stati effettuati nel corso del 2008 pagamenti e riscossioni di somme relative al fatturato attivo e passivo, generato dalle prestazioni sanitarie erogate a favore dei cittadini Italiani ed Europei. I dati danno conto di un consistente passivo nell'interscambio sanitario con i paesi UE a fronte di incassi per 66 milioni sono stati effettuati pagamenti per 138,5 milioni[45].

---

[43] Si tratta di 9 minori e 2 maggiorenni (20 e 22 anni), provenienti da Albania, Argentina, Armenia, Bosnia, Camerun, Iran, Nigeria, Pakistan, Perù, Ucraina ed affetti da diverse patologie (talassemia, leucemia, cardiopatie, atresia vie biliari). Le cure prestate hanno riguardato trapianto di midollo (8 casi), trapianto di cuore (1 caso), trapianto di fegato (1 caso). Sono stati assistiti in diverse strutture (IME –Istituto Mediterraneo di Ematologia di Roma, ISMETT – Istituto Mediterraneo per i Trapianti e Terapie ad Alta Specializzazione di Palermo; A.O. San Camillo Forlanini di Roma, G. Gaslini di Genova, Policlinico Umberto I di Roma, Istituto dei Tumori di Milano e Rizzoli di Bologna). Sei pazienti sono ancora ricoverati.

[44] *Nel corso dell'anno 2008 è poi proseguito l'intervento dell'Italia nell'ambito dell'"European Action Plan for Benghazi" volto a fronteggiare casi sanitari particolarmente gravi che non possono essere curati adeguatamente a Bengasi. Nell'azione di assistenza sono coinvolte le strutture ospedaliere del Bambino Gesù, Meyer, Tor Vergata e Spallanzani, che hanno accolto e curato 14 minori libici affetti da patologie collegate al virus HIV.

*Il Vertice dei Capi di Governo dei Paesi dell'Unione Europea e dei Paesi del Mediterraneo, riunitosi a Parigi il 13 luglio 2008, ha varato il "Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo", un nuovo strumento di dialogo multilaterale finalizzato a creare condizioni di pace, stabilità , sicurezza e sviluppo nella regione euromediterranea e a migliorare l'integrazione e la coesione tra gli Stati Partecipanti. In questo ambito, è stata realizzata, dalla Presidenza francese dell'UE, la Conferenza euromediterranea per la salute, al Cairo nei giorni 16 e 17 novembre, ove l'Italia ha proposto lo sviluppo di iniziative di rete nell'ambito di tre aree tematiche individuate: rafforzamento dei sistemi sanitari; malattie trasmissibili; malattie non trasmissibili.

*Nell'ambito della collaborazione bilaterale è stato ratificato dall'Arabia Saudita il Memorandum d'Intesa nel campo della salute e delle scienze mediche, entrato in vigore il 7 dicembre 2008; con la Tunisia, in attuazione del Piano di azione, è stato predisposto lo schema di convenzione per la realizzazione presso il Campus Biomedico di uno stage di formazione sulla diagnosi precoce e il trattamento del tumore al seno; con il Brasile è stato sottoscritto l'11 novembre 2008 un Memorandum d'Intesa per la collaborazione nel campo della Sanità e delle Scienze Mediche; dopo una missione tecnica in Armenia allo scopo di riunire la Commissione di monitoraggio e coordinamento e formalizzare il Piano d'azione, è stato sottoscritto un Accordo per il gemellaggio di collaborazione tra l'ospedale di Shengavit e l'A.O. San Camillo-Forlanini; realizzare un seminario sulle emergenze sanitarie cui hanno partecipato esperti della Regione Piemonte. In novembre si è inoltre realizzato uno stage di due medici pediatri armeni presso l'IRCCS Burlo Garofolo per approfondire le tematiche della diagnosi prenatale e della procreazione medicalmente assistita.

*L'Italia partecipa ad un'iniziativa di cooperazione tecnica quadriennale (Programma "EUROsociAL") cofinanziata dalla Commissione Europea per promuovere la coesione sociale in America Latina attraverso lo scambio di buone pratiche tra le Amministrazioni pubbliche nei campi di salute, fisco, educazione, giustizia e lavoro. L'Italia coordina le iniziative relative alla promozione di politiche per la salute nelle comunità e per i settori più vulnerabili ed esclusi.

[45] Per quanto concerne i pagamenti, le imputazioni sono effettuate sul capitolo di spesa 4370, mentre le riscossioni affluiscono al capitolo di entrata del MEF 3620.

Le entrate e le spese per l'assistenza sanitaria all'estero, in base ai Regolamenti della Comunità Europea e alle convenzioni bilaterali di sicurezza sociale, sono imputate, tramite le Regioni, ai bilanci delle unità sanitarie locali di residenza degli assistiti. I relativi rapporti finanziari sono definiti in sede di ripartizione del Fondo sanitario nazionale. Sono autorizzate, a carico di somme a qualsiasi titolo spettanti, le compensazioni degli importi a credito e a debito di ciascuna Regione e Provincia autonoma, connessi alla mobilità sanitaria interregionale di cui all'art. 12, comma 3, lettera b) del decreto legislativo 502 del 30 dicembre 1992 e successive modificazioni, nonché alla

Il dato va integrato con i pagamenti e le riscossioni di somme relative al fatturato attivo e passivo, generato dalle prestazioni sanitarie erogate a favore dei destinatari delle specifiche Convenzioni stipulate con i Paesi extra Ue.

Particolare rilevanza ha, in tale attività, il monitoraggio dei flussi di mobilità sanitaria relativi alle cure autorizzate all'estero, a carico del Servizio Sanitario nazionale, per prestazioni non ottenibili tempestivamente o adeguatamente in Italia (denominato TECAS - Trasferimenti per cure all'estero)[46].

Nell'esercizio è stato pubblicato (il 24 aprile 2008) il decreto di attuazione dell'art. 20 della legge 19/1999, che definisce i tempi standard in lista di attesa in Italia oltre i quali è possibile l'iscrizione in liste estere ed il trapianto all'estero a carico del Servizio Sanitario Nazionale; le modalità applicative inerenti l'iscrizione ed il trapianto all'estero e il trapianto in urgenza a carico del Servizio Sanitario Nazionale.

Il decreto è stato elaborato dall'Amministrazione in collaborazione con il Centro Nazionale Trapianti.

Uno degli obiettivi operativi del 2008 ha riguardato la "Revisione della normativa in materia di assistenza sanitaria agli stranieri in Italia". E' stata condotta una analisi delle disposizioni normative e regolamentari, riguardanti l'assistenza sanitaria in favore di tali soggetti e una ricognizione delle criticità rilevate; la bozza normativa finale (non ancora presentata) è stata elaborata con il concorso di un Tavolo tecnico con i rappresentanti del Ministero dell'interno e di alcune Regioni (Piemonte, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Umbria)[47].

Gli indennizzi

La gestione degli interventi relativi alle domande di indennizzi presentate da soggetti danneggiati a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni o somministrazione di emoderivati costituisce un impegno di rilievo crescente per l'Amministrazione centrale, sia dal punto di vista organizzativo che finanziario. Gli uffici gestiscono: gli indennizzi per i cittadini residenti nelle Regioni a statuto speciale nonché per quelli residenti nelle Regioni a statuto ordinario per fatti antecedenti al trasferimento delle funzioni; i ricorsi proposti contro il giudizio delle Commissioni mediche ospedaliere e i provvedimenti esecutivi delle sentenze di condanna e dei decreti ingiuntivi in materia di indennizzi e di risarcimenti dal danno ai sensi della legge n.

---

mobilità internazionale di cui all'articolo 18, comma 7, dello stesso decreto legislativo 502 del 30 dicembre 1992. I predetti importi sono definiti dal Ministero della salute d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.
Nel corso del 2008, attraverso una applicazione informatica denominata ASPEC (Assistenza Sanitaria Paesi Convenzionati), le Regioni hanno potuto avviare un nuovo sistema di relazioni riguardante la mobilità transfrontaliera, partendo da alcuni Paesi convenzionati (San Marino, Croazia e Tunisia) per passare, con gradualità, anche al più rilevante sistema dei Paesi UE, con l'applicazione informatica ASPEU (Assistenza Sanitaria Paesi Unione Europea).

[46] I dati sulla mobilità internazionale risultano, infatti, oggetto di confronto tra gli Stati membri a supporto della discussione afferente la proposta di direttiva sui servizi sanitari volta a consentire ai cittadini comunitari assicurati di Stati membri di esercitare il diritto di ottenere cure in Stati membri diversi da quelli di appartenenza, sulla base dei principi delineati dalla Corte di Giustizia europea. La nuova impostazione tecnologica-comunicativa, basata sulla diffusione della tecnologia informatica, consente in tempo reale la registrazione delle prestazioni erogate all'estero nell'ottica di giungere a valorizzare la comunicazione tra i diversi soggetti pubblici coinvolti, garantendo la certezza giuridica nell'adozione di criteri uniformi sul territorio nazionale; razionalizzare i percorsi diagnostici e di cura; valutare gli esiti degli interventi eseguiti all'estero. Essa consente un'analisi economico-sanitaria per una corretta programmazione che tenga conto, da un lato, degli squilibri dell'offerta nazionale, dall'altro, del rilevante impatto economico della mobilità collegata alle cure autorizzate all'estero.

[47] Gli approfondimenti dedicati a specifiche aree di intervento (cure mediche, cittadini irregolarmente presenti, permesso di soggiorno per motivi familiari, studenti e nuove tipologie di permesso di soggiorno) hanno fatto emergere la necessità di proporre aggiornamenti sulle tematiche descritte in particolare con la revisione dell'art. 34 del T.U. del d.lgs 286/98 per rispondere alle criticità evidenziate.

210/1992 (lo stanziamento nel 2008 era pari a 107,2 milioni); i benefici economici stabiliti dalla legge n. 229/05 ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie (30 milioni); gli indennizzi ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, di cui alla legge 244/2007 (40 milioni); l'assegno *una tantum* aggiuntivo ai soggetti danneggiati da vaccinazione deceduti prima dell'entrata in vigore della legge n. 229/2005, ai sensi della legge n. 222/2007 (6 milioni); le transazioni da stipulare con soggetti talassemici, emofilici ed emotrasfusi occasionali danneggiati da trasfusione con sangue infetto o da somministrazione di emoderivati infetti e con soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie che hanno instaurato azioni di risarcimento danni tuttora pendenti (legge n. 222/2007 e legge n. 244/2007, che a questo fine hanno stanziato 150 milioni nel 2007 e 180 milioni nel 2008).

Per quanto riguarda le richieste di indennizzi nelle Regioni a statuto speciale, le posizioni sono 46.463. Ad esse corrispondono erogazioni di benefici economici per i soggetti danneggiati o, in caso di decesso, per gli eredi. Al 31 dicembre 2008 sono state definite le procedure relative all'erogazione di indennizzi mediante apertura di 280 ruoli di spesa fissa presso Direzioni provinciali del tesoro territorialmente competenti.[48]

Per quanto concerne i ricorsi avanzati ai sensi dell'art. 5 della legge n. 210/1992 avverso il giudizio delle Commissioni mediche ospedaliere, nel corso del 2008 sono stati proposti circa 1.000 ricorsi, di cui più di 500 sono stati inviati all'Ufficio medico legale per il competente parere. Considerando anche quelli presentati negli anni precedenti sono stati trattati oltre 1.100 ricorsi e predisposti 900 decreti decisori.

L'Amministrazione centrale, in base ad un accordo raggiunto in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni nell'agosto 2001, dà copertura finanziaria a valere sul proprio bilancio anche agli indennizzi riconosciuti ai soggetti danneggiati residenti nelle Regioni a statuto ordinario ed iscritti a ruolo sino al febbraio 2001. A tale finalità sono stati destinati oltre il 30 per cento dei 107,2 milioni assegnati.

Con riferimento, in particolare, alle cause di risarcimento del danno biologico, negli ultimi anni si è rilevato un significativo incremento del numero degli atti notificati all'Amministrazione: nel corso del 2008 sono stati presentati più di 2.500 atti (sentenze favorevoli e di condanna di primo e secondo grado, decreti ingiuntivi, atti di precetto e di pignoramento), a fronte dei quali sono stati adottati 1.453 provvedimenti di liquidazione e sono stati predisposti 613 ordini di pagamento per un importo di oltre 15 milioni[49]. L'insufficienza delle dotazioni finanziarie per l'esercizio ha reso, tuttavia, necessario limitare i pagamenti ai soli provvedimenti esecutivi.

Per quanto riguarda i danneggiati da vaccinazioni obbligatorie – che percepiscono, oltre all'indennizzo ex *lege* 210/1992, anche un ulteriore indennizzo previsto dalla legge n. 229/2005 - nel 2008 sono state definite 195 posizioni con una spesa di euro 24,4 milioni[50].

---

[48] Con il dPCM 5 ottobre 2007 è stato previsto il trasferimento delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative per l'esercizio delle funzioni amministrative in tema di salute umana e sanità veterinaria alla Regione Sardegna. A decorrere dal 1° gennaio 2008 le funzioni inerenti l'applicazione della legge n. 210/1992 di questa Regione non sono più gestite dal Ministero. A questo fine nell'esercizio 2008 sono stati trasferiti al Fondo per il federalismo amministrativo 2,5 milioni.

[49] Utilizzando l'emissione di speciali ordini di pagamento rivolti al tesoriere, da regolare in conto sospeso (secondo quanto stabilito dall'articolo 14 comma 2 del decreto – legge 31/12/1996, n. 669 convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30).

[50] La legge n. 244/2007 ha disposto un incremento delle risorse previste di 40 milioni per il 2008 per la corresponsione ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, dell'indennizzo previsto dalla legge n. 229/2005 . Nel corso del 2008 è stato predisposto il decreto che definisce le modalità da seguire per effettuare il riconoscimento dei beneficiari e per l'effettiva corresponsione dell'indennizzo. Le istanze presentate sono state circa 430. Per esse si è proceduto all'istruttoria e alla predisposizione del decreto per la definizione dell'importo dell'assegno una tantum.

Quanto ai talassemici, affetti da altre emoglobinopatie o affetti da anemie ereditarie, emofilici ed emotrasfusi occasionali, danneggiati da trasfusione con sangue infetto o da somministrazione di emoderivati infetti o da vaccinazioni obbligatorie, l'art. 33 della legge n. 222/2007 ha previsto uno stanziamento di 150 milioni per l'anno finanziario 2007 per stipulare delle transazioni con tali soggetti. Tali procedure transattive sono state, altresì, confermate dalla legge n. 244/2007, che ha autorizzato la spesa di 180 milioni a decorrere dal 2008. Il decreto ministeriale del 4 marzo 2008 ha fissato i criteri in base ai quali sono definite, nell'ambito di un piano pluriennale, le transazioni e le modalità attuative per addivenire alla stipula dei singoli atti transattivi. Nel passato esercizio sono state stipulate circa 5.000 transazioni.

Nell'ultimo esercizio, il contenzioso giurisdizionale (risarcimento per danni ai sensi dell'art. 2043 c.c., riconoscimento del diritto agli interessi legali, alla rivalutazione dell'indennità integrativa speciale, riconoscimento indennizzi non attribuiti in via amministrativa) ha subito un significativo incremento, determinando un'intensa attività difensiva presso tutte le sedi giudiziarie, civili del lavoro e amministrative. L'Amministrazione provvede all'esecuzione delle sentenze con importi di condanna che, nella maggior parte dei casi, si attestano a cifre non inferiori a 400.000 euro e che in alcuni casi superano il milione.

3.5.3. Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria

Al programma di prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria sono da ricondurre le azioni rivolte all'implementazione delle attività in materia di sicurezza alimentare e nutrizionale, la vigilanza sugli integratori alimentari, nonché le attività in materia di tutela e lotta alle malattie animali.

Tavola 3.5.3

Programma 2 – Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria

	programma 2 Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria (migliaia)		totale missione salute (migliaia)		Peso del Programma sul totale Missione		Composizione Programma	
Categorie economiche	Stanziamenti inizali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	27.339	28.657	90.113	96.173	30,3	29,8	35,3	33,3
CONSUMI INTERMEDI	43.129	50.325	109.560	135.027	39,4	37,3	55,7	58,4
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	1.496	1.552	5.922	6.200	25,3	25,0	1,9	1,8
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	5.388	5.388	190.220	228.533	2,8	2,4	7,0	6,3
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE			512.390	540.102				
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	31	31	19.077	19.075	0,2	0,2	0,0	0,0
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	52	152	259	577	20,1	26,3	0,1	0,2
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	0	0	0	6.948		0,0	0,0	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE			0	0				
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE			119	29.083				
TOTALE	77.435	86.105	927.660	1.061.719	8,3	8,1	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Rgs

Alla prevenzione e assistenza veterinaria vanno il 7,9 per cento degli stanziamenti definitivi della missione. Si tratta pressocchè esclusivamente di spese per redditi (circa il 33 per cento) e consumi intermedi (58,4 per cento). Limitati i trasferimenti ad altri soggetti della PA (soprattutto Regioni) e diretti a misure specifiche (randagismo e banca dati per la registrazione degli animali).

Tra i consumi intermedi, la voce maggiore riguarda lo stanziamento per la sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi trasmissibili, delle altre malattie infettive e diffusive nonché del sistema di identificazione e registrazione degli animali (40 milioni).

I risultati degli obiettivi operativi riconducibili al programma

Sono quattro gli obiettivi operativi riconducibili al programma. Un primo riguarda la predisposizione di "*Linee guida da diramare sul territorio per la produzione di informazioni integrate di antibioticoresistenza in agenti batterici di origine animale*". Tale obiettivo è stato raggiunto con la trasmissione delle Linee guida alle Regioni ed agli Istituti Zooprofilattici Sperimentali[51].

Ancora in corso i lavori per l'istituzione di un *sistema di tracciabilità del farmaco veterinario* e *di informatizzazione della ricetta medico veterinaria* con l'elaborazione di una prima bozza di linee guida. E' stata, altresì, presentata una proposta di modifica del d.lgs. 193/2006 per l'istituzione di una banca dati nazionale del farmaco veterinario alimentata dalla trasmissione dei dati da parte dei soggetti coinvolti nel sistema.

Un terzo obiettivo riguardava la "*Revisione degli integratori alimentari destinati al controllo e alla riduzione del peso nell'ambito di diete ipocaloriche, con la predisposizione di specifiche linee guida*". Per favorire una corretta informazione circa l'uso di integratori in qualche modo proposti per finalità "dimagranti", nel corso del 2008 la Commissione Unica per la Dietetica e la Nutrizione (CUDN) ha approvato linee guida[52].

Un ulteriore obiettivo operativo concernente l'"*individuazione delle aree di attività multidisciplinare di valutazione del rischio nella catena alimentare al fine della formazione di un elenco di esperti per ciascuna delle aree di interesse e della definizione delle modalità operative degli stessi*" è stato portato a termine con l'individuazione dell'elenco di esperti nazionali[53].

Elementi di rilievo nell'attività dell'esercizio

A seguito della delega conferita al Governo con la legge comunitaria 2007 (art. 27) per la disciplina delle modalità di finanziamento dei controlli sanitari ufficiali di cui al regolamento CE n. 882/2004 (primo fra tutti, la copertura del costo del servizio reso dal personale addetto al

---

[51] Il problema legato all'uso degli antibiotici negli allevamenti non riguarda solo il rischio di permanenza negli alimenti di origine animale di residui dei farmaci usati, ma anche la selezione e la diffusione di resistenze agli antibiotici nelle popolazioni batteriche degli animali e ambientali.

[52] Si è previsto che nell'etichettatura e nella pubblicità degli integratori alimentari siano indicati per finalità "dimagranti" come coadiuvanti di diete ipocaloriche e non vada fatto alcun riferimento al trattamento dell'obesità. In tema di vigilanza sugli integratori alimentari sono stati esaminati circa 7000 prodotti notificati, costituiti in netta prevalenza da integratori alimentari e, per la parte restante, da prodotti destinati ad una alimentazione particolare e da alimenti addizionati di vitamine e minerali.

[53] Tenendo conto dell'art. 36 del Regolamento CE N. 178/2002 del 28 gennaio 2002 ("Rete di organizzazioni attive nei settori di competenza dell'Autorità") il Segretariato ha istituito il database nazionale degli esperti italiani disponibili come consulenti del Segretariato o del CNSA. Il database è stato definito in base alle informazioni raccolte con un questionario sottoposto alle organizzazioni di riferimento.

controllo), è stato adottato il decreto legislativo 194 del 19 novembre 2008. Il decreto ridefinisce gli importi delle tariffe, introducendone di nuove su alimenti e prodotti in precedenza esenti, nonché su alcune attività della filiera alimentare oggetto di verifiche sanitarie, in passato finanziate mediante il ricorso alla fiscalità generale.

Il provvedimento non è operativo. Manca infatti il decreto ministeriale, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, per l'individuazione delle modalità tecniche di versamento delle tariffe e per la definizione della modulistica per la rendicontazione delle somme riscosse ai sensi del d.lgs 194/2008. Difficoltà ha incontrato la scelta del Governo di avvalersi della facoltà, prevista dal regolamento comunitario, di estendere l'obbligo del pagamento di contributi da parte degli operatori, diversi da quelli dei settori di alimenti di origine animale, al fine di coprire i costi sostenuti per l'effettuazione dei controlli ufficiali in materia di sicurezza alimentare[54].

Per far fronte ad emergenze a seguito di importazione di alimenti da Paesi terzi (USMAF), nell'anno 2008 sono stati intensificati i controlli all'importazione di alimenti provenienti dalla Cina anche sulla scorta dell'allerta internazionale per la presenza del contaminante melamina[55]. Nel corso dell'ultimo trimestre 2008 sono state sottoposte al controllo 1587 partite. I controlli analitici sono stati 214.

In tema di sicurezza alimentare è stato predisposto il Piano Nazionale integrato dei controlli 2008 ai sensi del Regolamento CE 882/2004. Sono state svolte le programmate attività di controllo sulle imprese alimentari.

Ancora in corso la raccolta dei dati dell'attività svolta sul territorio in base al modello allegato alle linee guida applicative dei Regolamenti CE 854/2004 ed 882/2004. Il sistema RASSF ha gestito le comunicazioni del sistema di allerta comunitario.

In materia di nutrizione, è stata svolta una attività di preparazione del materiale informativo relativo alla promozione di una corretta alimentazione (consumo di frutta e verdura, dieta varia e bilanciata ecc.). Tale materiale ha riguardato la iodoprofilassi (attività di promozione del sale iodato nei canali di distribuzione nella trasformazione alimentare); la celiachia (sono stati acquisiti dalle Regioni i dati aggiornati relativi al numero dei soggetti malati, numero delle mense, attività di formazione del personale alimentarista ed è stata presentata la prima Relazione annuale al Parlamento sulla malattia celiaca); la ristorazione collettiva con particolare riferimento a quella scolastica; l'allattamento al seno (si è proceduto con il d.m. 18 aprile 2008 alla istituzione del Comitato nazionale multisettoriale con funzioni di proposta e orientamento allo scopo di facilitare il buon funzionamento di una rete nazionale di protezione, promozione e sostegno dell'allattamento materno).

Relativamente agli Istituti Zooprofilattici Sperimentali, va ricordato il disegno di legge in discussione al Senato (A.S. 1167), che prevede una delega al Governo per la riorganizzazione di vari Enti, tra i quali, gli Istituti zooprofilattici sperimentali, nonché la ridefinizione del rapporto di vigilanza del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali sugli stessi in una logica di semplificazione della struttura amministrativa e razionalizzazione dei costi di funzionamento. I dieci Istituti, creati con legge 503/1970 risultano disciplinati dalla normativa di riordino di cui al d.lgs. 270/1993, che demanda alle Regioni competenti l'adozione delle

---

[54] Il regolamento 882/2004 CE ha lasciato agli Stati membri la facoltà di riscuotere tasse o diritti a copertura dei costi per i controlli ufficiali per la maggior parte delle attività di produzione e commercializzazione di alimenti.

[55] Non sono ammessi all'importazione tutti i prodotti che, contenenti latte in qualsiasi concentrazione, siano destinati all'alimentazione per l'infanzia, sono controllati analiticamente il 100 per cento dei prodotti che contengano latte in qualsiasi concentrazione o che siano derivati dalla soia; sono controllati a campione, nella misura del 10 per cento delle partite in ingresso, tutti gli alimenti che risultino ad elevato o significativo tenore proteico. Per meglio concentrare il controllo su tali importazioni sono stati individuati, come punti di ingresso, gli Uffici di Sanità Marittima Aerea e di Frontiera considerati più rilevanti (Genova, Milano Malpensa, Napoli, Fiumicino, Trieste, Venezia).

disposizioni applicative. L'inadempienza di talune Regioni ha, tuttavia, impedito la realizzazione di un assetto uniforme, sotto il profilo organizzativo e funzionale. L'IZS della Campania e della Calabria, l'IZS dell'Abruzzo e del Molise e l'IZS della Puglia e della Basilicata risultano tuttora assoggettati al regime previgente al d.lgs. 270/1993.

Nel corso del 2008 è stata data attuazione alla legge n. 296/2006 (art. 1, comma 566), che autorizza gli IIZZSS alla stabilizzazione del personale precario in possesso di determinati requisiti. Con il d.i. del 6 maggio 2008 sono state definite, sentiti gli IIZZSS, le attività da svolgere, nonché i criteri e i parametri di distribuzione agli stessi di quota parte dello stanziamento previsto (rimane in attesa del parere del Consiglio di Stato la richiesta circa la possibile estensione della procedura di stabilizzazione altresì al personale precario di qualifica dirigenziale). Nel 2008 sono state stabilizzate 682 unità. L'importo previsto dalla legge n. 3/2001 è stato rideterminato a tal fine dalla legge n. 296/2006 in 30,3 milioni e dalla legge n. 244/2007 in 35,3 milioni.

3.5.4. Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza

Le priorità riferibili al programma si distinguono tra quelle riconducibili alla riorganizzazione e qualificazione dei servizi sanitari, alla riorganizzazione della spesa sanitaria, all'informatizzazione, alla formazione del personale e alla comunicazione. Alla prima area di intervento appartengono le attività svolte per l'individuazione di modelli organizzativi per assicurare, attraverso un miglioramento dell'appropriatezza clinica ed organizzativa, il miglioramento dei servizi e la riduzione dei tempi di attesa. Le iniziative previste mirano al superamento dei divari territoriali nella qualità dei servizi resi, soprattutto in campo oncologico e delle malattie rare, e al potenziamento della vigilanza e controllo sul doping.

Sono riferibili, invece, alla seconda area le attività di affiancamento previste per le Regioni che hanno sottoscritto Piani di rientro ed il monitoraggio degli stessi (verifica delle misure predisposte nei diversi stadi del processo previsto); il completamento del Nuovo Sistema Informativo Sanitario, con lo sviluppo di sistemi integrati di reti sia a livello nazionale che internazionale (il cui finanziamento non rientra nel programma, essendo previsto invece nella missione 32.3 Servizi e affari generali), rappresenta da questo punto di vista un elemento indispensabile di completamento dell'attività di monitoraggio e garanzia. Non meno funzionali ad un efficiente uso delle risorse sono, da un lato, le azioni dirette alla formazione e qualificazione del personale (finalizzate tra l'altro alla istituzione di una scuola di formazione) e, dall'altro, gli interventi di comunicazione istituzionale per la promozione della salute.

Alla programmazione sanitaria vanno il 12,3 per cento degli stanziamenti. Di questi, il 54,3 per cento è costituito da trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche: alle Regioni, per progetti realizzativi del Piano Sanitario Nazionale (60,5 milioni, capitolo 2404) e per il finanziamento di tecniche di procreazione medicalmente assistita (6,8 milioni), e all'Agenzia dei servizi sanitari (5,6 milioni).

Tra i consumi intermedi, che rappresentano il 13 per cento della spesa (17,4 milioni), 8 milioni sono destinati alle attività di verifica e di controllo dell'assistenza sanitaria svolte anche avvalendosi di esperti o società di ricerca operanti nel campo della valutazione (somma impegnata per 6,7 milioni nell'anno) mentre 5 milioni sono destinati alle Regioni per il cofinanziamento di progetti regionali attuativi del Piano sanitario nazionale. Nell'esercizio sono stati, inoltre, stanziati 7 milioni (da trasferire alle Regioni) per la realizzazione di strutture dedicate all'assistenza palliativa e reiscritti in bilancio 29 milioni per il pagamento di interventi in conto capitale andati in perenzione.

Tavola 3.5.4

Missione "Tutela della salute" -Programma 3 – Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza

Stanziamenti iniziali e definitivi 2008

	programma 3 Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza (migliaia)		totale missione salute (migliaia)		Peso del Programma sul totale Missione		Composizione Programma	
Categorie economiche	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	6.740	7.358	90.113	96.173	7,5	7,7	7,1	5,5
CONSUMI INTERMEDI	15.792	17.368	109.560	135.027	14,4	12,9	16,6	12,9
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	518	560	5.922	6.200	8,7	9,0	0,5	0,4
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	72.132	72.882	190.220	228.533	37,9	31,9	75,8	54,3
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE			512.390	540.102				
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO			19.077	19.075				
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	27	125	259	577	10,4	21,7	0,0	0,1
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI		6.948	0	6.948		100,0	0,0	5,2
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE		0	0	0				
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE		28.964	119	29.083	0,0	99,6	0,0	21,6
TOTALE	95.210	134.206	927.660	1.061.719	10,3	12,6	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Rgs

Gli obiettivi operativi

Gli obiettivi operativi posti all'attività amministrativa per l'anno 2008 e riferiti al programma sono riconducibili a quattro tipologie. La prima attiene all'adeguamento delle strutture informative (monitoraggio degli interventi per le autosufficienze, prosecuzione del Nsis in aderenza a quanto previsto del PSN 2006-2008), la seconda alle caratteristiche del servizio (sicurezza delle cure, logistica ospedaliera), la terza al monitoraggio della spesa e la quarta alla gestione degli accessi alla dirigenza sanitaria. Delle prime due si riferisce più oltre nell'ambito della analisi relativa al sistema informativo sanitario; dell'attività relativa al monitoraggio dei risultati economici e del rispetto dei LEA si è già riferito in precedenza.

Sono continuate le attività destinate allo sviluppo del programma nazionale per la Promozione permanente della Qualità nel Servizio Sanitario Nazionale – PROQUAL. Il programma è finalizzato a promuovere la qualità delle prestazioni e dei servizi per migliorare i livelli di salute ed il soddisfacimento dei bisogni della popolazione, in un contesto di sicurezza, partecipazione e responsabilità condivisa. Progressi in tale direzione possono determinare una riduzione degli sprechi e dei costi, con un recupero di efficienza.

Una attività diretta a creare una cultura della sicurezza dei pazienti e delle cure, mediante lo sviluppo di percorsi formativi e il miglioramento dell'informazione e a delineare il concetto di livelli essenziali di sicurezza realizzando strumenti d'implementazione della sicurezza delle

cure attraverso appositi programmi attuati con talune Aziende del SSN. In tale ambito sono state approfondite le problematiche dei c.d. Eventi Sentinella, mediante la raccolta di dati attuata con Sistema Informatico per il Monitoraggio degli Errori in Sanità. La messa a regime di un sistema di sorveglianza del rischio clinico e dei servizi di ingegneria clinica ha portato all'adozione dell'Intesa Stato Regioni del 20 marzo 2008.

L'attività di monitoraggio delle Liste di attesa per l'erogazione di prestazioni sanitarie realizzato sulla base del Piano Nazionale di contenimento dei tempi di attesa (PNCTA), così come ripreso nei Piani Regionali (PRCTA), iniziata a fine 2008 non è ancora conclusa.

L'"*Adeguamento e revisione della normativa concorsuale per l'accesso alla dirigenza del SSN*" è uno degli obiettivi operativi attribuiti all'Amministrazione nel 2008. Esso ha richiesto l'individuazione dei criteri e dei requisiti per l'accesso ai concorsi della dirigenza del SSN e la predisposizione della bozza di Accordo Stato-Regioni sull'adeguamento e la revisione della normativa concorsuale.

Nello sviluppo del programma è emersa la opportunità di intervenire con un provvedimento *ad hoc* per il personale degli Istituti Zooprofilattici e provvedere ad una sollecita copertura dell'organico con qualifica di "ricercatore" in tali Istituti. E' stata pertanto predisposta la bozza del provvedimento specifico per tali strutture.

Le principali attività di rilievo

Particolare attenzione meritano i progressi compiuti nella *rilevazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza*. Fondamentale supporto nella valutazione del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e nella definizione dei meccanismi di funzionamento del nuovo sistema di finanziamento delle amministrazioni decentrate dovrà essere assicurato da un adeguato e credibile sistema informativo. A questo riguardo va rilevato che una delle attività del Comitato LEA, in sede di valutazione degli adempimenti regionali in materia di obblighi informativi, è quella di verifica della qualità dei dati, condotta mettendo a raffronto alcune voci del CE (conto economico) con le voci del modello LA (rilevazione dei costi per Livelli di Assistenza).

L'Amministrazione ha al riguardo rilevato un generalizzato miglioramento nella compilazione del modello LA ed una sostanziale coerenza con il modello CE (fatta eccezione ancora per il Molise, per la quale esistono discordanze, ed il Lazio, che non ha trasmesso al NSIS il modello relativo al consolidato regionale).

Sempre in sede di Comitato LEA, si svolge la verifica del rispetto dell'obbligo regionale di adozione della *contabilità analitica* per centri di costo e responsabilità, così come previsto dal d.lgs. 502/1992 e ribadito dall'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 (art. 3, comma 7). Tale tipo di rilevazione sistematica, volta alla determinazione dei costi, dei ricavi, dei risultati analitici della produzione aziendale secondo la natura e la destinazione degli stessi, contribuisce essa stessa alla corretta compilazione del flusso relativo ai Livelli di assistenza.

L'azione esercitata dall'amministrazione centrale (anche avvalendosi della collaborazione di esperti del SiVeAS nell'ambito dell'obiettivo "*Attuazione di un sistema di monitoraggio con adeguati indicatori*") costituisce un impulso fondamentale per l'adozione di un sistema di rilevazione soddisfacente, ancora più necessario oggi in vista della definizione del federalismo fiscale. La compilazione del modello LA, finora non è stata infatti supportata da un adeguato sistema regionale di contabilità analitica. Per una efficace applicazione dei costi standard è necessario sensibilizzare le Regioni ad un'implementazione dei sistemi di controllo e di contabilità analitica, oltre che colmare i dati mancanti sui flussi informativi gestionali.

Solo di recente (marzo 2009), è stato avviato presso il Dipartimento degli Affari Regionali un Tavolo tecnico interistituzionale (Regioni-MEF e Ministero della salute) che

dovrebbe analizzare i costi standard delle prestazioni essenziali. In ambito SiVeAS, è stato previsto sull'argomento un incarico specifico per un centro universitario[56]. Il progetto prevede la individuazione di "best practice" regionali per i diversi livelli di assistenza sulla base di indicatori selezionati e il calcolo dei rispettivi costi, da utilizzare per la successiva stima dei costi standard e dei corrispondenti livelli di fabbisogno finanziario nelle singole Regioni.

Va ricordato che il Nuovo Patto sulla Salute prevede la messa a regime di un'attività ordinaria di monitoraggio dei costi standard, da effettuarsi ogni anno e da inserire nella Relazione sullo stato sanitario del Paese da sottoporre al Parlamento entro il mese di novembre. Dal monitoraggio dei costi potrebbe conseguire un confronto tra Stato e Regioni, e tra le Regioni stesse, teso ad avviare un'analisi ed una valutazione comparata delle esperienze regionali rispetto all'esigenza prioritaria di garantire la piena applicazione dei LEA.[57]

Con lo schema di decreto inviato per l'Intesa alla Conferenza Stato Regioni il 3 aprile 2009 è stata data attuazione all'aggiornamento delle *tariffe delle prestazioni sanitarie,* così come previsto dall'art. 79, comma 1-quinquies del DL 112/2008 convertito nella legge n. 133/2008.

Il decreto fissa i valori tariffari per le prestazioni ospedaliere per acuti, distinti per i ricoveri ordinari di durata superiore ad 1 giornata, quelli ordinari di durata pari a 0-1 giorno e quelli diurni, prevedendo la tariffa per accesso (nel caso dei DRG medici) e la tariffa per episodio di ricovero (per i DRG chirurgici e le giornate di ricovero ordinario oltre valore soglia). I valori tariffari sono stati determinati sulla base dei risultati di uno studio nazionale per la attribuzione dei costi ospedalieri ai DRG. Nella determinazione dei valori si è adottato un metodo di *determinazione dei costi per DRG "a cascata"*, attribuendo i costi ospedalieri rilevati dai sistemi di contabilità generale e analitica esistenti e classificati per macro-voci ai ricoveri classificati per DRG. Sono stati utilizzati i *dati di costo e di attività* necessari a tal fine, *rilevati* presso un *campione di ospedali* del SSN selezionati sulla base di criteri di *efficienza, efficacia, qualità ed appropriatezza* dell'assistenza erogata[58].
Per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale sono stati, invece, utilizzati i dati sui costi già resi disponibili dalle Regioni e i risultati dell'analisi della variabilità tariffaria regionale[59].

---

[56] Laboratorio di Management Sanitario, Scuola S. Anna, Pisa.

[57] Nella definizione di un percorso di passaggio ai costi standard va considerato tuttavia che, sin dall'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, è stato garantito il passaggio da un sistema di finanziamento della spesa sanitaria basato sui valori storici ad un sistema agganciato ad un livello di fabbisogno valutato come rapporto ottimale rispetto al Pil. Una quota dell'assegnazione annuale (inizialmente fissata al 4-5 per cento e poi fissata al 3 per cento) viene considerata premiale e quindi effettivamente erogata solo a seguito di una verifica annuale che attiene sia il mantenimento dell'equilibrio di bilancio, che l'erogazione effettiva dei Livelli essenziali di assistenza. Il Governo e le Regioni individuano annualmente un livello di fabbisogno predefinito al cui finanziamento concorre lo Stato, nel rispetto della piena erogazione dei LEA e compatibile con le risorse finanziarie pubbliche rese disponibili nel quadro degli impegni assunti dallo Stato a livello europeo in materia di finanza pubblica.
Le logiche di finanziamento finora seguite prescindono dalla loro puntuale parametrizzazione alla verifica dell'effettivo costo dei Livelli Essenziali di Assistenza in condizioni di efficienza ed appropriatezza. Una loro valutazione è stata operata solo in termini marginali in occasione della proposta di modifica dei LEA, dettata dall'esigenza di introdurre nuove prestazioni nell'ambito dei LEA e valutarne l'impatto finanziario aggiuntivo.

[58] Sulla base del sistema italiano dei pesi relativi dei DRG sono stati ricalcolati i costi per DRG, con riferimento al costo medio dei ricoveri osservato negli ospedali del campione: normalizzato, in analogia alla normalizzazione effettuata sui pesi relativi, e corretto per tenere conto: (i) del più elevato livello di complessità e di severità della casistica trattata, nonché di appropriatezza organizzativa, che caratterizzano le strutture incluse nel campione rispetto alla generalità degli ospedali del SSN, in gran parte ancora in fase evolutiva e tuttora connotati da ampi margini di inappropriatezza ed inefficienza, (ii) dell'impatto delle innovazioni tecnologiche intervenute tra 2005 e 2009, nonché (iii) dell'esigenza di garantire il rispetto del vincolo di bilancio e delle compatibilità macroeconomiche dettate sia dalla normativa, sia dal contesto vigenti nell'attuale fase del SSN.

[59] L'analisi delle politiche tariffarie regionali, ha evidenziato una ampia variabilità, relativa anche alla definizione stessa delle prestazioni incluse nei nomenclatori tariffari regionali, oltre che ai livelli tariffari. L'analisi della variabilità tariffaria tra Regioni ha peraltro confermato come le logiche di revisione tariffaria non siano strettamente ed unicamente correlate ad analisi dei costi, ma anche a scelte di politica sanitaria regionale di perseguimento di obiettivi di incentivo/disincentivo dell'erogazione di determinate categorie di prestazioni (al fine di migliorare l'appropriatezza nell'uso delle strutture) agli esiti di negoziazioni con categorie di professionisti e di erogatori, e all'entità delle risorse rese disponibili dalle scelte allocative regionali per questo settore di attività assistenziale.

Di particolare rilievo l'attività di *monitoraggio dello stato di attuazione della legge n. 120/2007* concernente l'attività intramoenia, di cui si dà conto nel rapporto annuale basato sull'attività di rilevazione e di analisi dei dati condotta dall'Osservatorio nazionale per l'attività libero-professionale[60].

I dati raccolti hanno messo in evidenza i limitati risultati ottenuti nel superamento della cosiddetta "intramoenia allargata" prevista dal d.lgs. 254/2000 nelle more della realizzazione di idonei spazi aziendali. E' stata evidenziata la difficoltà, da parte delle regioni, di ultimare gli interventi di ristrutturazione edilizia ammessi a finanziamento entro il termine del 31 gennaio 2009 (solo 3 Regioni risultano pienamente adempienti).

Per quanto concerne la garanzia di riscossione degli onorari relativi alle prestazioni erogate sotto la responsabilità dell'azienda, 8 Regioni risultano inadempienti, 3 parzialmente adempienti e solo 8 totalmente adempienti; riguardo alla deliberazione di un tariffario in accordo con i professionisti ed idoneo ad assicurare l'integrale copertura dei costi – direttamente o indirettamente correlati alla gestione dell'attività intramuraria (ivi compresi quelli connessi alle attività di prenotazione e di riscossione degli onorari) 12 Regioni risultano adempienti, 2 parzialmente adempienti e 5 inadempienti.

Sei Regioni non hanno ancora individuato alcuna misura diretta ad assicurare, in accordo con le organizzazioni sindacali, il passaggio al regime ordinario del sistema dell'attività libero-professionale intramuraria della dirigenza sanitaria, medica e veterinaria (e del personale universitario di cui all'art. 102 del dPR 11 luglio 1980, n. 380).

Tutte le realtà territoriali hanno definito i tempi massimi di attesa, ma 7 di esse non risultano adempienti per quanto concerne la garanzia dell'allineamento dei tempi di erogazione delle prestazioni nell'ambito dell'attività istituzionale ai tempi medi di quelle rese in regime di libera professione (e 1a Regione è solo parzialmente adempiente).

Come rilevato in precedenza, la legge n. 189/2008 ha prorogato al 31 dicembre 2012 il termine per il completamento degli interventi di ristrutturazione edilizia ed al 31 gennaio 2010 il termine per il superamento dell'intramoenia allargata.

Nell'esercizio, con d.m. del 23 dicembre 2008, sono state impegnate le risorse stanziate sul capitolo 2404 per un importo di 60,5 milioni (una somma di egual ammontare è stanziata anche per il 2009) per la realizzazione dei *progetti regionali* destinati alla sperimentazione del modello assistenziale Casa della Salute (30,5 milioni), alle malattie rare (5 milioni), all'implementazione delle reti delle unità spinali e delle strutture per pazienti gravi cerebrolesi (5 milioni), all'attuazione del patto per la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro (10 milioni), alla promozione di attività di integrazione tra dipartimenti di salute mentale e ospedali psichiatrici giudiziari (5 milioni) e all'attuazione del documento programmatico "Guadagnare salute - rendere facili le scelte salutari" (5 milioni). Con decreto ministeriale del 25 febbraio 2009 è stato assegnato, previa intesa con la Conferenza Stato - Regioni, il fondo di 60,5 milioni di euro impegnato nell'esercizio 2007.

Il sistema informativo sanitario

E' proseguito nell'anno lo sviluppo del sistema informativo sanitario. Ad esso sono destinati nell'esercizio finanziario risorse rilevanti: oltre 29 milioni, in termini di stanziamenti definitivi (capitolo 2200), a cui si aggiungono 1,2 milioni (capitolo 7121).

[60] L'Osservatorio è stato istituito con d.m. 22 gennaio 2008, da ultimo modificato con decreto in data 15 luglio 2008.

Concluso ad agosto 2008 il contratto di gestione del sistema informativo sanitario[61], è stato nell'anno stipulato un apposito contratto con lo stesso RTI uscente per regolare le attività di trasferimento dei sistemi in carico al nuovo fornitore selezionato con gara europea conclusa nel settembre 2007.

Il nuovo contratto comprende anche le attività di gestione e manutenzione del Sistema Informativo per i servizi Trasfusionali (SISTRA), che opera a favore dei Centri responsabili (Centro nazionale Sangue e Centro Nazionale Trapianti), dislocati presso l'Istituto Superiore di Sanità[62].

E' stata avviata nell'anno la gara per il contratto di consulenza direzionale a supporto della cabina di regia scaduto il 13 aprile. In attesa del nuovo contratto, sono state richieste proroghe sempre nell'ambito dell'aumento delle prestazioni per gli effetti del quinto e del sesto di obbligo.

Come ogni esercizio, anche per il 2008 una parte non indifferente degli oneri, è stata poi utilizzata per assicurare il rinnovo delle svariate licenze informatiche necessarie all'operatività dei sistemi informativi[63].

Il potenziamento del sistema informativo sanitario rappresenta un elemento fondamentale per migliorare le capacità di analisi per le finalità di monitoraggio dei LEA, di valutazione dell'appropriatezza e, più in generale, di valutazione, controllo e programmazione dell'assistenza sanitaria.

Nell'ambito dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 (art. 3) è stato assegnato al NSIS il ruolo di definizione e di adeguamento dei contenuti informativi e delle modalità di

---

[61] I contratti sono stati stipulati nel corso del 2002 e 2003 a seguito di pubbliche gare in ambito europeo. Il contratto di conduzione funzionale del SIS, di durata quinquennale, é scaduto il 1 agosto 2008, mentre il contratto di consulenza direzionale, già scaduto alla data del 10 luglio 2005, è stato rinnovato in data 13 aprile 2005 per ulteriori tre anni, ai sensi il comma 186 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005), il quale statuisce che "Nell'ambito delle attività dirette alla definizione e implementazione del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), il Ministero della Salute, anche ai fini del controllo e monitoraggio della spesa per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, garantisce in ogni caso la coerente prosecuzione delle azioni in corso con riduzione della spesa per il rinnovo dei contratti per la fornitura di beni e servizi afferenti al funzionamento del NSIS nella misura di cinque punti percentuali, salva la facoltà di ampliare i servizi richiesti nel limite dell'ordinario stanziamento di bilancio".
Il contratto deriva dall'art. 31 del Contratto base che prevede espressamente, tra l'altro, che "a far data dalla scadenza del presente Contratto, ovvero dalla risoluzione o scioglimento del medesimo, intervenuti per qualsivoglia ragione o causa, l'Appaltatore si impegna a fornire l'assistenza necessaria e utile all'ordinato trasferimento delle attività oggetto del presente Contratto verso eventuali soggetti terzi designati dall'Amministrazione", e che ciò avvenga in virtù di un piano di trasferimento ("Piano di Trasferimento"), redatto in conformità di quanto indicato nel Capitolato di gara, Appendice "F" . Esso ammonta ad euro 599.560,79.
Attraverso una gara europea il 3 settembre 2007, si è pervenuti alla stipula del contratto di appalto, di durata quinquennale con un Raggruppamento temporaneo di Imprese che vede come mandataria capogruppo la Società ACCENTURE S.p.a. , e come mandanti le società ALMAVIVA S.p.a., ENGINEERING Italia S.p.a. , e TELECOM Italia S.p.a.. Con il nuovo contratto stipulato si puntava a ricondurre ad unità le attività prima formalmente distinte, di gestione e di sviluppo Lo stanziamento corrispondente all'anno 2008, già oggetto di impegno pluriennale, corrisponde ad euro 11.806.648, al lordo dell'IVA.

[62] Anche in questo caso è stato fatto ricorso ad alcune estensioni del contratto in scadenza, che sono state condotte nei limiti di cui all'art. 11 della legge di contabilità generale dello Stato (c.d. quinto di obbligo), soprattutto per operare un riallineamento delle prestazioni richieste all'appaltatore con i flussi finanziari previsti, come massimali, per le singole voci di intervento e che risultavano, per talune di esse a rischio di prematura saturazione (vedi soprattutto il supporto tecnico specialistico, e le attività di manutenzione evolutiva e correttiva). L'attività di monitoraggio sull'esecuzione del contratto ha evidenziato che le risorse relative alle voci contrattuali "sviluppo e manutenzione software" e "Servizio tecnico Specialistico" necessitavano di un incremento, atteso che le stesse erano prossime ad esaurirsi per le rilevanti esigenze di evoluzione e mantenimento dei sistemi informativi dell'Amministrazione.

[63] Si tratta di licenze informatiche il cui scopo consiste nel rendere fruibili agli operatori l'accesso ad alcuni applicativi di particolare rilievo come il sistema di rilevazione delle presenze, od il protocollo informatico (licenze Business Objects, Oracle, I.B.M., Trust, Mc Afee, Windows, Office, Etnoteam, Data Management) ed aventi costi fissi. I costi sono pari a circa due milioni/ anno.

alimentazione alle esigenze di monitoraggio sanitario. E' in questa ottica che, nel 2008, sono state svolte e condotte a termine (con l'emanazione di tre decreti istitutivi del 17 dicembre 2008) le istruttorie per la definizione del monitoraggio della assistenza residenziale e semiresidenziale per anziani e soggetti non autosufficienti; dell'assistenza domiciliare; dell'assistenza in Emergenza-urgenza relative alle prestazioni erogate da parte sia del Sistema 118, sia dei presidi ospedalieri.

Sono proseguiti nell'anno i lavori per la realizzazione del *Cruscotto NSIS*, per la condivisione di indicatori utili per esaminare la dinamica di alcune variabili chiave relative al patrimonio informativo disponibile e di quelli per la definizione del "Sistema di monitoraggio dei tempi di attesa" per le prestazioni di specialistica ambulatoriale[64].

Sono stati poi predisposti due studi di fattibilità uno per il monitoraggio degli interventi per le non autosufficienze e l'altro per quelli di assistenza domiciliare[65].

E' proseguita la fornitura delle informazioni necessarie per il *monitoraggio della spesa farmaceutica* prevista dall'art. 5 del DL 159/2007 convertito dalla legge n. 222/2007. E' diventato pienamente operativo il flusso informativo per il monitoraggio delle prestazioni farmaceutiche in distribuzione diretta e per conto, ed è stato predisposto il decreto di istituzione del flusso informativo per il monitoraggio dei consumi di medicinali in ambito ospedaliero, i cui adempimenti sono ricompresi per l'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato.

Per l'alimentazione della banca dati di Tracciabilità del farmaco, nel corso del 2008 sono stati raccolti oltre 160.000 files firmati digitalmente, corrispondenti alla movimentazione di circa 4,4 miliardi di confezioni, movimentazioni relative alla distribuzione di medicinali verso depositi, grossisti, farmacie, ospedali pubblici e privati ed esercizi commerciali, localizzati sul territorio nazionale o destinati all'estero.

E' proseguita l'alimentazione della banca dati e del Repertorio dei dispositivi medici, istituita ai sensi del d.m. 20 febbraio 2007, uno strumento di rilievo per l'esercizio della vigilanza del mercato attribuito alla Direzione generale dei farmaci. Nel corso del 2008 sono state raccolte oltre 40.000 notifiche di dispositivi medici.

Nel 2008 sono proseguite le attività relative al progetto *Tessera sanitaria* (sistema per la rilevazione e la trasmissione telematica delle ricette di specialistica ambulatoriale e di assistenza farmaceutica; trasmissione telematica delle prescrizioni al Ministero dell'economia e

---

[64] E' stato ampliato il set degli indicatori relativi al contesto e al consumo, di quelli di qualità dal lato domanda e dal lato offerta. Sulla possibilità di adeguare ed arricchire le informazioni utilizzabili per la gestione del settore continua ad incidere il tema della privacy (permane infatti la necessità di individuare soluzioni che consentano, nell'ambito del livello nazionale del SSN, di ricondurre al paziente gli eventi sanitari che lo riguardano attraverso un codice identificativo univoco).
Per garantire informazioni affidabili e tempestive sulla rete di offerta sanitaria (in modo tale da consentire di analizzare fabbisogni e domanda rispetto alle prestazioni erogate) è stato costituito un gruppo di lavoro interistituzionale (Ministeri della sanità e dell'economia e Regioni) che stabilisce i criteri di rilevazione e classificazione delle strutture, in coerenza con quanto definito nell'ambito del progetto Mattone. Un prototipo del sistema di monitoraggio è stato sperimentato in 7 diverse realtà regionali nel secondo semestre 2008. A metà anno sono state svolte due ricognizioni per conoscere lo stato di attuazione dei Sistemi di Centro Unico di Prenotazione (CUP) e acquisire informazioni sui sistemi informativi regionali, ed in particolare sullo stato di realizzazione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE).
L'indagine sui Sistemi CUP ha condotto alla predisposizione di linee di indirizzo nazionali per garantire l'uniformità delle funzioni rese disponibili dai sistemi CUP. Con la rilevazione sui Sistemi FSE è stata acquisita una informazione sia di carattere generale sulla dotazione dei sistemi informativi regionali, sia di dettaglio in merito alla componente Fascicolo Sanitario Elettronico.

[65] Per il monitoraggio delle prestazioni di assistenza domiciliare, sono state esaminate le esperienze regionali per la definizione di un sistema di classificazione delle prestazioni e per l'individuazione del processo per la rilevazione dei dati. L'analisi ha consentito la predisposizione del decreto 17 dicembre 2008, con cui sono state regolate le modalità ed i tempi di alimentazione del sistema informativo per il monitoraggio delle prestazioni di assistenza domiciliare, i cui adempimenti sono ricompresi per l'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato.

delle finanze e dei certificati di malattia all'INPS in attuazione del dPCM 26 marzo 2008). Per l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 79, comma 1-sexies, lettere a) e b) del DL 112/2008, concernente il potenziamento del controllo delle esenzioni per reddito alla compartecipazione della spesa sanitaria, sono state avviate, congiuntamente con il Ministero dell'economia, le attività propedeutiche alla definizione del decreto attuativo. L'Agenzia delle Entrate, tramite la Tessera sanitaria potrà fornire le informazioni utili a consentire la verifica del diritto all'esenzione per reddito.

Sono inoltre state attuate forme di sorveglianza del mercato legate sia ad eventi specifici di natura sanitaria (ad esempio l'emergenza eparine), sia a richieste delle forze dell'ordine e della magistratura, sia a verifiche legate ad azioni di contrasto a fenomeni di contraffazione. La Direzione ha inoltre richiesto controlli al Comando Carabinieri per la tutela della salute, nell'ambito della collaborazione in essere, per la verifica di situazioni anomale riferite agli adempimenti previsti ai sensi dell'art. 40 della legge n. 39/2002.

3.5.5. Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano

Gli interventi diretti ad assicurare il riordino del settore delle farmacie e la ridefinizione della figura professionale nell'ottica del pieno soddisfacimento delle esigenze sanitarie dei cittadini hanno rappresentato l'obiettivo prioritario dell'azione di questo programma.

Tavola 3.5.5

Missione "Tutela della salute" - Programma 4 - Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano

Stanziamenti iniziali e definitivi 2008

	programma 4 Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano (migliaia)		totale missione salute (migliaia)		Peso del Programma sul totale Missione		Composizione Programma	
Categorie economiche	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	5.472	5.828	90.113	96.173	6,1	6,1	10,4	10,0
CONSUMI INTERMEDI	2.240	7.545	109.560	135.027	2,0	5,6	4,3	12,9
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	425	448	5.922	6.200	7,2	7,2	0,8	0,8
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	44.127	44.293	190.220	228.533	23,2	19,4	84,2	75,9
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE			512.390	540.102	0,0	0,0	0,0	0,0
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO			19.077	19.075	0,0	0,0	0,0	0,0
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	50	100	259	577	19,2	17,3	0,1	0,2
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI			0	6.948		0,0	0,0	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE			0	0				
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	119	119	119	29.083	100,0	0,4	0,2	0,2
TOTALE	52.432	58.333	927.660	1.061.719	5,7	5,5	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Rgs

Alla regolazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari va il 5,3 per cento degli stanziamenti finali della missione. Gli importi sono riconducibili a 3 categorie principali: trasferimenti a PA, consumi intermedi e personale. In termini di consumi intermedi, l'importo passa da 2,2 milioni degli stanziamenti iniziali a 7,5 milioni. Una variazione da ricondurre prevalentemente al capitolo 3016 (che cresce da 1,9 a 7,0 milioni) destinato a acquisto di beni e servizi.

In termini di trasferimenti a soggetti della PA, la quota maggiore va come contributo all'AIFA per 43,8 milioni.

Nell'ambito del Programma era richiesto all'amministrazione di "proseguire nell'attività di riordino del settore delle farmacie, per assicurare un servizio più efficiente al cittadino anche alla luce degli orientamenti comunitari". Nel corso del 2008 l'attività svolta ha mirato ad individuare, in accordo con i principali operatori, le tipologie di servizi che potrebbero essere resi ai cittadini valorizzando le farmacie territoriali (private e pubbliche), quale presidio del Sistema sanitario nazionale.

Gli elementi raccolti hanno condotto ad identificare i criteri di una delega (*"Delega al Governo in materia di nuovi servizi erogati dalle farmacie nell'ambito del Servizio sanitario nazionale nonché disposizioni concernenti i comuni con popolazione fino a 5000 abitanti"*), che è stata inserita in un disegno di legge (art. 11 dell'A.S. 1082-B in corso di approvazione).

Il contenuto normativo dovrà rispettare specifici criteri di delega: assicurare la partecipazione delle farmacie al servizio di assistenza domiciliare integrata a favore dei pazienti residenti nel territorio della sede di pertinenza di ciascuna farmacia; collaborare ai programmi di educazione sanitaria della popolazione realizzati a livello nazionale e regionale; realizzare campagne di prevenzione delle principali patologie a forte impatto sociale, anche effettuando analisi di laboratorio di prima istanza; consentire la prenotazione in farmacia di visite ed esami specialistici presso le strutture pubbliche e private convenzionate, anche prevedendo la possibilità di pagamento delle relative quote di partecipazione alla spesa a carico del cittadino e di ritiro del referto in farmacia.

3.5.6. Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario

Solo lo 0,7 per cento delle somme sono invece destinate al programma 5. Si tratta di consumi intermedi (4 milioni) di cui 1,2 milioni per i laboratori, 0,8 milioni per automezzi in dotazione all'Arma dei Carabinieri per le attività affidate in tema di tutela della salute e 1,1 milioni per gli uffici per i nuclei antisofisticazioni. Solo tali somme sono state impegnate nell'anno. I 3,9 milioni relativi a stipendi ed altri assegni fissi per il potenziamento degli organici del corpo dei Carabinieri adibiti a sorveglianza, non sono stati impegnati.

Tavola 3.5.6

Missione "Tutela della salute" - Programma 5 - Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario

Stanziamenti iniziali e definitivi 2008

	programma 5 Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario (migliaia)		totale missione salute (migliaia)		Peso del Programma sul totale Missione		Composizione Programma	
Categorie economiche	Stanziamenti inizali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	4.230	3.873	90.113	96.173	4,7	4,0	59,2	47,8
CONSUMI INTERMEDI	2.649	3.958	109.560	135.027	2,4	2,9	37,1	48,9
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	270	270	5.922	6.200	4,6	4,4	3,8	3,3
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE			190.220	228.533				
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE			512.390	540.102				
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO			19.077	19.075				
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI			259	577				
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI			0	6.948				
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE			0	0				
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE			119	29.083				
TOTALE	7.149	8.101	927.660	1.061.719	0,8	0,8	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Rgs

3.6. Gli investimenti in sanità

Nel corso del 2008 è proseguita l'attività dell'Amministrazione per la programmazione degli investimenti sanitari. Le somme destinate alla realizzazione di tali interventi non rientrano tra quelle considerate nella missione "Tutela della salute", ma sono ricomprese in quella relativa agli investimenti pubblici. Sono invece considerati nella missione 20 solo gli oneri dovuti per retribuzioni e costi accessori dell'attività di coordinamento svolta dal Ministero della salute.

Le attività dell'anno hanno riguardato:

- la ripartizione delle risorse aggiuntive (2,425 miliardi) previste dalla legge finanziaria per il 2007 e l'avvio delle procedure per la predisposizione della proposta di riparto per gli ulteriori 3 miliardi stanziati dalla finanziaria per il 2008;

- la verifica di quanto programmato rispetto agli obiettivi e alla complessiva manovra definita con i Piani di rientro sottoscritti dalle Regioni in disavanzo strutturale;

• il monitoraggio dei risultati ottenuti con gli Accordi di programma, strumento utilizzato per la gestione della seconda fase degli interventi previsti dall'art. 20 della legge n. 67/1988[66];

• la definizione, da parte del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici del Ministero della salute, delle modalità e procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità attraverso gli Accordi di programma, approvati dalla Conferenza Stato–Regioni in data 5 febbraio 2008;

• la verifica degli interventi finanziati a livello regionale per i quali la legge finanziaria 2006 all'art. 1, commi 310, 311 e 312, ha disposto la risoluzione degli Accordi di programma, con la conseguente revoca dei corrispondenti impegni di spesa, per quella parte la cui richiesta di ammissione al finanziamento non risultava presentata al Ministero della salute entro diciotto mesi dalla sottoscrizione degli Accordi medesimi. Le risorse resesi così disponibili consentono alle Regioni, che non hanno ancora utilizzato l'intera quota a loro assegnata dalle citate Delibere CIPE, di sottoscrivere ulteriori Accordi di programma.

Per le attività di valutazione e di verifica dei piani e dei programmi di investimenti l'Amministrazione si è avvalsa dell'apposito Nucleo del Ministero della salute, costituito con d.m. 27 settembre 2000 in attuazione dell'art. 1 della legge n. 144/1999. Nell'anno è stato ricostituito il Nucleo del nuovo Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali con il d.m. 13 novembre 2008. Con il decreto è stata confermata l'attribuzione al Nucleo del parere obbligatorio sugli Accordi di Programma con le Regioni per l'utilizzo dei finanziamenti ex art. 20 della legge 67/1988 da sottoporre all'intesa della Conferenza Stato-Regioni; i documenti di riprogrammazione e di rimodulazione di interventi, da sottoporre all'esame dei Comitati istituzionali di Attuazione e di Gestione degli Accordi; i programmi di intervento e progetti relativi agli IRCCS, Policlinici Universitari, Istituti zooprofilattici, Ospedali classificati (art. 4, legge n. 412/1991); tutti gli interventi di realizzazione di nuovi ospedali e i progetti di ristrutturazione che superano il tetto di spesa dei 40 milioni. Il Nucleo supporta le Regioni in difficoltà e in ritardo rispetto all'attuazione dei programmi di investimento al fine di rafforzarne

---

[66] Gli Accordi di programma sono strumenti di programmazione negoziata attraverso la quale il Ministero della salute e le Regioni definiscono le priorità e gli obiettivi degli investimenti in infrastrutture sanitarie in coerenza con i Piani Sanitari Nazionali e Regionali, gli obiettivi e le modalità di avvio della seconda fase del citato programma di investimenti come definiti con la lettera circolare del Ministero della salute prot. 100/SCPS/6.7691 del 18 giugno 1997; i requisiti minimi strutturali e tecnologici definiti con il decreto del Presidente della Repubblica 14.01,1997, l'Intesa del 23 marzo 2005 tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome, la legge n. 266 del 23 dicembre 2005, (legge finanziaria 2006) l'Intesa del 28 marzo 2006 (Piano nazionale di contenimento dei tempi di attesa 2006-2008) e l'Intesa del settembre 2006 (Patto sulla salute).

L'Accordo di programma si compone del Protocollo d'intesa, del documento programmatico, dell'articolato contrattuale e delle schede tecniche relative ai singoli interventi.

Il Protocollo d'Intesa definisce la convergenza sugli obiettivi politici contenuti nell'Accordo di programma e viene sottoscritto dal Ministro della salute e dal Presidente della Regione.

Il documento programmatico illustra la programmazione dei soggetti interessati e definisce le strategie e gli obiettivi generali e specifici degli investimenti in cui si colloca l'Accordo di programma. Esso indica puntualmente gli interventi che fanno parte dell'Accordo, nei limiti dell'impegno finanziario indicato nell'articolato contrattuale che definisce gli impegni delle parti. Tale impegno finanziario è all'interno delle risorse finanziarie disponibili nel bilancio dello Stato. La scheda tecnica riporta le informazioni principali di ciascun intervento contenuto nell'Accordo.

Per la stipula dell'Accordo di programma il soggetto interessato trasmette al Ministero della salute la relativa documentazione (documento programmatico, schede tecniche relative ai singoli interventi). Tale documentazione è sottoposta alla valutazione del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero della salute e, acquisito il prescritto parere, l'articolato contrattuale, il documento programmatico e le schede tecniche dei singoli interventi vengono trasmessi dal Ministero della salute al Ministero dell'economia e finanze per l'acquisizione del concerto e, successivamente, alla Conferenza Stato-Regioni al fine di acquisire la prevista intesa.

Sottoscritto l'Accordo, per l'attivazione dello stesso, la Regione chiede l'ammissione al finanziamento dell'intervento al Ministero della salute, che provvede con decreto dirigenziale. L'erogazione del finanziamento, che avviene per stati di avanzamento lavori, è di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze che gestisce il relativo capitolo di spesa.

le capacità tecnico-amministrative, progettuali e manageriali, per garantire il superamento dei divari esistenti nel Paese.

Per il funzionamento del sistema di monitoraggio sulla base di metodiche condivise dalle Regioni e dal Ministero è continuato, nell'anno, il lavoro di costruzione dell'Osservatorio degli investimenti pubblici in sanità. Con l'Osservatorio l'amministrazione si propone di fornire uno strumento per la raccolta dei dati necessari durante il ciclo di vita degli investimenti, integrando le informazioni relative alle diverse fasi del processo e alle diverse linee di investimento e offrendo elementi utili alla programmazione e alla valutazione dei progetti di investimento. L'obiettivo principale dell'Osservatorio è, quindi, quello di fornire informazioni utili sia per orientare le scelte programmatiche, sia per verificare gli effetti delle ipotesi assunte nella definizione delle strategie.

Tali strumenti dovranno consentire di effettuare analisi comparative e di integrare le informazioni sugli investimenti con quelle relative alla Rete di Assistenza e al Monitoraggio dei Costi. Il raggiungimento dell'Accordo per la semplificazione delle procedure siglato il 28 febbraio 2008 a conclusione di un percorso iniziato in Conferenza Stato Regioni nel 2006, è stato seguito nei mesi successivi dal recepimento formale, attraverso singoli provvedimenti regionali, dei contenuti dell'Accordo.

Nel corso del 2009 è previsto sia completato il recupero dei dati relativi agli anni precedenti e andrà a regime l'utilizzazione dell'Osservatorio quale strumento ordinario di supporto alla gestione dei procedimenti.

Nel 2008 sono stati ripartiti, con la delibera CIPE numero 4 del 25 gennaio, i 2.425 milioni resi disponibili dalla legge finanziaria per il 2007 per gli investimenti in sanità ex art. 20 della legge 67/1988.

La delibera destina alle Regioni e alle Province autonome 2.375 milioni, riservando 5 milioni quale integrazione per la regione Umbria e accantonando 45 milioni quale riserva per interventi urgenti individuati dal Ministro della salute (successivamente ripartiti con delibera CIPE del 2 aprile 2008, n. 58).

Sulla base di quanto previsto all'art. 1, comma 796, lett. n), della legge finanziaria 2007, la deliberazione CIPE ha previsto una attribuzione vincolata delle somme ripartite: 500 milioni per la riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico con prioritario riferimento alle Regioni meridionali e insulari; 100 milioni per interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative con riferimento prioritario alle Regioni che abbiano completato gli interventi di cui al programma ex art. 1 della legge 39/1999 e che abbiano avviato programmi di assistenza domiciliare nel campo delle cure palliative; 100 milioni per implementazione e ammodernamento dei sistemi informatici delle Aziende sanitarie ed ospedaliere; 100 milioni per strutture di assistenza odontoiatrica.

Con la sentenza 45 del 2008 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge n. 296/2006 ove poneva vincoli di destinazione. Fermo restando il riparto in essa operato, il 18.12.2008 con la delibera 98/2008 il CIPE, in considerazione della pronuncia della Corte, ha eliminato la ripartizione delle risorse, mantenendo il riferimento alle tematiche come "indicazioni prioritarie" di cui le Regioni dovranno tenere conto, per quanto compatibile con la programmazione regionale e nazionale.

La ripartizione delle risorse tra Regioni e PP.AA. è ricostruita nella tabella 3.6.1 (colonna *h)*.

Tabella 3.6.1

Programma pluriennale di investimenti in sanità art. 20, Legge n. 67/1988 Situazione al 31 dicembre 2008 - Quadro riassuntivo – *(in milioni)*

REGIONI ED ENTI	*Assegnazione art.20 I Fase del programma*	*Assegnazione art. 20 II Fase del programma Delibera CIPE n. 52 del 6/5/98*	*Tranche Assegnazione 1998 impegnati in sicurezza e completamenti Delibera CIPE n. 53 del 6/5/98 (di cui della colonna b)*	*Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 488/1998 per RADIOTERAPIA D.M. 28.12.2001*	*Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 388/2000 D.M. 08.06.2001 quota per LIBERA PROFESSIONE*	*Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 388/2000 Quota ripartita con Delibera CIPE n.65 del 02.08.2002*	*Risorse destinate ad ACCORDI DI PROGRAMMA*	*Risorse integrative L. Finanziaria 2007 (ripartite con delibera CIPE n. 98/2008)*	*Risorse integrative L. Finanziaria 2008 (ripartite con delibera CIPE n. 97/2008)*
	(a)	*(b)*	*(c)*	*(d)*	*(e)*	*(f)*	*(g =(b-c)+f)*	*(h)*	*(i)*
Piemonte	313,8	678,3	79,7	1,0	60,4	98,6	697,2	166,4	185,4
Valle D'Aosta	14,7	31,9	4,5	0,0	1,4	4,1	31,5	5,6	6,7
Lombardia	578,8	1201,1	129,6	1,7	132,5	269,8	1341,2	317,1	414,3
P.A. Bolzano	33,9	73,2	12,9	0,1	0,0	7,4	67,7	21,5	25,9
P.A. Trento	36,9	79,7	28,9	0,1	8,4	20,1	70,9	22,6	27,2
Veneto	289,0	624,6	93,3	0,9	62,0	144,2	675,6	155,5	205,2
F. Venezia Giulia	96,2	207,9	26,3	0,3	0,0	13,1	194,7	43,7	52,9
Liguria	158,6	339,1	28,1	0,5	39,2	29,3	340,3	69,7	83,5
E. Romagna	299,4	614,1	146,8	0,9	87,2	109,1	576,3	163,6	207,2
Toscana	266,9	497,5	149,1	0,7	76,1	156,0	504,4	169,6	203,6
Umbria	63,5	140,7	102,2	0,2	25,7	16,0	54,5	37,9	45,9
Marche	102,7	226,3	44,4	0,3	42,3	35,4	217,4	46,8	61,4
Lazio	371,9	795,6	39,8	1,2	102,7	79,1	834,9	176,9	215,4
Abruzzo	137,0	285,1	66,6	0,4	18,9	7,9	226,3	60,4	72,9
Molise	48,4	104,8	12,4	0,2	0,0	2,0	94,4	15,0	18,4
Campania	526,1	1120,6	10,3	1,6	79,3	43,7	1153,9	255,1	312,7
Puglia	376,8	814,8	41,2	1,2	53,9	23,0	796,6	186,7	221,1
Basilicata	68,9	142,5	17,7	0,2	27,6	5,4	130,2	33,3	40,2
Calabria	198,5	424,9	26,5	0,6	0,0	12,3	410,7	89,9	108,0
Sicilia	496,4	1256,9	89,8	1,8	0,0	23,6	1190,6	251,5	332,3
Sardegna	160,1	346,0	11,0	0,5	8,5	11,8	346,7	91,0	109,9
SUB TOTALE	4638,5	10005,4	1161,3	14,6	826,1	1111,9	9956,0	2380,0	2950,0
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - Osp. Classificati - I.Z.S. - I.S.S.)	216,2	633,6	129,8	0,9	0,0	127,8		45,0	50,0
SUB TOTALE	0,0	0,0	1291,1		826,1	1239,7		2425,0	3000,0
TOTALE	4854,7	10639,0	0,0	15,5	2065,8			5425,0	
TOTALE PROGRAMMA	**23.000,00**								

Fonte: Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

La legge finanziaria 2008 ha ulteriormente aumentato la dotazione di risorse di 3 miliardi (ripartite con delibera CIPE del 12 dicembre 2008). Di queste 2.950 milioni sono stati ripartiti tra le Regioni per la prosecuzione dei programmi regionali di riqualificazione strutturale e tecnologica delle strutture del Servizio sanitario nazionale. Anche in questo caso, per quanto compatibile con la programmazione regionale e nazionale, le Regioni dovranno tener conto di alcune priorità (ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico per il potenziamento delle unità di risveglio dal coma; realizzazione di strutture residenziali e acquisizione di tecnologie per gli interventi territoriali dedicati alle cure palliative). I restanti 50 milioni sono stati accantonati come riserva per il potenziamento e la creazione di unità di terapia intensiva neonatale e l'acquisto di nuove metodiche analitiche per effettuare screening neonatali allargati, per patologie metaboliche ereditarie, per gli Istituti zooprofilattici sperimentali, per le attrezzature e le tecnologie per la medicina penitenziaria e gli interventi urgenti individuati dal Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

Un dettaglio del riparto per Regione è ricostruito nella tabella 3.6.1 (colonna *i)*.

Per quanto riguarda l'attuazione degli interventi ex articolo 20 della legge n. 67/88, al 31 dicembre 2008 risultano sottoscritti 47 tra Accordi di Programma e Accordi integrativi dal Ministero e dalle Regioni e Province Autonome, di cui 6 sono Accordi di Programma Quadro all'interno di Intese istituzionali di programma e 41 sono Accordi di Programma ex art. 5 bis del d.lgs n. 502/1992[67].

In particolare, nel 2008 sono stati sottoscritti 7 Accordi di programma che mettono complessivamente a disposizione delle Regioni 649,4 milioni. Essi riguardano le Regioni Lombardia (303 milioni), Sicilia (21,2 milioni) Valle d'Aosta (6,2 milioni), Molise (11,1 milioni), Piemonte (186,7 milioni), Sardegna (53,7 milioni) e Abruzzo (67,5 milioni)[68].

Con riferimento alle Regioni (Abruzzo, Liguria, Sardegna, Sicilia, Campania, Lazio e Molise) che hanno sottoscritto i Piani di rientro, la programmazione degli investimenti, e quindi la negoziazione delle nuove proposte di Accordo e l'attuazione degli interventi previsti negli Accordi precedenti, ha comportato nel corso dell'anno, la verifica di quanto programmato rispetto agli obiettivi e alla complessiva manovra definita con i Piani.

Al 31 dicembre 2008 è risultato appaltabile circa il 79,5 per cento delle risorse impegnate in Accordi sottoscritti ed è stata autorizzata la spesa complessiva per circa 6,626 miliardi (tabelle 3.6.2 colonna *n* e 3.6.3)[69].

Nel corso del 2008 sono stati ammessi a finanziamento interventi per complessivi 405,5 milioni a cui si aggiungono 24,1 milioni a favore degli Enti (IRCCS - IZS - Policlinici Univ. a gestione diretta, Osp. Classificati – ISS) (tabella 3.6.2, colonna *n-l*).

---

[67] Le procedure per l'attuazione del programma, la sottoscrizione e l'attivazione degli Accordi sono disciplinate dall'Accordo tra Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano del 28 febbraio 2008 per la "Definizione delle modalità e procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità" a integrazione dell'Accordo del 19 dicembre 2002.

[68] Sono in corso le procedure per la definizione di ulteriori Accordi con le Regioni Liguria, Marche, Toscana, Emilia Romagna, Lazio, P.A. di Trento, Basilicata, Sardegna, Veneto e Lombardia.

[69] Una volta sottoscritto l'Accordo, la regione o la provincia autonoma, verificata l'appaltabilità degli interventi in esso previsti, chiede al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali l'ammissione a finanziamento degli interventi, ottenuta la quale le risorse statali sono effettivamente erogabili dal Ministero dell'economia e delle finanze, detentore del capitolo di spesa.

Tabella 3.6.2

Programma straordinario di investimenti ex articolo 20 legge 67/88 - L'evoluzione fino al 31 dicembre 2008 – (*in milioni*)

REGIONI	Valore complessivo degli accordi di programma perfezionati al 31 dicembre 2005	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		2007		2008	
		Importi autorizzati						Valore degli Accordi di programma sottoscritti aggiornati con I^ revoca - II^ revoca - Revoca non aggiudicati	Totale finanziamenti Accordi autorizzati (al netto dei revocati per mancata aggiudicazione)	Valore degli Accordi di programma sottoscritti aggiornati con I^ revoca - II^ revoca - Revoca non aggiudicati e nuovi sottoscritti	Totale finanziamenti Accordi autorizzati (al netto dei revocati per mancata aggiudicazione)	Valore degli Accordi di programma sottoscritti aggiornati con revoche	Totale finanziamenti Accordi autorizzati (al netto dei revocati per mancata aggiudicazione)
	a	*b*	*c*	*d*	*e*	*f*	*g*	h	*k*	i	*l*	m	*n*
Piemonte	598,6	0,0	121,2	247,2	298,9	313,7	399,4	510,5	463,0	510,5	509,1	681,0	525,9
V. D'Aosta	31,5	0,0	0,0	23,2	27,3	27,3	27,3	29,4	29,4	29,4	29,4	31,5	25,3
Lombardia	864,3	92,5	165,3	283,5	500,3	792,1	852,9	864,3	864,3	1.038,2	922,7	1.341,2	1.041,5
P.A. Bolzano	67,7	0,0	0,0	27,4	60,3	60,3	67,7	67,7	67,7	67,7	67,7	67,7	67,7
P.A. Trento	70,9	5,3	50,8	50,8	50,8	50,8	50,8	70,9	70,9	70,9	70,9	70,9	70,9
Veneto	512,5	54,3	132,0	170,7	255,7	367,4	403,8	430,3	402,0	675,6	430,3	675,6	501,6
F. Venezia Giulia	181,6	0,0	0,0	0,0	42,8	91,8	91,8	151,0	134,5	151,0	134,5	151,0	151,0
Liguria	286,2	13,1	70,5	117,5	149,4	242,1	275,1	285,2	284,3	284,4	284,3	248,7	248,7
E. Romagna	530,9	107,7	216,3	289,2	376,5	485,6	516,6	530,9	530,9	576,3	530,9	576,3	558,5
Toscana	504,4	244,5	348,4	348,4	348,4	348,4	348,4	504,4	504,4	504,4	504,4	502,8	502,8
Umbria	54,5	0,0	0,0	33,6	34,5	38,5	38,5	54,5	54,5	54,5	54,5	54,5	54,5
Marche	182,0	1,6	47,6	73,7	85,8	90,6	97,0	125,5	95,7	125,5	125,5	125,5	125,5
Lazio	755,8	0,0	13,1	155,3	301,2	451,6	540,9	630,4	564,4	630,4	601,6	630,4	630,4
Abruzzo	30,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	28,7	26,7	52,2	28,7	119,7	46,1
Molise	11,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,3	11,8	11,8	11,8	11,8	22,9	11,8
Campania	1.110,3	0,0	0,0	0,0	274,0	277,8	346,6	649,6	402,6	649,2	402,6	647,3	402,6
Puglia	238,9	0,0	0,0	0,0	0,0	28,5	99,4	224,0	216,0	640,2	221,6	640,2	256,1
Basilicata	124,8	0,0	0,0	25,8	48,4	57,3	57,5	117,3	113,3	117,3	116,3	117,3	117,3
Calabria	61,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	41,3	61,1	61,1	239,7	61,1	239,7	61,1
Sicilia	1.104,7	0,0	0,0	73,6	359,9	507,4	685,3	1.026,7	805,8	1.026,7	818,6	1.047,1	931,9
Sardegna	334,9	0,0	0,0	6,1	44,2	166,5	279,7	300,7	294,1	300,7	294,1	346,7	294,8
totale	7.657,4	519,0	1.165,2	1.926,1	3.258,5	4.397,7	5.229,4	6.674,9	5.997,3	7.756,7	6.220,5	8.338,0	6.626,0
IRCCS - IZS - Policlinici Univ. a gestione diretta, Osp. Classificati - ISS	761,4	219,2	279,0	317,1	327,1	408,2	442,9	761,4	517,6	761,4	541,0	761,4	565,1
Totale	8.418,8	738,3	1.444,3	2.243,1	3.585,6	4.806,0	5.672,4	7.436,3	6.514,9	8.518,1	6.761,5	9.099,4	7.191,1

Fonte: Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Tabella 3.6.2a

Programma straordinario di investimenti ex articolo 20 legge 67/88 - Alcuni indicatori

REGIONI	2006		2007		2008	
	Quota autorizzata sul valore degli accordi perfezionati al 31 dicembre 2005	*Quota autorizzata sul valore degli accordi perfezionati al netto revoche al 31/12/2006*	*Quota autorizzata sul valore degli accordi perfezionati al 31 dicembre 2005*	*Quota autorizzata sul valore degli accordi perfezionati al netto revoche al 31/12/2007*	*Quota autorizzata sul valore degli accordi perfezionati al 31 dicembre 2005*	*Quota autorizzata sul valore degli accordi perfezionati al netto revoche al 31/12/2007*
	k/a	k/h	l/a	l/i	n/a	n/m
Piemonte	77,4	90,7	85,1	99,7	87,9	77,2
V. D'Aosta	93,6	100,0	93,6	100,0	80,4	80,4
Lombardia	100,0	100,0	106,8	88,9	120,5	77,7
P.A. Bolzano	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
P.A. Trento	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Veneto	78,4	93,4	84,0	63,7	97,9	74,3
F. Venezia Giulia	74,1	89,1	74,1	89,1	83,1	100,0
Liguria	99,3	99,7	99,3	99,9	86,9	100,0
E. Romagna	100,0	100,0	100,0	92,1	105,2	96,9
Toscana	100,0	100,0	100,0	100,0	99,7	100,0
Umbria	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Marche	52,6	76,3	68,9	100,0	68,9	100,0
Lazio	74,7	89,5	79,6	95,4	83,4	100,0
Abruzzo	88,3	93,1	94,9	55,1	152,2	38,5
Molise	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	51,4
Campania	36,3	62,0	36,3	62,0	36,3	62,2
Puglia	90,4	96,4	92,8	34,6	107,2	40,0
Basilicata	90,8	96,6	93,2	99,1	94,0	100,0
Calabria	100,0	100,0	100,0	25,5	100,0	25,5
Sicilia	72,9	78,5	74,1	79,7	84,4	89,0
Sardegna	87,8	97,8	87,8	97,8	88,0	85,0
totale	78,3	89,8	81,2	80,2	86,5	79,5
IRCCS - IZS - Policlinici Univ. a gestione diretta, Osp. Classificati - ISS	68,0	68,0	71,0	71,0	74,2	74,2
Totale	77,4	87,6	80,3	79,4	85,4	79,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Permangono forti differenziazioni tra le Regioni nei tempi di sottoscrizione e di attuazione degli accordi. Solo 8 Regioni hanno sottoscritto Accordi per la totalità delle risorse destinate; mentre 4 superano di poco il 50 per cento e il Molise è al di sotto del 25 per cento. Anche in termini di risorse ammesse a finanziamento si rilevano differenze significative: mentre sette Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno richiesto il finanziamento del 100 per cento delle risorse sottoscritte e altre quattro Regioni hanno richiesto oltre l'80 per cento delle risorse stesse (tabella 3.6.3 colonna e), le restanti Regioni hanno raggiunto quote inferiori: cinque hanno superato il 50 per cento mentre 3 rimangono su livelli inferiori al 40 per cento.

Tabella 3.6.3

Gli accordi di programma - Programma pluriennale di investimenti in sanità articolo 20 legge 67/88 *(in milioni)*

REGIONI	Risorse destinate ad Accordi di programma	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31 dicembre 2008	% risorse sottoscritte su risorse destinate	Risorse ammesse a finanziamento a valere sugli Accordi sottoscritti	% risorse ammesse a finanziamento a valere su accordi sottoscritti	Risorse da ammettere a finanziamento su risorse sottoscritte	% Risorse da ammettere a finanziamento su risorse sottoscritte
	a	b	c=b/a	d	e=d/b	f=b-d	g=f/b
Piemonte	697,2	681,0	97,7	525,9	77,2	155,1	22,8
Valle D'Aosta	31,5	31,5	100,0	25,3	80,4	6,2	19,6
Lombardia	1.341,2	1.341,2	100,0	1.041,5	77,7	299,7	22,3
P.A. Bolzano	67,7	67,7	100,0	67,7	100,0	0,0	0,0
P.A. Trento	70,9	70,9	100,0	70,9	100,0	0,0	0,0
Veneto	675,6	675,6	100,0	501,6	74,3	173,9	25,7
F. Venezia Giulia	194,7	151,0	77,6	151,0	100,0	0,0	0,0
Liguria	340,3	248,7	73,1	248,7	100,0	0,0	0,0
E. Romagna	576,3	576,3	100,0	558,5	96,9	17,8	3,1
Toscana	504,4	502,8	99,7	502,8	100,0	0,0	0,0
Umbria	54,5	54,5	100,0	54,5	100,0	0,0	0,0
Marche	217,4	125,5	57,7	125,5	100,0	0,0	0,0
Lazio	834,9	630,4	75,5	630,4	100,0	0,0	0,0
Abruzzo	226,3	119,7	52,9	46,1	38,5	73,6	61,5
Molise	94,4	22,9	24,3	11,8	51,4	11,1	48,6
Campania	1.153,9	647,3	56,1	402,6	62,2	244,7	37,8
Puglia	796,6	640,2	80,4	256,1	40,0	384,1	60,0
Basilicata	130,2	117,3	90,1	117,3	100,0	0,0	0,0
Calabria	410,7	239,7	58,4	61,1	25,5	178,6	74,5
Sicilia	1.190,6	1.047,1	87,9	931,9	89,0	115,2	11,0
Sardegna	346,7	346,7	100,0	294,8	85,0	51,9	15,0
TOTALE	9.956,0	8.338,0	83,7	6.626,0	79,5	1.712,0	20,5

Fonte: Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Nella tabella 3.6.4 viene riportato lo stato di attuazione del programma a seguito dell'applicazione delle disposizioni contenute nella legge finanziaria 2006 e quindi dei diversi decreti di revoca (colonne da b ad e), nonché il valore degli Accordi di programma sottoscritti, aggiornati con i processi di revoca e con gli importi degli Accordi sottoscritti nel corso del 2008 (colonna *g*)[70].

Nel corso del 2008 è stato emanato il decreto 29.04.2008 che revoca complessivi 69,5 milioni a fronte di interventi non richiesti nei termini ovvero non aggiudicati nei termini, alle regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Liguria, Toscana, Campania, Sicilia e Sardegna. (tabella 3.6.4, colonna *e*). Nell'ultimo triennio le somme revocate hanno raggiunto i 1.050 milioni. Va osservato che oltre l'80 per cento delle somme revocate è riconducibile a sole 5 realtà territoriali (colonna f), con oltre il 44 per la sola Regione Campania.

Per il 2008 non si è ancora conclusa la verifica periodica degli interventi non richiesti nei termini o che non sono stati giudicati ammissibili o i cui lavori non sono stati aggiudicati nei termini, ai sensi dell'art. 1, comma 310, della legge n. 266/05.

---

[70] La legge finanziaria 2006 (legge n. 266/2005) all'art. 1, commi 310, 311 e 312, ha disposto la risoluzione degli accordi di programma, con la conseguente revoca dei corrispondenti impegni di spesa, per quella parte di interventi la cui richiesta di ammissione al finanziamento non risulta presentata al Ministero della salute entro diciotto mesi dalla sottoscrizione degli accordi medesimi. Le risorse resesi così disponibili consentono alle Regioni, che non hanno ancora utilizzato l'intera quota a loro assegnata dalle citate Delibere CIPE, di sottoscrivere ulteriori Accordi di programma.

La medesima norma - art. 1, comma 311, prevedeva che dette risorse potessero essere utilizzate anche per la copertura delle altre linee di finanziamento facenti parte del programma art. 20. Su questa previsione si è espressa la Corte Costituzionale dichiarandone l'illegittimità costituzionale con sentenza n. 105/2007. Con la medesima sentenza, la Corte ha inoltre dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 285, che prevedeva che le regioni destinassero le risorse residue del programma ad interventi relativi a presidi comprensivi di degenze per acuti con un numero di posti letto non inferiore a 250 ovvero a presidi per lungodegenza e riabilitazione con un numero di posti letto non inferiori a 120, salvo interventi per adeguamento e messa a norma.

In attuazione delle citate disposizioni è stato quindi predisposto un primo decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 12 maggio 2006, con il quale vengono individuate, a seguito della risoluzione degli Accordi di programma che hanno perso efficacia con conseguente revoca dei corrispondenti impegni di spesa, le risorse complessivamente resesi disponibili per un importo totale dei finanziamenti a carico dello Stato pari a 1.319,6 milioni. Per quanto concerne la limitazione del processo di revoca al 65 per cento delle risorse revocabili, e quindi la messa a disposizione del restante 35 per cento, le Regioni interessate (Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata e Sicilia), ad eccezione della regione Sardegna che non ha fatto richiesta, hanno presentato le richieste entro il termine previsto all'art. 1, comma 310 della legge n. 266/05.

Le revoche successive riguardano invece il 100 per cento delle risorse relative agli interventi previsti negli Accordi, i cui termini di richiesta sono scaduti, ai sensi dell'art.1 comma 310 della legge n. 266/05. Così il decreto 12 aprile 2007 revoca 67,8 milioni per interventi non richiesti nei termini compresi negli Accordi di programma delle seguenti Regioni: Valle d'Aosta, Veneto, Abruzzo, Lazio, e Sicilia (tabella 3.6.4, colonna c).

Un ulteriore processo di revoca riguarda quella parte degli Accordi di programma relativa agli interventi ammessi a finanziamento per i quali, entro nove mesi dalla relativa comunicazione alla Regione o Provincia autonoma, gli enti attuatori non abbiano proceduto all'aggiudicazione dei lavori. Il decreto 2 agosto 2007 revoca interventi non aggiudicati entro i termini previsti, in applicazione dell'art. 1, commi 310 e 311 della legge n. 266/05 per complessivi 55,9 milioni (tabella 3.6.4, colonna d), a valere sugli Accordi di programma delle Regioni Veneto, Liguria, Marche, Lazio, Campania, Sicilia, e Sardegna.

Tabella 3.6.4

Programma pluriennale di investimenti in sanità art. 20, Legge n. 67/88 - I decreti interministiriali di revoca *(in milioni)*

REGIONI	*Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31.12.2005*	*D.I. 12/05/2006 (G.U. n. 154 del 5/7/2006) I^ Revoca in applicazione della L. 266/2005*	*D.I. 12/04/2007 (G.U. n. 170 del 24/7/2007) II ^ Revoca al 31/12/2006 in applicazione della L. 266/2005*	*D.I. 2/08/2007 (G.U. n. 259 del 7/11/2007) III^ Revoca in applicazione della L. 266/2005*	*D.I. 29/04/2008 (G.U. n. 176 del 29/07/2008) IV^ Revoca in applicazione della L. 266/2005*	*totale delle risorse revocate*	*Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31.12.2008 aggiornati con revoche*
	a	*b*	*c*	*d*	*e*	*f*	*g*
Piemonte	598,6	87,2	0,0	0,0	17,1	104,2	681,0
V. D'Aosta	31,5	0,0	2,0	0,0	4,1	6,2	31,5
Lombardia	864,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.341,2
P.A. Bolzano	67,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	67,7
P.A. Trento	70,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	70,9
Veneto	512,5	52,6	19,0	10,6	0,0	82,2	675,6
F. Venezia Giulia	181,6	30,6	0,0	0,0	0,0	30,6	151,0
Liguria	286,2	0,3	0,0	0,7	35,7	36,8	248,7
E. Romagna	530,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	576,3
Toscana	504,4	0,0	0,0	0,0	1,6	1,6	502,8
Umbria	54,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	54,5
Marche	182,0	55,2	0,0	1,3	0,0	56,5	125,5
Lazio	755,8	122,6	0,8	2,0	0,0	125,3	630,4
Abruzzo	30,3	0,0	1,5	0,0	0,0	1,5	119,7
Molise	11,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22,9
Campania	1.110,3	458,8	0,0	2,3	2,0	463,0	647,3
Puglia	238,9	14,9	0,0	0,0	0,0	14,9	640,2
Basilicata	124,8	7,4	0,0	0,0	0,0	7,4	117,3
Calabria	61,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	239,7
Sicilia	1.104,7	27,2	44,5	6,3	0,9	78,8	1.047,1
Sardegna	334,9	1,0	0,0	32,7	8,1	41,8	346,7
TOTALE	7.657,4	857,8	67,8	55,9	69,5	1.050,9	8.338,0

Fonte: Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Differenze significative si evidenziano anche nel caso dei finanziamenti messi a disposizione per i programmi di potenziamento delle strutture per la radioterapia e per la libera professione intramoenia.

Tavola 3.6.5

I programmi di radioterapia e per la libera professione

(in migliaia)

REGIONI	Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 488/1999 per RADIOTERAPIA			Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 388/2000 per LIBERA PROFESSIONE		
	QUOTE ASSEGNATE D.M. 28/12/01	finanziamenti autorizzati al 31 diecmbre 2008	% Autorizzata	QUOTE ASSEGNATE D.M. 8/06/01	finanziamenti autorizzati al 31 diecmbre 2008	% Autorizzata
Piemonte	987,8	978,9	99,1	60.428,7	30.900,1	51,1
Valle D'Aosta	46,4	0,0	0,0	1.418,3		0,0
Lombardia	1.749,1	1.749,1	100,0	132.471,2	90.438,4	68,3
P.A. Bolzano	106,6	106,6	100,0	0,0	0,0	
P.A. Trento	116,1	116,1	100,0	8.404,6	8.404,6	100,0
Veneto	909,6	909,6	100,0	61.974,8	61.974,8	100,0
F. Venezia Giulia	302,8	302,8	100,0	0,0	0,0	
Liguria	493,9	493,9	100,0	39.210,4	39.187,6	99,9
E. Romagna	894,3	894,3	100,0	87.214,1	87.214,1	100,0
Toscana	724,4	724,4	100,0	76.107,2	76.107,2	100,0
Umbria	205,0	205,0	100,0	25.677,9	25.673,4	100,0
Marche	329,6	313,1	95,0	42.332,9	33.284,2	78,6
Lazio	1.158,6	258,5	22,3	102.661,2	102.661,1	100,0
Abruzzo	415,2	0,0	0,0	18.942,1	8.104,5	42,8
Molise	152,7	0,0	0,0	0,0	0,0	
Campania	1.631,9	0,0	0,0	79.253,9	20.614,3	26,0
Puglia	1.186,6	1.186,6	100,0	53.948,6	44.828,6	83,1
Basilicata	207,5	197,2	95,0	27.613,9	27.613,9	100,0
Calabria	618,8	618,8	100,0	0,0	0,0	
Sicilia	1.830,4	1.830,4	100,0	0,0	0,0	
Sardegna	503,9	503,9	100,0	8.483,3	8.483,3	100,0
Totale regionale	14.571,0	11.389,1	78,2	0,0		
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - Osp. Classificati - I.Z.S. - I.S.S.)	922,7	921,7	99,9	0,0		
Totale	15.493,7	12.310,8	79,5	826.143,1	665.490,0	80,6

Fonte: Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Il potenziamento delle strutture di radioterapia rappresenta uno degli obiettivi prioritari anche della nuova fase di programmazione sanitaria.

Al 31.12.2008, sulla base del riparto effettuato con d.m. 28.12.2001, sono stati ammessi a finanziamento per tali interventi investimenti per 11,4 milioni a favore delle Regioni, a cui si aggiungono 0,922 milioni a favore degli Enti, per un totale di 12,3 milioni. Si tratta di circa il 79,5 per cento delle risorse complessivamente assegnate al programma (15,5 milioni). Quote inferiori a quelle assegnate registrano ancora 5 Regioni. Per tre di esse non è stato autorizzato alcun importo.

Strettamente connesse con le riforme intervenute nel settore, le misure finalizzate a consentire la libera professione intramuraria (d.lgs. 28/7/2000, n. 254), a cui la legge n. 388/2000 attribuiva 826 milioni.

La normativa ha previsto la predisposizione, entro il 31.12.2000, da parte delle Regioni di un programma di realizzazione di spazi per l'attività libero-professionale intramuraria, con l'attribuzione di un potere sostitutivo alle Regioni stesse, nel caso di ritardo ingiustificato nella realizzazione delle strutture e delle tecnologie da parte dei soggetti interessati.

Con d.m. 8 giugno 2001, l'importo è stato ripartito fra le Regioni. Al 31.12.2008 risultavano autorizzati interventi per 665,5 milioni, circa l'80,5 per cento delle risorse assegnate. Cinque regioni tuttavia non avevano ancora richiesto l'autorizzazione per alcuna somma. Solo 8 Regioni avevano attivato l'intero importo loro assegnato.

Ancora maggiore il ritardo di attuazione per il Piano straordinario di interventi per la riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani (ex articolo 71 della legge n. 448/98) per il quale sono stati previsti finanziamenti per 1239,5 milioni. Nel corso degli ultimi anni la somma è stata più volte rimodulata, decurtata e infine reintegrata. La legge 266/2005 (legge finanziaria 2006) ha disposto, nella tabella "E" un taglio di fondi per un importo pari a 64 milioni. Nel 2008 sono state pagate a carico del cap. 7111 (ex 7040) somme per un totale di 69,8 milioni (83,9 milioni nel 2007).

Al dicembre 2008 risultavano erogate solo il 44,5 per cento delle somme previste. Mentre nelle realtà settentrionali e centrali la quota è in media superiore al 50 per cento nel mezzogiorno, fatta eccezione per gli interventi previsti per la città di Potenza e di Catania, gli importi erogati si situano molto al di sotto. Le maggiori criticità si rilevano soprattutto in Puglia e in Calabria.

Tavola 3.6.6

La riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani Art. 71 Legge 448/98 Totale finanziamenti erogati al dicembre 2008 *(in migliaia)*

REGIONI	Finanziamenti d,.m. 5.4.2001	Importo erogato a dicembre 2008	% realizzazione
PIEMONTE Torino	101.017,4	28.615,8	28,3
LOMBARDIA Milano	112.189,9	57.850,4	51,6
VENETO Venezia	27.047,2	16.583,8	61,3
LIGURIA Genova	86.045,9	42.819,0	49,8
E. ROMAGNA Bologna	98.454,2	67.455,0	68,5
TOSCANA Firenze	83.387,6	39.281,4	47,1
MARCHE Ancona	39.233,2	20.821,6	53,1
UMBRIA Perugia	31.013,2	30.706,7	99,0
ABRUZZO L'Aquila	16.991,4	3.819,9	22,5
LAZIO Roma	208.287,1	90.704,4	43,5
CAMPANIA Napoli	58.927,7	28.092,0	47,7
MOLISE Campobasso	22.466,6	22.537,6	100,3
BASILICATA Potenza	27.464,7	17.047,4	62,1
PUGLIA Taranto	21.691,2	2.749,6	12,7
PUGLIA Bari	44.260,4	3.482,5	7,9
CALABRIA R. Calabria	25.822,8	605,4	2,3
CALABRIA Catanzaro	25.822,8	5.820,6	22,5
SICILIA Palermo	96.042,9	20.160,6	21,0
SICILIA Catania	89.583,4	49.269,1	55,0
SARDEGNA Cagliari	23.746,7	3.187,3	13,4
TOTALE	1.239.496,6	551.610,4	44,5

Fonte: Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Programma nazionale per la realizzazione di strutture di cura palliative

Ancora in attesa di completamento il "Programma nazionale per la realizzazione di strutture per le cure palliative" di cui alla legge n. 39/1999, per il quale sono stati individuati finanziamenti per un importo complessivo di 206,6 milioni. Di questi sono stati erogati entro dicembre 2008 il 78,7 per cento (162,6 milioni).

Nel 2008 sono stati pagati a carico del cap. 7130 (ex 7090) 5,9 milioni (nel 2007 erano stati pagati 8,7 milioni). Si tratta di somme riassegnate relative a fondi degli anni 1998 e 1999 perenti agli effetti amministrativi. Tutti i residui passivi di poco inferiori ai 50 milioni, non ancora utilizzati da parte delle Regioni, sono derivanti da fondi di provenienza degli esercizi 1998 - 2002 e pertanto sono tutti in perenzione amministrativa.

Con il decreto n. 43 del 22.02.2007 del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sono stati definiti gli standard relativi all'assistenza ai malati terminali. Il decreto definisce in modo uniforme per l'intero territorio nazionale degli standard qualitativi, strutturali e quantitativi delle strutture dedicate alle cure palliative e della rete di assistenza ai pazienti terminali. Entro il 2008 le Regioni dovevano adeguarsi ai nuovi standard. Solo alcune, tuttavia, hanno effettuato un monitoraggio sull'applicazione del decreto.

Sono sei le Regioni che hanno erogato oltre il 90 per cento dell'importo loro attribuito, mentre sei sono ancora su livelli inferiori al 50 per cento.

Le strutture attivate con i finanziamenti della legge 39/1999 sono 86, per la maggior parte situate nelle Regioni del nord Italia.

Tavola 3.6.7

Programma nazionale per la realizzazione di strutture di cura palliative
Totale finanziamenti erogati al dicembre 2008 ***(in migliaia)***

REGIONI	Finanziamento	importo erogato	% realizzazione
Piemonte	18.464,8	14.147,2	76,6
Valle d'Aosta	902,1	45,1	5,0
Lombardia	34.244,9	31.650,8	92,4
P.A. Bolzano	1.403,2	1.403,2	100,0
P.A. Trento	1.755,5	977,1	55,7
Friuli V. G.	5.698,3	2.619,5	46,0
Veneto	16.422,0	15.709,4	95,7
Liguria	8.332,0	3.962,3	47,6
E. Romagna	17.191,4	17.191,4	100,0
Toscana	15.504,9	14.525,9	93,7
Marche	5.505,8	4.157,3	75,5
Umbria	3.364,7	2.926,5	87,0
Abruzzo	4.355,9	725,3	16,7
Lazio	17.465,8	13.756,4	78,8
Campania	15.947,8	12.287,6	77,0
Molise	1.134,6	1.134,6	100,0
Basilicata	1.795,2	981,0	54,6
Puglia	11.069,2	8.923,9	80,6
Calabria	5.711,7	2.616,9	45,8
Sicilia	15.298,2	12.081,7	79,0
Sardegna	4.998,0	795,1	15,9
TOTALE	206.566,3	162.618,3	78,7

Fonte: Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Tavola 3.6.8

Le strutture, dedicate all'assistenza palliativa e di supporto, prioritariamente per i pazienti affetti da patologia neoplastica terminale

Regioni	Finanziamenti I e II tranche		Posti letto	Strutture attivate con finanziamenti	
	strutture	posti letto	per 10.000 abitanti	statali	altri
Piemonte	18	191	0,44	8	
Valle d'Aosta	1	7	0,56		
Lombardia	30	332	0,35	16	22
Provincia di Bolzano	1	10	0,21	1	
Provincia di Trento	2	20	0,4	1	
Veneto	14	126	0,27	12	2
Friuli Venezia Giulia	4	45	0,37	2	1
Liguria	7	76	0,47	3	1
Emilia Romagna	20	220	0,53	14	4
Toscana	16	147	0,41	7	1
Umbria	4	34	0,39	3	
Marche	9	80	0,52	4	
Lazio	6	103	0,19	2	8
Abruzzo	7	78	0,6		
Molise	1	11	0,34	1	
Campania	9	90	0,16	1	
Puglia	8	112	0,28	3	1
Basilicata	5	48	0,81	2	
Calabria	7	80	0,4	2	
Sicilia	16	177	0,35	3	
Sardegna	3	38	0,23	1	
Totale Italia	188	2025	0,34	86	40

Fonte: Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Sempre nel corso del 2008 (20 marzo 2008), è stato raggiunto un Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome concernente il "Documento tecnico sulle cure palliative pediatriche".

La rete assistenziale deve garantire a ciascun minore bisognoso di cure palliative pediatriche, la risposta ai suoi principali bisogni di salute attuali ed evolutivi e a quelli della famiglia. In particolare devono essere garantite le azioni essenziali nell'ambito del processo di assessment diagnostico e di presa in carico, con la partecipazione attiva nei processi decisionali della famiglia e, per quanto possibile per età e condizione, del bambino.

La cura prestata a domicilio resta per l'età pediatrica l'obiettivo principale da raggiungere: nonostante ciò, esistono momenti del percorso assistenziale, ad esempio la dimissione protetta da reparti di terapia intensiva e da altri reparti ospedalieri, oppure particolari condizioni transitorie delle famiglie che richiedono una soluzione residenziale: in questi casi il luogo di cura deve essere dedicato ai minori e il personale specificatamente formato per le cure palliative rivolte ai minori.

La realizzazione della rete di cure palliative pediatriche, inserita nelle più ampie reti assistenziali pediatrica e di cure palliative, deve avvenire su base regionale o sovraregionale, tenendo conto della necessità di provvedere sia ad una assistenza a domicilio del paziente, che ad una forma di assistenza residenziale. Le Regioni sceglieranno i modelli da attuare, anche in relazione alle caratteristiche dei diversi sistemi sanitari, in cui esse andranno a realizzarsi, tenendo comunque conto della necessità prioritaria di riorientare l'utilizzo delle risorse, comprimendo usi impropri di lunghe degenze in reparti ospedalieri, in particolare di tipo intensivo.

E' stato avviato con le Regioni Piemonte e Basilicata il "Progetto Bambino" per la realizzazione di una rete regionale di cure palliative pediatriche.

Ad oggi comunque l'unico *hospice* pediatrico attivato è a Padova con 4 posti letto.

PAGINA BIANCA

Previdenza, Lavoro e Solidarietà sociale

1. La programmazione e le analisi del controllo strategico.
2. La nuova classificazione del bilancio per politiche, missioni e programmi: *2.1. Rappresentazione delle politiche, loro ripartizione in missioni e programmi.*
3. Il nuovo assetto organizzativo del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali: *3.1. Rappresentazione delle modifiche intervenute dalla configurazione del d.lgs. n. 300/1999 a quella della legge n. 133/2008.*
4. Considerazioni conclusive per le tre missioni.
5. La previdenza: *5.1. Aspetti evolutivi della previdenza obbligatoria*: 5.1.1. La proiezione a lungo termine della spesa pensionistica; 5.1.2. Gli effetti delle modifiche intervenute nei requisiti per il pensionamento dei dipendenti pubblici; 5.1.3. L'applicazione delle "finestre" per il pensionamento e gli effetti economici sul 2008 – confronto tra il regime della n. 243/2004 e quello della legge n. 247/2007; *5.2. Lo stato evolutivo della Previdenza complementare*: 5.2.1. Il livello delle adesioni; 5.2.2. I costi di gestione dei fondi negoziali; 5.2.3. I rendimenti dei fondi negoziali; 5.2.4. La vigilanza; 5.2.5. I possibili interventi evolutivi; 5.2.6. Livello finanziario del fondo di Tesoreria presso l'INPS.
6. Il lavoro: *6.1. La missione politiche per il lavoro – Analisi finanziaria;* 6.1.1. Programma 1 "Regolamentazione e vigilanza del lavoro": 6.1.1.1. Il nuovo approccio alle ispezioni; 6.1.1.2. I risultati dell'azione ispettiva; 6.1.1.3. Il "Libro unico del lavoro"; 6.1.2. I programmi 3 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione"; 4 "Sostegno al reddito"; 5 "Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro"; *6.2. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche;* 6.2.1. I capitoli fondo; *6.3. La governance sulle "Agenzie tecniche", in particolare su "Italia Lavoro S.p.A."; 6.4. L'impatto della "missione 32" sul bilancio del Lavoro.*
7. La solidarietà sociale:. *7.1. I programmi:* 7.1.1. Programma 1 "Assistenza sociale, promozione dei diritti e misure di sostegno per particolari categorie sociali; 7.1.2. Programma 2 "Associazionismo, volontariato e formazioni sociali, ecc."; 7.1.3. Programma 3 "Interventi a favore delle persone non autosufficienti".

1. La programmazione e le analisi del controllo strategico

L'impostazione, che per la prima volta, è stata realizzata nell'esercizio 2008 - per politiche e programmi in un quadro sinergico con la Nota preliminare al bilancio, ha consentito di realizzare un quadro programmatorio coerente, sia pure con le riserve dovute all'incongruenza di un'allocazione di significative risorse connesse alla "gestione effettiva" e non quindi al mero trasferimento ad altri soggetti gestori, nella missione 32 dedicata ai "servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche".

Su questo tema la relazione opera gli opportuni approfondimenti al fine di riattribuire tali risorse ai programmi di riferimento, in particolare al programma 1 della politica 26 (lavoro), dedicato a "regolamentazione e vigilanza del lavoro".

E' importante sottolineare come, in relazione al mutato quadro organizzativo, del quale si parla in seguito, si sia ritenuto opportuno rimodulare la direttiva 2008, sulla quale si è soffermata l'attenzione nella precedente relazione, dopo una direttiva intermedia del 23 maggio 2008 che ha avuto soprattutto la finalità di assicurare la continuità dell'azione amministrativa in seguito all'istituzione del nuovo Ministero recata dal DL n. 85/2008 ed un atto di indirizzo per il 2009, emanato dal Ministro il 25 luglio 2008, con il quale sono state ridefinite le nuove priorità politiche.

Pertanto, al fine di cogliere gli elementi dinamici che l'attuale contesto (in via di ulteriore modificazione) del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali presenta, va costruito un percorso che parta, appunto, dal decreto del 15 ottobre 2008, con il quale il Ministro ha realizzato la cennata rimodulazione per pervenire alla direttiva 2009 ed alla sua strutturazione che dalle priorità politiche si declina negli obiettivi strategici ed operativi assegnati agli attuali Centri di Responsabilità.

Del resto, tale esigenza era stata avvertita sia dagli stessi Centri di Responsabilità, sia dal SECIN, in base alle analisi da questo effettuate ed alle conseguenti proposte di ripianificazione degli obiettivi, anche al fine di assicurare la necessaria coerenza di tale ripianificazione con il connesso procedimento di valutazione dei dirigenti.

Va precisato come, nell'attuale assetto ministeriale, hanno pesato in termini diversi, innovazioni normative di rilievo ed emergenze che hanno, in entrambi i casi, comportato necessariamente la modifica degli obiettivi iniziali.

Ciò è avvenuto soprattutto nel campo del lavoro e, conseguentemente, è sulla missione 26 che si sono verificate le più evidenti rimodulazioni.

Un esempio è costituito dall'emanazione del d.lgs. n. 81/2008, il nuovo Testo Unico in materia di sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro, che ha determinato la rimodulazione della elaborazione della programmazione delle attività ispettive, quella del "cruscotto informativo delle ispezioni", delle azioni formative in materia di sicurezza e tutela della salute sul lavoro, nonché di altri obiettivi, assegnati a più Centri di Responsabilità e concernenti tale materia.

Anche le modifiche al "protocollo sul welfare" recate dalla Finanziaria 2008 hanno determinato rimodulazioni e, per quanto attiene al settore amministrativo più tipico, la Direzione delle risorse umane e affari generali, le problematiche organizzative, di cui si dirà in seguito, inerenti il nuovo Ministero "accorpato" hanno modificato in pieno le logiche, a suo tempo previste nella originaria direttiva 2008 del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

Di rilievo sono state anche le rimodulazioni che hanno riguardato il settore "solidarietà", oltre che per la questione della pronuncia di incostituzionalità (sentenza della Corte costituzionale n. 50/2008) sulla legge istitutiva del fondo per l'inclusione sociale, attinente ad altra missione (immigrazione), soprattutto per il ritardo (tendenziale) nella ripartizione delle risorse del fondo per le politiche sociali, che si è riverberato sugli interventi dal medesimo finanziati, come nel caso della direzione per il volontariato l'associazionismo e le formazioni sociali.

Va segnalato comunque che per il settore solidarietà le rimodulazioni sono piuttosto numerose e tale aspetto merita una riflessione in quanto le medesime non appaiono, per la gran parte, legate ad innovazioni normative o a problematiche legate all'accorpamento in un unico Ministero che, semmai, come si sottolinea nel capitolo successivo sull'organizzazione, dovrebbe aver determinato perlomeno l'avvio di un processo di ottimizzazione delle sinergie con il settore "lavoro".

L'operazione di rimodulazione, come indicano le osservazioni che precedono, ha consentito di disporre, perlomeno, di un quadro aggiornato per una prima programmazione unitaria anche ai fini della valutazione dei dirigenti, ma soprattutto di avviare la dinamica della direttiva 2009, dovendo comunque assicurare la coerenza di questa con la Nota preliminare al bilancio 2009.

Va peraltro sottolineato come, inevitabilmente, il mutato quadro abbia alterato, nel corso dell'esercizio 2008, quel collegamento, evidenziato nella passata relazione, tra nuova classificazione di bilancio e direttiva che avrebbe consentito una più coerente valutazione del livello di raggiungimento degli obiettivi.

In questo ambiente particolarmente complesso si è quindi in presenza di un riassetto del quadro programmatorio che risente del breve respiro temporale disponibile e di una sostanziale connotazione ricognitiva dell'esistente, (il provvedimento è di ottobre 2008), che ha comunque il pregio di costituire una rilevazione concreta degli eventi sopravvenuti e di costituire un ponte con la direttiva 2009 che è strutturata sulla ripartizione nei tre settori corrispondenti all'effettiva organizzazione ministeriale e gli esistenti Centri di Responsabilità.

Le priorità della direttiva 2009 sono 10:

–*Occupazione, occupabilità e sistema delle tutele* incentrata sia sulle misure anticrisi e sull'incremento del sistema delle tutele, mediante interventi sul fronte delle politiche attive e passive del lavoro, sia attraverso la razionalizzazione ed il miglioramento qualitativo dell'attività ispettiva.

–*Prevenzione e sicurezza* proiettata ad iniziative legislative per aumentare la cultura in materia negli ambienti di lavoro.

–*Previdenza* che finalizza l'azione alla trasparenza ed alla sostenibilità sociale del sistema previdenziale pubblico e di quello delle casse privatizzate, attraverso una più efficace azione di vigilanza del Ministero nei confronti degli enti previdenziali.

–*Qualità ed efficienza dei servizi sanitari* mirata all'omogenea diffusione sul territorio nazionale di prestazioni di elevata qualità sia per il sistema preposto alla salute umana e veterinaria, nonché ad una rigorosa verifica sui "piani di rientro".

–*Ricerca e innovazione* finalizzata alla riqualificazione della spesa sanitaria, anche razionalizzando la destinazione delle risorse per la ricerca biomedica e lo sviluppo della cooperazione internazionale di settore.

–*Il territorio: medicina generale e farmacie* indirizzata al riordino del settore farmaceutico ed all'informatizzazione delle attività di telemedicina.

–*Modernizzazione del sistema italiano di welfare* mediante l'adozione di un modello di *governance* con nuove modalità di finanziamento delle politiche sociali, anche attraverso l'implementazione del Sistema Informativo sui Servizi Sociali (SISS).

–*Tutela della maternità* favorendo una politica socio-sanitaria integrata volta al sostegno e alla tutela della maternità, dell'infanzia e dell'adolescenza, mediante la mappatura dei centri operanti per l'affido familiare e la promozione della conoscenza dei relativi interventi.

–*Favorire l'integrazione dei cittadini extracomunitari* assicurando la piena partecipazione dell'immigrato alla vita sociale, economica e culturale del Paese.

–*Politiche intersettoriali* riguardante la riorganizzazione e razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione, come previsto dalla legge n. 133/2008 e dalla legge n. 121/2008, potenziando i processi tecnologici ed organizzativi già avviati con particolare riferimento al controllo di gestione.

Le priorità politiche indicate riguardano dunque temi di estrema attualità e sostanzialmente si tratta di processi già in atto.

Va detto, al riguardo, che alcune di esse sono molto ampie (ad esempio la prima) e rappresentano un'area consistente dell'attività del Ministero (nel caso specifico del settore lavoro); sotto altro profilo, appare importante l'accezione del concetto di tutela del lavoratore che riguarda sia le problematiche occupazionali sia quelle della sicurezza e che, quale altra necessaria faccia della stessa medaglia, mira al miglioramento qualitativo dell'attività ispettiva.

E' un tema particolarmente approfondito sia in questa sede sia in quella dell'indagine specifica sull'attività ispettiva del Ministero del lavoro, in corso presso la Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato.

Altre priorità concernono interventi mirati, altre ancora, pur riguardando la missione di riferimento nella sua interezza (come nel caso della priorità previdenza che corrisponde alla missione 25), contengono uno specifico riferimento a settori oggetto di particolare attenzione (le casse privatizzate) così come l'intento di rafforzare la vigilanza sugli enti (connotati da una forte tendenza all'autonomia dal Ministero).

La finalizzazione di priorità, attinenti alla salute, ad interventi specifici (farmacie-telemedicina) ed al recupero di una stabilità finanziaria (verifica dell'andamento dei piani di rientro), denotano elementi di concretezza nell'azione programmatoria.

Più sfumata appare la "modernizzazione del sistema italiano di welfare" che, pur nella declinazione negli obiettivi, non appare di particolare incisività, mentre i profili relativi all'affido familiare indicano una realistica linea di azione.

Le analisi del controllo strategico.

Le vicende che hanno caratterizzato il 2008 hanno determinato un percorso completamente diverso tra la prima e la seconda parte dell'anno, in quanto, mentre nel primo semestre, i tre Ministeri erano distinti e l'attività dei rispettivi controlli strategici seguiva il normale corso dei processi delineati dalla programmazione alla quale avevano sensibilmente contribuito, il processo di accorpamento ha inevitabilmente impegnato, l'ormai unificata struttura, sia pure operante con una sorta di sezione distaccata per il settore salute, la quale ha

dovuto affrontare le rimodulazioni della stessa programmazione, nei termini sui quali la relazione si è diffusa in precedenza.

Si è già detto che la rimodulazione della direttiva 2008, intervenuta nell'ottobre, presenta per la Corte, un valore particolare: quello di una sorta di pre-consuntivo.

Va apprezzato quindi lo sforzo di riassestare gli obiettivi, in gran parte ritenuti non più attuali rispetto agli schemi originari.

Al di là di notazioni che non vogliono avere carattere scientifico ma che individuano nelle scelte adottate un esempio concreto dell'esigenza e, ad un tempo, della capacità di modificare in corso d'opera una programmazione che deve adeguarsi ad un contesto modificato, va sottolineato come una sensibile parte dell'impegno sia stata indirizzata anche alla modifica dei fattori organizzativi.

Va detto, incidentalmente, che un problema che emergerà inevitabilmente nell'analisi del rendiconto 2009, sarà quello dell'evidente discrasia di una Nota preliminare e di un assetto di bilancio tarati su un'organizzazione "in fieri" non coerente certamente alla realtà gestionale.

E' infatti di tutta evidenza come, al momento, i Centri di Responsabilità siano quelli preesistenti, con una diversificazione sensibile fra i tre settori "lavoro", "salute" e "solidarietà", il primo dei quali è strutturato in Segretario generale e Direzioni generali, il secondo in Dipartimenti ed il terzo in Direzioni generali.

A maggior ragione, emerge, dunque, l'opportunità del cennato processo di rimodulazione ed, ancor più, della consapevolezza espressa dalla direttiva 2009 che non potesse prescindersi dalla realtà concreta nell'assegnare gli obiettivi ai Centri di Responsabilità.

Va quindi segnalato che, a prescindere dalle successive evoluzioni del disegno organizzativo del quale dovrà prendersi atto per le inevitabili rimodulazioni, in conseguenza della discrasia indicata tra i documenti di bilancio (in particolare la tab. 4) e la direttiva del Ministro, le analisi sia del SECIN, sia della Corte dovranno affrontare un diverso livello di difficoltà nella concreta attribuzione dei risultati ai Centri di Responsabilità.

Per quanto riguarda, in particolare, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con il d.m. 13 marzo 2008 è stato approvato il sistema di valutazione della dirigenza, diretto alla verifica del grado di realizzazione degli obiettivi e dei compiti istituzionali, nonché alla valutazione dei comportamenti organizzativi, a decorrere dall'anno 2008. Successivamente, la commissione bilaterale paritetica, istituita con tale provvedimento, ha elaborato un apposito manuale operativo che consentisse la più ampia condivisione dei criteri e dei principi generali definiti nel sistema di valutazione e la divulgazione delle modalità operative nei confronti della dirigenza. Il manuale è stato diffuso in data 23 luglio 2008, nel rispetto dei principi e dei criteri generali fissati nel sistema di valutazione. In questo documento sono stati definiti nel dettaglio gli aspetti innovativi e le concrete modalità di svolgimento delle fasi in cui si articolano le procedure di programmazione e di valutazione, le tipologie degli indicatori di riferimento, la modulistica da utilizzare e le modalità applicative del sistema in relazione a specifiche fattispecie.

Ovviamente, dopo l'"accorpamento", si è dovuto tener conto che le tre Amministrazioni riunite presentavano linee programmatiche, metodologie di monitoraggio e sistemi di valutazione del personale dirigenziale differenti. Ad esempio, il monitoraggio della direttiva generale annuale 2008 si svolgeva con cadenza trimestrale per quanto riguarda l'ex Ministero della salute e con cadenza al 31 maggio, 30 settembre e 31 dicembre 2008 per i precedenti Ministero del lavoro e della previdenza sociale e della solidarietà sociale.

In considerazione delle differenze accennate, ed in attesa del completamento del processo di riorganizzazione, è stato adottato un modello operativo che tiene conto della necessità di agire in raccordo con i rispettivi referenti, in particolare rispetto all'ex Ministero della salute. Per quanto riguarda, poi, la predisposizione dei vari documenti di lavoro, si è ritenuto opportuno inserire i contributi prodotti negli ambiti "lavoro", "salute" e "solidarietà sociale" in un contesto più ampio ed unitario, in modo da strutturare il lavoro in modo omogeneo, in aderenza alla nuova impostazione strategica e superando il rischio di frammentazione, pur nel rispetto delle specifiche peculiarità di settore.

Il *report* finale, relativo al monitoraggio complessivo dei risultati ottenuti nel 2008, in linea di continuità con i rapporti di monitoraggio intermedi, conclude le verifiche effettuate dal servizio di controllo interno circa il grado di realizzazione degli obiettivi assegnati ai diversi Centri di Responsabilità amministrativa dalle direttive generali annuali per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2008 dei settori "lavoro", "salute" e "politiche sociali" (direttiva 8 febbraio 2008 del Ministro del lavoro e della previdenza sociale; direttiva 7 gennaio 2008 del Ministro della salute; direttiva 23 gennaio 2008 del Ministro della solidarietà sociale) e tiene conto delle diverse caratteristiche delle linee programmatiche e delle metodologie di monitoraggio utilizzate, derivanti dalle specifiche autonomie gestionali di ciascuna e dalla particolare complessità del momento.

Questa rilevazione costituisce, dunque, l'esito di un analitico esame delle attività, condotto sulla base delle informazioni fornite dai responsabili delle strutture amministrative esame che tiene, ovviamente, conto delle rimodulazioni di alcuni obiettivi intervenute a seguito del mutato contesto politico e normativo di riferimento ed in linea con la programmazione del nuovo Governo, che sono state approvate con il citato d.m. 15 ottobre 2008, nonché delle particolari criticità collegate all'avvicendamento dei dirigenti apicali presso alcuni Centri di Responsabilità e a connessi delicati processi di revisione di sistemi gestionali.

Il rapporto di monitoraggio è distinto in tre sezioni, riferite, rispettivamente, ai tre settori lavoro, salute e solidarietà sociale, anche per tener conto delle peculiarità delle metodologie di cui si è detto.

In particolare, la prima (settore lavoro) e la terza sezione (settore solidarietà sociale) contengono delle sintetiche relazioni sullo stato di attuazione degli obiettivi assegnati in direttiva ai diversi Centri di Responsabilità e sulle attività di carattere istituzionale svolte nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2008, nonché delle brevi osservazioni del servizio in merito all'operato di ciascuna struttura.

La seconda sezione (settore salute), invece, concernente l'ultimo trimestre 2008, oltre a una breve sintesi sui risultati conseguiti e l'analisi delle criticità riscontrate, riporta in allegato le relazioni formulate in apposite Tavole sinottiche riferite al grado di avanzamento delle attività programmate per il raggiungimento degli obiettivi assegnati ad ogni Centro di Responsabilità.

2. La nuova classificazione del bilancio per politiche, missioni e programmi.

2.1. Rappresentazione delle politiche, loro ripartizione in missioni e programmi.

Esercizio 2008

(in migliaia di euro)

Mis.	Residui iniziali	Prev. def. Comp.	Impegni	Prev. def. cassa	Residui totali
24	368.034,09	17.147.617,96	16.913.000,61	17.461.837,75	126.880,44
25	3.667.909,89	57.323.392,69	56.643.161,63	57.478.760,34	3.945.764,36
26	2.431.027,38	3.683.638,95	3.563.503,04	3.921.131,31	2.749.131,07

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati R.G.S.

La tabella che precede e che tiene conto, sinteticamente, dell'evoluzione finanziaria delle tre missioni, nell'esercizio 2008, mostra andamenti decisamente diversi, dovuti alle differenti caratteristiche delle missioni.

Ferma restando l'analisi che verrà svolta in prosieguo, va sottolineato il carattere di spesa di trasferimento tipico della missione 25, nei confronti delle gestioni previdenziali degli enti e che presenta un andamento costante con una massa di residui a fine esercizio pressoché sovrapponibile a quella iniziale, dovuta essenzialmente alla quota parte dei trasferimenti non ancora realizzati nell'ultima parte dell'anno.

Tale carattere è presente anche nella missione 24 che vede i diretti operatori nel campo delle politiche sociali, soprattutto al livello degli Enti territoriali e locali; va, in tal caso segnalato un miglioramento della gestione dei residui che si riducono ad un terzo a fine esercizio, rispetto alla massa iniziale.

Completamente diverso è il discorso per la missione 26 che vede in gran parte interventi diretti e, nel cui contesto, pesa in misura decisiva l'andamento del fondo per l'occupazione, ora distribuito su tre programmi, sul quale la relazione si sofferma al fine di approfondire i temi e le tipologie di intervento che lo riguardano in un contesto che presenta importanti modificazioni anche nell'asse: Unione Europea-Stato-Enti territoriali e locali, in una nuova logica della gestione delle politiche attive e, soprattutto, passive del lavoro, nell'attuale emergenza occupazionale ed imprenditoriale.

3. Il nuovo assetto organizzativo del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali[1]

3.1. Rappresentazione delle modifiche intervenute dalla configurazione del d.lgs. n. 300/1999 a quella della legge n. 133/2008

Le politiche esaminate nella presente relazione attengono ad un contesto di estrema complessità poiché, in coerenza con quanto previsto dalla legge finanziaria per l'anno 2008, il decreto legge 16 maggio 2008, n. 85, recante "disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di governo in applicazione dell'art. 1, commi 376 e 377 della legge 24 dicembre 2007, n. 244" e convertito, con modificazioni, con la legge 14 luglio 2008, n. 121, nella revisione delle competenze e del numero dei Ministeri, ha previsto l'unificazione in un'unica struttura dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale, della salute e della solidarietà sociale,

[1] Il settore salute forma oggetto della specifica trattazione delle "politiche della salute".

configurando un nuovo assetto organizzativo finalizzato a garantire una direzione unitaria delle materie oggetto di intervento dell'Amministrazione.

Nella realizzazione di questo disegno riorganizzativo, accanto a disposizioni immediatamente applicabili, il legislatore ha – opportunamente - previsto la permanenza dei precedenti rispettivi regolamenti di organizzazione fino all'adozione di quello che dovrà recare norme sull'organizzazione del nuovo dicastero del lavoro, della salute e delle politiche sociali[2].

L'istituzione del nuovo Ministero ha già determinato il superamento di talune disfunzionalità caratterizzanti l'assetto precedente per ciò che attiene ai rapporti tra il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed il Ministero della solidarietà sociale, profilo di particolare rilevanza per il ricorso al c.d. "avvalimento", da parte di quest'ultimo nei confronti del primo (in particolare per ciò che concerne l'articolazione sul territorio, costituita dalle Direzioni provinciali e regionali del lavoro, ma anche per gli adempimenti portati avanti dalla Direzione per le risorse umane ed i servizi generali del Ministero del lavoro), problematiche sulle quali si sono soffermate le due ultime relazioni al Parlamento sul rendiconto.

Va, peraltro, detto che, al di là della ricostituzione di un Servizio di controllo interno unico per i tre settori, non essendo stato ancora varato il cennato regolamento di organizzazione, per tutto il 2008 ed ancora attualmente, si assiste ad una evidente discrasia tra il disegno prefigurato dalle norme citate, peraltro anticipato in sede di "Nota preliminare al bilancio di previsione 2009" e l'effettiva organizzazione che è sostanzialmente distinta in tre settori corrispondenti ai tre ministeri d'origine.

Mentre si è riscontrato un naturale effetto "sinergico" tra il settore "lavoro" ed il settore "solidarietà", tale anzi da consentire, come si è detto, di superare le "*impasses*" precedenti, non altrettanto può dirsi per il rapporto con il settore "salute" che ha mantenuto i suoi caratteri distintivi.

Gli elementi di convergenza sono, in pratica, rappresentati dall'azione di indirizzo politico di cui si è detto in precedenza e che troverà ulteriori riferimenti nell'analisi delle politiche, nonché nell'azione del SECIN, anch'essa esaminata.

Per le ragioni suesposte, va comunque tenuto conto del quadro complessivo delle evoluzioni che, a partire dal d.lgs. n. 300/1999 sono intervenute fino ad oggi, con qualche accenno alle modalità con le quali l'Amministrazione, nel regolamento di organizzazione, attualmente al vaglio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, intende ottemperare alle modifiche dimensionali dei posti di funzione in ultimo disposte dalla legge n. 133/2008, con la quale è stato convertito il DL n. 112/2008.

Si prescinde, quindi, al momento, dai profili legati al disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri dell'8 maggio 2008 che ha per oggetto l'istituzione del nuovo Ministero della salute.

Il disegno che persegue la razionalizzazione delle funzioni, è il seguente:

---

[2] Art. 1, comma 20. "Con riferimento ai Ministeri per i quali sono previsti accorpamenti, in via provvisoria e, comunque, per un periodo massimo di sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nelle more dell'approvazione del regolamento di organizzazione dei relativi uffici funzionali, strumentali e di diretta collaborazione con le autorità di Governo, la struttura di tali uffici é definita, nel rispetto delle leggi vigenti, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze. Fino alla data di entrata in vigore di tale decreto si applicano transitoriamente i provvedimenti organizzativi vigenti, purché resti ferma l'unicità degli uffici di diretta collaborazione di vertice. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti, sono apportate le variazioni di bilancio occorrenti per l'adeguamento del bilancio di previsione dello Stato alla nuova struttura del Governo".

Il Ministero viene articolato in 4 Dipartimenti (3 tecnici e 1 con funzioni di supporto) e vengono quindi soppressi due Dipartimenti dell'area salute (il posto di funzione di Segretario generale del Ministero del lavoro viene commutato in quello di Capo Dipartimento).

Vengono riordinate le competenze delle singole Direzioni generali alla luce delle novità legislative intervenute in questi anni (es. decreto legislativo n. 124 del 2004, recante razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30; legge n. 247/2007, recante norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonchè ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale; DL n. 112/2008 e DL n. 185/2008) ridimensionando gli assetti organizzativi, evitando duplicazioni di funzioni e salvaguardando le specificità del settore salute.

Pertanto:

Non esiste più la figura del Segretario generale (era nel settore lavoro).

I Dipartimenti sono 4 (organizzazione - politiche del lavoro - promozione e tutela della salute - veterinaria, nutrizione attività formative ed internazionali).

Le Direzioni generali passano da 25 (8 lavoro, 5 solidarietà e 12 salute) a 23 (4 Dipartimenti organizzazione, 8 Dipartimenti politiche del lavoro, 6 Dipartimenti promozione e tutela della salute, 5 Dipartimenti veterinaria, nutrizione attività formative ed internazionali).

Non esistono più le posizioni dirigenziali di prima fascia presso i SECIN lavoro e salute (in pratica non era più distinto il SECIN salute) né quella presso la Sisac[3] (area salute).

Le posizioni dirigenziali di prima fascia passano quindi da 33 a 27.

Sarebbe fuorviante, in un contesto di fusione quale quello prefigurato dal regolamento di organizzazione, voler rinvenire corrispondenze tra le strutture dei Ministeri distinti e quelle dei Dipartimenti, anche per la presenza di un Dipartimento che ha caratteristiche trasversali (quello dell'organizzazione) ed è quindi strumentale a tutte e tre le attuali "aree" o settori.

Può comunque sottolinearsi la fusione delle attività relative alle politiche attive e passive del lavoro con quelle collegate con il fondo di rotazione per la formazione professionale e la gestione, di parte italiana del FSE, aspetto che viene approfondito in relazione anche perché funzionale alla nuova logica che viene seguita per il finanziamento della CIG, in particolare quella "in deroga".

Anche la Direzione per il mercato del lavoro viene fusa con quella dei servizi informatici; sussiste inoltre una razionalizzazione per le Direzioni per la comunicazione (evidentemente troppe) nonché per le politiche sociali.

In sostanza la scelta di un'organizzazione dipartimentale determina più una razionalizzazione che una consistente asciugatura delle posizioni dirigenziali, anche perché la loro diminuzione dipende soprattutto dalla soppressione delle posizioni afferenti ai SECIN.

In proposito, va ribadito il concetto espresso in precedenza, secondo il quale la scelta di sottodimensionare tale organo non appare funzionale al rapporto che il medesimo ed, in particolare, la sua figura esponenziale, deve avere, da un lato con il titolare dell'indirizzo politico e, dall'altro con i Centri di Responsabilità. Esperienza insegna che per assicurare una valida interlocuzione, soprattutto se questa deve comportare una più serrata valutazione dei dirigenti, è necessario che i livelli siano adeguati.

---

[3] Struttura Interregionale Sanitari Convenzionati (Agenzia di negoziazione) Aran sanitaria per il personale sanitario con rapporto convenzionale); comma 27, art. 52 della legge n. 289/2002;

Una questione rimasta aperta nel sistema organizzativo del lavoro e delle politiche sociali è quella delle strutture sul territorio.

Va ricordato, infatti che le attuali Direzioni provinciali e regionali, a loro volta distinte nell'area delle politiche del lavoro e nell'area ispezioni del lavoro, dovevano, in un disegno di riforma risalente alla seconda metà degli anni 90, avere la figura del direttore di livello dirigenziale di prima fascia (all'epoca "generale") proprio per poter validamente esprimere la sua funzione nei confronti degli altri due dirigenti assegnati alle rispettive aree. Tale disegno non ha avuto esito ed, attualmente, in considerazione delle riduzioni previste, non appare perseguibile.

Altro aspetto rilevato nelle relazioni al Parlamento sul rendiconto è quello di un rapporto che sia effettivo con tutte le aree di competenza dell'organizzazione ministeriale ed, infatti, nel corso del tempo, questa esigenza si è evidenziata anche nel paradossale ricorso, in via sistematica, all'"avvalimento", strumento questo di natura eccezionale.

Si ripropone, pertanto, nel "secondo accorpamento" l'esigenza di riconfigurare tale rapporto, questa volta in un contesto più favorevole rispetto al passato per la presenza (da regolamento) di un Dipartimento dedicato all'organizzazione ed alla gestione delle risorse umane e strumentali. Tale mutato quadro consente una *reductio ad unitatem* anche se non va sottovalutato che la coesistenza con il sistema della tutela della salute impone una particolare attenzione alle autonomie territoriali costituzionalmente riconosciute, attenzione peraltro da assicurare, come nel recente passato, anche nel campo del lavoro e della formazione professionale.

A scelte di questo tenore le quali, evidentemente, tengono conto dell'esigenza di assicurare un equilibrio tra funzioni tipologicamente diverse e che non appaiono comunque in linea con l'esigenza di riprendere il tema di un'organizzazione coerente con i principi della contabilità economica che richiederebbero una diretta correlazione tra la gestione degli strumenti a disposizione e coloro che devono raggiungere gli obiettivi a suo tempo assegnati, deve corrispondere, in ogni caso, una riorganizzazione delle articolazioni sul territorio.

Al riguardo, va detto che, nell'ultima stesura del regolamento di organizzazione, sono previste significative modifiche per l'organizzazione territoriale, le quali oltre ad interfacciarsi con strutture di coordinamento centrali, prevedono la nuova istituzione di Direzioni interregionali le quali dovrebbero costituire esse stesse momenti di coordinamento che si proiettano, *rebus sic stantibus,* anche sul versante "salute", Direzioni regionali e direzioni territoriali del lavoro alle quali corrispondono gli Uffici territoriali per i servizi sanitari.

Certamente, si profila una nuova organizzazione territoriale che, nell'ipotesi insita nel d.d.l. di istituzione del Ministero della salute, verrebbe immediatamente modificata, rideterminando l'autonomia di quest'ultimo settore che, ovviamente, vede in ogni caso il difficile equilibrio con le autonomie territoriali costituzionalmente garantite.

Appare pertanto prematuro approfondire il contesto descritto e soprattutto trarne valutazioni. Ci si limita quindi a rinviare all'esigenza di assicurare opportune sinergie tra i diversi settori, nell'utilizzazione delle strutture territoriali, anche perché è ormai superato il ricorso all'"avvalimento".

4. Considerazioni conclusive per le tre missioni

Le tre missioni che attengono alle aree della previdenza, del lavoro e della solidarietà sono fortemente connesse in un quadro complessivo che trova ora una riunificazione nel nuovo

Ministero, che, peraltro, attraversa una fase non ancora definita sul piano delle scelte organizzative, in un momento di grande impegno nell'attuale congiuntura economica.

Le conclusioni si sviluppano quindi in un unico contesto che tiene conto delle singole peculiarità.

Il sistema previdenziale sta registrando, sia per la previdenza obbligatoria che per quella complementare, gli effetti di consolidamento delle normative che nel recente periodo hanno recato significative modifiche, anche in tempi ravvicinati, com'è accaduto per la previdenza obbligatoria.

Infatti, sia per gli effetti della revisione dei coefficienti di trasformazione, sia per la gestione delle cosiddette "Finestre d'uscita", vengono a modificarsi le attese degli interessati, anche se, per la combinazione delle riforme che si sono succedute e sulle quali vi sono specifici approfondimenti in relazione, il 2008 non costituisce un anno di particolare rilievo. Dal 2009 infatti si produrranno soprattutto effetti sulla modificazione dei tempi per pervenire alla pensione di anzianità.

L'incidenza della spesa pensionistica sul Pil è moderata ma risente ovviamente della mancata crescita del Pil prevista per tutto il 2009.

Non va sottovalutato che i pre-pensionamenti che costituiscono una delle modalità per far fronte alle emergenze occupazionali, sia pure per dimensioni quantitative limitate, alterano la corretta evoluzione del sistema quale normativamente delineato. Un impatto in tal senso verrà anche dalla modifica dei parametri per le attività usuranti.

Non ancora sono giunte a maturazione le analisi sui bilanci tecnici delle casse di previdenza privatizzate che indicheranno il livello di sostenibilità finanziaria e patrimoniale delle medesime.

La gradualità, sulla quale non sono intervenute modifiche normative, nell'attuazione del sistema contributivo, non permette ancora di rilevarne gli effetti sul fronte della spesa.

I primi effetti significativi del sistema misto retributivo-contributivo si produrranno intorno al 2015, ma saranno progressivamente compensati dalla cessazione dall'attività lavorativa della generazione del *baby-boom* ed infatti, l'effettiva decrescita della spesa pensionistica viene stimata non prima del 2038.

Nel campo della previdenza complementare si registrano gli effetti della congiuntura economica, soprattutto per i fondi non garantiti (per i fondi garantiti il rendimento non può essere inferiore a quello del TFR) ed anche i fondi con investimenti in soli titoli obbligazionari hanno visto minimizzare il rendimento per il clima di sfiducia che ha riguardato tutti i titoli "corporate" dopo il fallimento della Lehman Brothers.

Il livello delle adesioni si è incrementato nel complesso di circa il 6 per cento, in una misura quindi inferiore di circa la metà dell'incremento registrato nel rapporto 2007-2006, ma va tenuto conto che il 2007 era l'anno nel quale si producevano gli effetti della normativa recata dal d.lgs. n. 252/2005 ed il limitato formarsi del silenzio-assenso ha determinato un forte incremento delle adesioni a forme di previdenza complementare.

Al riguardo, va precisato che FONDINPS il fondo del cosiddetto inoptato - al quale affluiscono le quote di TFR di coloro che hanno lasciato formare il silenzio-assenso e non appartengono a categorie per le quali è stato istituito un fondo negoziale – registra a dicembre 2008 un numero piuttosto basso di iscritti (23.231) e 16 milioni di euro di attivo netto.

Il fondo di tesoreria al quale invece affluiscono le quote di TFR di coloro che hanno scelto di non aderire alla previdenza complementare e dipendono da aziende con più di cinquanta addetti, registra invece, con l'ultima conferenza di servizi, tenutasi il 19 maggio 2009, 8,8 miliardi di euro di versamenti (di cui 1,2 miliardi negli ultimi cinque mesi).

Dopo la fase della normazione e della regolamentazione, si avverte l'esigenza di portare a regime l'azione di vigilanza che vede la COVIP, quale autorità di settore, impegnata a razionalizzare le sue strutture, peraltro sottodimensionate e ad intensificare, al di là della vigilanza ordinaria, le verifiche ispettive mirate che hanno già indicato aspetti organizzativi, contabili e legati alla trasparenza ed alla tempestività di risposta agli iscritti, che necessitano di una messa a punto anche sul piano regolamentare.

Va accelerato il processo di adeguamento dei fondi preesistenti alle regole comuni, così come merita attenzione l'analisi dei costi di gestione dei fondi negoziali, i quali ricorrono in termini considerevoli all'esternalizzazione della gestione amministrativa e contabile, determinando una divaricazione tra la figura del responsabile del fondo e quella del gestore effettivo.

Sui costi di gestione dei fondi negoziali viene data una rappresentazione in relazione, ma sarà importante, nel prossimo futuro, conoscere i risultati dell'analisi della COVIP sulle reti di vendita dei Piani Individuali di Previdenza-PIP, sul cui livello di oneri, a carico degli iscritti, è opportuno dare una chiara informazione al fine di consentire una consapevole comparazione e decisione a coloro che perseguono, con l'iscrizione ad una forma di previdenza complementare, una sia pur parziale riduzione della forbice tra il tasso di sostituzione assicurato dalla previdenza obbligatoria ed il livello di benessere detenuto durante l'attività lavorativa.

Le politiche per il lavoro si muovono in un quadro decisamente emergenziale, sia sul piano della regolarità del rapporto di lavoro, dove è molto elevato il livello dei lavoratori in nero rispetto alle aziende ispezionate, sia su quello della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro, sia nel contesto dei riflessi negativi sul piano occupazionale indotti dalla crisi economica.

La Corte ha approfondito tali temi e, per quanto attiene al primo, ha tenuto conto, delle rilevanti innovazioni normative, che hanno portato di recente all'istituzione del Libro unico del lavoro e le evoluzioni del sistema ispettivo per il nuovo approccio alla prevenzione ed all'utilizzazione degli istituti previsti dall'ordinamento, analizzandone le criticità ed i risultati, in vista della conclusione di un'apposita indagine della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, sia sotto l'aspetto sanzionatorio che sotto quello dei recuperi contributivi, derivanti questi ultimi, in termini significativi, dall'applicazione di istituti ancora non consolidati nell'esperienza operativa come la conciliazione monocratica e la diffida accertativa per i crediti patrimoniali.

Di rilievo è l'impatto dell'istituto della sospensione anche per la sua estensione a qualsiasi attività imprenditoriale e per i suoi effetti su imprese con un esiguo numero di addetti.

Va segnalato come, anche per le modifiche normative che hanno riguardato il citato istituto, si appalesa l'incongruenza nel tenere distinte la materia della regolarità del rapporto di lavoro e previdenziale da quella della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro, che determina sul piano delle competenze una limitazione della sfera d'azione degli ispettori del lavoro non facilmente percepita dalla collettività.

L'emergenza occupazionale, in un ambito che ancora attende la riforma degli ammortizzatori sociali, ha determinato una rilevante novella normativa, con gli artt. 18 e 19 del DL n. 185/2008, convertito con la legge n. 2/2009, che ha consentito di finalizzare, nel quadro delle politiche attive del lavoro, previo accordo con l'Unione Europea e sulla base di accordi

con le Regioni, i fondi per la formazione professionale, nazionali ed a valere sul Fondo Sociale Europeo, al finanziamento di interventi di sostegno al reddito ed in parte a quello degli ammortizzatori sociali in deroga il cui livello è decisamente esploso nella seconda parte del 2008 e soprattutto in questo primo semestre 2009.

E' prevista l'istituzione del nuovo fondo sociale per occupazione e formazione, nel quale dovrebbero affluire le risorse del fondo per l'occupazione, sul quale sono appostate le risorse per gli ammortizzatori sociali in deroga.

Al riguardo, la Corte, in considerazione della particolare complessità gestionale di detto fondo, che definisce infatti plurintervento, segnala l'opportunità di considerare una distinzione tra i due fondi, lasciando al primo, preesistente, il finanziamento degli interventi a carattere automatico (es. indennità agli LSU) o riferibili a diritti soggettivi, trasferendo al nuovo fondo, dove confluiscono le risorse provenienti dalla formazione professionale, gli ammortizzatori in deroga e gli interventi di politica attiva del lavoro.

Per quanto attiene alle politiche per la solidarietà sociale, nel sottolineare ancora una volta l'esigenza di migliorare il funzionamento del fondo per le politiche sociali, la cui ripartizione si è concretizzata solo a fine esercizio, a causa della farraginosità dei meccanismi concertativi, si impone, soprattutto nell'ottica del federalismo fiscale, un impegno per la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali – LEP, ancora iniziale nel collegato sociale alla Finanziaria 2008, con un adeguato sistema di monitoraggio.

In attesa di una definizione concreta delle politiche sociali, delle linee di intervento delineate nel "Libro bianco sul futuro del modello sociale", recentemente presentato, si sottolinea l'esigenza di un recupero, anche in una situazione non favorevole per il sistema imprenditoriale, di un'azione dinamica per quanto attiene alla responsabilità sociale delle imprese, attualmente penalizzata dall'abrogazione del fondo.

Per quanto attiene ai progetti nel contesto dell'associazionismo, volontariato e formazioni sociali, essi sono particolarmente consistenti e diffusi, ma si prospetta per il futuro l'esigenza di un monitoraggio dei risultati conseguiti, anche al fine di orientare in termini qualitativi la programmazione degli interventi.

Un ultimo accenno va fatto alla carta acquisti, la cosiddetta "social card", i cui beneficiari, secondo i dati resi disponibili alla Corte, al 30 aprile erano 560.000 e per la quale viene evidenziato un livello di spesa effettiva di 190 milioni di euro da parte dei medesimi e di 1,4 milioni di euro di spese di gestione, a fronte dell'attuale capienza del fondo carta acquisti, a fine maggio, quantificata in 655,57 milioni di euro.

Al riguardo sarà importante seguire l'evoluzione dell'intervento per determinarne l'efficacia, sia in relazione al numero degli effettivi destinatari, sia per quanto attiene all'utilizzazione della carta acquisti e del suo impatto in termini di recupero di una soglia minima di autosufficienza che costituisce la fondamentale finalità dello strumento.

5. La previdenza

5.1. Aspetti evolutivi della previdenza obbligatoria

5.1.1. La proiezione a lungo termine della spesa pensionistica

La "Politica previdenziale" costituisce una delle voci fondamentali della spesa pubblica (come quella sanitaria) per il suo impatto sul Pil e per le sue sempre più evidenti correlazioni con la "Politica del lavoro"; basti pensare all'impatto che hanno le forme di "flessibilità" del lavoro sulla copertura della spesa pensionistica.

L'analisi finanziaria della missione, sostanzialmente corrispondente con un unico programma, non è di particolare significatività, trattandosi essenzialmente di spesa di trasferimento e costituendo i residui al 31 dicembre, praticamente sovrapponibili con quelli iniziali, la quota parte dei trasferimenti alle gestioni degli enti previdenziali che, in concreto, verrà erogata all'inizio dell'esercizio successivo.

Pertanto, in questa sede, vengono affrontati - in una logica di continuità con il Rapporto sulla finanza previdenziale approvato dalle Sezioni riunite della Corte (del. 9/CONTR/REF/2006) e con le relazioni sul rendiconto, in particolare quella sul rendiconto 2006 – i profili fondamentali sia della "previdenza obbligatoria" sia della "previdenza complementare", in una chiave dinamica che tiene conto dei recenti interventi normativi e di regolazione, del quadro congiunturale e soprattutto degli effetti determinati dalla modifica dei requisiti nel passaggio dalla legge n. 243/2004 alla legge n. 247/2007.

Non vanno sottovalutati gli effetti che la revisione dei coefficienti di trasformazione, che la Corte aveva, a suo tempo ed anche nell'ultima relazione, ritenuto particolarmente penalizzanti proprio a causa dell'arco temporale che tale revisione ha dovuto coprire con inevitabili conseguenze nei confronti dei lavoratori che entrano nel regime pensionistico in epoca immediatamente successiva a detta revisione.

Nel Dpef 2009-2013 viene infatti posto in rilievo come la previsione a normativa vigente sconti gli effetti della revisione dei coefficienti di trasformazione. Dopo una sostanziale stabilità tra il 2010 ed il 2023, con l'elevamento dei requisiti minimi recati dalla legge n. 243/2004 come modificata dalla legge n. 247/2007, e l'introduzione pro-quota del sistema di calcolo contributivo, il rapporto spesa-Pil riprende a crescere anche per il deterioramento del fattore demografico solo in parte compensato dalla revisione dei requisiti minimi, ed il passaggio graduale al sistema contributivo. La curva raggiunge il livello massimo del 15,3 nel 2038 per assestarsi al 13,9 nel 2050 dopo una fase di decrescita (nella proiezione della Ragioneria Generale dello Stato, nel 2060 dovrebbe raggiungersi il livello del 13,2 per cento). Il miglioramento è dovuto essenzialmente al passaggio al contributivo ed all'eliminazione per morte delle generazioni del *baby-boom*.

Al di là delle proiezioni di medio-lungo termine, alle quali si è appena fatto riferimento, è importante la verifica, a consuntivo e, quindi, in termini puntuali, della spesa pensionistica.

A tal fine, la Corte, ha mantenuto il costruttivo rapporto con la Direzione delle politiche previdenziali del Ministero che ha consentito, anche attraverso le rilevazioni operate dagli enti previdenziali, di fornire il quadro che segue e che, facendo riferimento alle analisi consolidate relative al 2007, delinea l'incidenza della spesa pensionistica nel biennio 2009-2010, tenendo conto delle variabili, al momento attendibili, sugli andamenti del Pil per il periodo di riferimento.

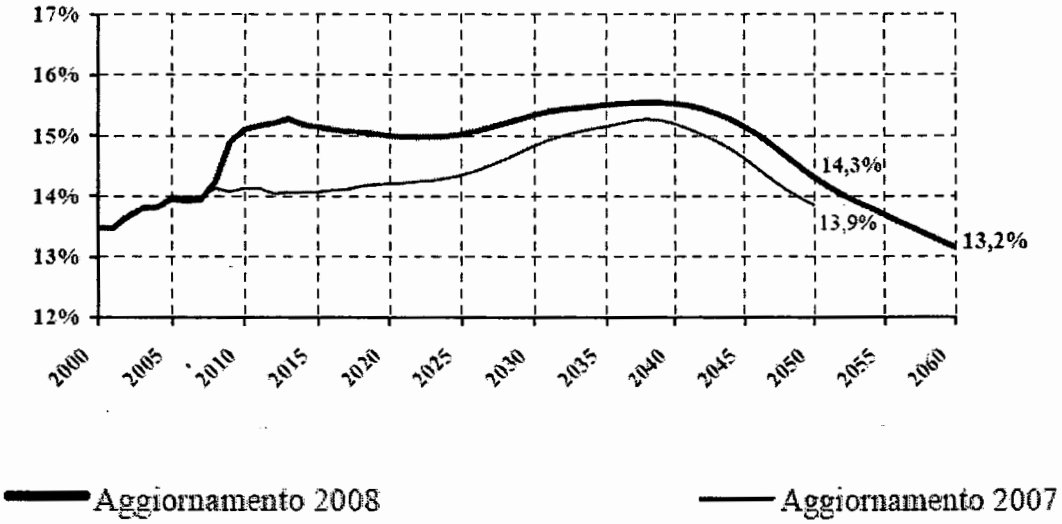
Al fine di rendere più efficace la rappresentazione dei fenomeni, nel testo vengono inseriti alcuni grafici elaborati dalla Direzione generale per le politiche previdenziali.

Nel 2007 la spesa per pensioni è cresciuta del 3,95 per cento. In termini reali, l'aumento è pari a poco meno del 2 per cento, cioè leggermente inferiore alla media del periodo 2000-2006, che si aggira intorno al 2,1 per cento.

La relativa stabilità della dinamica della spesa per pensioni si riflette sul rapporto con il Pil (grafico 1). Tale rapporto è infatti rapidamente cresciuto fino al 1997 (l'inversione del 1995 è dovuta esclusivamente al blocco temporaneo delle uscite prima dell'approvazione della "riforma Dini"), mentre dopo tale data la variazione è rimasta contenuta in poco più di mezzo punto percentuale. Sia la dinamica che le fluttuazioni del rapporto negli ultimi anni sono

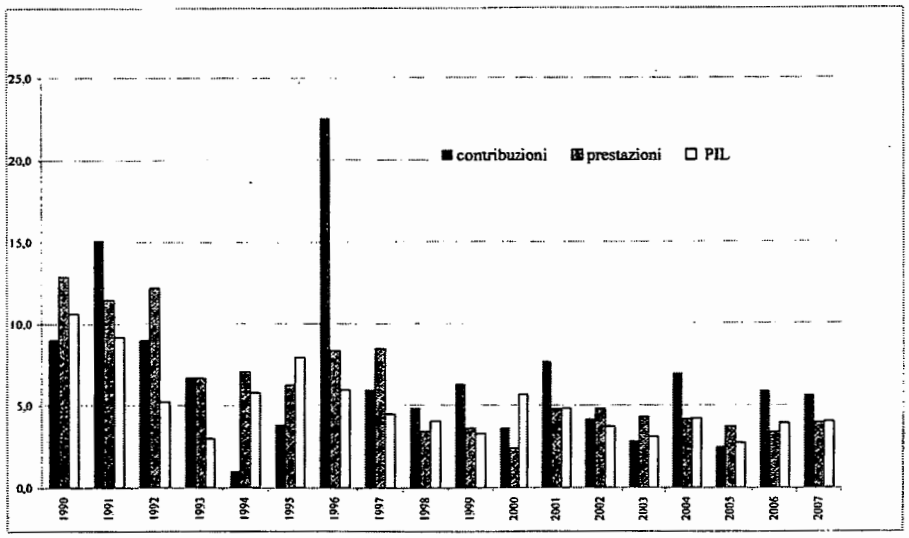
essenzialmente dovute alla bassa crescita reale e alla instabilità del tasso di crescita del Pil (grafico 2). In prospettiva, la dinamica negativa del Pil influirà molto più pesantemente sul rapporto nel biennio 2008-2009, con possibilità che anche la ripresa del 2010 non sia in linea con la variazione percentuale della spesa per pensioni.

Grafico 1 – Confronto aggiornamento 2007 e 2008 - Spesa pubblica per pensioni in rapporto al Pil



Fonte: Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato

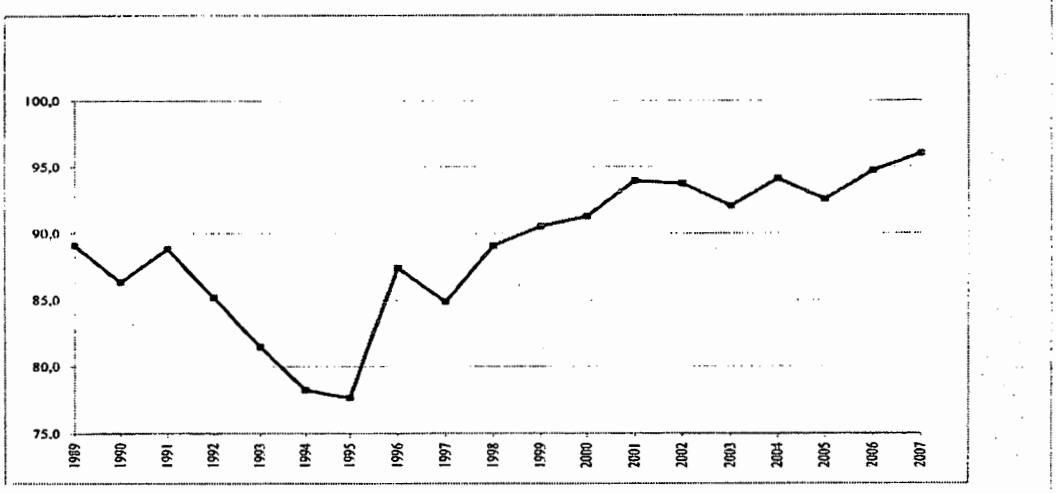
Grafico 2 –Variazioni percentuali annue dei contributi, della spesa per pensioni e dei Pil (1990-2007)



Fonte: Direzione generale per le politiche previdenziali

Nel periodo di operatività delle riforme degli anni novanta sono riscontrabili sostanziali miglioramenti in alcuni indicatori. In particolare, è migliorato sensibilmente il rapporto tra entrate contributive e spesa per pensioni (grafico 3). Inoltre, si è manifestato un abbassamento dell'aliquota di equilibrio del comparto principale (dipendenti privati) con valori non distanti dall'aliquota di contribuzione legale. Per gli altri comparti l'andamento è meno positivo. Nei pubblici si registra una sostanziale sensibilizzazione con valori però superiori all'aliquota di contribuzione. Nelle categorie autonome la tendenza è invece al rialzo, ma solo per gli artigiani l'aliquota di equilibrio ha superato quella di contribuzione.

Grafico 3 – Rapporti percentuali tra contributi e spesa pensionistica al netto Gias (1990-2007)



Fonte: Direzione generale per le politiche previdenziali

Il comparto dei professionisti facente capo alle casse private registra una situazione relativamente stabile in termini di aliquota di equilibrio e un andamento dei saldi contabili in continua espansione.

Per quanto riguarda il settore agricolo, dopo un miglioramento dei saldi contabili nel 1998 – anno in cui è stato effettuato il trasferimento a carico della Gias delle prestazioni di inabilità ante 1982 – l'andamento dei saldi è andato progressivamente peggiorando, come messo in evidenza dall'innalzamento (di circa 40 punti percentuali) della stessa aliquota di equilibrio al netto Gias.

Per quanto riguarda il fondo a gestione separata (parasubordinati), il saldo positivo è in continua crescita, essendo sostenuto il ritmo di soggetti contribuenti e ancora modesto il numero delle prestazioni erogate. All'aumento delle entrate hanno comunque contribuito anche gli incrementi dell'aliquota di contribuzione.

5.1.2. Gli effetti delle modifiche intervenute nei requisiti per il pensionamento dei dipendenti pubblici.

Valutazione oneri derivanti dalla legge n. 247 del 2007 (riforma Damiano) in relazione alle modifiche apportate rispetto alla legge n. 243 del 2004 (riforma Maroni)

La legge del 24 dicembre 2007, n. 247 ha introdotto, rispetto alla legge del 23 agosto 2004, n. 243, nuovi requisiti per l'accesso al pensionamento e nuove regole per la decorrenza del trattamento pensionistico, di seguito sintetizzati e messi a confronto.

Pensione di anzianità (legge n. 247/2007)

Dal 1° gennaio 2008 al 30 giugno 2009 si può accedere alla pensione di anzianità con 35 anni di contributi e 58 anni di età; dal 1° luglio 2009 entra in vigore il sistema delle quote, in base al quale si consegue il diritto alla pensione al raggiungimento dei requisiti anagrafici e contributivi (almeno 35 anni), secondo il seguente schema:

Dal	Al	Età	Anzianità	Quota
1/7/2009	31/12/2009	59	36	95
		60	35	
1/1/2011	31/12/2012	60	35	96
		61	36	
1/1/2013	in poi	61	36	97
		62	35	

Fonte: Dati INPDAP

Le "finestre di accesso" al pensionamento passano da quattro (gennaio, aprile, luglio ed ottobre) in vigore fino al 31/12/2007, a due (1° gennaio, 1° luglio) a partire dal 1° gennaio 2008.

Per la decorrenza delle pensioni di anzianità debbono, pertanto, essere prese in considerazione due date diverse: prima la maturazione dei requisiti, poi la data di decorrenza (finestra), cioè la possibilità concreta di andare in pensione:

Maturazione dei requisiti	Decorrenza della pensione
Entro il I semestre	1° gennaio dell'anno successivo
Entro il II semestre	1° luglio dell'anno successivo

Fonte: Dati INPDAP

In alternativa, il diritto al trattamento pensionistico si consegue, indipendentemente dall'età, in presenza di un requisito di anzianità contributiva non inferiore a 40 e l'accesso è previsto con le seguenti modalità:

Requisito Contributivo entro:	Decorrenza pensione	
I trimestre	1° luglio (con 57 anni di età entro il 30 giugno)	1° gennaio dell'anno successivo con età inferiore a 57 anni
II trimestre	1° ottobre (con 57 anni di età entro il 30 settembre)	1° gennaio dell'anno successivo con età inferiore a 57 anni
III trimestre	1° gennaio dell'anno successivo	
IV trimestre	1° aprile dell'anno successivo	

Fonte: Dati INPDAP

Legge n. 243/2004

Requisiti

1.1.2008	31.12.2009	60	35
1.1.2010	31.12.2013	61	35
2014	in poi	62	35

Fonte: Dati INPDAP

Decorrenza

Requisiti maturati entro il	Decorrenza
31 marzo	1° luglio stesso anno
30 giugno	1° ottobre stesso anno
30 settembre	1° gennaio anno successivo
31 dicembre	1° aprile anno successivo

Fonte: Dati INPDAP

In alternativa, con 40 anni di servizio la decorrenza della pensione è immediata.

Pensione di vecchiaia

Per l'accesso alla pensione di vecchia, liquidata con il sistema retributivo o misto, rimangono confermati i requisiti anagrafici previsti dalla normativa vigente:

- età pensionabile 65 anni per gli uomini e 60 per le donne;
- anzianità contributiva minima 20 anni.

La novità consiste nell'introduzione delle "finestre" di decorrenze del trattamento pensionistico anche per questa tipologia di pensione. Le date di decorrenza e di maturazione dei requisiti coincidono con quelle già previste dalla legge n. 243/2004 per la pensione di anzianità.

I dati di riferimento

Per valutare gli effetti economici delle modifiche apportate dalla legge n. 247/2007 rispetto alla legge n. 243/2004, sono state rilevate, nell'ambito dei nuovi pensionamenti dell'anno 2008 e del primo quadrimestre 2009, tutte le pensioni attive ad aprile 2009, distinte per tipologia e secondo i requisiti e le decorrenze utili.

Per le pensioni di anzianità con requisito minimo 58-35, risultano, nel comparto scuola, con decorrenza settembre 2008 (unica "finestra" del comparto), 1.750 pensioni con importo medio annuo di pensione pari a euro 23.600 e 150 pensioni nei restanti comparti e gestioni nell'unica "finestra" aperta, fino a gennaio 2009. Di questi il 55 per cento sono donne. L'importo medio annuo di pensione ammonta a euro 27.800.

Ipotesi di lavoro

Le ipotesi economiche e finanziarie, a base delle valutazioni, sono le seguenti:

- pensione annua media pari all'importo medio rilevato;
- tasso annuo di inflazione pari all'1,5 per cento costante, pari all'inflazione programmata dal Dpef;
- incremento retributivo per carriera pari allo 0,5 per cento annuo.

E' stata fatta la media dei valori utilizzando le "Tavole di sopravvivenza" pubblicate dall'ISTAT relative all'anno 2003.

E' opportuno rappresentare che nella simulazione relativa alle pensioni di anzianità gli individui che raggiungono i 65 anni di età, se uomini, e 60 se donne escono dalla platea in quanto oltre tali limiti rientrano nell'onere ordinario.

Sotto le ipotesi descritte e nell'arco temporale 2008-2018, sono state eseguite, per ogni fattispecie oggetto di studio, due simulazioni di spesa, una secondo quanto previsto dalla legge n. 243/2004 e l'altra secondo la legge n. 247/2007, norma in vigore. I risultati sono i seguenti:

Pensioni di anzianità

(milioni di euro)

Anni	L. 247/07	L. 243/04	Maggiore spesa
2008	13,7	-	13,7
2009	50,6	0	50,6
2010	74,2	2	72,2
2011	88,6	11	77,6
2012	103,5	41	62,5
2013	119,6	73	46,6
2014	135,6	92	43,6
2015	140,3	89	51,3
2016	140,8	77	63,8
2017	142,9	67	76,9
2018	145,2	52	93,2

Fonte: INPDAP

Pensioni di anzianità con 40 a.c.

(milioni di euro)

Anni	L. 247/07	L. 243/04	Minore spesa
2008	19	34	15
2009	61	77	16
2010	108	121	14
2011	155	167	12
2012	204	213	9
2013	253	260	7
2014	303	307	4
2015	354	356	2
2016	406	405	-1
2017	458	454	-3
2018	510	504	-6

Fonte: INPDAP

Pensioni di vecchiaia.

(milioni di euro)

Anni	L. 247/07	L. 243/04	Minore spesa
2008	135	206	71
2009	355	454	99
2010	606	707	101
2011	863	966	103
2012	1124	1229	105
2013	1391	1498	107
2014	1662	1770	108
2015	1936	2046	110
2016	2215	2326	111
2017	2495	2608	113
2018	2778	2892	124

Fonte: INPDAP

Riepilogo

(milioni di euro)

Anni	Minore spesa complessiva
2008	72,30
2009	64,40
2010	42,80
2011	37,40
2012	51,50
2013	67,40
2014	68,40
2015	60,70
2016	46,20
2017	33,10
2018	24,80

Fonte: Elaborazione Cdc su dati INPDAP

Nell'arco temporale considerato, il risparmio complessivo ammonta a circa 560 milioni di euro.

5.1.3. L'applicazione delle "finestre" per il pensionamento e gli effetti economici sul 2008 – confronto tra il regime della legge n. 243/2004 e quello della legge n. 247/2007

Decorrenza delle pensioni di anzianità: confronto tra la legge n. 243/2004 e la legge n. 247/2007

		Dipendenti				Autonomi			
Anno	trimestre	Condizioni raggiunte		Decorrenza della pensione		Condizioni raggiunte		Decorrenza della pensione	
		nel trimestre				nel trimestre			
		età	anzianità	L. n. 243/2004	L. n. 247/2007	età	anzianità	L. n. 243/2004	L. n. 247/2007
2007	1°	57	35	luglio 2007	luglio 2007	58	35	ottobre 2007	ottobre 2007
	2°	57	35	ottobre 2007	ottobre 2007	58	35	gennaio 2008	gennaio 2008
	3°	57	35	gennaio 2008	gennaio 2008	58	35	aprile 2008	aprile 2008
	4°	57	35	aprile 2008	aprile 2008	58	35	luglio 2008	luglio 2008
2008	1°	57	35	gennaio 2012	gennaio 2010	58	35	luglio 2013	luglio 2010
	1°	58	35	gennaio 2011	gennaio 2009	59	35	luglio 2012	luglio 2009
	2°	57	35	gennaio 2012	gennaio 2010	58	35	luglio 2013	luglio 2010
	2°	58	35	gennaio 2011	gennaio 2009	59	35	luglio 2012	luglio 2009
	3°	57	35	luglio 2012	luglio 2011	58	35	gennaio 2014	gennaio 2012
	3°	58	35	luglio 2011	luglio 2010	59	35	gennaio 2013	gennaio 2011
	4°	57	35	luglio 2012	luglio 2011	58	35	gennaio 2014	gennaio 2012
	4°	58	35	luglio 2011	luglio 2010	59	35	gennaio 2013	gennaio 2011

Fonte: INPS

Nel 2008 accedono alla pensione di anzianità soltanto i soggetti che avevano già maturato i requisiti entro il 31/12/2007, e pertanto non sono interessati dalle due leggi in esame.

I soggetti che maturano i requisiti a partire dal 2008 avranno decorrenza in anni successivi, a partire dal 2009. Conseguentemente la legge n. 247/2007 non determina nel 2008 effetti finanziari rispetto alla legge n. 243/2004.

L'anno 2008 costituisce dunque il limite temporale per l'indifferenza, sotto il profilo degli effetti sia in termini finanziari per la spesa pensionistica nel suo complesso, sia per coloro che accedono alla pensione di anzianità.

Sarà quindi importante verificare nello scenario 2009 i flussi pensionistici e nel periodo successivo le concrete modifiche per gli interessati.

Legge n. 247/2007, articolo 1, comma 5 (modifica della decorrenza delle pensioni di vecchiaia e delle pensioni di anzianità con almeno 40 anni di contribuzione)

Effetti economici nell'anno 2008 sulle gestioni amministrate dall'INPS.

Lettera a) Pensioni di anzianità

Per le sole pensioni di anzianità dei lavoratori dipendenti con almeno 40 anni di contribuzione, la norma prevede il ripristino delle decorrenze stabilite dall'articolo 1, comma 29 della legge n. 335/1995 (4 "finestre di uscita", secondo il trimestre di perfezionamento del requisito), già modificate per la generalità delle pensioni dalla legge n. 243/2004 (2 sole "finestre" con modalità differenziate tra dipendenti ed autonomi).

Nessun effetto economico nell'anno 2008; per le pensioni in questione, il regime delle due "finestre", introdotto dalla legge n. 243/2004, avrebbe trovato applicazione soltanto a partire dall'anno 2009.

Lettere b) e c) Pensioni di vecchiaia

La norma istituisce 4 "finestre" di uscita per le pensioni di vecchiaia, con modalità differenziate tra dipendenti ed autonomi.

Effetti economici: la norma determina lo spostamento della decorrenza delle pensioni dal mese successivo alla maturazione dei requisiti al mese di apertura della "finestra", con un ritardo compreso tra:

- 3 mesi e 5 mesi per i lavoratori dipendenti;
- 6 mesi e 8 mesi per i lavoratori autonomi.

Il conseguente minor onere nell'anno 2008 può essere valutato nei seguenti termini:

(in milioni euro)

Fondi e gestioni per i lavoratori dipendenti[4]	203,6
Gestioni speciali per i lavoratori autonomi[5]	189,3
Lavoratori "parasubordinati"	6,0
TOTALE	398,9

Fonte: INPS

Anno 2008: pensionamenti anticipati

I termini ed i contingenti previsti dai diversi provvedimenti che hanno stabilito il pensionamento anticipato per particolari settori o categorie di lavoratori, risultano esauriti, con

[4] Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprese le relative contabilità separate), gestione speciale enti creditizi, fondo Ferrovie dello Stato, fondi e gestioni sostitutivi e/o integrativi gestiti dall'INPS.

[5] Coltivatori diretti, mezzadri e coloni, artigiani e commercianti.

la sola eccezione del settore dell'editoria (art. 37 della legge n. 416/1981 e successive modificazioni ed integrazioni).

I contingenti annui di prepensionamenti aventi decorrenza negli ultimi 3 anni sono i seguenti:

Anno di decorrenza	Numero	Importo annuo medio
2006	62	23.906
2007	54	22.562
2008	41	23.548

Fonte: Dati INPS

Anno 2008: gestione parasubordinati

Maggiori contributi dovuti all'aumento di misura delle aliquote contributive

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) ha introdotto importanti innovazioni riguardanti le aliquote contributive e di computo dovute per il 2007 per tutti gli iscritti alla gestione separata, disponendo che con effetto dal 1° gennaio 2007 "l'aliquota contributiva pensionistica per gli iscritti alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, che non risultino assicurati presso altre forme obbligatorie, e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche sono stabilite in misura pari al 23 per cento. Con effetto dalla medesima data per i rimanenti iscritti alla predetta gestione, l'aliquota contributiva pensionistica e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche sono stabilite in misura pari al 16 per cento".

Il legislatore ha successivamente introdotto ulteriori modifiche: il comma 79 dell'art. 1 della legge n. 247 del 2007 (attuazione del Protocollo Welfare) ha infatti previsto che con "riferimento agli iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, che non risultino assicurati presso altre forme obbligatorie, l'aliquota contributiva pensionistica e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche è stabilita in misura pari al 24 per cento per l'anno 2008, in misura pari al 25 per cento per l'anno 2009 e in misura pari al 26 per cento a decorrere dall'anno 2010. Con effetto dal 1° gennaio 2008 per i rimanenti iscritti alla predetta gestione l'aliquota contributiva pensionistica e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche sono stabilite in misura pari al 17 per cento".

In questa sede, sulla base delle stime utilizzate per la predisposizione del Rendiconto 2008 dell'INPS (ancora da approvare), si valutano per l'anno 2008 le maggiori entrate dovute all'incremento di un punto percentuale dell'aliquota contributiva IVS in ragione delle citate modifiche normative.

L'innalzamento dell'aliquota dei "concorrenti" dal 16 per cento al 17 per cento comporta un aumento atteso del gettito contributivo pari a 6,25 per cento, mentre quello previsto per gli "esclusivi", dal 23 per cento al 24 per cento determina un aumento atteso del gettito contributivo pari a 4,35 per cento. Il Prospetto 1 riporta le stime della contribuzione come avvenuta nel 2008, con le aliquote vigenti del 17 per cento e del 24 per cento, e la contribuzione che si sarebbe avuta con le vecchie aliquote del 16 per cento e del 23 per cento a parità di tutte le altre condizioni. Il maggior gettito contributivo IVS è stato pari a 310 milioni di euro.

Prospetto 1

Valutazione, sul numero di contribuenti del 2008, della contribuzione IVS con le aliquote vigenti nel 2008 previste dalla legge n. 247/2007 e con le aliquote previste dalla legge n. 296/2007.

(milioni di euro)

	"Concorrenti"			"Esclusivi"			Totale		
Numero	Ctr IVS al 17 per cento	Ctr IVS al 16 per cento	Variaz.	Ctr IVS al 24 per cento	Ctr IVS al 23 per cento	Variaz.	Ctr IVS al 17 per cento e 24 per cento	Ctr IVS al 16 per cento e 23 per cento	Variaz.
1.821.000	2.078	1.955	6,25 per	4.514	4.326	4.35 per	6.592	6.282	4,94 per

Fonte: Dati INPS.

Nota: le variazioni percentuali sono calcolate sugli importi esatti in euro e non su quelli in milioni di euro riportato nel prospetto.

Sulla scorta di quanto precede si rileva un aumento tendenziale del gettito contributivo ed è questo l'elemento che appare caratterizzare i prossimi anni, compensando in parte l'aumento dell'incidenza della spesa pensionistica, rispetto al Pil, dovuta, peraltro soprattutto alla diminuzione del Pil per la crisi economica, circostanza questa che conferma la sostanziale "anelasticità" della spesa pensionistica rispetto al Pil, ferma restando la sua importanza per il peso finanziario nel sistema complessivo.

5.2. Lo stato evolutivo della previdenza complementare

Gli anni 2006 e 2007 sono stati caratterizzati dall'anticipazione della riforma della previdenza complementare, dettata dal d.lgs. n. 252/2005.

L'estrema complessità di un'azione di regolazione, necessariamente assistita da una grande campagna di comunicazione, ha portato a definizione, la cosiddetta procedura di formazione del silenzio-assenso, per coloro che non si pronunciavano esplicitamente in termini positivi aderendo ad un fondo aperto[6] o negoziale[7], ovvero negativi, mantenendo il TFR in azienda, con l'ulteriore conseguenza, nel caso di azienda con più di cinquanta addetti, del versamento delle quote di TFR ad un apposito fondo, il fondo di tesoreria presso l'INPS destinato a finanziare investimenti pubblici.

Per coloro che invece lasciavano e lasciano formare il silenzio-assenso, le quote di TFR vengono conferite o al fondo negoziale di categoria o al cosiddetto FONDINPS.

Di tali aspetti si è diffusamente parlato nelle precedenti relazioni e, per tale ragione, non ci si sofferma ulteriormente in questa sede anche se su entrambi questi fondi vengono forniti dati riferiti alla loro gestione.

Ma le problematiche affrontate sono state appesantite dall'esigenza di armonizzare i fondi preesistenti[8] con quelli di nuova costituzione, attraverso una concentrazione di quelli minimali ed un'omogeneizzazione sotto il profilo delle prestazioni, degli investimenti e dei costi di gestione.

---

[6] I fondi pensione aperti sono quelli istituiti da banche, SGR, SIM e imprese di assicurazione e rivolti in linea di principio a tutti i lavoratori.

[7] I fondi pensione negoziali sono quelli costituiti in base all'iniziativa delle parti sociali; essi sono tipicamente limitati ai lavoratori appartenenti a certe aziende, settori o categorie di lavoratori.

[8] I fondi pensione preesistenti sono quelli già istituiti alla data del 15 novembre 1992, quando entrò in vigore la legge delega in base alla quale fu poi emanato il d.lgs. n. 124/1993.

Non può ancora dirsi al riguardo che tale obiettivo sia stato completamente raggiunto.

Del resto l'armonizzazione non è un'operazione semplice laddove la natura dei soggetti interessati, risponde a diversi DNA, come nel caso dei cosiddetti PIP[9] i fondi delle assicurazioni per la previdenza individuale, rispetto ai cennati fondi negoziali che nascono da un accordo di categoria.

La Commissione di vigilanza sui fondi pensione, che con il d.lgs. n. 252/2005 ha avuto un sostanziale riconoscimento quale autorità indipendente in materia, è stata quindi soprattutto impegnata in un'attività di regolazione del settore, declinando in termini puntuali direttive e decreti ministeriali che si sono succeduti nel biennio indicato.

Elementi come la portabilità da un fondo ad un altro della propria posizione individuale, la diversificazione degli investimenti con l'offerta di più tipologie di fondi (da quelli mono comparto a quelli pluricomparto) connotati dalle caratteristiche più o meno prudenziali dei titoli scelti, e, come si è già accennato, i costi di gestione, sono stati oggetto di interesse da parte di tutti i soggetti a vario titolo coinvolti, non ultimi gli investitori, investitori molto peculiari in quanto indotti al conferimento del TFR ad un fondo non per ragioni speculative ma per assicurarsi la cosiddetta previdenza integrativa o complementare in grado di colmare, almeno in parte, la forbice, sempre più larga, tra il tasso di sostituzione che rappresenta il livello di prestazione assicurato dalla previdenza obbligatoria ed il precedente livello di benessere goduto nell'attività lavorativa.

Lo sviluppo della previdenza complementare contribuisce inoltre a rafforzare la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico del Paese, articolato su più "pilastri".

La sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico nazionale è stata rafforzata soprattutto dalla scelta di utilizzare, per il comparto complementare, il regime della contribuzione definita, che realizza una stretta correlazione fra contributi e prestazioni e, quindi, un intrinseco equilibrio finanziario; regole di calcolo delle prestazioni, eque in senso attuariale, evitano incentivi ad anticipare il momento di abbandono dell'attività lavorativa.

E' importante quindi fare un punto su di una situazione che, dal punto di vista dei rendimenti, ha sofferto della congiuntura internazionale e che, per quanto attiene i fondi negoziali del settore pubblico, al di là del fondo Espero (scuola) e per quanto sia stata ormai completata la rete degli accordi collettivi per il personale pubblico privatizzato, non ha fatto particolari progressi.

5.2.1. Il livello delle adesioni

Va innanzitutto ricordato che ora esiste un unico schema di nota informativa che tutte le forme pensionistiche sono tenute a utilizzare per la raccolta delle adesioni e l'informativa ai possibili aderenti. Inoltre, agli aderenti va fornito un prospetto contenente una stima della rendita che, sulla base di ipotesi predeterminate, essi possono ragionevolmente attendersi al momento del pensionamento.

Le adesioni secondo le ultime rilevazioni disponibili, (dati al 31/12/2008 Relazione COVIP e stima per il 2009), sono pari a 4,85 milioni di unità, con un incremento del 6,4 rispetto al 2007 e del 52,4 per cento rispetto alla fine del 2006, anno che precede l'attuazione della riforma. Le adesioni dei lavoratori dipendenti del settore privato, i maggiori interessati dalla riforma, hanno raggiunto i 3,6 milioni, con un incremento pari a due terzi. Oltre a 137.000 aderenti costituiti da dipendenti pubblici, le restanti adesioni fanno capo a lavoratori autonomi,

[9] Per PIP si intendono i piani pensionistici realizzati attraverso polizze di assicurazioni sulla vita.

liberi professionisti e, residualmente, ad altri soggetti, eventualmente a carico dei lavoratori iscritti.

Tavola 1

Adesioni totali alle forme pensionistiche complementari.
(dati dicembre 2008 e parzialmente stimati per il 2009)

	Marzo 2009	Var.% Mar2009/ Dic2008	Dicembre 2008	Dicembre 2007	Dicembre 2006	Var. % Dic2008/ Dic2007	Var.% Dic2008/ Dic2006
Fondi pensione negoziali(1)	2.071.544	0,4	2.063.830	1.996.052	1.219.372	3,4	69,3
di cui: LDSP (1)	*1.935.856*	*0,4*	*1.928.123*	*1.855.633*	*1.095.546*	*3,9*	*76,0*
Fondi pensione aperti	802.876	0,6	798.007	747.264	440.486	6,8	81,2
di cui: LDSP(2)	*386.586*	*1,4*	*381.377*	*340.506*	*83.585*	*12,0*	*356,3*
PIP "nuovi"	736.128	4,9	701.819	486.017	-	44,4	
di cui: LDSP(2)	*445.562*	*4,7*	*425.625*	*296.057*	-	*43,8*	
PIP "vecchi"	674.332		674.332	703.400	880.380		
di cui: LDSP(2)	*251.392*		*251.392*	*286.700*	*360.324*		
Fondi pensione preesistenti	677.453		677.453	680.746	643.986		
di cui: LDSP	*652.684*		*652.684*	*654.354*	*622.000*		
Totale iscritti(3)	4.900.497	1,0	4.853.605	4.560.164	3.184.224	6,4	52,4
di cui: LDSP(3)	*3.639.919*	*0,9*	*3.607.040*	*3.401.250*	*2.161.455*	*6,1*	*66,9*

Fonte: Dati COVIP.
LDSP: Lavoratori Dipendenti del Settore Privato.
(1) Il dato comprende anche FONDINPS che, a fini statistici, viene incluso tra i fondi pensione negoziali.
(2) Si è ipotizzato che tutti gli aderenti lavoratori dipendenti facciano riferimento al settore privato.
(3) Sono esclusi dal totale gli iscritti che aderiscono contemporaneamente a PIP "vecchi" e "nuovi".

Se si pone attenzione alla distribuzione delle adesioni dei lavoratori dipendenti del settore privato per età anagrafica, per genere, per area geografica, per dimensione media dell'impresa di appartenenza, la situazione si diversifica molto.

I dati disponibili sulla distribuzione per età anagrafica indicano che la percentuale di lavoratori con meno di 35 anni di età che aderiscono alla previdenza complementare è pari al 25 per cento del totale, a fronte di un peso del 39 per cento delle stesse classi di età sul totale dei lavoratori considerati.

Rispetto al genere, gli uomini aderenti a forme di previdenza complementare sono pari al 67 per cento del totale degli iscritti, a fronte del 33 per cento delle donne.

Nella ripartizione geografica, il peso delle iscrizioni, alle forme di previdenza complementare, dei lavoratori residenti al Nord del Paese è pari al 64 per cento del totale degli iscritti, a fronte del 57 per cento del totale dei lavoratori residenti al Nord. Infatti, solo il 15 per cento del totale degli aderenti risiede al Sud e nelle isole, a fronte in questo caso del 23 per cento del totale. Riguardo infine alla dimensione dell'impresa, le stime effettuate indicano che nelle imprese con meno di 50 addetti il tasso di adesione è pari al 12 per cento, rispetto al 42 riferito ai dipendenti di imprese con più di 50 addetti.

Tavola 2

La previdenza complementare in Italia. Risorse destinate alle prestazioni delle forme pensionistiche complementari [1].

(dati dicembre 2008; importi in milioni di euro)

	Dicembre 2008	Dicembre 2007	Dicembre 2006	Var. % Dic.2008/ Dic.2007	Var. % Dic.2008/ Dic.2006
Fondi pensione negoziali [2]	14.107	11.599	9.257	*21,6*	*52,4*
Fondi pensione aperti	4.663	4.298	3.527	*8,5*	*32,2*
PIP "nuovi"	1.958	1.020		*92,0*	
PIP "vecchi"	4.636	4.770	4.546	*-2,8*	*2,0*
Fondi pensione preesistenti	35.941	36.083	34.148	*-0,4*	*5,3*
Totale Risorse D.P.	**61.305**	**57.770**	**51.478**	*6,1*	*19,1*

Fonte: Dati COVIP.

(1) Le risorse complessivamente destinate alle prestazioni comprendono: l'Attivo Netto Destinato alle Prestazioni (ANDP) per i fondi negoziali e aperti e per i fondi preesistenti dotati di soggettività giuridica che detengono direttamente le risorse; le riserve matematiche costituite a favore degli iscritti presso le compagnie di assicurazione per i fondi preesistenti gestiti tramite polizze assicurative; i patrimoni di destinazione ovvero le riserve matematiche per i fondi preesistenti privi di soggettività giuridica; le riserve matematiche per i PIP di tipo tradizionale e il valore delle quote in essere per i PIP di tipo unit linked.

(2) Il dato comprende anche FONDINPS che, a fini statistici, viene incluso tra i fondi pensione negoziali.

Le risorse affluite ai fondi di previdenza complementare nel 2008 sono quindi pari a circa 3,5 miliardi di euro e l'incremento del 6,1 per cento, rispetto al 2007 è sensibilmente inferiore a quello registrato a fine 2007 rispetto al 2006 (circa il 12,2 per cento), come viene evidenziato dal *trend* triennale 2008-2006.

I fondi negoziali sono quelli che presentano il maggior incremento in termini assoluti, e certamente un balzo significativo è quello registrato dai PIP che possono contare su di un'agguerrita rete di vendita che, peraltro, determina costi di gestione sensibilmente superiori rispetto a quelli dei fondi negoziali i quali, soprattutto se di grandi dimensioni, tendono ad abbattere gli oneri amministrativi, che sono superiori per i cosiddetti fondi garantiti proprio per il rendimento base che questi comunque assicurano agli iscritti.

La previdenza complementare in Italia. Iscritti

(dati di fine 2008)

				Iscritti [1]	Nuovi iscritti nell'anno [2]	
	Fondi	Numero	Var% 2008/2007	Var% 2008/2006	Numero	% su iscritti di fine 2007
Fondi pensione negoziali	41	2.043.509	2,8	67,6	141.000	7,1
Fondi pensione aperti	81	798.007	6,8	81,2	68.000	9,1
Fondi ensione preesistenti	411	677.453	-0,4	5,2	40.000	5,8
PIP "nuovi"[3]	75	701.819	44,4		218.000	44,8
TOTALE[4]	**608**	**4.241.109**	**8,5**	**84,1**	**430.000**	**11,0**
PIP "vecchi"[5]		674.332				
TOTALE GENERALE[6]		**4.853.605**	**6,4**	**52,4**	**430.000**	**9,3**

(1) Sono incolusi gli iscritti che non hanno effettuato versamenti nell'anno e i cosiddetti differiti. Sono esclusi i pensionati.

(2) Dati parzilamenti stimati. i dati relativi alle singole tipologie di forma (fondi pensione negoziali, fondi pensione aperti, ecc.)sono al netto degli iscritti trasferiti da forme della stessa tipologia; il totale è al netto di tutti i trasferimenti interni al sistema della previdenza complementare.

(3) PIP conformi al d.lgs.252/2005.

(4) Nel totale i dati includono FONDOINPS.

(5) PIP istituiti precedentemente alla riforma del 2005 e non adeguati al d.lgs 252/2005.

(6) Sono escluse le duplicazioni dovute agli iscritti che aderiscono contemporaneamente a PIP "nuovi" e "vecchi", pari, nel complesso, a 62.000 individui.

Forme pensionistiche complementari. Iscritti per condizione professionale

(dati di fine 2008)

	Lavoratori dipendenti		Lavoratori	Totale
	Settore privato	Settore pubblico	autonomi[1]	
Fondi pensione negoziali	1.907.802	132.247	3.460	2.043.509
Fondi pensione aperti[2]	381.377		416.630	798.007
Fondi ensione preesistenti	648.246	4.438	24.769	677.453
PIP "nuovi"[2][3]	425.625		276.194	701.819
PIP "vecchi"[2][4]	251.392		422.940	674.332
TOTALE[5]	**3.602.602**	**136.685**	**1.114.318**	**4.853.605**

(1) Sono incolusi anche gli iscritti che non risulta svolgano attività lavorativa.
(2) I dati relativi agli iscritti lavoratori del pubblico impiego non sono disponibili, ma si ritiene che tali iscritti siano scarsamente rilevanti; si è pertanto ipotizzato che tutti gli aderenti lavoratori dipendenti facciano riferimento al settore privato.
(3) PIP conformi al d.lgs.252/2005.
(5) Nel totale si tiene conto di FONDOINPS; sono inoltre escluse le duplicazioni dovute ai lavoratori che aderiscono contemporaneamente a PIP "nuovi" e "vecchi".

I profili degli investimenti e dei costi di gestione sono molto importanti e, nell'ambito dei fondi negoziali sono tendenzialmente omogenei a parità di caratteristiche e di tipologia di investimento, laddove i PIP sono molto più differenziati.

Nel rappresentare, quindi, di seguito, gli andamenti dell'ISC, Indicatore sintetico dei costi, per le diverse tipologie di fondi, si svolgono alcune considerazioni sui costi peculiari dei fondi negoziali.

Forme pensionistiche complementari. Indicatore sintetico dei costi[1].

(anno 2008; dati di fine periodo; valori percentuali)

	2 anni	5 anni	10 anni	35 anni
Fondi pensione negoziali[2]	1,0	0,6	0,4	0,3
Minimo	*0,4*	*0,3*	*0,2*	*0,1*
Massimo	*3,9*	*2,0*	*1,2*	*0,5*
Fondi pensione aperti[3]	2,0	1,3	1,2	1,1
Minimo	*0,6*	*0,6*	*0,6*	*0,5*
Massimo	*4,6*	*2,9*	*2,3*	*2,0*
PIP[4]	3,5	2,3	1,9	1,5
Minimo	*0,9*	*0,9*	*0,9*	*0,7*
Massimo	*5,3*	*3,6*	*2,9*	*2,3*

Fonte: COVIP
(1) L'ISC (indicatore sintetico dei costi) a livello di forma previdenziale è ottenuto aggregando, con media semplice, gli indicatori dei singoli comparti.
(2) Sono considerati esclusivamente i fondi pensione negoziali con risorse in gestione finanziaria al 31 dicembre 2008.
(3) Sono considerati i fondi pensione aperti con almeno un iscritto al 31 dicembre 2008 e che hanno provveduto agli adeguamenti di cui al d.lgs. 252/2005. Viene escluso dall'analisi il fondo destinato ai lavoratori dipendenti del Trentino Alto Adige, in quanto i relativi costi sono interamente coperti dalla regione.
(4) Sono considerati i PIP conformi al d.lgs.n. 252/2005 con almeno un iscritto al 31 dicembre 2008

5.2.2. I costi di gestione dei fondi negoziali

Le spese affrontate dai fondi negoziali sono di due tipi: spese amministrative, relative al costo della sede e del personale, ai compensi per gli organi statutari, agli oneri per i servizi amministrativi acquistati da terzi (in particolare il gestore amministrativo) e spese finanziarie che riguardano i compensi per i gestori delle risorse e per la banca depositaria.

Il primo tipo di oneri viene finanziato in primo luogo mediante prelievo dalle contribuzioni periodiche dei lavoratori della quota associativa, che grava sui lavoratori in maniera diversa a seconda del criterio stabilito dal fondo per il prelievo. Vi è anche la quota di iscrizione; non vanno poi trascurate alcune spese che alcuni fondi pongono a carico dei lavoratori per l'esercizio di prerogative individuali (trasferimento, *switch*, riscatto, anticipazione). In alcuni contratti collettivi sono state anche previste le cosiddette spese di avviamento del fondo a carico dei datori di lavoro.

Gli oneri di natura finanziaria vengono, invece, coperti con prelievi dal patrimonio del fondo e gravano sui lavoratori in proporzione alla posizione individuale detenuta.

I costi complessivamente sostenuti nel 2008 dai fondi pensione negoziali in operatività finanziaria ammontano a circa 61 milioni di euro (rispetto ai 51 dell'anno precedente), di cui 23 milioni relativi alla gestione finanziaria e 38 alla gestione amministrativa.

Va tenuto conto che nel 2008 tutti fondi sono divenuti multicomparto (con l'offerta quindi di più tipologie di investimento), tranne un fondo di recente istituzione, la maggior parte dei fondi multicomparto (15) prevede due comparti mentre negli altri casi i comparti sono tre (10 fondi), quattro (8 fondi) oppure cinque (3 fondi) e sei (un fondo).

Attualmente i comparti sono 113: 6 obbligazionari puri e 24 obbligazionari misti; 9 comparti azionari, 38 bilanciati e 36 garantiti.

Questi ultimi, tutti destinati ad accogliere il TFR tacito, sono caratterizzati dalla garanzia di restituzione del capitale e/o di un rendimento minimo conformemente alle previsioni normative.

Le linee garantite, sono nate soprattutto per accogliere il TFR "inoptato", per il quale si è quindi formato il silenzio-assenso ed hanno tutte l'obiettivo finanziario di fornire rendimenti superiori al tasso di rivalutazione del TFR, tendenzialmente offrendo quale garanzia la restituzione del capitale incrementata di un rendimento minimo; esistono comunque trattamenti differenti a seconda che si pervenga o meno alla scadenza della convenzione.

Il rendimento minimo di solito è legato al tasso di rivalutazione del TFR; in altri casi detto rendimento viene fissato in cifra fissa (un tasso annuo che va dal 2 al 2,5 per cento); in due casi, residuali, viene agganciato all'inflazione europea.

In proposito si richiama il Provvedimento ISVAP n. 2696 del 27 aprile 2009 che attiene all'impegno di garantire il TFR.

Fondi pensione negoziali. Caratteristiche e livelli commissionali dei comparti destinati ad accogliere il TFR tacito

(dati dicembre 2008)

Tipologia garanzia	Fondi	Commissioni per la gestione delle risorse[1]	
	Numero	Minimo	Massimo
Restituzione capitale a scadenza e per eventi	15	0,11	0,41
Restituzione capitale e rendimento minimo a scadenza e per eventi	16	0,23	0,55
rendimento minimo 2 - 2,5 per cento	*6*	*0,23*	*0,41*
rendimento minimo TFR	*10*	*0,33*	*0,55*
Restituzione capitale a scadenza e rendimento minimo solo per eventi	4	0,19	0,22
rendimento minimo 2 per cento	*1*	*0,22*	*0,22*
rendimento minimo TFR	*1*	*0,19*	*0,19*
rendimento minimo inflazione europea	*2*	*0,20*	*0,22*
Restituzione capitale per eventi e rendimento minimo 2-2,5 per cento solo a scadenza	2	0,13	0,28
Totale	**37**		

Fonte: Dati COVIP.

(1) Valori percentuali. La commissione, espressa su base annua, viene applicata al patrimonio medio gestito.

Il livello delle commissioni varia a seconda della tipologia di garanzia fornita. I meno onerosi sono quelli che garantiscono la restituzione del solo capitale; nel loro ambito esiste una forte variabilità: si va dallo 0,11 per cento allo 0,41 per cento; essa dipende dal livello degli eventi ai quali è estesa la garanzia.

Laddove viene prevista la corresponsione di un rendimento minimo, i costi aumentano (da un minimo dello 0,23 per cento e un massimo dello 0,55 per cento); nel loro ambito quelli che garantiscono il tasso di rivalutazione del TFR risultano essere i più onerosi (con un minimo dello 0,33 ed un massimo dello 0,55 per cento).

5.2.3. I rendimenti dei fondi negoziali

Fondi pensione negoziali. Rendimenti pluriennali a livello di settore e di singola tipologia di fondo/comparto

(valori percentuali)

Fondi/Comparti	2003 – 2008 (6 anni)		2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Netto[1]	Lordo[2]						Netto[1]
Fondi monocomparto[3]	-	-	**4,2**	**4,4**	**8,3**	**3,7**	**1,4**	-
Fondi multicomparto								
Garantito[4]	-	-	-	-	-	-	-	3,1
Obbligazionario puro	14,4	16,0	3,0	2,2	2,1	2,6	2,2	1,6
Obbligazionario misto	16,8	19,3	4,3	3,9	6,9	2,7	2,1	-3,9
Bilanciato	18,7	21,8	7,0	4,9	7,9	5,6	2,4	-9,4
Azionario	9,2	9,6	8,3	5,9	14,9	8,2	1,3	-24,5
Rendimento generale	**17,1**	**19,4**	**5,0**	**4,6**	**7,5**	**3,8**	**2,1**	**-6,3**
Per memoria:								
Rivalutazione del TFR[5]	17,3		2,8	2,5	2,6	2,4	3,1	2,7

Fonte: COVIP

1) Rendimento netto calcolato sulla base dell'andamento delle quote di ciascun fondo/comparto e rappresentativo della performance media della gestione al netto di tutti gli oneri gravanti sui fondi/comparti.

(2) Rendimento lordo, calcolato in base all'andamento di ciascun mandato di gestione conferito, rappresentativo della performance media al lordo degli oneri di gestione (finanziaria e amministrativa) e delle imposte.

(3) A partire dal 1° gennaio 2008 i fondi che sono rimasti monocomparto vengono considerati insieme ai fondi multicomparto.

(4) I rendimenti dei comparti garantiti sono calcolati come variazione degli indici di capitalizzazione costruiti sulla base del valore della quota; gli stessi pertanto non incorporano il valore della garanzia.

(5) Al netto dell'imposta sostitutiva introdotta a partire dal 2001.

In considerazione della particolare congiuntura economica, i rendimenti maggiori sono quelli dei fondi che dovevano comunque garantire un rendimento pari al TFR (per i cosiddetti iscritti taciti), per i quali si è raggiunto il 3,1 per cento, superiore di 0,4 punti percentuali della rivalutazione del TFR.

Per tutte le altre tipologie di investimento, tranne che per l'obbligazionario puro i risultati sono di segno negativo, con la punta nell'azionario con -24,5 per cento.

I contraccolpi, in termini di fiducia, per il fallimento della Lehman Brothers, hanno riguardato soprattutto i titoli corporate, determinando anche il basso livello, sia pure positivo, dell'obbligazionario puro.

5.2.4. La vigilanza

Una importante fase di sviluppo nel sistema della previdenza complementare, è quella della vigilanza, intestata in via generale alla COVIP, che, nel biennio precedente, come si è detto in precedenza, è stata impegnata soprattutto nel disegno complessivo del sistema di regolazione.

La Corte segnala infatti l'esigenza che l'impegno venga ora decisamente orientato nella verifica degli adeguamenti dei fondi a detto sistema, per evitare di perdere la reale *governance*. Basti far riferimento ai fondi preesistenti che ancora non si sono adeguati alle regole comuni.

Un oggetto immediato è rappresentato dall'analisi degli assetti organizzativi adottati in concreto dai fondi, soprattutto in considerazione del fenomeno (rilevato nella relazione annuale

della COVIP) della generalizzata tendenza a esternalizzare la gestione amministrativa e contabile, a prescindere dalla dimensione dei fondi e dalle concrete specificità degli stessi, fenomeno aggravato dalla presenza dominante di società di settore.

La COVIP ha già registrato la tendenza a tenere il controllo sulla gestione finanziaria all'interno dei fondi, mentre quello contabile è prevalentemente esternalizzato.

Diviene quindi importante la figura del responsabile del fondo negoziale (generalmente il Direttore generale od un componente del Consiglio di amministrazione), proprio al fine di un'intestazione univoca della responsabilità gestoria.

Uno strumento che la COVIP utilizza con maggior frequenza e che, ad avviso della Corte deve costituire un elemento costante, è quello della verifica ispettiva mirata che ha dimostrato l'insufficienza della vigilanza ordinaria, proprio nei casi in cui queste sono state effettuate ed hanno registrato irregolarità, soprattutto per i profili amministrativo-contabili.

Le segnalazioni relative al superamento dei limiti di investimento hanno riguardato soprattutto casi in cui la "liquidità" (depositi e titoli di debito con vita residua inferiore a sei mesi) era detenuta in misura superiore a quanto attualmente consentito dalla normativa (20 per cento). In altri casi le segnalazioni hanno riguardato il mancato rispetto da parte dei gestori dei fondi di previsioni contenute nelle convenzioni di gestione quali, ad esempio, l'obbligo di copertura dal rischio cambio degli investimenti in divisa estera e i limiti di detenzione di singole *asset class* (obbligazioni "corporate", titoli di capitale) entro soglie predefinite. Gli scostamenti sono risultati generalmente contenuti e/o temporanei.

Quanto all'errata valorizzazione del patrimonio, le segnalazioni pervenute, relative a 5 fondi, non hanno evidenziato conseguenze sulla posizione individuale degli aderenti.

Gli esposti pervenuti nel corso dell'anno alla COVIP, relativamente a presunte irregolarità o anomalie nella gestione del fondo e dei rapporti con gli iscritti, sono 67, presentati, nella quasi totalità dei casi, dagli aderenti.

Le aree di problematicità maggioramente rappresentate negli esposti pervenuti riguardano ritardi o irregolarità amministrative nell'esecuzione delle richieste di riscatto o trasferimento della posizione individuale ovvero nella liquidazione delle prestazioni (39). Negli altri casi vengono segnalate alcune criticità dovute a ritardi o difficoltà di riconciliazione dei flussi contributivi (15) ovvero relative a presunte violazioni degli obblighi di informativa e trasparenza posti dalle vigenti disposizioni normative a tutela degli iscritti (4 casi); in due casi le problematiche hanno riguardato la scelta del comparto di investimento. Sono 4 le segnalazioni ricevute che attengono a tematiche diverse non riconducibili alle categorie sopra individuate.

Dall'esame degli esposti pervenuti sono emersi in taluni casi profili di criticità nell'ambito degli assetti organizzativi. Con riguardo a due fondi, per i quali erano pervenuti il maggior numero di esposti riguardanti problematiche relative alle richieste di trasferimento o riscatto e ai profili di trasparenza, sono stati avviati accertamenti ispettivi al fine di verificare la funzionalità dei processi di lavoro adottati per rispondere alle richieste degli aderenti.

5.2.5. I possibili interventi evolutivi

La constatazione, che nelle varie sedi (in ultimo la Relazione annuale della COVIP del 18 giugno u.s.) è stata fatta dell'eccessiva dispersione dell'offerta e del livello dimensionale dei fondi pensione italiani, in media sensibilmente inferiore rispetto ai Paesi nei quali è maggiormente consolidata la previdenza complementare, porta a ritenere che vada favorita

l'aggregazione tra i fondi di minori dimensioni, anche per conseguire economie di scala che possano riflettersi sui costi di gestione a carico dei sottoscrittori.

Inoltre fondi dotati di un'adeguata "massa critica" consentono strategie di medio-lungo respiro e, dal punto di vista degli organi vigilanti, un più efficace controllo ed accertamento delle eventuali responsabilità, senza sottovalutare, a monte, una comunicazione più efficace e tempestiva.

Tra le varie ipotesi prospettate, per incentivare l'iscrizione a forme di previdenza complementare, non va sottovalutata quella di consentire la reversibilità della scelta, a suo tempo effettuata, di conferire il TFR ai fondi pensione, in quanto, attenuandosi l'aspetto vincolistico si otterrebbe una scelta meno condizionata e più serena; l'attuale impossibilità di un rientro del TFR in azienda è indicata, infatti, come una delle remore alla crescita delle adesioni.

Appare invece di segno contrario, la proposta di estendere il meccanismo dell'adesione tacita dei nuovi assunti, in "finestre temporali" predeterminate, a tutti i lavoratori che non abbiano ancora aderito alla previdenza complementare.

Va, da ultimo, sottolineato come dipenda anche dall'efficacia dell'azione nei confronti dell'evasione contributiva la possibilità concreta che il lavoratore opti per la previdenza complementare. In buona sostanza, è sempre più determinante il perseguimento di un rapporto corretto fra datori di lavoro e lavoratori nel contesto delineato e nell'attuale congiuntura economica che limita l'orientamento delle risorse disponibili alla salvaguardia che verrebbe assicurata dalla previdenza complementare.

5.2.6. Livello finanziario del fondo di Tesoreria presso l'INPS

L'art. 1, comma 759, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevede che con il procedimento di cui all'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, con apposita conferenza dei servizi, siano accertate le risorse del "Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile" istituito presso la Tesoreria dello Stato, al netto delle prestazioni e degli oneri di cui all'art. 1, comma 758 della citata legge n. 296 del 2006.

L'ultima conferenza ha accertato che i contributi TFR contenuti in denunce contributive riscosse, al netto delle prestazioni erogate e dei rimborsi, riversati sul c/c di Tesoreria n. 22055 intestato all'INPS a decorrere dal 16 dicembre 2009 – data della precedente conferenza dei servizi – fino alla data del 18 maggio 2009 sono pari ad euro 1.205.256.242,42.

Detta ultima somma accertata in data 19 maggio 2009, data dell'ultima conferenza dei servizi, sarà versata dall'INPS. sul capitolo di entrata 3331 del bilancio dello Stato.

Conseguentemente la somma degli accertamenti complessivamente effettuati nelle conferenze dei servizi, compresa l'ultima, per i quali è stato disposto il versamento sul capitolo di entrata 3331 del bilancio dello Stato, ammonta a euro 8.823.983.205,99.

L'accertamento definitivo delle risorse relative all'anno 2008 viene effettuato nel rendiconto dell'INPS per l'anno 2008.

6. Il lavoro

6.1. La missione politiche per il lavoro - Analisi finanziaria

Le politiche per il lavoro si realizzano in un contesto che, dal secondo semestre 2008, deve affrontare una rilevante emergenza occupazionale, fortemente connessa alla crisi imprenditoriale che ha pesantemente riguardato il settore delle imprese piccole e medie, nel quale si collocano la gran parte delle imprese italiane.

Si richiama al riguardo la nozione comunitaria di "microimpresa"[10] che fotografa una dimensione molto diffusa nel Paese e che rende decisamente diretto il rapporto tra crisi imprenditoriale e crisi occupazionale.

In relazione verrà dunque affrontato un importante profilo che attiene alla rimodulazione degli strumenti nell'ambito delle politiche attive e passive del lavoro, anche per ciò che concerne l'utilizzazione dei finanziamenti a carico dei fondi strutturali, in particolare il Fondo Sociale Europeo.

In un ambiente che chiede da tempo una riforma degli ammortizzatori sociali, viene a realizzarsi una sensibile modifica delle interazioni tra Stato, Regioni ed Enti locali, proprio al fine di affrontare adeguatamente le emergenze che sono decisamente esplose nell'ultima parte del 2008 e nella prima del 2009.

È in atto, quindi, una parziale riforma nel modo di utilizzare in via di surroga gli strumenti disponibili e di farne convergere le risorse per realizzare interventi efficaci.

Al tempo stesso, è sempre più alta l'attenzione ai profili della lotta al lavoro "in nero" ed alla sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro, ambito che la Corte ha particolarmente approfondito.

Si tratta di temi fortemente sinergici sui quali è importante tenere alto il livello di attenzione di tutti gli attori a vario titolo coinvolti.

Una prima analisi è quella che attiene agli andamenti finanziari del 2008 raffrontati con quelli del 2007.

---

[10] Si cita, al riguardo, la Raccomandazione 2003/361della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese, (Gazzetta Ufficiale legge n. 124 del 20/05/2003), secondo la quale:

- Le microimprese, le piccole o medie imprese vengono definite in funzione del loro organico e del loro fatturato ovvero del loro bilancio totale annuale.
- Una media impresa è definita come un'impresa il cui organico sia inferiore a 250 persone e il cui fatturato non superi 50 milioni di euro o il cui totale di bilancio annuale non sia superiore a 43 milioni di euro.
- Una piccola impresa è definita come un'impresa il cui organico sia inferiore a 50 persone e il cui fatturato o il totale del bilancio annuale non superi 10 milioni di euro.
- Una microimpresa è definita come un'impresa il cui organico sia inferiore a 10 persone e il cui fatturato o il totale di bilancio annuale non superi 2 milioni di euro.

Missione 26 - Politiche per il lavoro

(in migliaia di euro)

Prg	Descrizione	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% Stanz. def. su tot. miss.	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1	**Regolamentazione e vigilanza del lavoro**							
	2007	13.953,00	18.615,00	0,566	12.290,00	15.389,00	11.709,00	12.314,00
	2008	9.974,00	66.144,00	1,796	64.785,00	70.567,00	15.073,00	55.504,00
3	**Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione**							
	2007	1.208.167,00	1.473.222,00	44,81	1.330.939,00	1.469.180,00	1.280.753,00	1.026.152,00
	2008	2.407.421,00	2.135.294,00	57,97	2.181.518,00	2.353.323,00	2.102.259,00	2.305.959,00
4	**Sostegno al reddito**							
	2007	1.150.544,00	1.501.953,00	45,68	1.362.734,00	1.492.501,00	1.292.492,00	1.002.030,00
	2008	11.396,00	1.310.079,00	35,56	1.111.175,00	1.315.075,00	972.089,00	292.053,00
5	**Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro**							
	2007	473.344,00	294.053,00	8,94	234.096,00	295.454,00	211.739,00	396.332,00
	2008	3.054,00	172.121,00	4,67	136.398,00	182.165,00	62.259,00	95.615,00
Tot. missione 2007		**2.846.008,00**	**3.287.843,00**	**100,00**	**2.940.059,00**	**3.272.524,00**	**2.796.693,00**	**2.436.828,00**
Tot. missione 2008		**2.431.845,00**	**3.683.638,00**	**100,00**	**3.493.876,00**	**3.921.130,00**	**3.151.680,00**	**2.749.131,00**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

Una prima notazione attiene al programma 1, sul quale la relazione si diffonde, sia per i profili relativi all'attività ispettiva, sia per la problematica concernente la corretta attribuzione di risorse al programma per il quale si realizza uno specifico esercizio di riattribuzione al medesimo delle risorse appostate nella missione 32 ed afferenti all'organizzazione delle Direzioni regionali e provinciali del lavoro per l'area delle ispezioni.

Pertanto, i dati della tabella che precede sono comunque scarsamente significativi. Pur tuttavia deve rilevarsi come, a fronte di un incremento non significativo, appunto, in termini assoluti ma di rilievo in termini percentuali (di oltre tre volte), degli stanziamenti definitivi, non vi sia un corrispondente incremento in termini di pagamenti.

Una spiegazione al riguardo può rinvenirsi in un'attività di regolazione incentrata, oltre che su normative di dettaglio delle quali si parla in relazione, su atti prevalentemente provenienti dall'indirizzo politico e dalla Direzione per l'attività ispettiva, mentre non si rinviene una particolare dinamica nelle altre Direzioni oggetto di prossimo accorpamento (Tutela e Mercato del lavoro).

Per quanto attiene invece alla diversa distribuzione delle risorse sui programmi 3 e 4 relativi, rispettivamente, al reinserimento lavorativo ed al sostegno all'occupazione il primo, ed al sostegno al reddito il secondo, va ricordato che la rimodulazione per missioni e programmi del rendiconto 2007 effettuata dal Dipartimento della R.G.S., ai fini delle analisi della Corte, era chiaramente sperimentale, mentre il rendiconto 2008 è naturalmente strutturato per missioni e programmi come il corrispondente preventivo.

L'articolazione del fondo per l'occupazione su tre programmi, oltre ai due citati anche sul programma 5 relativo al mercato del lavoro, e quindi su tre diversi capitoli 7202, 7206 e 7207. Risulta determinante al riguardo, sia per il peso complessivo sull'intera missione (il cap. 7202, tra competenza e residui registra da solo circa 3 miliardi di euro sui 3,68 dell'intera missione), sia per la diversa incidenza sui tre programmi interessati.

Appare quindi più significativo prendere in considerazione l'intera missione i cui stanziamenti definitivi sono incrementati del 12 per cento, ma non va sottovalutata la dimensione dei residui iniziali che corrispondevano ai due terzi degli stanziamenti definitivi.

Per quanto, infatti, nel 2007 vi sia stata una consistente diminuzione della massa residui, essa è ancora rilevante (2,43 miliardi di euro) e risulta ulteriormente aumentata al 31/12/2008 del 13,2 per cento, invertendo il *trend* positivo registrato nel 2007.

Nella nuova rimodulazione di bilancio, il livello dei residui finali che con 2,75 miliardi si avvicinano ai valori del 2006 che segnavano un livello di 2,85 miliardi, è dovuto ai risultati insoddisfacenti del programma "Sostegno al reddito" che vede incrementare i residui da 11,40 milioni a 292,05, laddove il programma "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione" diminuisce la massa residui di circa 100 milioni.

La prevalenza degli ammortizzatori sociali, quali politiche passive dell'occupazione sulle politiche attive o sulle azioni di *welfare* come il sostegno al reddito, è in questa lettura particolarmente evidente.

Gli indicatori finanziari, a parte l'aumento dei residui sul programma 3, mostrano una dinamica positiva, ad iniziare dagli impegni per giungere ai pagamenti, ma va tenuto conto che molta parte della spesa è legata all'esercizio di diritti soggettivi e, comunque, si concretizza in un trasferimento dal bilancio del Ministero agli enti, in particolare l'INPS, generalmente a consuntivo, per l'erogazione delle indennità alle LSU e per i più specifici strumenti relativi alla cassa integrazione, che, nel caso di quella in deroga, sono a carico della fiscalità generale.

Altro aspetto, più volte sottolineato dalla Corte, è costituito da una massa tendenziale di residui che vengono conservati di anno in anno, nel contesto del fondo per l'occupazione e legati a normative che prevedevano e prevedono tuttora interventi non più attuali.

6.1.1. Programma 1 "Regolamentazione e vigilanza del lavoro"

La Corte ha in corso un'indagine, presso la Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, sull'"Attività ispettiva del Ministero del lavoro: analisi dell'evoluzione delle funzioni sul territorio e dei risultati conseguiti nel contrasto al lavoro nero ed irregolare e per l'emersione del sommerso"; è in tale contesto, al quale quindi si rinvia, che viene effettuato un approfondimento molto esteso sulla materia che, nella nuova classificazione di bilancio, corrisponde al programma su "Regolamentazione e vigilanza del lavoro".

Sotto il profilo contabile, non si ritiene corretta la mancata attribuzione al medesimo di tutta la spesa delle risorse umane e strumentali destinate all'attività ispettiva. Pertanto, nella presente relazione viene realizzato un apposito esercizio che, perlomeno, analizzando la missione 32, relativa ai servizi generali, per la parte che interessa, consente di determinare la "dimensione" di tale spesa.

Nel corso del 2008 sono intervenute norme di rilievo in materia, che hanno determinato questioni interpretative sui limiti e le modalità della loro applicazione e, pertanto, è opportuno soffermarsi su alcune di esse, per le caratteristiche e la dinamica degli strumenti introdotti nell'ordinamento, anche nell'ottica della prevenzione e della semplificazione.

In tale contesto è stato, di recente, istituito, con l'art. 39 del DL n. 112/2008 convertito con la legge n. 133/2008, il "Libro unico del lavoro", che va ad inserirsi in un sistema complesso che fa leva su strumenti di grande incisività come la "comunicazione preventiva", la "maxisanzione" e la "sospensione dell'attività", estesa quest'ultima dai cantieri a tutte le attività imprenditoriali, dall'art. 14, comma 1 del d.lgs. n. 81/2008 (il "Testo Unico sulla sicurezza e la tutela della salute sui luoghi di lavoro") ed ora limitata al superamento del 20 per cento dei lavoratori "in nero" dall'art. 41, comma 11 del citato d.lgs. n. 81/2008 ed al caso di "gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro".

E' del resto di estrema attualità la verifica sull'utilizzazione degli istituti, introdotti dal d.lgs. n. 124/2004, come l'"interpello", all'art. 9, che, con diversi effetti, è ora presente anche nella normativa sulla sicurezza e sulla tutela della salute, la "conciliazione monocratica" all'art. 11 e la "diffida accertativa per i crediti patrimoniali" all'art.12, accanto ad altri preesistenti nell'Ordinamento come la "diffida" (intesa in termini generali, di cui la precedente costituisce una *species*), ed, all'art. 15, la "prescrizione obbligatoria", istituto fondamentale del sistema sanzionatorio risalente all'art. 20 del d.lgs. n. 758/1994 ed in precedenza operante solo nel campo della sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro.

6.1.1.1. Il nuovo approccio alle ispezioni

Il sistema ispettivo del lavoro si presenta come un ambiente alquanto complesso, nel quale interagiscono attori che ancora non hanno messo adeguatamente "a fuoco" gli strumenti a disposizione e la loro portata applicativa.

La "dinamica" delle competenze risente di un quadro ancora in movimento che induce a ritenere che quanto prima dovrà essere sciolto il nodo della perdurante limitazione delle competenze degli ispettori del lavoro in materia di sicurezza del lavoro, limitazione che non appare più compatibile né con il rapporto logico tra la regolarità del lavoro ed, appunto, la sicurezza del lavoro, né, tanto meno, con l'approccio sostanziale che si vuol dare all'azione ispettiva.

Del resto, sia pure a macchia di leopardo, ed anche a voler prescindere dalle funzioni di polizia giudiziaria, la competenza degli Ispettori del lavoro in materia di sicurezza del lavoro è ormai piuttosto estesa ed è quindi sensibile l'incompiutezza di un processo che dovrebbe portare ad unificare le due materie della regolarità e della sicurezza del lavoro.

Elementi sintomatici in tal senso sono rinvenibili in due atti che, a diverso livello, perseguono l'intento di indirizzare l'attività degli ispettori, con linee-guida che, almeno nelle intenzioni, hanno un taglio fortemente operativo: la direttiva del ministro del 18 settembre 2008 e la circolare del direttore per l'attività ispettiva n. 30 del 12 novembre 2008.

Infatti, l'elemento costante che li caratterizza è costituito dai richiami:

- all'approccio sostanziale che deve avere l'ispettore, secondo i parametri di correttezza, trasparenza ed uniformità sull'intero territorio nazionale;
- all'ottica di servizio e non di potere che deve essere perseguita;
- alla ricerca di una organizzazione sistematica delle ispezioni attraverso un'adeguata programmazione di queste e la limitazione della discrezionalità tipica delle "ispezioni a vista";

- ad analisi geoeconomiche ed allo sviluppo di indicatori di rischio in grado di individuare obiettivi sensibili;
- allo sviluppo di un efficace coordinamento tra i soggetti ispettivi, a fine di evitare sovrapposizioni.

L'attenzione ai compiti di consulenza ed alla presenza di forme di controllo sociale (come gli enti bilaterali) o anche forme di controllo istituzionale alternative (come le sedi di certificazione dei contratti di lavoro e di appalto), costituiscono ulteriori elementi di focalizzazione della direttiva.

E' evidente la forte caratterizzazione data dalle indicazioni di *policy* che permeano la direttiva, ma il punto cruciale è costituito dall'utilizzazione, ritenuta non adeguata, di quegli istituti ai quali è stato dedicato un esame approfondito nella presente relazione ed all'applicazione concreta proprio del provvedimento di "sospensione", con una serie di indicazioni "di dettaglio", che hanno avuto seguito nella circolare.

Tali indicazioni mostrano come l'attenzione si sia concentrata sulle conseguenze, evidentemente ritenute dirompenti dell'estensione della sua portata applicativa a tutte le attività imprenditoriali.

Partendo dall'assunto che, in questa sede, non si entra nel merito delle scelte di *policy* effettuate dall'indirizzo politico, non può non osservarsi che nella direttiva sono presenti profili che inducono a riflessione e che, comunque, nel fornire disposizioni particolari agli ispettori per l'applicazione dell'istituto della sospensione, introducono elementi nuovi, sia pure orientati all'organizzazione dell'attività, ed anche una configurazione, invero peculiare, di microimpresa (corrispondente all'impresa con unico lavoratore) che non trova riscontri nell'ordinamento nazionale e che non corrisponde all'accezione che a tale denominazione dà la normativa comunitaria[11] la quale comunque ne indica la dimensione in meno di dieci addetti.

Esistono, a ben vedere, profili concettuali ed aspetti applicativi, ma anche i primi costituiscono la conseguenza della cennata estensione dell'istituto ad ogni attività imprenditoriale e, segnatamente, a quelle del settore del commercio e soprattutto dei pubblici esercizi, come viene evidenziato dai riscontri forniti dall'Amministrazione sui provvedimenti emessi e sulle revoche delle sospensioni, successivamente intervenute.

In buona sostanza, le indicazioni della direttiva[12] marcano il carattere discrezionale del provvedimento, non obbligatorio dunque, e da adottare solo ove sussistano rischi per i lavoratori

---

[11] Si cita, al riguardo,la Raccomandazione 2003/361della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese, (Gazzetta Ufficiale legge n. 124 del 20/05/2003), secondo la quale:

- le microimprese, le piccole o medie imprese vengono definite in funzione del loro organico e del loro fatturato ovvero del loro bilancio totale annuale.
- Una media impresa è definita come un'impresa il cui organico sia inferiore a 250 persone e il cui fatturato non superi 50 milioni di euro o il cui totale di bilancio annuale non sia superiore a 43 milioni di euro.
- Una piccola impresa è definita come un'impresa il cui organico sia inferiore a 50 persone e il cui fatturato o il totale del bilancio annuale non superi 10 milioni di euro.
- Una microimpresa è definita come un'impresa il cui organico sia inferiore a 10 persone e il cui fatturato o il totale di bilancio annuale non superi 2 milioni di euro.

[12] Un punto di particolare rilievo è quello relativo alla decorrenza della sospensione dalle ore 12 del giorno successivo a quello dell'accesso ispettivo, tenuto conto che, in seguito alle modifiche apportate dal DL n. 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008, la sospensione viene applicata nelle due ipotesi suddette (presenza di un livello del 20 per cento o superiore di lavoratori "in nero", ovvero "gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro").
La circolare, per quanto attiene alla nozione di "microimpresa", ne ammette l'atecnicità, ma, nel contempo, invita gli ispettori ad evitare il provvedimento di sospensione, salvo il caso di attività particolarmente rischiose, utilizzando lo

e, comunque, in un'ottica che consenta il ripristino di una situazione di legalità tale da consentire la revoca della sospensione non appena ciò sia riscontrato e si sia provveduto al pagamento della "somma aggiuntiva" espressamente prevista.

6.1.1.2. I risultati dell'azione ispettiva

Prima di dar conto della novità di maggior rilievo intervenuta nel 2008 e di analizzarne le caratteristiche e le criticità, è opportuno, sia pure sinteticamente, presentare uno spaccato significativo dei risultati ottenuti in materia, risultati che vanno letti nell'ottica di maggiore attenzione ai profili della prevenzione e dell'assistenza che, ovviamente, non determinano conseguenze sanzionatorie.

Per tale ragione, è in atto la sperimentazione di un modello di valutazione dell'attività degli ispettori che si basa sulla predeterminazione degli aspetti di maggior peso e significatività, come ad esempio l'accertamento dell'inesistenza del rapporto di lavoro o la grave e reiterata violazione delle norme in materia sulla sicurezza, attribuendo ad essi un valore ben maggiore di quello attribuito per la violazione formale.

La Corte, che nell'indagine richiamata approfondisce tali aspetti, avrà cura di verificare la concreta applicazione di tale modello di valutazione e di trarne le valutazioni conseguenti.

Nelle tabelle che seguono vengono posti a fattor comune i risultati ottenuti nel 2008, anche in comparazione con l'esercizio 2007, in termini di valore finanziario sia delle sanzioni irrogate sia dei recuperi contributivi ottenuti, ai fini della successiva analisi.

---

strumento della disposizione con l'assegnazione di un termine breve per la regolarizzazione del lavoratore e la sottoposizione del medesimo alla sorveglianza sanitaria, nei casi previsti.
Sulla decorrenza "posticipata" alle ore 12 del giorno dopo, della sospensione, la circolare medesima, nel fare riferimento a possibili difficoltà di collegamento al sistema informativo ovvero alla improbabile presenza di documentazione in unità mobili, precisa tuttavia che entro tale termine dovrà essere comunque presentata l'esibizione delle comunicazioni di assunzione, senza possibilità di differimento, a prescindere dalla circostanza che detta documentazione sia in possesso del datore di lavoro o di altri soggetti abilitati. Tali comunicazioni devono comunque essere state effettuate prima del primo accesso ispettivo; in caso contrario la sospensione manterrebbe la sua validità esplicando effetti sanzionatori.
La circolare integra utilmente la direttiva, dando riscontro, soprattutto per tali ultimi aspetti, a quanto più sopra enunciato, fermo restando che un lavoratore "in nero" non può comunque proseguire la sua attività e che, ove si verifichi la regolarità del rapporto di lavoro, la sospensione venga annullata in sede di autotutela.
Preso atto delle precisazioni recate dalla circolare, rimane da considerare comunque l'assoggettamento ed il pagamento della somma aggiuntiva prevista per la sospensione.

RISULTATI ATTIVITA' ISPETTIVA

DRL	VARIAZIONE 2007/2008	AZIENDE ISPEZIONATE	AZIENDE IRREGOLARI	N. LAVORATORI IRREGOLARI	N. LAVORATORI TOTALMENTE IN NERO	RECUPERO CONTRIBUTI E PREMI EVASI	SANZIONI IRROGATE
ABRUZZO	2007	6.351	3.321	4.182	1.563	10.465.585,00	
	2008	7.243	3.171	4.048	1.362	9.806.785,00	13.410.968,00
	VARIAZ% 2007/2008	*14,05*	*-4,52*	*-3,20*	*-12,86*	*-6,29*	
BASILICATA	2007	6.139	2.665	2.383	678	3.923.249,00	
	2008	6.682	2.758	2.251	700	2.974.289,00	6.728.225,00
	VARIAZ% 2007/2008	*8,85*	*3,49*	*-5,54*	*3,24*	*-24,19*	
CALABRIA	2007	18.230	6.468	9.025	2.407	16.133.685,00	
	2008	17.268	6.575	10.257	2.608	10.389.449,00	13.496.805,00
	VARIAZ% 2007/2008	*-5,28*	*1,65*	*13,65*	*8,35*	*-35,60*	
CAMPANIA	2007	16.619	7.509	12.318	2.770	16.182.402,00	
	2008	16.563	6.286	8.742	3.626	20.673.920,00	24.616.885,00
	VARIAZ% 2007/2008	*-0,34*	*-16,29*	*-29,03*	*30,90*	*27,76*	
EMILIA ROMAGNA	2007	9.166	5.018	12.182	3.242	14.742.836,00	
	2008	10.801	5.917	13.897	4.062	19.260.804,00	24.442.170,00
	VARIAZ% 2007/2008	*17,84*	*17,92*	*14,08*	*25,29*	*30,65*	
FRIULI VENEZIA GIULIA	2007	3.564	1.921	3.172	942	2.571.981,00	
	2008	3.685	2.011	3.852	1.101	2.025.708,00	17.871.179,00
	VARIAZ% 2007/2008	*3,40*	*4,69*	*21,44*	*16,88*	*-21,24*	
LAZIO	2007	13.261	7.458	12.596	2.886	19.530.083,00	
	2008	12.319	5.746	9.016	2.106	11.692.997,00	41.202.024,00
	VARIAZ% 2007/2008	*-7,10*	*-22,96*	*-28,42*	*-27,03*	*-40,13*	
LIGURIA	2007	7.646	4.441	6.469	2.550	9.230.466,00	
	2008	7.135	3.803	6.648	1.958	6.621.878,00	8.050.080,00
	VARIAZ% 2007/2008	*-6,68*	*-14,37*	*2,77*	*-23,22*	*-28,26*	

DRL	VARIAZIONE 2007/2008	AZIENDE ISPEZIONATE	AZIENDE IRREGOLARI	N. LAVORATORI IRREGOLARI	N. LAVORATORI TOTALMENTE IN NERO	RECUPERO CONTRIBUTI E PREMI EVASI	SANZIONI IRROGATE
LOMBARDIA	2007	17.781	10.032	22.161	5.680	29.198.742,00	
	2008	18.262	10.517	25.798	6.211	39.302.300,00	83.775.222,00
	VARIAZ% 2007/2008	*2,71*	*4,83*	*16,41*	*9,35*	*34,60*	
MARCHE	2007	8.980	5.553	9.279	2.457	10.603.748,00	
	2008	9.045	4.760	10.704	1.964	10.720.101,00	21.674.469,00
	VARIAZ% 2007/2008	*0,72*	*-14,28*	*15,36*	*-20,07*	*1,10*	
MOLISE	2007	4.100	2.613	1.690	474	3.689.711,00	
	2008	4.000	1.897	1.316	305	6.294.363,00	3.067.662,00
	VARIAZ% 2007/2008	*-2,44*	*-27,40*	*-22,13*	*-35,65*	*70,59*	
PIEMONTE	2007	13.068	6.102	10.487	2.897,00	23.772.914,00	
	2008	12.915	5.802	12.588	2.854	27.082.394,00	31.815.911,00
	VARIAZ% 2007/2008	-1,17	-4,92	20,03	-1,48	13,92	
PUGLIA	2007	21.263	9.521	13.277	4.419	18.862.614,00	
	2008	18.411	8.500	11.393	4.083	22.556.589,00	26.561.119,00
	VARIAZ% 2007/2008	*-13,41*	*-10,72*	*-14,19*	*-7,60*	*19,58*	
SARDEGNA	2007	6.090	3.768	6.042	2.113	17.314.520,00	
	2008	7.149	3.852	9.723	2.522	20.160.668,00	15.966.845,00
	VARIAZ% 2007/2008	*17,39*	*2,23*	*60,92*	*19,36*	*16,44*	
SICILIA	2007	14.522	5.793	5.784	2.464	13.248.624,00	
	2008	14.965	6.332	7.536	3.622	5.870.006,00	
	VARIAZ% 2007/2008	*3,05*	*9,30*	*30,29*	*47,00*	*-55,69*	
TOSCANA	2007	13.404	8.066	11.988	3.808	20.830.304,00	
	2008	13.988	8.178	12.844	5.106	23.099.925,00	33.142.357,00
	VARIAZ% 2007/2008	*4,36*	*1,39*	*7,14*	*34,09*	*10,90*	
UMBRIA	2007	4.578	1.735	2.948	724	3.109.330,00	
	2008	5.115	1.882	2.761	612	2.828.104,00	4.266.874,00

DRL	VARIAZIONE 2007/2008	AZIENDE ISPEZIONATE	AZIENDE IRREGOLARI	N. LAVORATORI IRREGOLARI	N. LAVORATORI TOTALMENTE IN NERO	RECUPERO CONTRIBUTI E PREMI EVASI	SANZIONI IRROGATE
	VARIAZ% 2007/2008	*11,73*	*8,47*	*-6,34*	*-15,47*	*-9,04*	
VALLE D'AOSTA	2007	956	510	1.136	204	903.576,00	
	2008	705	320	760	204	1.155.606,00	1.327.788,00
	VARIAZ% 2007/2008	*-26,26*	*-37,25*	*-33,10*	*0,00*	*27,89*	
VENETO	2007	10.582	5.130	9.312	2.773	14.389.189,00	
	2008	10.930	5.247	14.419	3.356	21.043.393,00	30.036.826,00
	VARIAZ% 2007/2008	*3,29*	*2,28*	*54,84*	*21,02*	*46,24*	
RIEPILOGO NAZIONALE	2007	196.310	97.624	156.431	45.051	248.703.559,00	
	2008	197.181	93.554	168.553	48.362	263.559.279,00	401.453.409,00
	VARIAZ% 2007/2008	*0,44*	*-4,17*	*7,75*	*7,35*	*5,97*	

Importi conciliati a seguito della conciliazione monocratica e della diffida

Riepilogo importi conciliati anno 2008			
Conciliazione monocratica (art. 11, comma 1 – d.lgs. n. 124/2004)	5.796.367,00	Somme corrisposte a seguito di diffida (art. 12 d.lgs. n. 124/2004)	887.618
Conciliazione monocratica (art. 11, comma 6 – d.lgs. n. 124/2004)	651.445,00	Somme riscosse a seguito diffida ottemperata (art. 13 d.lgs. n. 124/2004)	15.938.763
Conciliazioni presso D.P.L. a seguito di diffida	352.882,00		
Totale importi conciliati: 23.627.075			

Applicazione della sospensione

Settore merceologico	**Totale provvedimenti**[13]		**Di cui per pers. non risultante da scritture**		**Di cui per viol. tempi di lavoro**		**Di cui per viol. salute e sicurezza**		**Di cui revocati per regolarizzazione**	
	2007	**2008**	**2007**	**2008**	**2007**	**2008**	**2007**	**2008**	**2007**	**2008**
Pubblici esercizi	601	992	600	978	1	13	-	1	464	808
Commercio	178	662	178	648	-	14	-	-	114	497
Industria	138	184	138	184	-	-	-	-	59	115
Artigianato	92	258	92	258	-	-	-	-	52	172
Agricoltura	75	107	75	102	-	5	-	-	52	66
Servizi	43	161	42	161	-	-	1	-	23	110
Metalmeccanica	24	68	24	68	-	-	-	-	17	67
Trasporti	4	4	4	4	-	-	-	-	3	3
Spettacolo	4	7	4	7	-	-	-	-	1	3
TOTALE	**1159**	**2443**	**1157**	**2410**	**1**	**32**	**1**	**1**	**785**	**1841**

I risultati espressi nella prima tabella indicano un incremento rispetto al 2008 di tutte le componenti, tranne quella delle aziende irregolari, che indica una diminuzione del 4,17 per cento, mentre marginale appare l'aumento delle aziende ispezionate. La causa può essere ricercata sia nell'accesso molto recente dei nuovi ispettori e nell'esigenza di consolidare la loro professionalità, sia nel nuovo approccio alle ispezioni che privilegia istituti come la conciliazione monocratica, sia infine nel raggiungimento di una massa-critica di ispezioni possibili, a maggior ragione se finalizzate al riscontro del lavoro in nero ed alle gravi violazioni in materia di sicurezza.

A fronte di un livello particolarmente elevato di sanzioni irrogate, anche nello specifico riferimento all'azione del nucleo dei Carabinieri - che ha portato nell'arco del 2008 a 126,8 milioni di sanzioni amministrative erogate ed a 91,8 milioni di recuperi contributivi, a fronte di 26.078 aziende ispezionate di cui 14.365 rinvenute irregolari e della elevazione di 21.392 lavoratori irregolari e di 14.562 lavoratori in nero - appare significativo il livello dei recuperi contributivi e dei premi evasi (che afferiscono all'INAIL), anche perché a tale risultato concorrono più istituti peculiari previsti dall'ordinamento. L'incremento di circa il 6 per cento per un valore assoluto di oltre 260 milioni di euro mostra la stabilità del sistema, a fronte di un incremento tendenziale e quasi sovrapponibile dei lavoratori riscontrati irregolari e di quelli totalmente in nero (rispettivamente l'incremento è del 7,75 per cento e del 7,35 per cento.

Volendo scendere ad un'analisi su base regionale, si segnala come la Lombardia presenti il più alto livello di sanzioni irrogate (con 83 milioni di euro si raggiunge il 20,7 per cento del

[13] I dati 2007 indicano l'attività svolta dal 25 agosto al 31dicembre 2007.

totale nazionale) e recuperi contributivi e di premi che raggiungono 39 milioni con un incremento rispetto al 2007 del 34,6 per cento.

E' particolarmente interessante il dato della Sicilia che registra il più alto incremento per i lavoratori totalmente in nero con il 47 per cento, mentre la Campania presenta un andamento inverso con una diminuzione dei lavoratori irregolari ed un incremento di quelli in nero (rispettivamente -29 per cento e 30,9 per cento).

Per quel che riguarda specificamente i lavoratori in nero, non vanno sottovalutati i dati di altre regioni come Toscana ed Emilia Romagna le quali registrano un incremento, rispettivamente, del 34,1 per cento e del 25,3 per cento.

In alcune Regioni invece, a fronte di un basso livello di lavoratori in nero, è molto alto quello dei lavoratori irregolari. E' il caso del Veneto con 21,02 per cento per i primi e 54,84 per cento per i secondi e della Sardegna con 19,36 per cento e 60,92 per cento.

Il Lazio dopo la Valle d'Aosta, la cui punta è data dall'inesistenza di lavoratori totalmente in nero e nel -33,1 per cento dei lavoratori irregolari ed il Molise i cui lavoratori in nero diminuiscono del 35,65 per cento, appare la regione più virtuosa (con il decremento di tutti gli indicatori, per valori di circa il -27 per cento per lavoratori irregolari, del -28,5 per cento per i lavoratori in nero, del -23 per cento per le aziende irregolari (va anche sottolineato che sono diminuite del 7 per cento le aziende ispezionate). L'andamento dei recuperi contributivi e dei premi non è comunque una variabile dipendente dalle citate variazioni e, quindi, mentre nel Lazio si registra anche una sensibile diminuzione di tale dato (-40 per cento) ed in Sicilia il decremento raggiunge il 55 per cento (nonostante l'incremento dei lavoratori in nero di quasi il 50 per cento precedentemente rilevato), non altrettanto avviene negli altri casi: in Valle d'Aosta si ha un aumento del 27,89 per cento ed in Molise (dato percentuale più elevato) del 70,59 per cento.

I recuperi contributivi non derivano solo dalle ispezioni ma anche dall'esperimento della conciliazione monocratica che avviene presso la direzione provinciale del lavoro (può essere preventiva o contestuale all'accesso ispettivo) e dalle diffide degli ispettori (il più recente e complesso istituto è la diffida accertativa per i crediti patrimoniali che può anch'essa sfociare in una conciliazione monocratica). L'importo complessivo di circa 23,63 milioni di euro che presenta caratteristiche di effettivo versamento all'erario, è significativo ed indica un possibile consolidamento di questi istituti che hanno anche una finalità deflativa del contenzioso.

In considerazione dell'estensione, operata dalla legge-delega n. 123/2007 e quindi dal d.lgs. n. 81/2008, dell'istituto della sospensione a tutte le attività imprenditoriali, è opportuno analizzare gli andamenti registrati non solamente nel settore edile al quale era in precedenza limitato, tenendo conto del breve periodo di vigenza e delle problematiche applicative di cui si è detto in precedenza.

Analizzando i dati esposti in tabella si rileva che per il 2007 la media mensile dei provvedimenti è stata pari a circa 290, a fronte dei circa 203 per il 2008, dato, quindi, in flessione.

Sotto il profilo quantitativo, si rileva altresì che il settore che ha presentato la più alta, in cifra assoluta, incidenza di tale provvedimento (non considerando l'edilizia, i cui dati sono esposti di seguito) è costituito dai pubblici esercizi, oggetto della "sospensione" solo dall'entrata in vigore della legge-delega n. 123/2007 e per i quali si sono poste sostanzialmente le questioni legate alla connotazione di "microimpresa" ed alla sottolineatura della discrezionalità della "sospensione", contenuti nella direttiva "Sacconi" e nella successiva circolare della Direzione per l'attività ispettiva, mentre suscita perplessità il dato relativo all'agricoltura, decisamente ridotto (107) rispetto alla quantità degli occupati.

Per quanto concerne l'incidenza delle revoche per regolarizzazione esso è del 67 per cento per il 2007 e del 75 per cento per il 2008, dato questo da valutarsi in termini positivi.

Anche in questo caso emerge il dato del settore dei pubblici esercizi che indica un livello di revoche decisamente superiore alla media: nel 2008, infatti, queste raggiungono l'81,45 per cento.

Per quanto concerne il settore edilizio, va innanzi tutto segnalato che i dati relativi al periodo precedente (agosto 2006–dicembre 2007 in quanto la legge n. 248/2006, relativa al settore edile, è entrata in vigore nell'agosto del 2006) e quelli relativi al 2008 non sono direttamente comparabili, non offrendo una omogenea base temporale di riferimento. Analogamente, sotto il profilo finanziario, i dati del periodo precedente riportano il complesso delle sanzioni amministrative erogate, mentre per il 2008 si fa riferimento agli importi riscossi per la "somma aggiuntiva".

Premesso questo, i dati 2006 – 2007 per il settore edilizio sono i seguenti: 3.052 aziende sono state oggetto di sospensione, di cui:

- 3.013 per l'impiego di personale non risultante da scritture:
- 39 per reiterate violazioni in materia di orario di lavoro;
- 1.257 revoche in seguito a regolarizzazione (pari al 41 per cento dei provvedimenti adottati).

Sono state irrogate nel medesimo periodo, sanzioni amministrative per euro 54.352.060,00.

Per quanto concerne il 2008, ricordato che dal mese di aprile la normativa di riferimento è l'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, i dati sono i seguenti: 1.535 provvedimenti di sospensione, di cui:

- 1.484 per impiego di personale non risultante da scritture;
- 51 per violazioni in materia di orario di lavoro.

Va sottolineato come non si rilevano dalle elaborazioni dell'amministrazione provvedimenti di sospensione per violazioni in tema di salute e sicurezza del lavoro.

Significativo, ma inferiore al livello di altri settori, è il numero dei provvedimenti revocati per regolarizzazione che ammontano a 846 che rappresentano il 55 per cento delle corrispondenti sospensioni.

Non è trascurabile l'importo delle "somme aggiuntive" riscosse, che ammonta a 1.364.125,00 euro.

L'incidenza delle revoche per regolarizzazione, quindi, pur in crescita, resta sensibilmente più bassa di quella delle altre categorie, circostanza questa che lascia presumere sia un'elevata incidenza di violazioni non sanabili, sia la sostanziale non convenienza, in particolare per le imprese meno qualificate, a provvedere alle regolarizzazioni; circostanze queste che dovrebbero indurre ad una più intensa azione di verifica e contrasto in tale settore.

6.1.1.3. Il "Libro unico del lavoro"

Il processo evolutivo di una materia estremamente complessa come quella delle ispezioni del lavoro ha trovato un punto d'approdo in un istituto decisamente innovativo e, come tale, oggetto di riflessione: il Libro unico del lavoro", introdotto dalla legge n. 133/2008, di conversione del DL n. 112/2008, che ha rivisto integralmente e radicalmente gli obblighi dei datori di lavoro in relazione alla tenuta della documentazione obbligatoria, nell'ottica di una rilevante semplificazione.

A seguito di tali modifiche il Ministero è intervenuto con diversi provvedimenti fornendo istruzioni e successivamente precisazioni in ordine a tale materia: con il d.m. 9 luglio u.s., oltre a disciplinare, in 7 articoli, il Libro unico, ha anche introdotto il regime transitorio per il passaggio allo stesso: sino al 16 gennaio 2009, infatti, i datori di lavoro sono stati autorizzati ad utilizzare i vecchi libri paga e presenze per assolvere agli obblighi di tenuta, registrazione ed esibizione del libro unico. Da tale data il libro paga ed il libro matricola sono abrogati.

In seguito, con la circolare n. 20 del 21/08/2008 il Ministero del lavoro ha fornito le disposizioni per introdurre l'uso del Libro unico del lavoro, così come disposto dagli artt. 39 e 40 della legge n. 133/2008.

Nell'ambito degli interventi di semplificazione in materia di lavoro, contenuti nel DL n. 112/2008, il libro unico risulta certamente di notevole importanza. Ai sensi dell'art. 39, comma 1, "il datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico, deve istituire e tenere il Libro unico del lavoro"; il nuovo Libro unico del lavoro obbliga il datore di lavoro ad istituire e tenere un solo libro, unico[14], anche in presenza di più posizioni assicurative in ambito aziendale o di più sedi di lavoro distaccate, pure se stabili ed organizzate.

La disciplina relativa al Libro unico risponde pienamente alla volontà insita in tutta la riforma introdotta dalla legge n. 133/2008 di eliminare complicazioni ed appesantimenti nella gestione dei apporti di lavoro, privilegiando il sanzionare le condotte che riguardano la regolarità del lavoro sotto un profilo sostanziale piuttosto che gli errori meramente formali.

Viene specificamente sanzionata la fattispecie in cui il datore di lavoro risulti del tutto sprovvisto del Libro unico del lavoro o lo abbia messo in uso senza rispettare uno dei sistemi di tenuta previsti dalla suddetta circolare n. 20 del 21 agosto 2008, applicativa del decreto ministeriale 9 luglio 2008.

Altro obbligo previsto dal Libro unico del lavoro e che modifica i comportamenti dei datori di lavoro rispetto al passato è quello relativo alle scritturazioni obbligatorie che devono avvenire "per ciascun mese di riferimento, entro il giorno 16 del mese successivo".

La funzione di tale strumento è, infatti, quella di fotografare, in un'ottica di semplificazione, la realtà aziendale in un dato momento. Rimane invece alla comunicazione obbligatoria preventiva di instaurazione dei rapporti assolvere alla finalità maggiormente critica che è quella di contrasto al sommerso.

Sotto il profilo della vigilanza ministeriale e degli enti previdenziali, quindi, il termine di compilazione del nuovo libro obbligatorio di lavoro fa sì che gli ispettori all'atto dell'accesso

---

[14] Il Libro unico, infatti, non dovrà più essere tenuto nel luogo in cui si esegue il lavoro (come stabilito dall'art. 21 del d.P.R. 1124/65) ma potrà essere tenuto, alternativamente:

- presso la sede legale dell'impresa;
- presso lo studio del consulente o professionista abilitato;
- presso i servizi e i centri di assistenza delle associazioni di categoria delle imprese artigiane e delle altre imprese.

ispettivo in azienda o in una delle sedi dell'azienda si troveranno a richiedere l'esibizione del Libro unico aggiornato a due mesi precedenti - se l'ispezione avviene prima del 16 del mese - ed al mese precedente se l'ispezione avviene in data successiva al 16 del mese seguente quello di avvio dell'ispezione. Ferma restando, ovviamente, la verifica della corretta instaurazione dei rapporti di lavoro mediante l'esame delle comunicazioni obbligatorie preventive.

L'obbligo di esibizione, di cui all'art. 39, comma 6, della legge n. 133/2008, grava a seconda dei casi[15] sul datore di lavoro, sul consulente del lavoro o su uno dei professionisti autorizzati o in ultimo sul servizio o centro di assistenza dell'associazione di categoria.

La circolare citata stabilisce anche regole relativamente all'obbligo di conservazione del Libro unico del lavoro prevedendo che lo stesso venga conservato e custodito per la durata di cinque anni dalla data dell'ultima registrazione (non più dieci anni come per il passato). La competenza a constatare e contestare gli illeciti amministrativi relativi agli obblighi di istituzione, tenuta, registrazione, esibizione e conservazione del Libro unico del lavoro – nonché alla irrogazione delle sanzioni pecuniarie amministrative è di tutti gli organi di vigilanza che effettuano accertamenti in materia di lavoro e previdenza e, quindi il Libro unico del lavoro

---

[15] Datore di lavoro:
Diverse sono le puntualizzazioni sull'argomento che si possono leggere, sia sul d.m. 9 luglio 2008 che sulla circolare di applicazione n. 21 del 20/08/08, per quanto riguarda il Libro unico del lavoro tenuto presso la sede legale dell'impresa che vede il datore di lavoro obbligato ad esibirlo agli organi di vigilanza tempestivamente (e cioè prima che l'ispettore proceda alla redazione del "verbale di primo accesso ispettivo") nel luogo in cui si esegue il lavoro, solo quando si tratta di sede stabile di lavoro, prevedendo che l'esibizione possa avvenire anche a mezzo fax o posta elettronica.
Per l'individuazione della sede stabile - con riferimento alle aziende multilocalizzate – interviene il criterio che lo definisce, di cui all'art. 5, comma 1, del decreto ministeriale 9 luglio 2008, secondo cui deve considerarsi "sede stabile di lavoro" soltanto quella articolazione autonoma della impresa, stabilmente organizzata, che si presenta idonea ad espletare, in tutto o in parte, l'attività aziendale e risulta dotata degli strumenti necessari, anche con riguardo alla presenza di uffici amministrativi. La sanzione pecuniaria prevista è stabilita nell'importo da 200 a 2000 euro e non è ammessa la procedura della diffida obbligatoria in quanto si tratta di una condotta commissiva e per quanto spiegato in precedenza non sanabile.
Consulente del lavoro:
Fermo restando l'onere per il datore di lavoro di comunicare preventivamente, alla Direzione provinciale del lavoro competente per territorio, le generalità e ogni altro dato necessario del professionista cui ha conferito l'incarico della tenuta e cura del Libro unico del lavoro, costui è sanzionabile per non aver esibito e portato in visione il Libro unico del lavoro, conservato e tenuto presso il proprio studio, solo qualora siano decorsi quindici giorni dalla richiesta, espressamente formulata, nel "verbale di primo accesso ispettivo", a norma dell'art. 3, comma 3, del decreto ministeriale 9 luglio 2008, senza opporre un "giustificato motivo" ostativo impeditivo.
In caso di prima violazione il professionista va incontro alla sanzione pecuniaria amministrativa da 100 a 1000 euro (la diffida obbligatoria, anche in questo caso, non trova applicazione, in quanto si tratta di una condotta commissiva).
Nel caso in cui il professionista risulti recidivo, ai sensi dell'art. 8-*bis* della legge n. 689 del 1981, ferma restando l'irrogazione della sanzione pecuniaria amministrativa, il funzionario accertatore che contesta la violazione deve darne tempestivamente comunicazione al Consiglio provinciale dell'Ordine professionale per l'adozione di provvedimenti disciplinari conseguenti.
Le Associazioni di categoria:
Come nel caso precedente, sussiste l'obbligo di comunicare preventivamente, da parte del datore di lavoro, i dati relativi al centro di assistenza o all'associazione deputata a tenere il Libro unico del lavoro. Inoltre il personale ispettivo deve vigilare che tali centri svolgano l'attività a favore unicamente delle imprese associate e iscritte alle rispettive associazioni di categoria.
Sul piano sanzionatorio la sanzione prevista si differenzia in base alla gravità della condotta tenuta. Nel caso in cui siano decorsi quindici giorni dalla richiesta espressamente formulata nel verbale di primo accesso ispettivo e non sia stato apposto giustificato motivo impeditivo, le associazioni di categoria sono tenute alla sanzione da 250 e 2000 euro, e, se recidive, nella violazione dell'obbligo di esibizione, da 500 a 3000 euro. Anche in questo caso la diffida obbligatoria non trova applicazione in quanto condotta commissiva.

potrà essere verificato dagli ispettori delle Direzioni provinciali e regionali del lavoro, ma anche dai funzionari ispettivi degli istituti ed enti previdenziali ed assicurativi[16].

L'introduzione del Libro unico del lavoro, e l'ottica di semplificazione che questo persegue mettono in evidenza due aspetti: il primo attiene all'esigenza di porre una maggiore attenzione ai profili della prevenzione e dell'informazione; il secondo alla consapevolezza che l'elemento fondamentale nella lotta al "sommerso" ed al "lavoro nero" è costituito dalla comunicazione preventiva di assunzione o di instaurazione del rapporto di lavoro (in caso di collaborazione coordinata e continuativa), prima dell'inizio dell'attività lavorativa, generalizzata per tutti i settori dal 1° gennaio 2007.

Va quindi ribadito che la comunicazione anticipata di assunzione o di instaurazione del rapporto di lavoro, obbligatoria per tutti i prestatori ma anche per quei rapporti, come i tirocini, ove *ex lege* non c'è subordinazione, assume una valenza fondamentale per sapere, da subito, se un lavoratore, trovato al momento dell'accesso, è in nero o no: da ciò discende, sicuramente, l'applicazione della maxisanzione (da 3.000 a 12.000 euro oltre a 150 euro per ogni giorno di "nero") con la possibile sospensione dell'attività, in via cautelare e finò alla "messa in regola", qualora ricorrano i presupposti chiaramente indicati nell'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008.

Fermi restando i cambiamenti nell'ottica della semplificazione più volte ribaditi, un dubbio può sorgere sulle possibili difficoltà cui molte piccole e medie imprese andranno incontro con l'abrogazione del cartaceo e la necessità di delegare consulenti e professionisti alla tenuta e gestione del Libro unico con preventivabili aumenti di spesa se non altro per la remunerazione degli stessi soggetti abilitati.

Va quindi notato come sia in corso un consistente dibattito su di un'innovazione di grande portata che necessita di ulteriori interventi, oltre a quelli citati ed all'emanazione del *Vademecum* del dicembre 2008; interventi anche di natura squisitamente applicativa legati alla realizzazione di un sistema uniforme, basato su *softwares* omologati e validati dall'INAIL.

Va sottolineato come l'istituzione del Libro unico comporti significative modificazioni nei "comportamenti" degli operatori interessati, intendendo per questi ultimi, non solo datori di lavoro e lavoratori, ma i professionisti di settore, gli enti bilaterali e certamente in primo luogo l'Amministrazione e gli enti previdenziali, a loro volta, considerati sia sotto il profilo dell'attività di regolazione, sia sotto quello dell'attività ispettiva.

Infatti, l'abrogazione di una serie di "libri" che erano obbligatori presso l'impresa o chi ne curava la tenuta determina la rinuncia alla registrazione, in tempo reale, degli elementi relativi ad inizio, gestione e fine del rapporto di lavoro, con tutte le evidenze che essi implicano (come l'effettiva durata e tipologia della prestazione), lasciando spazio alle sole registrazioni periodiche previste dalla normativa, sia pure in un regime che non sembra consentire alterazioni o inserimenti atipici.

---

[16] D'altro canto, il legislatore si è premurato di individuare espressamente l'autorità competente a ricevere il rapporto, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 689/1981, in caso di mancata estinzione delle violazioni mediante pagamento delle sanzioni in misura ridotta, vale a dire la Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente.
Tale individuazione impedisce, con riferimento alle omesse e infedeli registrazioni sul Libro unico del lavoro, la reviviscenza delle previsioni normative contenute nell'art. 35, commi 2 e 3, della legge n. 689/1981, che stabilivano, in caso di connessione con omissioni totali o parziali di contributi previdenziali e premi assicurativi, l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione da parte dell'istituto previdenziale o assicurativo competente a richiedere anche i contributi e i premi.
La conclusione della procedura sanzionatoria spetta quindi sempre alla Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente, la quale sarà destinataria degli scritti difensivi e procederà all'emanazione dell'ordinanza di ingiunzione o di archiviazione dopo la ricezione del rapporto da parte dei funzionari accertatori.

Di diverso segno sarebbe stata una scelta che, rendendo completo il processo di "dematerializzazione" del "Libro unico", si fosse indirizzata alla "messa in rete" di tale strumento, consentendone l'immediato aggiornamento e fruizione, soprattutto da parte degli organi ispettivi, rendendo in tal modo assolutamente trasparente la gestione dei rapporti di lavoro mantenendo visibili quegli elementi, relativi ad esempio ai tempi di svolgimento dell'attività lavorativa, che, attualmente, non possono più essere riscontrati dall'ispettore, come finora avveniva con l'esibizione del libro paga e del libro matricola.

In sostanza, mentre viene mantenuta nell'Ordinamento la comunicazione obbligatoria (la quale costituisce l'unico strumento in grado di combattere il ricorso al lavoro nero), vengono a mancare gli strumenti conoscitivi, in tempo reale, per adeguatamente contrastare l'"evasione parziale" ed il fenomeno diffuso del "lavoro irregolare".

Va in conclusione considerato che è in atto una significativa accelerazione del processo di informatizzazione del Libro unico che, anche in un'ottica di ulteriore semplificazione, è prevista nella direttiva 2009 sull'azione amministrativa.

Si fa strada quindi una prospettiva nella quale il Ministero stesso "ente certificatore"che valida la regolarità della tenuta del Libro unico, secondo la normativa vigente (il servizio sarebbe completamente gratuito per i soggetti obbligati; al momento gli enti certificatori offrono i loro servizi a pagamento).

Le ulteriori possibili implementazioni che, dalle informazioni contenute nel Libro unico, che riguardano i lavoratori attivi, consentissero l'incrocio con altri archivi, come quello, anch'esso in via di ingegnerizzazione, dei DURC (Documenti Unici di Regolarità Contributiva), consentirebbero una ben diversa cognizione delle condizioni dei lavoratori in Italia.

6.1.2. I programmi 3 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione"; 4 "Sostegno al reddito"; 5 "Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro"

Nell'ambito di questo programma convergono gli strumenti più significativi dell'azione per il superamento delle crisi occupazionali.

Sempre più si avverte l'esigenza di un'azione complessiva che associ le politiche "attive" e le politiche "passive", ma il passo più incisivo, in questo senso, è rappresentato dalla nuova logica che prevede un'azione sinergica, sia sotto il profilo strategico e progettuale sia sotto quello delle risorse finanziarie, tra la tradizionale area degli "ammortizzatori sociali" e delle "politiche attive" (delle quali costituiscono un importante esempio i progetti di *welfare to work* portati avanti dall'Amministrazione, prevalentemente con il ricorso all'Agenzia tecnica Italia Lavoro S.p.A., di cui si parla in altra parte della relazione) e quella degli interventi in materia di formazione che si avvalgono, questi ultimi, sia delle risorse del fondo di rotazione per la formazione professionale, sia di quelle provenienti dal FSE-Fondo Sociale Europeo.

A tale profilo si farà espresso riferimento, anche per le interazioni con gli Enti territoriali e locali, da un lato, e con l'Unione Europea, dall'altro.

In tale contesto, è necessario fare riferimento agli artt. 18 e 19 del DL n. 185/2008, convertito con la legge n. 2/2009 e successive modifiche, che modificano profondamente le due aree di intervento, finora distinte pur se collegate, dell'"occupazione" e della "formazione professionale", che vengono "contestualizzate" nella comune finalità di assicurare il sostegno al reddito a famiglie, lavoratori ed imprese. Si profila quindi una significativa ristrutturazione sia del fondo per l'occupazione sia della gestione della formazione professionale e continua.

Nel disegno di riorganizzazione, del quale si è detto in precedenza, è del resto previsto che tali competenze confluiscano in un'unica Direzione generale.

In un'ottica che vede lo strumento della "cassa integrazione in deroga" come il fulcro di una politica di "sostegno al reddito" che sia in grado di superare l'attuale emergenza, tanto da mobilitare risorse per circa 8.000 milioni di euro per il biennio 2009-2010 in un "bacino di utenza" che viene esteso dal comma 8 del citato art. 19 "a tutte le tipologie di lavoro subordinato, compresi i contratti di apprendistato e di somministrazione", ha costituito un elemento necessario l'accordo intervenuto tra il Governo, le Regioni e le Province autonome.

Con l'art. 18, viene istituito il "fondo sociale per occupazione e formazione" e, al riguardo, la norma prevede che in esso confluiscano le risorse del "fondo per l'occupazione".

Al riguardo, va ricordato che a quest'ultimo fanno capo una molteplicità di interventi e che il medesimo è fortemente impegnato per l'attribuzione della"cassa integrazione in deroga".

Nel rinviare all'esame, che segue, delle risorse al medesimo assegnate nell'esercizio 2008, va sottolineato come non sia priva di fondamento l'opzione di mantenere distinti i due fondi, ma di mantenerli separati in modo da evitare sovrapposizioni.

La particolare complessità del "fondo per l'occupazione", attualmente distribuito su tre programmi, con tre diversi capitoli di bilancio, già da tempo ha portato la Corte ad indicare una modifica che consentisse di distinguere gli interventi legati a "diritti soggettivi" espressamente previsti da norme di legge e quelli aventi un carattere sostanzialmente automatico, come le erogazioni agli LSU, dagli interventi legati alle politiche attive (si citava il *Welfare to work*, nel cui ambito si colloca il macroprogramma PARI) e quelli, infine, di vero e proprio "sostegno al reddito".

Un disegno appropriato potrebbe spostare gli ultimi due tipi di intervento al nuovo fondo, rimanendo ferma l'esigenza di migliorare il sistema di trasferimento all'INPS delle risorse, anche attraverso l'implementazione di banche-dati che già attiene ai contesti dei DURC e del Libro unico del lavoro e che è espressamente prevista dalla ancor più recente normativa citata.

In considerazione di quanto enunciato, è opportuno, da un lato, fornire il quadro degli interventi a carico del fondo per l'occupazione nel 2008 (il cui decreto "ricognitivo" è stato emanato il 12 febbraio 2009) e, dall'altro, dar conto in termini più espliciti, sia degli accordi intervenuti con la Commissione Europea e con Regioni e Province autonome, sia delle misure degli interventi di parte nazionale e di parte comunitaria, nel mutato Quadro Strategico Nazionale e dei POR per la realizzazione di politiche attive in favore dei lavoratori interessati.

Per quanto attiene al primo aspetto, va detto che la nuova classificazione di bilancio, per missioni e programmi, in considerazione delle caratteristiche plurintervento del fondo, ha reso necessario ripartire lo stesso in tre capitoli, con conseguente suddivisione degli stanziamenti complessivi ed un'attribuzione (delle quali si sottolinea la virtualità) delle tipologie di interventi:

Cap.	Missione	Programma	Macroaggregato	Stanziamenti
7202	26	26.3 (reinserimento lavorativo e sostegno	2.2.6. (investimenti)	1.124.890.274
7206	26	26.4 (sostegno al reddito)	2.3.6. (investimenti)	397.890.277
7207	26	26.5 (servizi per lo sviluppo del mercato del	2.4.6. (investimenti)	170.945.139
		Totale		**1.693.725.690**

Sugli stanziamenti complessivi, pari a 1.693.725.690 euro, sono stati effettuati accantonamenti per 159.577.201 euro (86.077.202 euro, ai sensi dell'art. 1, comma 507 della legge n. 296/2006 e 73.499.999 euro, ai sensi del successivo comma 758).

A fine esercizio, in seguito ad accantonamenti definitivi, erogazioni specifiche (35 milioni di euro per la stabilizzazione dei lavoratori ISFOL), finanziamenti da normative specifiche (48 milioni di euro per gli ammortizzatori in deroga per Malpensa e per la proroga degli ammortizzatori per la sanità privata – 10 milioni di euro per il settore della pesca e minime riassegnazioni per 45.600 euro) le disponibilità effettive hanno raggiunto: 1.630.694.088 euro in conto competenza; 292.278,436 euro per residui 2007; 18.000.000 euro per residui di stanziamento 2006 reintegrati nel 2008. Le disponibilità complessive dell'esercizio 2008 sono state quindi pari a 1.940.972.524 euro.

Va sottolineato che, sulla competenza 2008, gli impegni hanno raggiunto 1.254.386.108 euro, determinando residui di stanziamento per 376.307.979 euro.

Un elemento di particolare importanza e legato ai profili trattati in precedenza è dato dalla quota pari a 218.485.844 euro di detti residui di stanziamento, che viene ritenuta indispensabile per le emergenze di natura occupazionale che presumibilmente si verificheranno nel corso del 2009.

La precedente rappresentazione è emblematica del livello di complessità della gestione del fondo e, soprattutto, dell'eterogeneità degli interventi, laddove, sempre più, si affacciano esigenze dovute alle situazioni emergenziali che devono trovare strumenti di intervento puntuali.

Appare quindi importante comprendere come su tale tema dominante si sia potuta raggiungere una convergenza, con il livello sovranazionale e quello territoriale, sul piano degli interventi, delle regole (si cita, in particolare, il comma 10 dell'art. 19 che subordina il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito, ai sensi della legislazione vigente in materia di ammortizzatori sociali, alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale, a pena di perdita di qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale, a carico del datore di lavoro, anche nei confronti dell'Unione Europea e degli Enti territoriali e locali) e dei finanziamenti.

Ad una tempestiva prima ripartizione delle risorse, per concessioni e proroghe degli ammortizzatori sociali in deroga, avvenuta con decreto del 19 febbraio 2009, per 151,5 milioni di euro, a carico del fondo per l'occupazione, corrisponde, infatti una rete pattizia che aveva già trovato il suo momento fondamentale nell'Accordo del 12 febbraio con Regioni e Province autonome per l'utilizzazione del contributo regionale a valere sui POR-FSE.

In relazione all'esigenza individuata in 8.000 milioni di euro per il biennio 2009-2010, a fronte di un impegno di parte nazionale, pari a 5.350 milioni di euro[17], destinato al pagamento dei contributi figurativi ed alla parte maggioritaria del sostegno al reddito, da parte delle Regioni e Province autonome viene assicurato un contributo pari a 2.650 milioni di euro per azioni di politica attiva e di completamento del sostegno al reddito, a valere sui programmi regionali FSE.

L'accordo è piuttosto complesso, anche al fine di garantire le compatibilità di bilancio, nel rispetto degli Assi "occupabilità" ed "adattabilità" e tenendo conto dell'approfondimento

[17] Di cui 1.400 milioni di euro derivanti dall'art. 2, comma 35 della legge finanziaria per il 2009 e dall'art. 19 DL n. 185/2008 convertito con la legge n. 2/2009 e 3.950 milioni di euro derivanti dall'art. 6-*quater* legge n. 133/2008 e dal FAS quota nazionale.

tecnico previsto anche per l'ipotesi di riparto tra Regioni appartenenti agli obiettivi comunitari "convergenza" e"competitività".

Era importante verificare in quale misura tale accordo avrebbe incontrato l'avviso positivo della Commissione Europea, oltre che per i profili di compatibilità con la normativa comunitaria, anche per l'utilizzazione dei contributi del Fondo Sociale Europeo.

Il 31 marzo 2009 si è tenuto a Roma, presso la sede del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, un incontro tecnico tra i rappresentanti della Commissione Europea, dei Ministeri del lavoro, della salute e delle politiche sociali, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico e di una delegazione regionale (coordinamento delle Regioni Lazio, Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna, Sicilia e Molise).

La Commissione Europea ha manifestato apprezzamento per i contenuti dell'accordo del 12 febbraio 2009 tra Governo e Regioni (il 26 febbraio, in seguito agli approfondimenti tecnici, l'accordo è stato sancito dalla conferenza Stato-Regioni) e ha dichiarato la propria disponibilità a supportare, per quanto di competenza, la messa in atto dello stesso.

Un punto importante è dato dalla conferma del ruolo centrale del FSE quale strumento per l'attuazione della strategia europea per l'occupazione, la cui missione è fornire sostegno agli interventi di politica attiva.

Da parte italiana è stato confermato che i lavoratori colpiti dalla crisi economica saranno destinatari degli interventi previsti nell'accordo, e che, nel contempo, saranno realizzate anche altre azioni a beneficio delle altre fasce deboli del mercato del lavoro.

Di rilievo sono l'individuazione nominativa dei lavoratori interessati e la personalizzazione del programma che prevede la presa in carico del lavoratore da parte dei servizi competenti che curano la realizzazione di misure di politica attiva, fra cui la formazione, accompagnate dall'erogazione di un'indennità di partecipazione al percorso programmato.

Per quanto attiene alla rendicontazione, deve essere dimostrata la correlazione tra le spese relative alle misure di politica attiva e l'indennità di partecipazione, con riferimento al periodo complessivo di attuazione delle misure individuali.

Analogamente, l'equilibrio tra le varie voci di spesa deve essere valutato con riferimento al periodo complessivo di attuazione delle misure individuali.

Per agevolare la gestione e il controllo del programma, le Autorità di gestione hanno convenuto di far ricorso alle opportunità previste dal regolamento FSE in materia di forfettizzazione dei costi e di utilizzo di costi *standard.*

Tale profilo suscita perplessità in relazione ad esperienze passate ed è comunque necessaria (ed è espressamente prevista) un'accurata azione di monitoraggio da parte del Ministero.

Altri aspetti affrontati hanno riguardato la modifica dei tassi di partecipazione dei fondi nell'ambito dei POR-FSE (Programma Operativo Regionale a valere sul Fondo Sociale Europeo), finalizzata ad incrementare per gli assi adattabilità ed occupabilità il tasso di intervento del FSE, e la possibilità di tener conto, nell'ipotesi di accelerazione della spesa, nel redigere entro il mese di aprile le previsioni di spesa, della stima delle risorse utilizzabili nell'anno in corso e in quello successivo.

Sono attualmente in corso, dopo i cennati passaggi, tra i quali la Delibera del CIPE del 6 marzo 2009, le stipule dei singoli accordi tra Ministero e Regioni e Province autonome, finalizzati ad individuare le risorse nazionali per la concessione in deroga dei trattamenti di cassa integrazione guadagni, mobilità e disoccupazione speciale ed attivare gli ulteriori

interventi, mediante uno specifico finanziamento a valere su risorse POR-FSE per la realizzazione di politiche attive a favore dei lavoratori interessati.

Le tabelle che seguono forniscono un quadro del sistema di ripartizione complessivo:

Tabella 1

Chiave di riparto partecipazione POR

(in milioni di euro)

Regione	Chiavi di riparto						Fabbisogno
	Lavoro		Dld		Nuova		
CRO	**79,3**	**100,0**	**45,7**	**100,0**	**75,9**	**100,0**	**2.094,1**
Abruzzo	2,2	2,7	2,2	4,8	2,2	2,9	**61,2**
Emilia-Romagna	8,8	11,1	2,3	5,1	8,1	10,5	**219,0**
Friuli Venezia Giulia	2,2	2,8	0,9	1,9	2,1	2,7	**56,6**
Lazio	8,2	10,4	10,9	23,8	8,5	11,7	**245,9**
Liguria	2,7	3,4	1,5	3,2	2,6	3,4	**71,5**
Lombardia	19,7	24,8	7,5	16,3	18,5	24,0	**502,4**
Marche	3,3	4,1	1,4	3,1	3,1	4,0	**84,4**
Molise	0,4	0,5	0,7	1,5	0,4	0,6	**12,8**
PA Bolzano	1,3	1,6	0,2	0,4	1,2	1,5	**30,8**
PA Trento	1,1	1,4	0,2	0,5	1,0	1,3	**27,0**
Piemonte	7,1	9,0	5,0	11,0	6,9	9,2	**192,6**
Sardegna	2,5	3,2	4,4	9,7	2,7	3,8	**80,6**
Toscana	7,7	9,8	3,8	8,3	7,4	9,6	**201,6**
Umbria	1,6	2,1	1,0	2,2	1,6	2,1	**43,7**
Valle d'Aosta	0,3	0,3	0,1	0,2	0,3	0,3	**6,9**
Veneto	10,1	12,8	3,6	7,9	9,5	12,3	**257,1**
					0,0		
Conv	**20,7**	**100,0**	**54,3**	**100,0**	**24,1**	**100,0**	**555,9**
Basilicata	0,7	3,5	1,6	2,9	0,8	3,4	**18,9**
Calabria	2,1	10,1	6,0	11,0	2,5	10,2	**56,9**
Campania	6,9	33,1	16,6	30,5	7,8	32,9	**182,7**
Puglia	5,3	25,5	11,9	21,9	5,9	25,1	**139,8**
Sicilia	5,7	27,8	18,3	33,7	7,0	28,4	**157,6**
ITALIA	**100**	-	**100**	-	**100**	-	**2.650,0**

Chiavi di riparto		
Lavoro	Composizione territoriale del lavoro dipendente imprese fino a 15 addetti nel 2006 - Industria, Costruzioni e Servizi e fino a 50 addetti per il Commercio. Elaborazioni su: Archivio Statistico delle Imprese Attive (ASIA2006).	**90 per cento**
Dld	Disoccupati di lunga durata	**10 per cento**

Tabella 2

Concorso delle Regioni e delle PA all'accordo per interventi di sostegno al reddito e alle competenze con particolare riferimento al contributo dei POR-FSE 2007-2013

(in milioni di euro)

PO	Quota	Risorse totali Assi I e II(*)	Fabbisogno	Fonti di copertura		
				A carico dell e Regioni		A carico del Governo
				Totale	di cui POR(*)	
Por Basilicata	UE	85,5	15,4		15,4	
	Naz	19,3	3,5		3,5	
	Totale	**104,8**	**18,9**	**18,9**	**18,9**	
Por Calabria	UE	352,8	42,4		42,4	
	Naz	120,4	14,5		14,5	
	Totale	**473,2**	**56,9**	**56,9**	**56,9**	
Por Campania	UE	431,4	164,2		164,2	
	Naz	48,6	18,5		18,5	
	Totale	**480,0**	**182,7**	**182,7**	**182,7**	
Por Puglia	UE	518,0	107,8		107,8	
	Naz	153,5	32,0		32,0	
	Totale	**671,5**	**139,8**	**139,8**	**139,8**	
Por Sicilia	UE	882,9	109,9		109,9	
	Naz	382,7	47,7		47,7	
	Totale	**1.265,6**	**157,6**	**157,6**	**157,6**	
Totale Regioni Convergenza	**UE**	**2.270,6**	**439,7**		**439,7**	
	Naz	**724,5**	**116,2**		**116,2**	
	Totale	**2.995,1**	**555,9**	**555,9**	**555,9**	
Por Abruzzo	UE	102,4	33,0		28,3	
	Naz	87,6	28,2		24,2	
	Totale	**190,0**	**61,2**	**61,2**	**52,5**	
Por Emilia Romagna	UE	243,2	98,1		66,4	
	Naz	299,6	120,9		81,8	
	Totale	**542,8**	**219,0**	**148,2**	**148,2**	**70,8**
Por Friuli Venezia Giulia	UE	90,4	30,2		24,0	
	Naz	78,8	26,4		21,0	
	Totale	**169,2**	**56,6**	**45,0**	**45,0**	**11,6**
Por Lazio	UE	316,4	162,7		145,6	
	Naz	161,7	83,2		74,4	
	Totale	**478,1**	**245,9**	**220,0**	**220,0**	**25,9**
Por Liguria	UE	112,8	36,5		36,5	
	Naz	108,4	35,0		35,0	
	Totale	**221,2**	**71,5**	**71,5**	**71,5**	
Por Lombardia	UE	258,2	325,0		169,5	
	Naz	140,8	177,4		92,5	
	Totale	**399,0**	**502,4**	**262,0**	**262,0**	**240,4**
Por Marche	UE	92,0	42,3		42,3	
	Naz	91,7	42,1		42,1	
	Totale	**183,7**	**84,4**	**84,4**	**84,4**	
Por Molise	UE	26,1	7,4		7,4	
	Naz	18,7	5,4		5,4	
	Totale	**44,8**	**12,8**	**12,8**	**12,8**	
Por P.A. Bolzano	UE	47,0	15,8		15,8	
	Naz	44,4	15,0		15,0	
	Totale	**91,4**	**30,8**	**30,8**	**30,8**	
Por P.A. Trento	UE	40,6	9,5		9,5	
	Naz	75,2	17,5		17,5	
	Totale	**115,8**	**27,0**	**27,0**	**27,0**	

PO	Quota	Risorse totali Assi I e II(*)	Fabbisogno	Fonti di copertura		
				A carico dell e Regioni		A carico del Governo
				Totale	di cui POR(*)	
Por Piemonte	UE	298,5	111,8		58,0	
	Naz	215,5	80,8		42,0	
	Totale	**514,0**	**192,6**	**115,0**	**100,0**	**77,6**
Por Sardegna	UE	201,2	58,5		58,5	
	Naz	75,8	22,1		22,1	
	Totale	**277,0**	**80,6**	**80,6**	**80,6**	
Por Toscana	UE	261,2	129,8		108,2	
	Naz	144,3	71,8		59,8	
	Totale	**405,5**	**201,6**	**201,6**	**168,0**	
Por Umbria	UE	77,4	27,7		27,7	
	Naz	44,9	16,0		16,0	
	Totale	**122,3**	**43,7**	**43,7**	**43,7**	
Por Valle d'Aosta	UE	27,3	3,5		3,5	
	Naz	26,9	3,4		3,4	
	Totale	**54,2**	**6,9**	**6,9**	**6,9**	
Por Veneto	UE	311,4	151,5		139,2	
	Naz	217,1	105,6		97,1	
	Totale	**528,5**	**257,1**	**236,3**	**236,3**	**20,8**
Totale Regioni e PA Competitività	**UE**	**2.506,1**	**1.243,3**		**940,4**	
	Naz	**1.831,4**	**850,8**		**649,3**	
	Totale	**4.337,5**	**2.094,1**	**1.647,0**	**1.589,7**	**447,1**
Totale italia	UE	4.776,7	1.683,0		1.380,1	
	Naz	2.555,9	967,0		765,5	
	Totale	**7.332,6**	**2.650,0**	**2.202,9**	**2.145,6**	**447,1**

(*) La composizione tra quota comunitaria e quota nazionale è quella che si ottiene dopo la modifica dei tassi di cofinanziamento in esito alla modifica dei piani finanziari soggetta ad approvazione da parte della Commissione Europea.

6.2. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche

6.2.1. I capitoli fondo

I capitoli Fondo, nel contesto delle politiche per il lavoro, come la Corte ha costantemente sottolineato, hanno sia la caratteristica di essere dei veri e propri capitoli di bilancio sui quali vengono emessi ordini di accreditamento e di pagamento, sia quella di avere caratteristiche plurintervento, sono cioè impegnati per una tipologia alquanto varia di finalizzazioni.

L'esempio più emblematico è il fondo per l'occupazione, la cui gestione è ulteriormente complicata dalla sua suddivisione in tre capitoli 7202 afferente al programma 3, 7206 al programma 4 e 7207 al programma 5, proprio per realizzarne, una sia pur virtuale, attribuzione ai programmi della nuova classificazione di bilancio.

La lettura degli andamenti è quindi complessa e, per quanto attiene al fondo per l'occupazione si richiama la trattazione approfondita che lo concerne, anche per l'evoluzione prevista dagli artt. 18 e 19 della legge n. 185/2008, convertito con la legge n. 2/2009, con l'istituzione del fondo per la formazione e l'occupazione.

Ovviamente, pur interessando tutti e tre i fondi la materia dell'occupazione, essi hanno diverse caratteristiche e diversi fruitori delle risorse finanziarie nei medesimi appostate.

In questa sede, interessa in particolare analizzare le caratteristiche dello "strumento contabile" e le sue eventuali anomalie rispetto al sistema.

Il capitolo 2140 "fondo da destinare agli interventi di sostegno dell'occupazione", mostra, per l'esercizio 2008, rispetto all'immobilità registrata nel 2007, una buona dinamica, ma una sostanziale funzione di trasferimento di risorse, come viene evidenziato dalla coincidenza di impegni e pagamenti in conto competenza (20 milioni di euro) ed economie per i rimanenti 3,8 milioni.

Il capitolo 7203 "fondo per lo sviluppo a favore degli interventi occupazionali" vede ulteriormente diminuire, rispetto al 2007, la massa residui, che passa da 17,73 milioni di euro ad 1,67, con rilevanti pagamenti in conto residui e pagamenti sulla competenza per 6,2 milioni su 7,4 di stanziamenti definitivi.

Il fondo per l'occupazione è stato ampiamente analizzato (come del resto avviene in ogni relazione al Parlamento) sia per la vasta tipologia di interventi, sia per le problematiche che ne hanno toccato anche la gestione 2008 per i rilevanti accantonamenti.

Il capitolo nel quale le risorse sono maggiormente concentrate è il 7202, essendo meno significative quelle del 7206 e del 7207.

Ovviamente tali capitoli hanno una quota di residui (rispettivamente 237,74 milioni di euro e 92,61) che costituiscono l'esito della gestione 2008, il primo esercizio nel quale sono in bilancio. Tale dato indica una capacità di spesa piuttosto bassa per il 7206 (31,59 per cento di pagamenti sulla competenza) e non molto più elevata per il 7207, il cui livello dei pagamenti è del 42,19 per cento.

Per quanto attiene al principale capitolo del fondo, il 7202, va detto che non si rinviene la consistente diminuzione di residui registrata nel 2007 e l'andamento, con tendenziali pagamenti sui residui, dovuti in gran parte all'esigenza di attendere il rendiconto dell'INPS per provvedere al trasferimento delle risorse anticipate dall'Ente. Si tratta di un fenomeno ciclico per il quale potrebbero trovarsi opportuni rimedi per ripristinare una corretta lettura di bilancio.

CAP. 2140 - FONDO DA DESTINARE AD INTERVENTI DI SOSTEGNO DELL'OCCUPAZIONE
(missione 26 programma 3)

(in migliaia di euro)

	2005	2006	2007	2008
PREV. DEF. COMP.	33.569,70	23.667,00	20.684,00	23.861,00
IMPEGNI	33.569,70	23.667,00	0,00	20.022,53
IMPEGNI EFFETTIVI	33.569,70	23.667,00	0,00	20.022,53
PAGATO COMPETENZA	23.807,55	23.667,00	0,00	20.022,53
PAGATO RESIDUI	16.170,44	2.015,30	0,00	0,00
RES. "ABD" PROV. RES.	0,00	0,00	0,00	0,00
RES. "C" PR.COMP.	9.762,15	0,00	0,00	0,00
RES. "C" PR.RES.	7.768,86	7.746,85	0,00	0,00
RES. "F" PR.COMP.	0,00	0,00	0,00	0,00
RES. "F" PR.RES.	0,00	0,00	0,00	0,00
RES.TOT. PR.COMP.	9.762,15	0,00	0,00	0,00
RES.TOT.PR. RES.	7.768,86	7.746,85	0,00	0,00
VAR.PREV. CASSA				-5.000,00
RESIDUI INIZIALI	31.686,16	17.531,01	7.746,85	0,00
RESIDUI TOTALI	17.531,01	7.746,85	0,00	0,00
ECO.C/COMPETENZA				3.838,47
RES.DEF.INIZIALI			7.746,85	0,00

CAP. 7202 - FONDO PER L'OCCUPAZIONE
(missione 26 programma 3)

(in migliaia di euro)

	2005	2006	2007	2008
PREV. DEF. COMP.	1.390.846,56	1.147.043,25	1.447.513,25	1.170.388,63
IMPEGNI	1.390.846,56	1.144.043,25	1.447.513,25	1.135.957,75
IMPEGNI EFFETTIVI	1.016.110,19	1.117.474,61	1.141.599,81	909.956,03
PAGATO COMPETENZA	611.684,71	622.262,83	399.458,46	376.754,02
PAGATO RESIDUI	429.750,13	497.097,20	649.668,74	829.100,64
RES. "ABD" PROV. RES.	0,00	0,00	0,00	0,00
RES. "C" PR.COMP.	404.425,49	495.211,79	741.141,35	533.202,01
RES. "C" PR.RES.	1.572.766,83	1.800.729,62	896.969,91	1.096.990,71
RES. "F" PR.COMP.	374.736,36	26.568,63	305.913,44	226.001,72
RES. "F" PR.RES.	0,00	0,00	18.000,00	0,00
RES.TOT. PR.COMP.	779.161,85	521.780,42	1.048.054,79	759.203,73
RES.TOT.PR. RES.	1.572.766,83	1.800.729,62	914.969,91	1.096.990,71
VAR.PREV. CASSA				235.498,35
RESIDUI INIZIALI	2.090.746,24	2.351.928,68	2.322.510,04	1.963.024,69
RESIDUI TOTALI	2.351.928,68	2.322.510,04	1.963.024,69	1.856.194,44
ECO.C/COMPETENZA				34.430,88
RES.DEF.INIZIALI			2.340.510,04	1.963.024,69

CAP. 7203 - FONDO PER LO SVILUPPO A FAVORE DEGLI INTERVENTI OCCUPAZIONALI
(missione 26 programma 4)

(in migliaia di euro)

	2005	2006	2007	2008
PREV. DEF. COMP.	10.000,00	15.766,90	6.023,52	7.424,34
IMPEGNI	10.000,00	15.766,90	6.023,52	7.206,24
IMPEGNI EFFETTIVI	0,00	15.766,90	6.023,52	7.206,24
PAGATO COMPETENZA	0,00	0,00	6.023,52	6.206,24
PAGATO RESIDUI	15.508,79	0,00	8.038,59	8.704,76
RES. "ABD" PROV. RES.	0,00	0,00	0,00	0,00
RES. "C" PR.COMP.	0,00	15.766,90	0,00	1.000,00
RES. "C" PR.RES.	871,26	10.000,00	17.728,32	634,56
RES. "F" PR.COMP.	10.000,00	0,00	0,00	0,00
RES. "F" PR.RES.	0,00	0,00	0,00	0,00
RES.TOT. PR.COMP.	10.000,00	15.766,90	0,00	1.000,00
RES.TOT.PR. RES.	871,26	10.000,00	17.728,32	634,56
VAR.PREV. CASSA				15.152,66
RESIDUI INIZIALI	77.332,67	10.871,26	25.766,90	17.728,32
RESIDUI TOTALI	10.871,26	25.766,90	17.728,32	1.634,56
ECO.C/COMPETENZA				218,10

6.3. La governance sulle "Agenzie tecniche", in particolare su "Italia Lavoro S.p.A.".

La Corte dei conti ha analizzato, nella relazione approvata con la deliberazione 17/2008/G della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, le problematiche e le modalità di esercizio della *governance* da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale nei confronti di Italia Lavoro S.p.A..

Il tema affrontato ha riguardato, in particolare, il recupero di una reale *governance* da parte dell'Amministrazione nei confronti della Società, ed, al riguardo, è stata emanata un'apposita direttiva e stipulata una convenzione-quadro diretta ad assicurare l'uniformità delle regole per gli affidamenti da parte dei Centri di Responsabilità.

Ma il vero snodo in tale processo di recupero del ruolo istituzionale non poteva non riguardare la strutturazione di una disciplina del "controllo analogo" tale da legittimare gli affidamenti "in house" alla Società, secondo i canoni giurisprudenziali prima comunitari e quindi nazionali (in ultimo la decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, n.1 del 3 marzo 2008), strutturazione che poggia su due atti fondamentali:

- il d.P.C.M. del 23 novembre 2007, con il quale è stata, da un lato, confermata la vigilanza nei confronti della Società e, dall'altro, sancita la sottoposizione al "controllo analogo" ai fini del corretto affidamento "in house";

- il conseguente d.m. del 17 marzo 2008, sottoposto al vaglio dell'Unione Europea con il quale il "controllo analogo" è stato configurato, con l'indicazione di specifici parametri, che riguardano non solamente l'approvazione delle linee strategiche e dei bilanci previsionale e consuntivo, ma anche la valutazione preventiva dei principali atti di gestione, in particolare relativi alle partecipazioni societarie.

E' importante dar conto di quanto l'Amministrazione e la stessa Società hanno posto in essere per ottemperare alle indicazioni contenute nella citata deliberazione.

Uno degli aspetti ritenuti collidenti con i principi citati è la sostanziale configurazione di *holding* assunta dalla Società, anche se in molti casi l'acquisizione delle partecipazioni era disposta da norme specifiche.

Pertanto, la Corte ha indicato l'esigenza di procedere con determinazione alle dismissioni, soprattutto di quelle partecipazioni che non sono funzionali alle finalità perseguite dalla Società e, prima ancora, dal Ministero.

A tal fine, anche in seguito agli indirizzi già espressi dall'azionista Ministero dell'economia e dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali in qualità di Amministrazione vigilante e responsabile del controllo analogo, è stato deliberato dal Consiglio di amministrazione della Società il piano di dismissioni delle partecipazioni societarie detenute, nel quale è stato confermato l'obiettivo di dismettere, entro l'anno in corso, il complesso delle partecipazioni, con l'unica eventuale eccezione della collegata Italia Lavoro Sicilia S.p.A., nella quale Italia Lavoro è socio di minoranza. Il piano, in ottemperanza alle procedure previste dal d.m. 17 marzo 2008, è stato esaminato e approvato dal Ministero del lavoro, con l'intesa che successivi aggiornamenti trimestrali ed eventuali criticità verranno comunicati, per consentire un efficace monitoraggio all'Amministrazione vigilante.

Per i casi più complessi e ben noti alla Corte, le controllate Ales S.p.A. e Insar S.p.A., l'infruttuosità di soluzioni alternative, che pure sono state tentate, ha reso necessario predisporre un intervento normativo specifico, che solo di recente ha trovato una collocazione legislativa idonea ed è attualmente all'esame del Parlamento (A.C. 1972 "Conversione in legge del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il Quadro Strategico Nazionale"). La soluzione individuata, in linea con la *ratio* di contenimento della spesa pubblica, non comporta oneri a carico del bilancio dello Stato.

Rilevante è inoltre, la questione dell'attività progettuale, dove la Corte ha sottolineato la tendenza di Italia Lavoro a far sistema, realizzando una sorta di "programmazione invertita" nei confronti del Ministero, in assenza di un'attività di questo tipo resa dall'Amministrazione,

riconducibile ad una pregressa, insufficiente carenza di *governance*, cui ha contribuito "l'assenza di un'effettiva istanza di coordinamento".

La mancanza di programmazione unitaria avrebbe poi determinato un'incerta condivisione dei risultati in seno all'Amministrazione e il rischio di duplicazioni.

Non aveva dato particolari esiti, al riguardo, la cabina di regia, istituita con il d.m. 21 marzo 2007 "per sviluppare e coordinare le attività progettuali e per verificarne l'attuazione".

Su questo organismo si è focalizzata l'attenzione critica della Corte sia per la sua pletoricità in relazione ai compiti, sia per la compresenza di organi di indirizzo politico e di organi di gestione, oltre che per l'intervento di rappresentanti dell'ente che si deve andare a controllare.

L'Amministrazione, ha ritenuto quindi di ridisegnarne composizione e funzioni (art. 3 e 8), sottoponendo al nuovo organismo azioni e obiettivi delle Direzioni generali che prevedano affidamenti ad Italia Lavoro ed ISFOL, che costituiscono i due enti strumentali dell'Amministrazione, per una preventiva verifica di corrispondenza alla programmazione di ordine generale, "anche al fine di evitare duplicazioni o sovrapposizioni e per rendere possibili sinergie e il coordinamento degli interventi".

In particolare, l'Amministrazione ha confermato l'intenzione di realizzare una disciplina compiuta di tutte le fasi della programmazione così come le forme di ricorso agli enti strumentali, Italia Lavoro S.p.A. e ISFOL, da parte delle direzioni generali; a tal fine sono stati individuati criteri vincolanti per quanto riguarda le richieste di assistenza o gli affidamenti di obiettivo (puntuale individuazione degli obiettivi, coerenza dei progetti con gli obiettivi, misurabilità dei risultati, contenimento e gestione efficiente dei costi indiretti, tempistica, risorse dedicate), e requisiti altrettanto stringenti per le schede progettuali elaborate dall'ente (piano dei costi dettagliato per voci di spesa, cronogramma analitico, risultati attesi, ecc.) e per il capitolato (programma operativo, piano di rendicontazione, indicatori di realizzazione finanziaria, fisica, di risultato e di impatto, specifiche sul monitoraggio e sulla valutazione).

E' inoltre previsto un tetto all'imputazione dei costi indiretti che, in analogia con le attività progettuali a carico di fondi comunitari, è fissato a non più del 20 per cento.

Attenzione specifica è stata rivolta al sistema di programmazione. Il controllo gestionale dei progetti spetta ovviamente alle Direzioni generali committenti, presso le quali verrà istituito un nucleo di valutazione interno, che provvederà ad una verifica periodica, almeno trimestrale, del rispetto degli indirizzi e degli obiettivi fissati in convenzione; solo per particolari e specifici progetti è fatta salva la possibilità di ricorrere a soggetti esterni, nel rispetto dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001.

Tutta l'attività progettuale dovrà essere sottoposta al monitoraggio dei risultati raggiunti a conclusione delle attività progettuali, di competenza del Segretariato generale. La verifica amministrativo-contabile finale resta di competenza delle Direzioni provinciali del lavoro.

Anche le iniziative progettuali che le altre pubbliche Amministrazioni intendano realizzare con la collaborazione del Ministero sono sottoposte a vincoli procedurali, che assegnano alle Direzioni generali competenti la preliminare valutazione dell'utilità delle proposte, le quali, in caso di esito positivo, verranno comunicate al segretariato generale al fine della sottoposizione al vaglio della cabina di regia.

Quale atto significativo adottato dall'Amministrazione, si cita la nota di indirizzo del 17 settembre 2008 del Segretariato generale che invita Italia Lavoro S.p.A. a tener conto delle

disposizioni della Finanziaria 2008[18], art. 3, commi 19-20 e del DL n. 112/08, come modificato dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, artt. 18 e 61. In esito a tale sollecitazione Italia Lavoro ha elaborato un nuovo regolamento per la selezione del personale, valutato positivamente dal Segretariato.

La gestione concreta dei progetti approvati presenta essa stessa, secondo la Corte, lacune e criticità (carenza di effettivo monitoraggio, con conseguente difficoltà di valutazione dei risultati reali; progettazione non analitica in termini di risultati attesi e di costi, da cui discendono rimodulazioni e proroghe, che sarebbero talora dovute dall'esigenza di ricollocare risorse in esubero, e problemi e ritardi nella fase di erogazione delle quote o del saldo proprio per una insufficiente chiarezza in sede di progettazione; incorso frequente nella perenzione - oggi aggravato dalle recenti disposizioni della Finanziaria 2008, ecc.).

Non era stata ritenuta adeguata la convenzione-quadro del 20 dicembre 2007, sottoscritta, dalle Direzioni generali interessate e da Italia Lavoro. Al riguardo è prevista una modificazione dei contenuti della convenzione, non solo per renderla compatibile con il d.m. sul controllo analogo, ma anche in relazione alle nuove competenze attribuite, con la direttiva del Ministro per il 2008, al Segretariato generale; al quale sono affidati compiti di "coordinamento delle attività progettuali affidate a Italia Lavoro e di monitoraggio dei risultati raggiunti".

Relativamente, poi, agli affidamenti ad opera di altre Amministrazioni, l'art. 8 della convenzione li subordinava al parere delle Direzioni generali mentre il d.m. 17 marzo 2008 ne assegna l'approvazione al Segretariato generale. Anche a queste antinomie viene posto ora rimedio.

Per quanto attiene specificatamente al monitoraggio dei progetti, costituisce un elemento positivo la predisposizione di un programma informatico per agevolare il monitoraggio dei progetti, sia di quelli ancora in corso e sia di quelli di nuova programmazione.

L'esigenza di coordinamento si estende anche a tutte le iniziative di studio e di ricerca: in tal senso, e in attuazione del dPCM del 23 novembre 2007, con il decreto citato si è ritenuto di strutturare una procedura che consentisse di verificare in anticipo gli affidamenti a entrambi gli enti strumentali del Ministero in materia di politiche del lavoro, Italia Lavoro e ISFOL, dove possono verificarsi punti di contatto, ad esempio in materia di Servizi per l'impiego o di monitoraggio sull'utilizzo degli ammortizzatori.

Il punto di chiusura del sistema delineato è rappresentato dalla direttiva specifica che contiene i criteri sulle modalità di intervento e l'individuazione delle priorità relative alle azioni e attività di Italia Lavoro, così come previsto dal d.m. 17 marzo 2008.

Quanto precede indica come si sia di fronte ad un vero e proprio *feed-back* dell'indagine a suo tempo approvata dalla Corte su di un tema che trova nuovi soggetti emergenti i quali vanno regolamentati fin dall'origine in conformità con i canoni del controllo analogo onde poter correttamente procedere all'affidamento *in house* ai medesimi, in coerenza con la qualità di agenzia tecnica come quella attribuita ad Italia Lavoro.

---

[18] Le disposizioni richiamate recano il divieto alle pubbliche Amministrazioni nonché alle società da esse interamente possedute ovvero partecipate maggioritariamente da queste ultime, di ricorrere, in tutti i contratti aventi ad oggetto lavori, forniture e servizi, a clausole compromissorie o a compromessi, nonché ad ottemperare alle ulteriori norme di cui al DL 112 (art. 18) là dove dispone che le società non quotate - a partecipazione pubblica totale o di controllo - adottino, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi, nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità, ed estende (art. 61, comma 7) ai medesimi soggetti l'obbligo di conformarsi al principio di riduzione di spesa per studi, consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità, oltre che per sponsorizzazioni.

6.4. L'impatto della "missione 32" sul bilancio del Lavoro

Come viene evidenziato nella Parte generale della relazione sul rendiconto 2008, la classificazione per missioni e programmi presenta alcuni profili critici in relazione alla reale corrispondenza delle poste di bilancio ed alla significatività della spesa.

In tal senso si evidenziano le spese relative alle ispezioni che figurano nella missione 32 e che risultano a carico della Direzione generale delle risorse umane e affari generali.

In base alla rappresentazione di bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, l'attività ispettiva rientra, nella missione "politiche per il lavoro" – programma n. 1 – "regolamentazione e vigilanza del lavoro", che ha come priorità politica il "potenziamento degli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e lo sviluppo contestuale degli strumenti per l'emersione del sommerso" da una parte e la "definizione della normativa di settore e lo sviluppo degli strumenti finalizzati al pieno esercizio dei cittadini alla tutela ed alla sicurezza sul luogo di lavoro", dall'altro.

Ma, come avviene, anche nel bilancio di previsione 2009, non si rinviene una corretta attribuzione delle spese di funzionamento (delle quali gran parte riguardano le spese di personale, si pensi anche a quelle di trasferta degli ispettori, il cui livello costituisce un indicatore significativo della dinamica dell'attività) al citato programma.

Ciò è dovuto sia ad una caratteristica generale della nuova classificazione di bilancio che tende ad allocare nella missione 32 "servizi generali ed istituzionali delle Amministrazioni pubbliche" le spese di funzionamento non inserite in programmi specifici di altre missioni (come avviene ad esempio per le Forze armate), sia agli attuali assetti organizzativi del Ministero.

Per quanto attiene a questo particolare aspetto, la Corte ha realizzato un esercizio che consente di attribuire le spese di funzionamento, tra le quali quelle per il personale, al programma "regolamentazione e vigilanza del lavoro".

Tale scelta, che è coerente con un disegno più complessivo e che riguarda quindi tutte le Amministrazioni, volta ad individuare programmi specifici sui quali operare l'attribuzione di tali tipologie di spese attualmente imputate alla missione 32, trova nel programma indicato una sua ben precisa ragione d'essere.

Infatti, la Corte sta definendo la citata indagine di controllo sulla gestione dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro e pertanto, tale scelta è funzionale a due obiettivi: da un lato attribuire la spesa all'attività ispettiva nel contesto dell'indagine e dall'altro attribuire un valore funzionale al bilancio nell'ambito della relazione al Parlamento sul rendiconto 2008, con riferimento alla missione 25 ed al programma 1.

Appare evidente che questo livello di analisi consente di far emergere quei profili organizzativi che meritano riflessione nell'ambito della stessa Amministrazione coinvolta, in una logica di riorganizzazione del Ministero.

In primo luogo è opportuno, indicare, mediante i successivi passaggi realizzati nella tabella che segue, quale sia l'effettiva incidenza della missione 32 sul bilancio, concernente in sostanza tutto il settore "lavoro" del Ministero, sia, progressivamente, come vada a costruirsi il complesso della spesa per l'attività ispettiva, per consentire un raffronto, sia pure in via di approssimazione, come è naturale per un esercizio sperimentale, con il livello finanziario del programma 1 nel rendiconto 2008.

Ministero del lavoro Anno 2008

(in migliaia di euro)

	IMPEGNI	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	PAGATO TOTALE	PAGATO RESIDUI	RESIDUI TOTALI
Totale Ministero (Codice 040)	**60.592.019,01**	**61.417.021,61**	**61.444.907,68**	**59.186.540,10**	**3.180.893,73**	**6.737.923,35**
missione 25	56.643.161,63	57.359.912,77	57.323.392,69	55.643.421,12	1.967.621,91	3.945.764,36
di cui trasferimenti missione 25	56.637.507,25	57.353.551,75	57.316.584,72	55.637.402,18	1.966.989,12	3.945.384,52
Sub Totale Ministero al netto della missione 25	**3.948.857,39**	**4.057.108,84**	**4.121.514,99**	**3.543.118,97**	**1.213.271,83**	**2.792.159,00**
Trasferimenti Ministero esclusa la missione 25	3.521.675,67	3.606.491,57	3.633.593,49	3.093.812,69	1.152.268,58	2.727.579,97
Sub Totale Ministero al netto della missione 25 e dei trasferimenti	427.181,72	450.617,27	487.921,51	449.306,29	61.003,25	64.579,03

	IMPEGNI	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	PAGATO TOTALE	PAGATO RESIDUI	RESIDUI TOTALI
Totale Ministero	**60.592.019,01**	**61.417.021,61**	**61.444.907,68**	**59.186.540,10**	**3.180.893,73**	**6.737.923,35**
Trasferimenti complessivi del Ministero correnti e in conto capitale	60.159.182,92	60.960.043,32	60.950.178,20	58.731.214,87	3.119.257,69	6.672.964,49
Ministero al netto dei trasferimenti totali*	**432.836,09**	**456.978,29**	**494.729,47**	**455.325,23**	**61.636,04**	**64.958,87**

**Comprende anche i trasferimenti delle missioni 17, 32 e 33*

Missione 32	IMPEGNI	PREV. INIZ. COMP.	PREV. DEF. COMP.	PAGATO TOTALE	PAGATO RESIDUI	RESIDUI TOTALI
Totale programma 2	**8.534,52**	**9.847,88**	**11.346,54**	**8.409,37**	**889,82**	**1.323,97**
% programma. su missione	*2,43*	*2,62*	*2,83*	*2,29*	*4,29*	*8,63*
Totale programma 3	**342.591,33**	**365.557,48**	**389.157,40**	**358.124,16**	**19.874,32**	**14.013,02**
% programma. su missione	*97,57*	*97,38*	*97,17*	*97,71*	*95,71*	*91,37*
Totale missione Ministero (2+3)	**351.125,86**	**375.405,37**	**400.503,94**	**366.533,53**	**20.764,14**	**15.337,00**
% missione 32 su totale Ministero	*0,58*	*0,61*	*0,65*	*0,62*	*0,65*	*0,23*
% miss 32 su sub totale Ministero al netto della missione 25	*8,89*	*9,25*	*9,72*	*10,34*	*1,71*	*0,55*
% miss 32 su sub totale Ministero al netto della missione 25 e dei trasferimenti	*82,20*	*83,31*	*82,08*	*81,58*	*34,04*	*23,75*

Come si vede, l'effettivo apporto della missione 32 al complesso del bilancio del Ministero (settore lavoro), una volta effettuata la depurazione dalle spese di trasferimento, è piuttosto elevato, attestandosi all'82,08 per cento degli stanziamenti definitivi.

Premesso tale aspetto, costituisce un ulteriore approfondimento, l'analisi della spesa affrontata per l'attività ispettiva, tenendo conto sia dell'attività *sur place*, sia di quella che può definirsi *back-office*, considerando la spesa per stipendi, analiticamente riscontrata anche in base alle diverse tipologie delle prestazioni lavorative (es. *part-time*).

A tale aggregato si è aggiunto quello relativo alla spesa erogata nello stesso esercizio finanziario per missioni e straordinario al medesimo personale.

Al riguardo, è chiaro che tale ultimo aggregato che può costituire un indicatore della "mobilità sul territorio" è più direttamente riferito agli "ispettori" che effettuano gli "accessi ispettivi".

Pertanto in una successiva analisi, il medesimo dato viene rapportato alle qualifiche che sono impegnate in tale attività.

La tabella evidenzia, quindi, la spesa sostenuta per il personale che effettua gli accessi ispettivi - ispettori amministrativi e tecnici - presenti sul territorio con la distinzione, per ciascuna Regione di appartenenza, di quanto nell'esercizio finanziario 2008 si è speso per missioni e per straordinario. A tale aggregato si è sommata la spesa totale relativa sempre al 2008 per la corresponsione degli stipendi e di qualsiasi altro emolumento fisso di tutto il personale della Direzione generale dell'attività ispettiva, includendo quindi anche coloro che pur non effettuando gli accessi, operano per il perseguimento della missione "vigilanza sul lavoro".

Di seguito alla tabella, viene rappresentato un grafico che ha lo scopo di evidenziare il livello di "mobilità territoriale" degli stessi ispettori.

Va, infatti ricordato che, solo per gli Ispettori del lavoro, è stata ripristinata la cosiddetta "diaria", da tempo abolita per tutti gli impiegati dello Stato, con l'introduzione operata dalla legge n. 248/2006 del comma 213-*bis* alla Finanziaria 2006 (legge n. 266/2005).

Pertanto la spesa per missioni assume una maggiore rilevanza e, nella cennata rappresentazione, permette di disporre di un vero e proprio indicatore "qualitativo" in quanto idoneo a segnalare l'attività *sur place* nel contesto territoriale di competenza.

I dati che emergono si prestano a diverse analisi e riflessioni che, non possono evidentemente sottovalutare il peso degli oneri finanziari i quali vanno correlati con i "risultati" ottenuti.

Spese per il personale funzione ispettiva anno 2008.

Regione	Organico 2007 Pos. econ. C2	Organico 2008 Pos. econ. C2	Spese per straordinario	Spese per missioni	Totale	spese per stipendi pos. economica C2
Abruzzo	67	82	24.586,60	257.846,35	282.432,95	
Basilicata	30	36	7.532,49	307.124,53	314.657,02	
Calabria	100	103	20.215,97	448.039,17	468.255,14	
Campania	163	161	22.253,16	710.935,63	733.188,79	
Emilia Romagna	194	232	70.675,54	191.571,54	262.247,08	
Friuli Venezia Giulia	44	58	36.396,40	66.729,36	103.125,76	
Lazio	318	253	20.908,36	590.441,20	611.349,56	
Liguria	76	77	9.779,03	100.163,66	109.942,69	
Lombardia	354	347	147.061,90	437.094,11	584.156,01	
Marche	78	94	31.401,55	267.257,12	298.658,67	
Molise	23	23	3.478,70	149.736,44	153.215,14	
Piemonte	213	227	71.549,54	224.041,48	295.591,02	
Puglia	178	186	64.224,17	1.044.955,08	1.109.179,25	
Sardegna	91	97	35.006,81	264.762,35	299.769,16	
Toscana	158	184	67.459,92	385.175,25	452.635,17	
Umbria	41	50	15.368,86	155.429,16	170.798,02	
Valle d'Aosta	12	9	1.060,82	14.251,40	15.312,22	
Veneto	187	195	65.670,44	259.132,08	324.802,52	
Totale	**2.327**	**2.414**	**714.630,26**	**5.874.685,91**	**6.589.316,17**	**87.382.858,79**

Fonte: Direzione Generale per l'attività ispettiva.
N.B. Ai fini del rapporto risorse finanziarie impiegate per l'attività ispettiva il personale in servizio presso l'Amministrazione centrale non viene computato.

Alla stessa stregua, la Corte ha ritenuto di proiettare l'analisi ad un ulteriore elemento che può assumere il valore di indicatore qualitativo e che consiste nella spesa "tecnologica" affrontata per permettere all'Ispettore di consultare in tempo reale, anche per le problematiche segnalate in relazione al riscontro delle posizioni lavorative, il database nazionale che dovrebbe contenere i dati aggiornati in tempo "reale" inseriti dai centri per l'impiego.

Appare evidente che quest'ultimo vuol essere soprattutto uno stimolo alla stessa Amministrazione per, in un prossimo futuro, monitorare anche questo tipo di spesa.

La Corte ha quindi ritenuto necessario prendere in considerazione la spesa informatica, affrontata per l'attività ispettiva, nel triennio 2006-2008.

Triennio 2006-2008

n. 2.234 pc portatili (compreso il servizio di manutenzione per tre anni)	2.349.865,51
Servizio di manutenzione per i portatili già esistenti	153.144,44
Adeguamento RAM per i portatili già esistenti	107.900,32
Accesso banche dati Infocamere	1.254.431,29
Sviluppo *software* gestionale per informatizzazione	1.310.400,00

N:B: Tutti gli importi sono comprensivi di IVA

Il riferimento al triennio è legato alla rilevanza dell'"investimento", in termini di dotazioni informatiche, relative al complesso dell'implementazione *hardware* e *software* per l'attività ispettiva.

Sarebbe stato altrimenti fuorviante far riferimento ad un unico esercizio finanziario, non necessariamente significativo per le operazioni ad esso imputate.

Le risultanze analitiche ottenute consentono di evitare il ricorso ad improbabili estrapolazioni da contesti complessivi, e fanno emergere un indicatore qualitativo che consente di evidenziare il tasso tecnologico disponibile per gli ispettori. Al tempo stesso, fornisce un dato complessivo (circa 5 milioni di euro) che è superiore alle spese (di parte corrente) affrontate (in termini di pagamenti effettivi), a carico del bilancio Lavoro, per l'informatica, nell'esercizio 2008 (4,4 milioni di euro tra competenza e residui).

Spese gestione sistema informativo

(in migliaia di euro)

Descrizione	Residui iniziali	Prev. def. comp.	Impegni	Pagato totale	Pagato residui	Residui totali
Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo	21.210,36	13.104,95	11.791,12	20.800,94	15.548,28	11978,90

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRGS.

Tale livello di assegnazioni di *hardware* e *software*, contraddistingue, infatti, quelle particolari figure la cui attività si svolge sul "campo", rispetto all'attività amministrativa tipica e viene, in tal modo evidenziato il tasso della spesa informatica relativa a dette figure.

7. La solidarietà sociale

Nella parte generale si è avuto modo di sottolineare come il nuovo "accorpamento" del Ministero non sia privo di problemi, soprattutto in relazione alla nuova logica dei Centri di Responsabilità che dovrebbero coincidere con il livello dipartimentale.

In particolare, la prospettiva è quella di un unico Dipartimento che dovrebbe in sostanza gestire sia l'area "lavoro", sia quella "solidarietà", ferma restando la competenza trasversale del Dipartimento dell'"organizzazione".

Se ciò favorisce una logica di *fusion*, sotto altro profilo, potrebbe porsi un problema identitario per un contesto che corrisponde ad un pilastro ben definito nell'ottica europea.

Non va sottovalutato che, anche nel rapporto tra la classificazione di bilancio in "politiche, missioni e programmi" e l'organizzazione esiste una sensibile distonia rappresentata dal programma 7 "Sostegno alla famiglia" della missione 24, che viene gestito da una "struttura di missione" istituita presso la Presidenza del Consiglio.

Al fine di mantenere, dunque un *fil rouge* tra il programma e chi lo gestisce, viene realizzata una specifica trattazione in materia.

Per quanto attiene ai profili finanziari, va detto che il gran peso del fondo delle politiche sociali, che viene trasferito, salvo che per alcuni progetti gestiti in sede centrale, a Regioni ed Enti locali e che quindi risulta erogato nella sua quasi totalità, minimizza la rilevanza degli andamenti finanziari nel loro complesso. Può peraltro evidenziarsi un miglioramento per il programma 2 "Associazionismo, volontariato e formazioni sociali" che vede diminuire in

termini consistenti la massa residui, mentre i programmi 3 e 4 hanno risorse di livello molto scarso.

Missione 24 - diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia

(in migliaia di euro)

Prg	Descrizione	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% st. def. su tot. Miss.	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1	**Regolamentazione e vigilanza del lavoro**							
	2007	642.942,00	17.086.659,00	97,78	17.085.657,00	17.740.022,00	17.546.673,00	92.777,00
	2008	97.449,00	16.813.232,00	98,05	16.580.553,00	16.889.618,00	16.613.836,00	63.023,00
2	**Associazionismo, volontariato e formazioni sociali**							
	2007	32.826,00	246.091,00	1,41	245.350,00	49.467,00	25.352,00	249.008,00
	2008	249.072,00	33.061,00	0,19	30.090,00	264.853,00	211.657,00	61.857,00
3	**Reimserimento lavorativo e sostegno all'occupazione**							
	2007	983,00	103.059,00	0,59	103.027,00	103.912,00	101.443,00	2.533,00
	2008	1.000,00	300.044,00	1,75	300.004,00	300.044,00	299.004,00	2.000,00
4	**Sostegno al reddito**							
	2007	32,00	38.352,00	0,22	26.625,00	38.384,00	5.906,00	20.749,00
	2008	5.042,00	1.280,00	0,01	-15.687,00	7.322,00	5.046,00	0,00
tot missione 2007		**676.783,00**	**17.474.161,00**	**100,00**	**17.460.659,00**	**17.931.785,00**	**17.679.374,00**	**365.067,00**
tot missione 2008		**352.563,00**	**17.147.617,00**	**100,00**	**16.894.960,00**	**17.461.837,00**	**17.129.543,00**	**126.880,00**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRGS.

7.1. I programmi

7.1.1. Programma 1 "Assistenza sociale, promozione dei diritti e misure di sostegno per particolari categorie sociali"

Questo programma è di particolare rilevanza per la missione 2 come dimostra la sua rilevanza finanziaria in termini di stanziamenti definitivi, con 16,81 miliardi di euro sui 17,15 miliardi di euro della missione nel suo complesso.

Per la particolare organizzazione del settore "solidarietà", che sotto questo aspetto non verrà modificata dall'emanando regolamento, il Centro di Responsabilità "Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale" è caratterizzato proprio dal ruolo di gestore di fondi che presentano il "motore economico" di importanti aree di intervento per questo settore.

Si citano, al riguardo gli altri due fondi: il fondo per l'infanzia e l'adolescenza e il fondo per le non autosufficienze.

Pur riferendosi i fondi a programmi diversi (il fondo per le non autosufficienze va infatti posizionato nel programma omonimo 3 "interventi a favore delle persone non autosufficienti"), in considerazione del comune centro di responsabilità, è opportuno, innanzitutto sottolineare come un elemento tendenziale sia quello rappresentato da un ritardo nella liberazione delle risorse.

Con riferimento a tutti e tre i fondi di cui sopra, la Direzione generale fondo per le politiche sociali ha provveduto nel corso del 2008 al rafforzamento dei meccanismi di

rendicontazione e di monitoraggio, rispondendo alle sollecitazioni provenienti dalla relazione della Corte dei conti per il 2007.

Nel 2008 si è anche provveduto ad avviare la riacquisizione all'entrata di bilancio dello Stato dei fondi residui della sperimentazione del reddito minimo di inserimento, in parte già riassegnati, come previsto dall'articolo 1, comma 1285 della Finanziaria 2007 (legge n. 296/2006), allo stesso fondo nazionale per le politiche sociali.

Esercizio 2008

(in migliaia di euro)

Miss	Prg	Cap.	Denominazione	Residui iniziali	Prev. Iniz. Comp.	Var. Prev. Comp.	Prev. Def. Comp.	Impegni	Pagato Competenza	Eco. C/Comp.	Pagato Residui	Residui Totali
24	1	3527	fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale	53.136,26	43.905,00	0,00	43.905,00	43.905,00	35.159,81	0,00	32.437,52	29.443,94
24	1	3671	fondo da ripartire per le politiche sociali	25.000,00	1.581.565,00	-1.335.727,72	245.837,28	14.346,27	0,00	231.491,01	25.000,00	14.346,27
24	3	3538	fondo per le non autosufficienze	1.000,00	300.000,00	0,00	300.000,00	300.000,00	299.000,00	0,00	0,00	2.000,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRGS.

Il Fondo nazionale per le politiche sociali

Va premesso che il fondo nazionale per le politiche sociali ha raccolto numerosi fondi "sociali" prima finalizzati ma che, ai sensi del nuovo articolo 117 della Costituzione, devono adesso essere destinati al finanziamento delle politiche sociali senza porre vincoli di destinazione a Regioni e Province autonome. Il fondo viene destinato, oltre che a questi Enti, all'INPS, per il finanziamento di diritti soggettivi a carico del fondo e al Ministero, per gli interventi di propria competenza.

Alla procedura, già piuttosto lunga, che sfocia nel decreto interministeriale MEF-Lavoro, ulteriori ritardi si erano aggiunti nel 2007 a causa dei problemi nel rapporto Governo - Regioni originati dall'applicazione al fondo dell'art. 1, comma 507, della legge finanziaria 2007, con conseguente riduzione della quota regionale per 186 milioni (la componente destinata all'INPS essendo incomprimibile e la quota di competenza ministeriale incidendo marginalmente sul totale), poi disaccantonati con la legge di assestamento 2007.

Per velocizzare le procedure di riparto, nel 2007 sono state inserite le norme di cui all'articolo 2, commi 471-473 della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008), che hanno introdotto, a decorrere dal 2008, un meccanismo di anticipo sulle risorse del fondo. Il meccanismo è stato approvato, per il 2008 e tutti gli anni a venire, dalla conferenza unificata in data 28 febbraio 2008 e il relativo decreto 18 luglio 2008 del Ministro delle finanze, pur ritardato dal cambio di legislatura, ha permesso il trasferimento di una tranche pari al 50 per cento dei fondi entro l'estate, dunque con un sostanziale anticipo rispetto agli anni precedenti.

Nella procedura di ripartizione del fondo per il 2008 si sono nuovamente presentate criticità. Ciò a causa dell'applicazione al fondo, anche per il 2008, dell'art. 1, comma 507, della

Finanziaria 2007 di cui sopra, con conseguente riduzione di 231 milioni della componente regionale, che ha comportato in un primo momento, incertezza sulla dimensione complessiva delle risorse a disposizione (sembrando inizialmente verosimile un disaccantonamento dei fondi con la legge di assestamento), e rendendo, in seguito, necessario un confronto fra Governo e Regioni.

Il punto cruciale continua, quindi, ad essere comunque rappresentato dalla conferenza unificata per la necessaria intesa, acquisita solo il 13 novembre 2008, consentendo solo a fine esercizio, il trasferimento effettivo delle risorse ai beneficiari.

In riferimento al fondo nazionale, va anche richiamato il fatto che, in linea con le osservazioni della Corte dei conti, nel corso del 2008 si è rafforzato il meccanismo di monitoraggio, da un lato ristrutturando e rafforzando il questionario annualmente inviato alle Regioni, dall'altro approfondendo i casi di tre Regioni, e di altre quattro nel corso del 2009.

Riparto generale delle risorse finanziarie del FNPS per l'anno 2008 (1) e (2).

Totale delle risorse finanziarie da ripartire	**1.464.233.696,36**
Fondi destinati al finanziamento degli interventi costituenti diritti soggettivi	766.600.000,00
Fondi destinati alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano	656.451.148,80
Fondi destinati al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali	41.182.547,56

Nota 1: le somme destinate al Ministero e alle Regioni e Province autonome per il 2008 originariamente previste dalla Finanziaria 2008 hanno subito gli effetti di una decurtazione di circa 231,5 milioni sull'ammontare totale del fondo nazionale, accantonati ai sensi del comma 507 della Finanziaria 2007 (nel 2007 ai sensi della stessa norma erano stati accantonati 186 milioni, poi riassegnati con la legge di assestamento 2007).
Nota 2: Ulteriori 14,3 milioni sono stati riversati sul capitolo del Fondo a dicembre 2008 e interamente impegnati a favore di Regioni e Province autonome.

La fine della sperimentazione sul reddito minimo di inserimento

La legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006) all'art. 1, comma 1285, ha prorogato al 30 giugno 2007 la sperimentazione sul Reddito Minimo di Inserimento (RMI) e previsto, al comma successivo, che le somme non spese entro tale data debbano essere versate dai Comuni al bilancio dello Stato, per essere riassegnate al fondo politiche sociali.

Il Ministro della solidarietà, sulla scorta anche della relazione sulla sperimentazione RMI inviata al Parlamento, non ha ritenuto di proporre un ulteriore prolungamento dell'istituto.

Per tale ragione, nell'ottobre 2007, in attuazione del citato comma 1286, la Direzione generale fondo ha chiesto ai Comuni che hanno partecipato alla sperimentazione RMI (306) la relativa rendicontazione aggiornata e la restituzione delle eventuali somme residue.

La riacquisizione di dette somme al bilancio dello Stato, sommandosi alle entrate disponibili ai sensi dell'articolo 1, comma 63, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha reso nuovamente disponibili risorse per ulteriori 14,3 milioni, che sono stati riassegnati a norma di legge, al fondo nazionale con decreto del ministro dell'economia e delle finanze il 17.12.08 e destinate, ai sensi del decreto di riparto del fondo nazionale per le politiche sociali 2008, interamente alle regioni e province autonome. Ulteriori risorse dovrebbero essere riacquisite nel corso del 2009.

I Livelli Essenziali delle Prestazioni – LEP

Come noto, nell'area delle politiche sociali e assistenziali non hanno ancora trovato definizione i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) atti a garantire in maniera uniforme i diritti sociali sul territorio nazionale, compito lasciato allo Stato dalla Costituzione stante la competenza esclusiva delle Regioni sulla materia assistenziale. Un primo significativo tentativo di definizione dei LEP è stato finora rappresentato dal cosiddetto "collegato sociale" alla legge finanziaria 2008, che prevedeva la costruzione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni per le persone non autosufficienti in base ad un principio di crescita graduale degli stessi, agendo su un doppio binario: da un lato, la definizione dell'obiettivo da raggiungere a regime in termini di *standard* quantitativi e qualitativi delle prestazioni; dall'altro, una programmazione biennale che avviava la definizione vera e propria dei livelli e la loro esigibilità nel limite delle risorse disponibili, come determinate nel fondo per le non autosufficienze, istituito dalla legge finanziaria 2007.

Decaduto il disegno di legge delega prima della sua approvazione per la conclusione anticipata della passata legislatura, il fondo ha continuato ad essere ripartito (dopo la prima annualità del 2007) individuando aree di intervento riconducibili ai livelli essenziali, pur in assenza di una definizione puntuale di *standard* qualitativi e quantitativi. In particolare, le aree individuate sono:

- attivazione di punti unici di accesso alle prestazioni;
- presa in carico attraverso piani individualizzati di assistenza;
- rafforzamento degli interventi di assistenza domiciliare.

In attuazione dell'articolo 3 del decreto di riparto del fondo per l'anno 2007, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ha avviato il monitoraggio sull'utilizzo delle risorse assegnate alle Regioni e alle Province autonome (complessivamente 100 milioni di euro), mentre si prevede di avviare successivamente il monitoraggio degli interventi realizzati con le risorse degli anni 2008 e 2009.

Considerata la fase di avvio del monitoraggio, è stato sottoposto alle Regioni, alle province autonome e alle autonomie locali un questionario da utilizzare per la rilevazione delle prestazioni e degli interventi attivati con le risorse del fondo nazionale. La scheda di rilevazione è stata oggetto di apposito accordo sancito in sede di conferenza unificata in data 25 marzo 2009. Contemporaneamente si è avviata una progettazione sperimentale che coinvolge circa metà delle regioni e province autonome finalizzata alla creazione di un sistema informativo nazionale per la non autosufficienza, da integrarsi con il sistema informativo sanitario e quello delle prestazioni erogate dall'INPS.

Le azioni descritte si inseriscono in un quadro istituzionale in forte evoluzione. Con l'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale si va completando il quadro costituzionale delineato con la riforma del 2001. Benché occorra attendere la predisposizione dei decreti attuativi della legge delega, si può già d'ora evidenziare come questa connetta in maniera stringente la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni con la definizione del fabbisogno e dei costi *standard* per il loro finanziamento. In altri termini il quadro legislativo spinge sempre più verso una definizione contestuale di livelli di prestazioni e del loro costo. L'attenzione si muove così sul versante dell'efficienza e dell'efficacia quali criteri per valutare l'azione pubblica e per comparare le *perfomance* delle Amministrazioni su *standard* migliorativi (da stabilire all'interno di un "patto di convergenza").

Per corrispondere a questa prospettiva, l'adeguamento del ruolo istituzionale delle Amministrazioni centrali accentuerà le funzioni di misurazione e monitoraggio, che andranno progressivamente a sostituire – in base a quanto stabilisce la legge approvata il 29 aprile – le

attività di trasferimento statale di fondi che attualmente vengono diretti su aree prestazionali collegate ai Livelli Essenziali delle Prestazioni.

Il periodo attuale appare sempre più caratterizzato dalla necessità di approntare misure di politica sociale atte a fronteggiare le pesanti ripercussioni della grave e perdurante crisi economica. E' logico che, in quest'ottica, le politiche rivolte al mondo del lavoro abbiano una loro preminenza al fine di limitare gli effetti di impoverimento reddituale che avrebbero effetti amplificatori sul quadro economico recessivo che caratterizza la fase odierna.

Da questo punto di vista occorre, dunque, che le politiche sociali rispondano ad un carattere di "appropriatezza e sostenibilità" e che siano funzionali a sostenere lo sviluppo economico e sociale. Non appare, pertanto, indifferente definire, in materia di servizi sociali alla persona, quale sia il quadro generale e le misure da adottare. Quanto al primo degli aspetti, è del tutto evidente che la situazione attuale richiede siano considerate quali preminenti: la lotta all'esclusione sociale ed il sostegno alle responsabilità familiari.

Pertanto, appare auspicabile, ed anzi urgente, che si definisca una nozione di livello essenziale delle prestazioni che abbia caratteristiche di assoluto realismo.

Tale modello è stato già applicato, con successo, nell'ambito dell'intesa tra lo Stato e le Regioni che ha varato il piano straordinario per la realizzazione del sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia finalizzando, a questo scopo, le risorse di cui all'apposito fondo previsto dall'art. 1, comma 1259, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Lo schema di quella intesa prevede che la determinazione del livello essenziale della prestazione venga definito mediante la definizione della quota di finanziamento statale e di quella di cofinanziamento regionale necessarie a raggiungere la copertura omogenea in ogni parte del territorio nazionale di una prestazione definita unitariamente –nel caso dei nidi in misura percentuale- rispetto al totale (ad esempio degli altri servizi) che rimane quale obbiettivo da raggiungersi entro un arco temporale che viene convenzionalmente individuato.

Questo schema potrebbe iniziare a sostenere la necessaria transizione, in materia di servizi sociali alla persona, indotta dal c.d. "federalismo fiscale" nel meccanismo di trasferimento del fondo per le politiche sociali, di cui alla legge n. 328/2000, al sistema delle autonomie in un quadro di maggiore chiarezza e certezza. Il pregio di tale schema potrebbe consistere anche nella circostanza di poter "negoziare" con il sistema delle autonomie la gestione "associata" di un servizio di questo tipo da parte dei Comuni.

Ciò potrebbe realizzarsi mediante l'utilizzazione ed il rafforzamento dei servizi già operativi, evitando un inutile dispendio di risorse ulteriori, concordandone l'implementazione mediante la valorizzazione delle nuove tecnologie ed il pieno coinvolgimento delle reti capillari (tali sono ad esempio le organizzazioni di volontariato, le farmacie comunali, i medici di base, gli uffici INPS ed INAIL e gli uffici postali).

La responsabilità sociale delle imprese

Nell'ambito delle competenze in materia di responsabilità sociale delle imprese (o, secondo l'acronimo inglese, CSR-*Corporate Social Responsibility*) e nel quadro della necessaria attività di impulso e diffusione della cultura e delle buone pratiche, relativi alla tematica della CSR, il Ministero ha curato per l'anno specifici filoni di attività, in particolare alla luce delle significative novità introdotte dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008).

Ai sensi del comma 437, articolo 2, infatti, era stato istituito presso l'allora Ministero della solidarietà sociale, il fondo per la diffusione della cultura e delle politiche di responsabilità

sociale delle imprese, con una dotazione pari a 1,25 milioni di euro per il triennio 2008-2010. Il fondo, oltre a finanziare un contributo per la fondazione e la diffusione della responsabilità sociale delle imprese (fondazione I-CSR) istituita dall'articolo 1, comma 160, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, avrebbe dovuto provvedere al finanziamento di una conferenza nazionale annuale sulla responsabilità sociale d'impresa, nonché delle "attività di informazione, promozione, innovazione, sostegno e monitoraggio delle politiche di responsabilità sociale attraverso la implementazione di ricerche ed indagini, e la raccolta, l'organizzazione in banche dati e la diffusione della documentazione, con particolare riferimento alle buone prassi in materia".

Va segnalato che, a fronte di una significativa attività di rete implementata nei primissimi mesi del 2008 con l'istituzione di 5 gruppi di lavoro e la partecipazione attiva di circa 300 iscritti in totale (fra enti, associazioni e singoli)[19], si sia verificata un' "impasse".

Infatti il decreto legge 27 maggio 2008, n. 93, recante "Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie", poi convertito nella legge 24 luglio 2008, n. 126, ha comportato sostanziali modifiche per quel che riguarda la materia della responsabilità sociale delle imprese: la lettera b), p.11 dell'articolo 5, comma 9 ha sostanzialmente abrogato il fondo per la responsabilità sociale d'impresa, utilizzando la sua dotazione di euro 1.250.000 a copertura degli interventi previsti dal decreto, non consentendo la realizzazione delle attività collegate al fondo.

L'attività svolta è stata quindi incentrata sull'avvio di un processo di confronto con le Regioni, le Province autonome e gli organi di rappresentanza degli Enti locali al fine condividere buone pratiche e iniziative messe in atto in materia di responsabilità sociale delle imprese anche attraverso la formazione di una banca dati pubblica.

Di rilievo è anche quello delle politiche promosse, anche in *partnership* con le imprese e con organismi del terzo settore, per favorire e diffondere l'adozione di pratiche di responsabilità sociale, al fine di trovare principi ed approcci da condividere e da sostenere a livello nazionale, al di là della tipologia di azioni concretamente poste in essere.

Va, inoltre, evidenziato come il Ministero abbia partecipato alle attività del gruppo di lavoro dell'UNI (ente nazionale di unificazione) in materia di responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni (ora divenuto commissione tecnica della responsabilità sociale delle organizzazioni) e che, a seguito delle designazioni espresse in seno a quest'ultimo, ha fatto parte della delegazione italiana impegnata nella stesura del futuro *standard* ISO 26000 in materia di responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni nell'ambito dei lavori ISO.

Si auspica, in conclusione, che venga ripreso, sia pure in una situazione economica non favorevole alle imprese, il loro coinvolgimento in termini di sensibilità sociale e di progetti in materia, che costituisce la concretizzazione dei principi sottesi alla "Responsabilità sociale delle imprese".

7.1.2. Programma 2 "Associazionismo, volontariato e formazioni sociali, ecc."

Rispetto al rendiconto generale del 2007, nell'annualità 2008, è stata introdotta l'erogazione, e quindi la relativa gestione amministrativa e contabile del contributo del 5 per

[19] I gruppi erano incentrati su tematiche particolarmente rilevanti in materia di responsabilità sociale delle imprese: governance, delocalizzazione e filiere, salute e sicurezza sul lavoro, esperienze locali, credito e finanza. Erano i temi su cui avrebbe dovuto articolarsi la conferenza, immaginata come momento annuale di confronto fra le diverse realtà rappresentative dei maggiori stakeholder a livello nazionale.

mille[20] (di cui all'art. 1 comma 337 lettera a), legge n. 266 del 23/12/2005 - anno 2006), a favore delle ONLUS (di cui al d.lgs. n. 460/1997).

Le ONLUS beneficiarie del predetto contributo sono state circa 20.000.[21]

L'erogazione dello stesso contributo è avvenuta in diverse fasi:

- nella prima fase, per un'esigenza di razionalizzazione e di organizzazione contabile, sono state liquidate, dopo un'attenta e rigorosa ricerca, le associazioni che avevano ricevuto i contributi maggiori da parte dei cittadini (circa centotrentotto associazioni per un importo complessivo di euro 79.397.831,71). Le operazioni di liquidazione sono state effettuate nel periodo da maggio a luglio 2008.
- nella seconda fase, invece, al fine di consentire una regolare erogazione degli importi, la direzione ha individuato nell'Agenzia delle entrate e nella Banca d'Italia, amministrazioni in grado di supportare efficacemente l'attività di controllo documentale ed erogazione di contributi.

E' stato così avviato un tavolo di confronto e di collaborazione, attraverso lo strumento della conferenza dei servizi, che ha portato alla stipula di una convenzione tra il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e l'Agenzia delle entrare in data 18 luglio 2008, una convenzione che ha permesso il reperimento dei dati anagrafici e bancari dei beneficiari residui.

Si è potuto cosi procedere all'erogazione di ulteriori euro 100,367.382,994, con decreto direttoriale n. 313/i/2008 del 5/8/2008.

- nella terza fase si è proceduto a liquidare le associazioni che avevano inviato coordinate bancarie errate o non utilizzate, ed in data 24 novembre 2008 con decreto direttoriale di liquidazione n. 403/i/2008 si è provveduto a liquidare la terza *tranche* dell'importo rimanente, ammontante ad euro 4.401.228,02. Sempre in questa fase, a seguito di lettera del Ministro del 30 luglio 2008 è stato dato corso all'apertura della contabilità speciale n. 5233 intestata a "mro lav, 5 per mille[22], per i contributi non andati a buon fine a seguito di coordinate bancarie mancanti o non corrispondenti ai beneficiari del contributo.

A tal fine, è stata avviata una collaborazione con la Direzione generale della comunicazione che ha utilizzato il centro di contatto ed il sito *web* per fornire delucidazioni alle varie associazioni. Infine, visto l'alto numero di soggetti esclusi dal riparto delle somme, per vizi di forma, l'organo politico, andando incontro alle richieste mosse dalle organizzazioni di volontariato ha incaricato la direzione e l'Agenzia delle entrate, per la predisposizione di una norma di legge che sanasse la posizione di quelle associazioni che i cittadini avevano espressamente indicato come destinatari di contributi.

La norma è stata inserita, all'interno del DL 30 dicembre 2008, all'art. 42, contrassegnata con il comma 5, "Al fine di assicurare la pronta definizione delle procedure di riparto delle somme relative al 5 per mille inerenti agli anni finanziari 2006 e 2007, è prorogato al 2 febbraio 2009 il termine di integrazione documentale delle domande regolarmente presentate dai soggetti interessati ai sensi dell'articolo 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 gennaio 2006, e dell'articolo 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 marzo 2007, pubblicati rispettivamente, nelle Gazzette Ufficiali n. 22 del 27 gennaio 2006 e n. 71 del 26 marzo 2007. La proroga non si applica nei riguardi delle posizioni amministrative definite ai

---

[20] Per l'Amministrazione si tratta di una prima applicazione della normativa.

[21] Decreto direttoriale di impegno n. 625/I/2007 del 27 dicembre 2007, con il quale sono state impegnate le risorse per un importo pari a euro 209.351.770,00.

[22] Provvedimento attuativo del Ministro dell'economia e finanze in data 12/11/2008 – prot. 0134036.

sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 128 del 3 giugno 2008".

Sempre nel corso dell'anno, l'osservatorio nazionale per il volontariato (istituito ai sensi dell'articolo 12 della legge 11 agosto 1991, n. 266) e l'osservatorio nazionale dell'associazionismo (istituito ai sensi dell'articolo 12 della legge 7 dicembre 2000, n. 383) hanno redatto e approvato la direttiva annuale per l'anno 2008 del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali riguardanti le:

- modalità per la presentazione di progetti sperimentali di volontariato di cui all'articolo 12, comma 1, lettera d), della legge 11 agosto 1991, n. 266, finanziati con il fondo per il volontariato istituito ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge 11 agosto 1991, n. 266 – anno 2008.
- modalità per la presentazione di progetti sperimentali da parte delle associazioni di promozione sociale iscritte nei Registri di cui all'articolo 7, nonché per assicurare il sostegno ad iniziative formative e di informatizzazione, di cui all'articolo 12, comma 3, lettera d) ed f) – anno 2008.

Per l'annualità 2008 sono stati finanziati ad organizzazioni di volontariato (iscritte ai rispettivi Registri regionali, di cui all'articolo 6 della legge n. 266/1991, n. 56 progetti per un importo pari ad euro 2.293.213,02 (Tabella 1), che riguardano un rilevante spettro di ambiti d'azione.[23]

Tali ambiti d'azione hanno una serie di obiettivi dinamici[24] ed i progetti verranno realizzati dalle organizzazioni di volontariato attraverso l'ausilio e il supporto di metodologie di intervento che sono sia innovative, rispetto al contesto territoriale, e alla tipologia dell'intervento e sia sperimentali, in quanto finalizzati alla messa a punto di modelli di intervento tali da poter essere trasferiti e/o utilizzati in altri contesti territoriali.

Tabella 1

Tipologia del provvedimento	Provenienza	Disponibilità	Impegnato	N. Associazioni finanziate	N. Progetti e/o iniziative finanziate
Direttiva 2008-legge n. 266/1991	Riparto FNPPSS	2.300.000,00	2.293.213,02	56 odv	56
Direttiva 2008-legge n. 383/2000	Riparto FNPPSS	11.000.000,00	11.000.000,00	49 aps	79: di cui n. 37 lettera f)- progetti n. 42 lettera d) - iniziative

[23] Identificazione e prevenzione del disagio sociale; accompagnamento ed inclusione sociale di soggetti a rischio di esclusione; promozione e rafforzamento della partecipazione attiva e responsabile nella comunità locale; promozione di modelli sulla partecipazione ed integrazione sociale delle persone con disabilità; promozione di azioni e modalità rivolte alla prevenzione del disagio minorile e giovanile; promozione di forme di volontariato che prevedano il coinvolgimento dei giovani, sviluppando in tal modo esperienze educative e di partecipazione sociale e di integrazione giovanile.

[24] La creazione ed il consolidamento dei legami sociali all'interno di aree urbane o extraurbane disgregate (ad esempio, per effetto di processi recenti di mobilità residenziale in uscita o in entrata); l'arricchimento ed il miglioramento delle capacità individuali di soggetti svantaggiati, sotto il profilo personale, relazionale, professionale: l'agevolazione nell'espletamento di attività e nell'accesso e nella fruizione di servizio di pubblica utilità; la promozione di iniziative di volontariato che coinvolgono altri enti *no profit*, le Amministrazioni pubbliche, le istituzioni scolastiche ed universitarie localmente attive, la partecipazione di giovani di età compresa tra i 14 e i 25 anni, nonché la realizzazione di programmi di formazione e campagne di sensibilizzazione e informazione sulle iniziative di cittadinanza attiva e partecipata nelle quali i diretti interessati sono i giovani stessi; lo sviluppo di politiche di pari opportunità, che prevedono azioni finalizzate alla prevenzione e/o al superamento di tutte le forme di discriminazione o di maltrattamento anche in ambito familiare.

Per quanto riguarda le associazioni di promozione sociale sono stati finanziati n. 37 progetti e n. 42 iniziative a n. 49 associazioni di promozione sociale iscritte nel Registro nazionale e/o regionali di cui all'articolo 7 della legge 383/2000 per un importo pari ad euro 11.000.000,00 (Tabella 1).

I 37 progetti finanziati riguardano la promozione dei diritti e delle opportunità per favorire la piena inclusione sociale delle persone con disabilità; la tutela e la promozione dell'infanzia, dell'adolescenza e dei giovani, la promozione, la tutela e il sostegno per favorire l'inclusione sociale alle persone in condizioni di marginalità e di disagio; gli interventi per favorire la partecipazione delle persone anziane alla vita della comunità e per garantire loro la dignità e la qualità della vita se in condizione di non autosufficienza; il sostegno per favorire l'inclusione sociale dei cittadini migranti di prima e seconda generazione e il sostegno ad iniziative in materia di pari opportunità e non discriminazione. Mentre le 42 iniziative finanziate sono rivolte alla formazione, all'aggiornamento dei membri delle associazioni, all'informatizzazione ed infine alla creazione di banche dati.

Sia i progetti che le iniziative devono avere carattere innovativo e sperimentale. Il carattere innovativo può riguardare i contenuti delle attività progettuali, la metodologia delle attività formative o di aggiornamento o le modalità di gestione e di realizzazione, nonché i destinatari .

Nell'ambito della programmazione comunitaria 2000/2006 nel corso del 2008 sono proseguite le attività - riguardanti l'attuazione ed il coordinamento delle iniziative previste dal Programma Operativo Nazionale "azioni di sistema" per le Regioni dell'Obiettivo 3[25] Centro-Nord – e dal Programma Operativo Nazionale "assistenza tecnica ed azioni di sistema" - per le Regioni dell'Obiettivo 1 (Sud). Si tratta di azioni di sistema e di assistenza tecnica per l'attuazione di interventi finalizzati all'inclusione sociale e alla realizzazione di iniziative e progetti riguardanti lo sviluppo di servizi alla persona, alla Comunità e all'integrazione tra politiche sociali e politiche del lavoro. Le attività realizzate hanno rappresentato uno strumento di supporto ed accompagnamento alle funzioni di programmazione e progettazione di competenza delle Regioni nel quadro degli interventi programmati nei POR (Programmi Operativi Regionali).

Per quanto riguarda le Regioni del Centro-Nord - Obiettivo 3 nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "azioni di sistema" Obiettivo 3, l'ex Ministero della solidarietà sociale, titolare della Misura BI "azioni di sistema per l'inclusione sociale" - Asse B "promozione di pari opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro, con particolare attenzione per le persone che rischiano l'esclusione sociale", ha realizzato su delega dell'ex Ministero del lavoro e della previdenza sociale - titolare del Programma Operativo - gli interventi ad oggi in corso di completamento, previsti dalla suindicata Misura attraverso azioni gestite a livello nazionale dirette a sostenere i processi di riforma e di innovazione nel campo delle politiche sociali garantendone la diffusione omogenea sul territorio nazionale.

Nelle Regioni del Centro-Sud Obiettivo I, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "assistenza tecnica e azioni di sistema"[26] (attribuite al Ministero dell'economia) sono state completate le attività relative al progetto operativo "azioni di sistema per la crescita professionale degli operatori degli Enti locali e per sostenere lo sviluppo di interventi integrati per l'inclusione sociale" finanziato con risorse del Fondo Sociale Europeo (euro 3.560.000,00) e al Progetto Operativo "piano di assistenza tecnica per favorire lo sviluppo dei servizi alla

[25] Per un importo complessivo pari ad euro 11.682.340,32; di cui euro 500.000,00 quale importo residuo che dovrà essere speso entro giugno del 2009 a seguito della proroga concessa dalla Commissione Europea.
[26] Per un importo complessivo assegnato pari ad euro 6.806.005,00.

persona e alla comunità" finanziato con risorse del fondo europeo di sviluppo regionale (euro 3.246.005,00). Si tratta di progetti finalizzati a rafforzare e a migliorare l'efficacia della cooperazione istituzionale tra Amministrazioni centrali e regionali, con l'obiettivo primario di rafforzare e qualificare competenze tecniche e specialistiche delle Amministrazioni, in modo da migliorarne la qualità e l'incisività delle relazioni con le parti economiche e sociali sostenendo, al contempo, il processo di decentramento che ha determinato l'attuale assetto del sistema di Governo, rafforzando anche le competenze delle Regioni dell'Obiettivo 1 e delle Amministrazioni centrali.

Per quanto attiene alla programmazione 2007-2013 - sono stati individuati gli interventi da realizzare - in un'ottica di integrazione tra fondi comunitari e nazionali volta, al rafforzamento degli interventi previsti e finanziati dagli strumenti delle politiche sociali nazionali, a supporto delle nuove *policies* del Governo e della promozione della qualità delle politiche stesse nelle Regioni dell'Obiettivo 1 e delle Amministrazioni centrali.

A tal riguardo, è in corso di definizione il relativo accordo di collaborazione con la Direzione generale per le politiche per l'orientamento e la formazione nell'ambito dei programmi operativi nazionali a titolarità della medesima Direzione generale sugli assi e gli obiettivi relativi all'integrazione tra politiche del lavoro e politiche sociali, sul capitale umano e sulla trasnazionalità.

7.1.3. Programma 3 "Interventi a favore delle persone non autosufficienti"

La "Social Card - carta acquisti

La carta acquisti, o altrimenti detta Social Card, è stata istituita con il comma 29, art. 81, DL n. 112 2208, convertito in legge n. 133/2008. La predetta norma istituisce un fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti.

In un secondo momento è intervenuto anche il decreto 16 settembre 2008, del MEF di concerto con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, previsto dal comma 33 del su citato art. 81, al fine di individuare i criteri e le modalità di utilizzo dei titolari del beneficio *de quo*, l'ammontare del beneficio unitario e le modalità nonché i limiti di utilizzo del fondo di cui al comma 29 e di fruizione del relativo beneficio di cui al comma 32 dell'art. 81, DL n. 112 del 2008.

Successivamente è ancora intervenuto un ulteriore decreto, del 27 febbraio, 2009, con il quale sono state apportate delle modifiche al precedente decreto e, in particolare, è stato previsto quanto segue:

- il coinvolgimento, al fine di migliorare l'informazione circa la diffusione della carta acquisti, degli Enti locali, dei centri di assistenza fiscale di cui al d.lgs n. 241/97, o di altri soggetti abilitati che, su base volontaria, hanno intenzione di svolgere attività di supporto alla presentazione del modulo di richiesta in favore dei cittadini;
- il primo accreditamento, relativo al bimestre o al periodo di riferimento in corso alla data di presentazione della domanda, è disposto, sulla base delle autocertificazioni presentate dagli interessati, previa verifica della compatibilità delle informazioni di cui all'art. 5 del d.m. 89030 del 16 settembre 2008.

La platea potenziale originariamente stimata in fase di progettazione del programma, nel settembre 2008, arrivava ad un massimo di 1 milione 300 mila beneficiari. Essa era ottenuta adottando criteri prudenziali, immaginando cioè possedute dai potenziali beneficiari anche le

caratteristiche richieste dal programma non note *ex-ante* all'Amministrazione (es. ISEE e patrimonio mobiliare) oltre a quelle note (es. pensioni e patrimonio immobiliare). Per la comunicazione del programma ai potenziali beneficiari si erano comunque utilizzati criteri più selettivi, concentrandosi attraverso stime ragionevoli sul gruppo di persone con maggiori possibilità di risultare tra gli effettivi titolari. A questo gruppo di individui – meno di 800 mila persone - è stata inviata la comunicazione dell'avvio del programma attraverso lettera personalizzata.

Alla data del 30 aprile i beneficiari del programma "carta acquisti" erano complessivamente 560 mila. Si tratta di una platea la cui crescita non si è ancora arrestata, per quanto il flusso di nuove domande sia notevolmente rallentato nel corso dei mesi: si è passati da una media di più di 20 mila domande al giorno nel dicembre 2008 a quasi 3 mila al giorno nel primo bimestre 2009 a poco meno di mille al giorno nel secondo bimestre, dato su cui sembra esserci un assestamento nelle ultime settimane. Pur in presenza di un continuo, seppur limitato, afflusso di domande e pur adottando criteri prudenziali, si può comunque ritenere che il fondo abbia risorse sufficienti, a parità di contributo unitario, per un ampliamento della platea mediante modifica dei requisiti.

Dal punto di vista dell'amministrazione del programma, la caratteristica più innovativa è costituita dal massiccio ricorso alle banche dati amministrative, tanto nella fase di programmazione quanto in quella di implementazione della misura. Si è operato attraverso un sistema di interconnessione tra le banche dati INPS sui trattamenti pensionistici e assistenziali e le banche dati dell'Agenzia delle entrate. L'INPS, che supporta le Amministrazioni responsabili (il Ministero dell'economia e delle finanze, oltre al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali) in qualità di soggetto attuatore, ha costituito un apposito sistema informativo carta acquisti, che sta ulteriormente allargando l'interconnessione alle basi informative rilevanti disponibili nelle diverse Amministrazioni. Questa impostazione ha permesso l'attivazione della carta acquisti solamente nei confronti di quanti godessero effettivamente dei requisiti secondo le informazioni già in possesso dell'amministrazione: la carta viene infatti caricata con le somme dovute solamente a seguito di un controllo sui citati *database* informativi che viene effettuato ordinariamente nell'arco delle 48 ore successive alla consegna della domanda.

Infine, quanto ai costi del programma, è stato individuato con selezione pubblica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze un soggetto gestore del programma, Poste Italiane S.p.A. Il corrispettivo per Poste è stabilito per ciascuna carta in proporzione ai giorni effettivi in cui la carta è attiva nell'anno per un ammontare pari a 1,898 euro all'anno. Tale costo include non solo la produzione della carta, ma tutta una serie di servizi ad essa connessi: la distribuzione al cittadino tramite la rete di uffici postali, l'eventuale sostituzione, l'effettuazione delle ricariche periodiche, la stampa dei moduli, l'invio di comunicazioni ai richiedenti e ai titolari della carta, l'archiviazione delle richieste, la trasmissione telematica all'INPS dei dati in esse contenuti, un servizio di *call center* gratuito per informazioni sul programma.

A questi costi vanno aggiunti i costi della richiamata iniziativa di comunicazione iniziale in occasione dell'avvio del programma, con l'invio di una lettera informativa ed una guida per l'ottenimento della carta ad una platea selezionata di potenziali beneficiari, per un costo complessivo di 1,1 milioni di euro.

Complessivamente, al 31 marzo, i costi netti di gestione a carico del fondo "carta acquisti", calcolati con le modalità suddette, erano in un ordine di grandezza pari a 1,4 milioni di euro. Anche su base annua, i costi sono ben al di sotto del limite massimo dell'1,5 per cento del fondo "carta acquisti" stabilito nel decreto di attuazione del 16 settembre.

Con riguardo al fondo "carta acquisti", occorre precisare che detto fondo - il quale inoltre si presume essere parte del fondo per le politiche sociali - è alimentato:

1. dalle somme riscosse in eccesso dagli agenti della riscossione;

2. dalle somme conseguenti al recupero dell'aiuto di Stato;

3. dalle somme versate dalle cooperative a mutualità prevalente;

4. con trasferimenti dal bilancio dello Stato;

5. con versamenti a titolo spontaneo e solidale effettuati da chiunque, ivi inclusi in particolare le società e gli enti che operano nel comparto energetico.

In particolare, per quanto concerne la quinta modalità di alimentazione del fondo "carta acquisti", le donazioni effettuate risultano essere state le seguenti:

- il 23 dicembre 2008 è stata approvata la convenzione stipulata tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e ENI S.p.A. e ENI *Foundation* per il versamento al fondo della donazione a titolo spontaneo e solidale di euro 200 milioni, di cui euro 100 milioni da versare entro il 31 dicembre 2008 e euro 100 milioni entro il 30 giugno 2009;

- sempre il 23 dicembre 2008 è stata approvata la convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e ENEL S.p.A. e ENEL CUORE ONLUS per il versamento al fondo della donazione a titolo spontaneo e solidale di euro 50 milioni, di cui euro 25 milioni entro il 31 dicembre 2008 e euro 25 milioni entro il 30 giugno 2009.

Infine è stata versata sul fondo "carta acquisti", con decreto del MEF di concerto con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, in data 18 febbraio 2009, la somma di euro 485.572.317,00, derivante dal recupero degli aiuti di Stato che si riferiscono agli incentivi fiscali che l'Italia aveva disposto a favore di taluni istituti di credito oggetto di riorganizzazione societaria.

Alla fine del mese di maggio 2009, le risorse affluite per stanziamenti di legge al fondo dalla sua istituzione ammontano a 655, 572 milioni di euro. A queste risorse vanno aggiunte le donazioni finora effettuate (in base alle convenzioni citate) da ENEL per 25 milioni e da ENI per 100 milioni.

Quanto all'erogazione, vi è una continua modificazione, da parte dell'INPS sul livello degli impegni, sulla base delle nuove domande e degli accrediti bimestrali sulle carte già attive.

Va precisato che, in realtà, quanto impegnato non costituisce spesa effettiva, in quanto gli accrediti restano nella disponibilità dei cittadini per un semestre e qualora non utilizzati rientrano nella disponibilità del fondo.

Pertanto, finora, gli importi accreditati assommano a meno di 190 milioni di euro. A queste uscite, nel senso sopra specificato, vanno sommate le spese di gestione e comunicazione del programma, per un ammontare pari, come si è detto a circa 1,4 milioni di euro.

Nessuna risorsa del fondo risulta destinata ad altra attività.

Tenuto conto di quanto rappresentato e dei dati resi disponibili dall'Amministrazione, nonché della dinamica, ancora percepibile, del numero dei fruitori, sarà importante seguire l'evoluzione dell'intervento per determinarne l'efficacia, sia in relazione al numero degli effettivi destinatari, sia per quanto attiene all'utilizzazione della carta acquisti e del suo impatto in termini di recupero di una soglia minima di autosufficienza che costituisce la fondamentale finalità dello strumento.

Il fondo per le non autosufficienze

Il cambio di Legislatura ha reso necessario sottoporre nuovamente ai Ministri competenti il decreto di riparto, firmato il 6 agosto e registrato dalla Corte dei conti il 16 settembre. Questo ha permesso di liquidare i 300 milioni previsti per il 2008 entro la fine dello stesso mese. Inoltre, in sede di conferenza unificata si è concordato che il decreto riguardasse anche i criteri di riparto per il 2009, la qual cosa rende possibile quest'anno provvedere direttamente alla liquidazione delle somme dovute al ricevimento da parte dei beneficiari (Regioni e Province autonome) della rendicontazione delle precedenti annualità.

Contestualmente si è avviato lo studio di fattibilità di un sistema informativo sui servizi sociali per la non autosufficienza, finanziato a valere sullo stesso fondo. Il progetto coinvolge direttamente INPS e Regioni e il Ministero, tanto nella componente sanitaria che in quella sociale.

Il fondo infanzia e adolescenza

Fino al 2007 il fondo per l'infanzia e l'adolescenza (del quale compete alla Direzione generale Fondo, la gestione contabile, essendo gli interventi seguiti dalla Direzione generale Inclusione) è stato ripartito ai Comuni previsti dalla norma come destinatari con lo stesso decreto di riparto del fondo nazionale per le politiche sociali. Conseguentemente, i fondi arrivavano ad autunno inoltrato, generando sostanziali problemi amministrativi e contabili, che si traducevano in una minore efficacia degli interventi, peggiorando la qualità complessiva della spesa pubblica.

La Finanziaria 2008 (legge n. 244/2007, articolo 2, comma 470) ha definitivamente "autonomizzato" il fondo, che viene adesso ripartito con un separato decreto. Questo ha reso possibile arrivare all'intesa in conferenza unificata già il 20 marzo 2008, e alla firma del decreto da parte dei Ministri competenti il 29 aprile 2008. Il cambio di Legislatura ed alcuni successivi problemi contabili hanno successivamente determinato ritardi, comunque risolti con la messa a disposizione dei fondi a inizio agosto, con 2,5 mesi di anticipo rispetto al 2007.

Va aggiunto che il fondo infanzia e adolescenza presenta tradizionalmente aspetti di forte criticità legati alle dotazioni di cassa, tradizionalmente insufficienti ai fini del rinnovo delle aperture di credito ai funzionari delegati delle città beneficiarie, che si esauriscono alla fine di ogni anno (50-80 milioni annui). Per ovviare al problema, che mette in luce alcune inefficienze, nel caso specifico, delle gestioni basate sul meccanismo delle aperture di credito ad un funzionario delegato, la Direzione generale fondo sta guidando al graduale passaggio a modalità di amministrazione del fondo in termini di trasferimento dei fondi sui bilanci comunali mediante ordini di pagamento, assicurandosi tuttavia che tale diversa modalità di trasferimento non infici l'efficacia della spesa, in relazione alle modalità di gestione dei fondi propria di ciascuna città destinataria.

Anche in merito al fondo per l'infanzia e l'adolescenza, è stato deciso nel corso del 2008, di rafforzare e razionalizzare le attività di monitoraggio, procedendo ad una prima rendicontazione contabile a inizio dell'anno successivo (ex art. 158 del Testo Unico degli Enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267)), seguita da una rendicontazione più dettagliata dei singoli interventi finanziati e completata dall'invio di personale nei Comuni per la valutazione di alcuni progetti specifici. Tali attività sono svolte in coordinamento con la Direzione generale inclusione.

PAGINA BIANCA

Famiglia, giovani e sport

1. Famiglia: *1.1. Quadro generale e assetto organizzativo*; *1.2. Assetti finanziari e attività connesse; 1.3. Altre attività*: 1.3.1. Bonus famiglia; *1.4. Considerazioni conclusive.*
2. Giovani: *2.1. Quadro generale ed assetto organizzativo; 2.2. Sintesi dell'attività espletata; 2.3. Considerazioni conclusive.*
3. Sport: *3.1. Quadro generale ed assetto organizzativo; 3.2. Iniziative normative, amministrative e culturali relative allo sport; 3.3. Attività ed indirizzi operativi in materia di prevenzione doping e violenza nello sport; 3.4. Fondo per lo Sport di cittadinanza; 3.5. Osservatorio nazionale per l'impiantistica sportiva; 3.6. Fondi ARCUS; 3.7. Fondo eventi sportivi di rilevanza internazionale; 3.8. Vigilanza sul Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI); 3.9. Vigilanza ed indirizzo sull'Istituto del Credito Sportivo e contributi assegnati; 3.10. Comitato Italiano Paralimpico (CIP); 3.11. Ammortamento mutui; 3.12. Rapporti con organismi sportivi ed altri soggetti operanti nello sport; 3.13. Rapporti internazionali; 3.14. Considerazioni di sintesi.*

1. Famiglia

1.1. Quadro generale e assetto organizzativo

La "Famiglia", tutelata dalla Carta costituzionale, è stata evidenziata quale valore sociale, al centro anche delle politiche dell'Unione Europea, volte al miglioramento della crescita e della coesione sociale.

Il legislatore ha conferito rilievo funzionale al programma di "sostegno alla famiglia" ed ha attribuito le relative responsabilità, e le connesse risorse, in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri[1], che le esercita direttamente o con delega, nell'esercizio delle attribuzioni di indirizzo e coordinamento. Si sottolineano, tuttavia, le indubbie connessioni con le politiche sociali.

[1] Missione 24: *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*, programma 7: *Sostegno alla famiglia.*

L'impegno politico e l'impulso legislativo trasfuso negli orientamenti e negli obiettivi dell'azione di governo, appare rivolto, già da tempo, a favorire e sostenere la piena affermazione dei valori e delle risorse della famiglia.

La Conferenza nazionale della famiglia, tenutasi nel maggio del 2007, ha sottolineato ancor più che la famiglia è e deve essere considerata una "risorsa" per l'Italia.

Anche il Consiglio Europeo, di fine maggio 2007, ha deliberato la creazione di una Alleanza per la Famiglia.

In questa prospettiva, il Documento di Programmazione Economico Finanziaria 2008-2013 volge a superare in primis la logica assistenzialista. Nel documento programmatorio si ritiene necessario che, con le politiche per la famiglia ed in generale con nuove politiche sociali, si possano riconoscere e coniugare i diritti ed i bisogni della famiglia con quelli dei singoli.

Obiettivi specifici sono la promozione della "cittadinanza" sociale della famiglia, attraverso la definizione del piano nazionale della famiglia, con il coinvolgimento delle autonomie territoriali, delle forze sociali, delle associazioni e del volontariato.

Le priorità indicate attengono alla rimozione degli ostacoli alla formazione di una famiglia, quali la precarietà del lavoro e le difficoltà abitative, allo sviluppo di una politica di sostegno alle famiglie con figli e le cui madri svolgano attività lavorativa, ed infine all'adeguamento della rete di servizi all'infanzia ed alla famiglia anche a favore degli anziani non autosufficienti.

In campo economico, il Dpef individua tre linee di azione, già avviate nella legge finanziaria per il 2007, ed in particolare il sostegno dei redditi dei meno abbienti, l'agevolazione all'accesso ai servizi per le famiglie numerose anche attraverso la revisione dell'ISEE (Indicatore di Situazione Economica Equivalente), la conciliazione delle responsabilità familiari con il lavoro, sia sul versante dei congedi parentali, sia attraverso la costituzione di nuovi asili nido ed infine, nell'ambito delle compatibilità finanziarie, la previsione ed attuazione della riduzione dell'onere fiscale sulla prima casa.

L'obiettivo, per la prima linea di intervento, è pervenire ad un unico istituto di sostegno del reddito per le famiglie con figli minori. Per l'ambito dei servizi alle famiglie, inoltre, lo scopo è la realizzazione di nuovi servizi socio educativi, per l'infanzia, per allinearsi all'obiettivo di Lisbona[2] entro il 2010, in particolare in ordine all'indice di soddisfazione della domanda di asili nido, con una copertura del territorio almeno del 33 per cento.

Infine, il documento di programmazione pone, quale percorso basilare per la tutela dell'infanzia, l'aggiornamento della normativa riguardante gli organismi dedicati, quali l'Osservatorio nazionale della famiglia, l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, e la Commissione per le adozioni internazionali, valorizzando il ruolo propulsivo di quest'ultima. La rivisitazione di questi organismi è ritenuta necessaria per dare effettività ed operatività agli stessi.

Non da ultimo, ulteriore finalità riguarda la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari, e la tematica dei consultori, quali centri di riferimento per le famiglie nell'ottica dell'integrazione socio-sanitaria.

La modifica della compagine governativa, se da un lato non ha inciso sulle linee già intraprese di riparto delle risorse, ha però innovato in parte il sistema organizzativo. Difatti a

---

[2] Tale obiettivo è stato recepito nel documento nazionale predisposto dal Comitato tecnico permanente del CIACE, con il coordinamento del Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri denominato "Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione programma nazionale di riforma 2008–2010.

decorrere dal 12 maggio 2008 è stato delegato alle politiche della famiglia un Sottosegretario: la delega si estrinseca nell'esercizio delle funzioni di indirizzo, di raccordo e di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica, nonché in ogni altra funzione attribuita al Presidente del Consiglio, in materia di politiche per la famiglia. La delega appare parzialmente più ampia per l'ambito delle materie - a titolo esemplificativo comprende anche la prevenzione delle dipendenze - ma le funzioni di coordinamento sono state sostituite da funzioni di "raccordo".

In precedenza, difatti la responsabilità politica di settore era devoluta ad un Ministro senza portafoglio, al quale spettavano anche funzioni di coordinamento, che si era avvalso di una struttura di missione all'uopo istituita.

L'attuale delega, fra i più rilevanti ambiti, attiene alla promozione e raccordo delle politiche governative, che nella sostanza possono concretizzarsi in forme di gestione diretta, volte a garantire la tutela dei diritti della famiglia e ad assicurare l'attuazione delle politiche in favore della famiglia in ogni ambito; riguarda l'adozione di iniziative necessarie per la programmazione, l'indirizzo, il raccordo ed il monitoraggio delle misure di sostegno alla famiglia; concerne la promozione delle azioni governative in materia di regime giuridico delle relazioni familiari e della comunicazione istituzionale in materia. La funzione di coordinamento, che resta intestata al Presidente del Consiglio, è perciò sostituita da compiti di raccordo sistemico.

Inoltre, la delega contempla le azioni governative dirette a superare la crisi demografica e a realizzare gli interventi per il sostegno della maternità e della paternità, nonché a favorire le misure di sostegno alla famiglia, alla genitorialità e alla natalità, anche con riferimento a quanto stabilito dall'art. 1, commi 1250, 1254 e 1259, della legge 27 dicembre 2006, n. 296; ed anche attiene agli ambiti della conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura della famiglia, d'intesa con il Ministro per le pari opportunità; ed ancora la delega stessa è riferita all'area tematica dei consultori familiari.

Infine, la delega fa riferimento alla materia delle adozioni dei minori italiani e stranieri, alla responsabilità delle attività del Governo nell'ambito dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia previsto dall'art. 1, comma 1250, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e nell'ambito dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ed infine del Centro nazionale di documentazione e analisi dell'infanzia e dell'adolescenza, di cui agli articoli 1 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103.

Non da ultimo, la delega prevede le funzioni relative alla promozione ed all'indirizzo delle politiche per prevenire, monitorare e contrastare il diffondersi delle tossicodipendenze e delle alcool-dipendenze correlate, di cui al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni.

Si osserva, con notazione critica, che non è stata emanata una direttiva per l'azione amministrativa in materia, ma l'Amministrazione riferisce che sono stati definiti gli obiettivi strategici ed operativi con specifici atti di indirizzo, quali il decreto di riparto del Fondo per le politiche della famiglia, l'Intesa conseguita in sede di Conferenza unificata nel mese di febbraio 2008 ed infine gli atti esecutivi del Quadro strategico nazionale 2007/2013.

Con dPCM del 20 giugno 2008 è stata nuovamente istituita una struttura di missione, analoga a quella già operante in precedenza. La struttura di missione trova fondamento normativo nell'art. 7, comma 4 del d.lgs. n. 303/1999, che dispone sulla possibilità di istituire tali strutture con dPCM, per lo svolgimento di particolari compiti, per il raggiungimento di

risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi. La temporaneità della durata appare quindi requisito indispensabile, che si ravvisa in effetti nel decreto istitutivo e nella successiva proroga. Ciononostante, appare indubbio che l'ulteriore requisito della specialità delle funzioni, come delineata dall'art. 7 menzionato, non è rinvenibile nella istituzione della struttura di missione *de qua*.

Nel corso del 2008 si è riscontrata riduzione del 18 per cento del personale delle aree nella struttura di missione.[3]

Nel corso del 2008 sono stati attribuiti numerosi incarichi ad esperti e consulenti. Gli incarichi attribuiti dal Ministro senza portafoglio sono stati 11, con un totale di compensi pari ad euro 58.145,78; il Sottosegretario ha conferito a sua volta n. 2 incarichi per un ammontare di euro 12.099,99.

Tutti gli incarichi fra l'altro hanno previsto il termine finale al 31 dicembre 2008 e la Struttura ha verificato che le attività di studio e consulenza affidate si siano svolte regolarmente con un riscontro finale positivo[4].

1.2. Assetti finanziari e attività connesse

In ordine al profilo finanziario, sono intestati alla struttura di missione, e al connesso centro di responsabilità, risorse specifiche, di seguito indicate, che riguardano gli stanziamenti definiti già dalla legge finanziaria per il 2007 ed integrati dalla finanziaria per il 2008.

Ed in particolare:

- Fondo per le politiche della famiglia;
- -Fondo per il piano dei servizi socio educativi;
- -Fondo per promuovere ed incentivare forme di articolazione della prestazione lavorativa volte a conciliare tempo di vita e di lavoro;
- -Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali;
- -Spese per l'esecuzione della convenzione stipulata all'Aja il 29maggio 1993 per la tutela dei minori e la cooperazione internazionale in tema di adozione di minori stranieri e per il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali;
- -Somme da destinare all'assistenza tecnica per i servizi di cura alla persona.

Di seguito si analizzato nel dettaglio le Aree di intervento.

A) Fondo per le politiche della famiglia.

La legge finanziaria per il 2007 (art. 1 comma 1250 legge n. 296/2006) aveva individuato lo stanziamento per il Fondo per le politiche della famiglia, incrementando l'assegnazione effettuata dalla legge istitutiva del fondo stesso - legge n. 248/2006 art. 19 - per un totale di euro

---

[3] La struttura, al 1° gennaio 2008, non ancora suddivisa in Uffici e Servizi, era dotata di un contingente di personale così articolato: n. 3 dirigenti di livello dirigenziale generale, n. 1 dirigente di livello dirigenziale non generale, n. 16 funzionari appartenenti alla III area, n. 17 impiegati appartenenti alla II aerea. Alla chiusura dell'esercizio finanziario, la struttura era dotata di un contingente di personale ed in particolare un Capo Dipartimento e due dirigenti di livello dirigenziale generale, preposti a due Uffici, un dirigente di livello dirigenziale non generale, presso l'Ufficio I, n. 14 funzionari appartenenti alla III area, n. 13 impiegati appartenenti alla II aerea.

[4] In riferimento agli incarichi di studio affidati, in materia di pedofilia e la pornografia, di importo elevato per un totale di euro 60.000, con il cambio di Governo gli stessi hanno proseguito sotto la responsabilità del Dipartimento per le pari opportunità al quale sono transitate le competenze inerenti le materie indicate.

220 milioni per il 2007 e successivamente, per il biennio, di euro 190 milioni per ciascun esercizio finanziario[5].

Si riporta di seguito uno schema riepilogativo della gestione finanziaria del suddetto Fondo per il 2008 distinta in gestione di competenza e gestione residui, come desunta dal consuntivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Politiche per la famiglia - Fondo per le politiche per la famiglia (Cap. 858)

(valori assoluti)

Gestione competenza					
Prev. Iniz. Comp.	**Prev. Def. Comp.**	**Impegni**	**Pagato in conto competenza**	**Somme rimaste da pagare**	**Economie**
190.000.000,00	205.235.990,59	148.487.129,19	20.732.211,44	127.754.917,75	56.748.861,40
Gestione Residui					
Residui all'1/1/2008	**Pagamenti in conto residui**	**Somme rimaste da pagare**	**Totale**	**Economie**	
163.489.514,09	122.091.295,16	40.050.583,33	162.141.878,49	1.347.635,60	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rendiconto della PCM.

Risulta impegnato in termini di competenza circa il 72 per cento dello stanziamento definitivo del Fondo, e pagato in conto competenza circa il 14 per cento dell'impegno assunto. La gestione dei residui evidenzia inoltre una capacità di pagamento di oltre il 75 per cento.

Le economie, che si riscontrano nella gestione di competenza 2008, pari al 28 per cento dello stanziamento definitivo 2008 derivano in modo preponderante da stanziamenti dedicati dai due decreti di riparto e non impegnati come specificato in nota[6].

Il decreto di riparto del Fondo per il 2008 ripercorre il solco delle precedenti attività già finanziate, con la sola integrazione delle finalizzazioni di cui alla lettera c-*bis*), dell'articolo 1, comma 1251, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, introdotta dalla legge finanziaria per il 2008 (favorire la permanenza od il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti).

Il primo decreto è stato tempestivamente emanato, nel mese di gennaio (d.m. 22 gennaio 2008). Nel mese di aprile (d.m. 15 aprile 2008) sono state apportate alcune modifiche

[5] La Corte costituzionale con sentenze n.50 del 27 febbraio 2008 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1252 dell'art. 1 della legge n.296 del 2006, nella parte in cui non prevede ai fini del riparto del fondo l'intesa con la Conferenza unificata.

[6] - Circa 15 milioni di euro sono riconducibili agli stanziamenti emanati dalla precedente struttura di missione per l'attuazione dell'art. 9 della legge n. 53 del 2000, non impegnati per via del ritardo nel trasferimento e nella conseguente valutazione dei progetti pervenuti a fine 2006 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

- 3 milioni di euro sono riconducibili agli stanziamenti relativi al Premio amico della famiglia 2008, bandito a fine novembre 2008 ed ancora in svolgimento dato l'elevatissimo numero di progetti pervenuti;

- 1,6 milioni di euro sono riconducibili agli stanziamenti per il funzionamento dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia,la cui attività è stata sospesa con il mutamento della compagine governativa e 3 milioni di euro per la realizzazione del Piano nazionale per la famiglia, mai avviato;

- circa 17 milioni di euro sono riconducibili a disaccantonamenti di somme vincolate a metà 2008 dal Ministero dell'economia e delle finanze in adempimento ai tagli previsti dall'art. 1, comma 507 della legge finanziaria per il 2007, e poi tornate disponibili al 31 dicembre;

- 17 milioni di euro sono riconducibili a fondi non utilizzati nel corso del 2007, riportati al 2008, ma non impiegati neanche nel corso di tale anno.

quantitative, in conseguenza della necessità di riduzione degli accantonamenti da disporre sugli stati di previsione 2008 e quindi sugli stanziamenti[7].

La modifica definitiva, in particolare, destina le risorse all'Osservatorio nazionale sulla famiglia (euro 2,5 milioni); al sostegno dell'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia (euro 1,5 milioni); al sostegno delle adozioni internazionali ed al funzionamento della relativa Commissione (euro 25 milioni con maggiori risorse rispetto alla precedente indicazione di euro 14,5 milioni); per l'elaborazione del Piano nazionale per la famiglia, d'intesa con le altre Amministrazioni statali competenti e in sede di Conferenza unificata (euro 3 milioni, rispetto a euro 10 milioni); per lo sviluppo di iniziative che diffondano o valorizzino i progetti in materia di politiche familiari adottate da soggetti pubblici e privati (euro 3 milioni); per finanziare iniziative volte alla conciliazione del tempo di vita e di lavoro (euro 14,1 milioni rispetto a euro 20 milioni); per le iniziative dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e pornografia minorile (euro 2 milioni ora di competenza del Dipartimento per le pari opportunità); per interventi volti a favorire la permanenza od il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti (euro 25 milioni); ed infine euro 97 milioni, da impiegare per le finalità di cui agli interventi definiti con l'intesa in sede di Conferenza Unificata del 27 giugno 2007, ed in particolare consultori familiari, qualificazione del lavoro delle assistenti familiari, sperimentazione di iniziative di abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari o superiore a quattro.

Il Fondo per il 2009 è stato ripartito con decreto del 3 febbraio 2009.

In riferimento alle specifiche ripartizioni del Fondo per le politiche della famiglia ed all'utilizzo delle risorse si rappresenta quanto segue, distinguendo i singoli settori di intervento.

Osservatorio nazionale sulla famiglia.

Con dPCM del 30 ottobre 2007, n. 242 è stato istituito, presso il Dipartimento per le politiche della famiglia, l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, articolato su tre sedi – Roma, Bologna e Bari – e costituito dall'Assemblea, dal Comitato di coordinamento e dal Consiglio tecnico-scientifico.

Il 28 marzo 2008 si è insediata l'Assemblea, che ha approvato il Programma di attività 2008.

Il Comitato di coordinamento, riunitosi il 10 aprile 2008, ha deliberato in ordine alle specifiche attività da svolgere nelle sedi di Roma, Bologna e Bari ed ha quantificato le risorse finanziarie da destinare alle iniziative del 2008 (euro 400.000,00 Bologna, euro 400.000,00 Bari). A tal fine sono state stipulate specifiche convenzioni con il Comune di Bologna e con la Regione Puglia.

Contestualmente ha iniziato la propria attività il Consiglio tecnico-scientifico.

La sede di Bologna ha svolto talune attività di ricerca previste dalla Convenzione ed ha organizzato due eventi seminariali indirizzati all'approfondimento delle tematiche relative, rispettivamente, agli interventi a favore degli adolescenti immigrati e delle loro famiglie (Ancona, 27 e 28 novembre 2008) e alla conciliazione dei tempi di lavoro e di cura della famiglia (Bologna, 10 dicembre 2008).

---

7 A norma dell'art. 1, commi 482 e 507 della legge n. 296/2006 e della decisione del Dipartimento per le politiche della famiglia di operare la prevista riduzione di complessivi euro 16.868.812 sul capitolo 858.

A seguito della fine della legislatura e della costituzione del nuovo Governo, l'attività dell'Osservatorio è stata sospesa, ed è in corso di pubblicazione un nuovo regolamento che ne snellisce la struttura rendendola più funzionale.

Le risorse stanziate ammontano ad euro 2.500.000,00 ed è stato erogato circa il 39 per cento, pari ad euro 975.218,59.

Piano per la famiglia

In conseguenza della sospensione delle attività dell'Osservatorio nazionale per la famiglia, sono state interrotte anche le attività istruttorie alla predisposizione del Piano nazionale, che saranno riavviate non appena sarà insediato il nuovo organismo di prossima costituzione.

Conferenza Nazionale per la famiglia

Non sono state assegnate né utilizzate risorse per la conferenza che ha cadenza biennale, e si terrà presumibilmente nel 2010.

Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e Centro nazionale di documentazione

Il Dipartimento per le politiche della famiglia fornisce supporto amministrativo e tecnico-organizzativo all'Osservatorio ed al Centro di documentazione e analisi, unitamente al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, perciò gli oneri di funzionamento dei due organismi sono ripartiti tra le due Amministrazioni.

L'Osservatorio ed il Centro Nazionale, di cui l'Osservatorio si avvale, hanno svolto, nell'anno 2008, un'intensa attività diretta ad elaborare:

a) il rapporto del Governo italiano alle Nazioni Unite sull'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo (art. 1, commi 6 e 7, d.P.R. n. 103/2007), approvato nel mese di settembre 2008 e successivamente inviato alle Nazioni Unite, per il tramite del Comitato Interministeriale dei diritti umani del Ministero degli affari esteri, a gennaio del 2009.

Il rapporto aggiorna in ordine ai progressi compiuti dall'Italia nel processo d'attuazione della Convenzione e comprende inoltre una analisi, nella quale sono sottolineate le misure adottate e gli ambiti di sviluppo ed evoluzione dell'attività.

b) il Piano nazionale d'azione ed interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (art. 1, comma 2, d.P.R. n. 103/2007). Alcuni gruppi di lavoro tematici, nei primi mesi del 2008, hanno approfondito questioni di particolare interesse[8], attraverso un metodo di "costruzione partecipata", avvalendosi anche dell'audizione di esperti di settore, ed hanno portato a termine la prima parte dei propri lavori nel mese di aprile 2008 elaborando un documento programmatico che contiene obiettivi generali e specifici ed individua gli indirizzi progettuali per la realizzazione delle politiche a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza.

Poiché l'Osservatorio è presieduto dal Ministro o Sottosegretario per le politiche della famiglia, congiuntamente al Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali o del Sottosegretario da questi delegato, le attività hanno subito una fase di rallentamento nel secondo

[8] - il diritto alla partecipazione e il diritto ad un ambiente a misura di bambino; - il patto intergenerazionale; - il contrasto alla povertà; - verso una società multiculturale; - i minori rom, sinti e caminanti; - il sistema delle tutele e delle garanzie dei diritti; - la rete dei servizi integrati.

semestre a causa della fine della legislatura, ma vi è stato un sensibile avvio, all'inizio dell'anno in corso. Per il mese di giugno 2009 presumibilmente sarà concluso il lavoro di redazione dello schema di Piano d'azione da sottoporre al Governo.

Le risorse stanziate ammontano ad euro 1.500.000 e le risorse erogate ad euro 1.313.230,71.

Conciliazione tempi di lavoro e tempi di cura della famiglia, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 53/2000

Con l'art. 9 della legge n. 53/2000, il legislatore ha inteso supportare l'attuazione, da parte di aziende private e aziende sanitarie locali, di accordi contrattuali che introducano modalità organizzative e gestionali orientate alla conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare (es: forme di flessibilità oraria; formazione al rientro da congedi di lungo periodo; servizi di supporto), nonché a sostenere imprenditori, lavoratori autonomi e liberi professionisti a fronte di esigenze di sostituzione legate alla genitorialità.

Nel 2007, si è concluso l'*iter* di trasferimento di competenze dal Ministero del lavoro al Dipartimento per le politiche della famiglia, in attuazione di quanto disposto dal DL 18 maggio 2006, n. 181 e della successiva legge n. 296/2006 (finanziaria per il 2007); nel corso del 2008 è proseguita l'attività di semplificazione mirata ad agevolare la presentazione di progetti da parte degli potenziali beneficiari.

Al riguardo, è stato pubblicato[9] un avviso di finanziamento, corredato da linee guida esplicative, per la presentazione dei progetti mirati.

In un'ottica informativa e di supporto agli interessati è stato organizzato a Roma, il 10 marzo 2008, presso la Biblioteca centrale nazionale, un convegno dal titolo "L'evoluzione delle politiche di conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa: azioni e prospettive" in cui, tra l'altro, sono state compiutamente illustrate le opportunità offerte dall'articolo 9 della legge n. 53/2000, alla presenza soggetti rappresentativi degli *stakeholders*, siano essi istituzioni (Enti locali, rete delle Consigliere di Parità, etc.) o privati (parti sociali).

Si è provveduto all'individuazione di un referente per ogni area territoriale al fine di diffondere la cultura della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, di monitorare dal punto di vista qualitativo i progetti approvati e seguirne le fasi di gestione e rendicontazione. Di particolare interesse è la predisposizione di strumenti di accompagnamento alla progettazione, quali a titolo esemplificativo un manuale di buone prassi ed un " compendium" periodico dei progetti approvati.

Nell'arco del 2008 sono stati presentati 286 progetti, per un ammontare complessivo richiesto di euro 24.536.955,16, a fronte di uno stanziamento di euro 14.131.188, in base a quanto stabilito dal d.m. 15 aprile 2008.

In ordine all'attività di valutazione dei progetti, sono stati emanati i decreti 15 aprile 2008 e 10 luglio 2008, contenenti l'approvazione delle graduatorie relative agli elaborati presentati per le scadenze, rispettivamente, del 10 giugno e del 10 ottobre 2007.

Dal mese di giugno il Dipartimento si è impegnato a introdurre procedure di valutazione più celeri dei progetti ed a modificare la normativa di riferimento per risolvere le più frequenti criticità rilevate dai potenziali beneficiari della norma. Nel mese di ottobre, è stato costituito, con l'obiettivo di evidenziare una proposta normativa, un tavolo tecnico per il coordinamento

[9] Sul sito del Dipartimento e in G.U. n. 34 del 9 febbraio 2008.

delle iniziative da intraprendere in materia di conciliazione tra vita familiare e vita professionale. Contestualmente è stato avviato lo studio per la revisione della normativa secondaria di attuazione, in modo tale da garantire una immediata operatività della eventuale riforma.

Interventi sperimentali finalizzati all'abbattimento delle tariffe per le famiglie con quattro o più figli, alla riorganizzazione dei consultori familiari ed alla riqualificazione del lavoro delle assistenti familiari.

E' stata sottoscritta un'intesa in sede di Conferenza Unificata, nella seduta del 20 settembre 2007, nonché nella seduta del 14 febbraio 2008, rispettivamente per l'attuazione e la prosecuzione degli interventi sperimentali, previsti dal comma 1250 e dalle lettere b) e c) del comma 1251 dell'articolo unico della legge finanziaria 2007. Per il 2007 la ripartizione è stata stabilita con il decreto del 2 luglio 2007.

Nel 2008 il Dipartimento ha proseguito lo svolgimento delle attività connesse all'attuazione della suddetta intesa.

Il menzionato accordo prevede - ai fini dell'erogazione in favore delle Regioni e delle Province autonome delle risorse di parte statale riferite all'anno 2007, ammontanti, nel complesso, a 97 milioni di euro - la sottoscrizione di appositi accordi attuativi da stipulare tra le singole Regioni o Province autonome, una rappresentanza dei comuni, l'ANCI regionale e il Dipartimento per le politiche della famiglia. Per quanto attiene alla parte relativa ai consultori è prevista anche la sottoscrizione del Ministero della salute (attuale Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali). Con decreto 3 marzo 2008 è stata impegnata la somma complessiva della quota del fondo 2007, con il riparto fra le Regioni, come riportato nella tabella in calce.

Nell'anno 2008 sono stati siglati accordi con le regioni Molise, Umbria, Friuli, Piemonte, Lombardia, Puglia, Marche, Emilia Romagna (accordi stipulati nei mesi di gennaio-maggio del 2008), nonché con la regione Basilicata (nel settembre 2008), con la regione Abruzzo, Calabria e Valle D'Aosta (dicembre 2008).

Detti accordi si aggiungono a quelli già sottoscritti nell'anno 2007 con le regioni Liguria, Sardegna, Sicilia, Veneto, Toscana, Lazio e con la Provincia autonoma di Trento (accordi stipulati nei mesi di novembre e dicembre del 2007). Sarebbero assenti la Campania e la provincia di Bolzano.

Nel mese di settembre 2008 è stato istituito il gruppo paritetico, previsto nell'intesa del 20 settembre 2007, incaricato di svolgere l'attività di verifica propedeutica all'erogazione delle somme spettanti, nonché di misurare la qualità degli esiti dei percorsi formativi, anche al fine di valutare l'opportunità di erogare finanziamenti negli anni successivi al primo. Il gruppo ha avviato i propri lavori e, sulla base delle relazioni presentate dalle Regioni e delle Province autonome, ha positivamente verificato, nei mesi di novembre-dicembre 2008, quindici Regioni o Province autonome (Molise, Umbria, Friuli, Piemonte, Lombardia, Puglia, Marche, Emilia Romagna; Liguria, Sardegna, Sicilia, Veneto, Toscana, Lazio e Provincia autonoma di Trento) che hanno stipulato gli accordi 2007.

Ha, inoltre, stabilito che le Regioni Basilicata, Abruzzo, Calabria e Valle D'Aosta (che hanno stipulato gli accordi 2007 nei mesi di settembre-dicembre 2008) presenteranno la prima relazione sull'andamento della sperimentazione, alla data del 30 giugno 2009.

Legge finanziaria 2007 art. 1, comma 1250 e dalle lettere b) e c) del comma 1251

REGIONI	% fondo sociale	Quota fondo famiglia 2007	Trasferimenti erogati alle Regioni
PIEMONTE	7,18	6.965.726	6.965.726
VALLE D'AOSTA	0,29	279.955	
LOMBARDIA	14,15	13.725.220	13.725.220
BOLZANO	0,82	798.935	--
TRENTO	0,84	818.853	818.853
VENETO	7,28	7.058.537	7.058.537
FRIULI	2,19	2.127.647	2.127.647
LIGURIA	3,02	2.928.618	2.928.618
EMILIA ROMAGNA	7,05	6.842.186	6.842.186
TOSCANA	6,55	6.357.958	6.357.958
UMBRIA	1,64	1.592.459	1.592.459
MARCHE	2,68	2.595.156	2.595.156
LAZIO	8,6	8.342.411	8.342.411
ABRUZZO	2,45	2.377.636	
MOLISE	0,8	773.735	773.735
CAMPANIA	9,98	9.683.426	--
PUGLIA	6,98	6.767.605	6.767.605
BASILICATA	1,23	1.193.525	
CALABRIA	4,11	3.988.943	
SICILIA	9,19	8.909.875	8.909.875
SARDEGNA	2,96	2.871.594	2.871.594
TOTALE	**100**	**97.000.000**	**78.677.580**

Interventi per favorire la permanenza od il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti previsti dalla lettera c-*bis*) del comma 1251 dell'articolo unico della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

L'intesa citata del 14 febbraio 2008 ha previsto, fra l'altro, all'articolo 3, la destinazione di una quota del Fondo per le politiche della famiglia (pari a 25 milioni di euro) ad un programma sperimentale di interventi, da attuare a cura delle Regioni o delle Province autonome, al quale concorrono i sistemi regionali integrati di servizi alla persona, per favorire la permanenza od il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti, in alternativa al ricovero in strutture residenziali socio-sanitarie. I programmi sperimentali d'intervento devono indicare misure finalizzate al concorso alle spese sostenute dalle famiglie per la retribuzione di un assistente familiare, preposto alla cura di soggetti conviventi non autosufficienti, tenendo in considerazione la distribuzione della popolazione con più di 75 anni, le condizioni socio-economiche dei nuclei familiari e la disponibilità delle famiglie ad accogliere quei membri attualmente ospitati in strutture residenziali socio-sanitarie. E' previsto che le azioni siano svolte in coordinamento con gli interventi individuati nell'intesa del 20 settembre 2007 per le assistenti familiari. Anche l'attuazione di questa intesa passa attraverso la sottoscrizione di appositi accordi tra il Dipartimento, ciascuna Regione o Provincia autonoma, l'ANCI regionale e una rappresentanza dei comuni presenti nella Regione o nella

Provincia autonoma stessa. Negli accordi sono individuate le iniziative da realizzare nel territorio di riferimento, sulla base dei medesimi criteri previsti nell'intesa del 20 settembre 2007.

B) Il Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi

E' stato sancito con la ricordata intesa in Conferenza Unificata, in data 14 febbraio 2008, che ha definito, sulla base dei principi fondamentali contenuti nella legislazione statale, i livelli essenziali delle prestazioni e i criteri e le modalità in base alle quali le Regioni attuano il Piano straordinario di intervento *de quo*, al quale concorrono gli asili nido, i servizi integrativi, diversificati per modalità strutturali, di accesso, di frequenza e di funzionamento, e i servizi innovativi nei luoghi di lavoro, presso le famiglie e presso i caseggiati, al fine di favorire il conseguimento entro il 2010, dell'obiettivo comune della copertura territoriale del 33 per cento fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000. L'intesa ha definito altresì il riparto dei fondi (afferenti al capitolo 859), all'uopo destinati già nel 2007 dall'art. 1 comma 1259 della legge finanziaria, ed incrementati dall'art. 2 comma 457 della Finanziaria per il 2008. La previsione globale del finanziamento per il triennio quindi ammonta ad euro 446 milioni. A questo stanziamento si aggiungono euro 281 milioni di cofinanziamento locale. In sede di Conferenza Unificata, le autonomie territoriali hanno confermato un cofinanziamento non inferiore al 30 per cento, e hanno ritenuto indispensabile un monitoraggio, effettuato sulla base del principio di leale collaborazione, ai fini della valutazione del livello di attuazione del piano e della effettiva realizzazione di nuovi accessi ai servizi socio-educativi. L'intesa su richiamata, come rammentato, ha inoltre stabilito la prosecuzione degli interventi per la riorganizzazione dei consultori, per le iniziative tese a diminuire drasticamente i costi che sostengono le famiglie con quattro o più figli e per la qualificazione delle assistenti familiari.

Il decreto di riparto del marzo 2008, a firma del responsabile della struttura di missione, ha osservato i criteri assunti nella citata conferenza unificata -peraltro i medesimi criteri convenuti nell'Intesa siglata nel 2007(settembre 2007) - per garantire continuità di azione ed ha previsto anche risorse integrative, che si sono rese disponibili e sono state individuate con dPCM del 18 febbraio 2008, che ha incrementato lo stanziamento annuale di euro 100 milioni, disposto sul summenzionato capitolo 859, di euro 66,462 milioni (dei quali euro 10 milioni destinati alla sperimentazione anche per l'anno scolastico 2008-2009 delle Sezioni primavera, per bambini fra i 2 e i 3 anni, al fine di proseguire l'integrazione degli asili nido con il sistema scolastico e consolidare l'offerta educativa venendo incontro alle esigenze delle famiglie).

Nel mese di marzo 2008, è stato impegnato l'intero importo stanziato.

Successivamente, la nuova struttura di missione ha proceduto al trasferimento alle Regioni e Province autonome, che avevano già adottato i piani regionali, delle somme impegnate relative alla prima annualità - 2007. Al 31 dicembre 2008 risultano erogate tutte le risorse 2007 alle Regioni, che avevano trasmesso la necessaria documentazione, ad esclusione della Campania, che ha trasmesso la deliberazione della Giunta regionale di adozione del Piano solo nel 2009. A decorrere dal mese di settembre 2008, il Dipartimento ha erogato una prima quota della seconda annualità - 2008 - alle Regioni e Province autonome, sulla base degli esiti di uno specifico monitoraggio. Il monitoraggio si è espletato su documenti amministrativo contabili e contestualmente su specifiche relazioni illustrative dell'effettività di realizzazione del Piano, richieste alle Regioni nel mese di agosto 2008.

Le due tavole successive, elaborate dal Dipartimento, mostrano gli stanziamenti totali del triennio ed il conseguente riparto fra le Regioni e le Province autonome secondo le Intese del 2007 e del 2008. Come risulta evidente, con la più volte citata Intesa del 14 febbraio 2008 lo

stanziamento è più ingente (in particolare sono aggiunti allo stanziamento della LF 2007 euro 25 milioni da decreto del 21 dicembre 2007, a valere sul Fondo per le politiche della famiglia per una sua diversa articolazione; euro 25 milioni ai sensi del DL n. 159/2007 convertito in legge 29 novembre 2007 n. 222 in tabella c della legge finanziaria ed euro 56.462 milioni aggiunti dalla Finanziaria 2008.) le risorse erogate riguardano integralmente la prima annualità, mentre parziale è il trasferimento della seconda annualità (poco più del 50 per cento).

Piano straordinario per lo sviluppo del sistema dai servizi socio-educativi per la prima infanzia
Ripartizione delle risorse statali e regionali, secondo le intese 2007-2008

	Intesa 26/09/2007		Intesa 14/02/2009					Totale		
	Risosorse statali	**Cofinanziamento**	**Risorse statali**				**Cofinanziamento**	**Risorse statali**	**Cofinanziamento**	**TOTALE**
	340 mln provenienti da Finanziaria 2007		25 mln provenienti dal Fondo famiglia 2007	25 mln provenienti da decreto legge 2007	56,462 mln provenienti da Finanziaria 2008 (dedotti 10 mln per sezioni primavera)	**TOTALE**	30%			
Piemonte	17.512.157	5.253.647	1.287.659	1.287.659	2.908.151	5.483.469	1.645.041	22.995.625	6.898.688	29.894.313
Valle d'Aosta	814.020	244.206	59.854	59.854	135.180	254.888	76.467	1.068.908	320.673	1.389.581
Lombaridia	42.536.392	12.760.918	3.127.676	3.127.676	7.063.793	13.319.145	3.995.744	55.855.537	16.756.661	72.612.198
prov. Bolzano	2.249.055	674.717	165.372	165.372	373.489	704.233	211.270	2.953.288	885.988	3.839.276
prov. Trento	2.280.456	684.137	167.681	167.681	378.703	714.065	214.219	2.994.521	898.356	3.892.877
Veneto	22.437.765	6.731.330	1.649.836	1.649.836	3.726.121	7.025.793	2.107.738	29.463.558	8.839.067	38.302.625
Friuli	5.639.151	1.691.745	414.643	414.643	936.464	1.765.750	529.725	7.404.902	2.221.471	9.626.373
Liguria	5.975.673	1.792.702	439.386	439.386	992.348	1.871.120	561.337	7.846.797	2.354.039	10.200.836
Emilia Romagna	20.403.597	6.121.079	1.500.265	1.500.265	3.388.317	6.388.847	1.916.654	26.792.444	8.037.733	34.830.177
Toscana	16.720.484	5.016.145	1.229.447	1.229.447	2.776.682	5.235.576	1.570.673	21.956.060	6.586.818	28.542.878
Umbria	3.653.156	1.095.947	268.614	268.614	606.660	1.143.888	343.167	4.797.045	1.439.114	6.236.159
Marche	7.024.197	2.107.259	516.485	516.485	1.166.471	2.199.441	659.832	9.223.638	2.767.091	11.990.729
Lazio	29.450.405	8.835.121	2.165.471	2.165.471	4.890.673	9.221.615	2.766.484	38.672.019	11.601.606	50.273.625
Abruzzo	7.670.793	7.800.480	564.029	564.029	1.273.848	2.401.906		10.072.699	7.800.480	17.873.179
Molise	2.296.807	3.028.860	168.883	168.883	381.419	719.185		3.015.991	3.028.860	6.044.851
Campania	58.141.640	88.848.180	4.275.121	4.275.121	9.655.274	18.205.516		76.347.156	88.848.180	165.195.336
Puglia	30.395.536	37.677.960	2.234.966	2.234.966	5.047.626	9.517.558		39.913.093	37.677.960	77.591.053
Basilicata	4.081.345	4.915.800	300.099	300.099	677.767	1.277.965		5.359.310	4.915.800	10.275.110
Calabria	16.917.157	24.812.820	1.243.909	1.243.909	2.809.343	5.297.161		22.214.316	24.812.820	47.027.136
Sicilia	36.081.165	40.876.740	2.653.027	2.653.027	5.991.808	11.297.862		47.379.026	40.876.740	88.255.766
Sardegna	7.719.049	3.590.100	567.577	567.577	1.281.862	2.417.016		10.136.065	3.590.100	13.726.165
Totale	340.000.000	264.559.893	25.000.000	25.000.000	56.461.999	106.461.999	16.598.351	446.461.998	281.158.245	727.620.243

Fonte: Dati del Dipartimento.

Piano straordinario per lo sviluppo del sistema dai servizi socio-educativi per la prima infanzia
Risorse statali stanziate ed erogate al 4 marzo 2009

	RISORSE STATALI STANZIATE				RISORSE STATALI STANZIATE	
	2007 prima annualità	2008 seconda annualità	2009 terza annualità	TOTALE	2007 prima annualità (totale 140 mln)	2008 seconda annualità (totale 206 mld)
Piemonte	7.210.888	10.634.103	5.150.634	22.995.625	7.210.888	10.634.103
Valle d'Aosta	335.185	494.306	239.418	1.068.909	335.185	
Lombaridia	17.514.985	25.829.849	12.510.704	55.855.538	17.514.985	
prov. Bolzano	926.082	1.365.719	661.487	2.953.288	96.082	
prov. Trento	939.011	1.384.787	670.722	2.994.520	939.011	1.384.787
Veneto	9.239.080	13.625.135	6.599.343	29.463.558	9.239.080	13.625.135
Friuli	2.322.003	3.424.325	1.658.574	7.404.902	2.322.003	
Liguria	2.460.571	3.628.675	1.757.551	7.846.797	2.460.571	3.628.675
Emilia Romagna	8.401.481	12.389.904	6.001.058	26.792.443	8.401.481	12.389.904
Toscana	6.884.905	10.153.366	4.917.789	21.956.060	6.884.905	10.153.366
Umbria	1.504.241	2.218.347	1.074.458	4.797.046	1.504.241	2.218.347
Marche	2.892.316	4.265.382	2.065.940	9.223.638	2.892.316	
Lazio	12.126.637	17.883.496	8.661.884	38.672.017	12.126.637	
Abruzzo	3.158.562	4.658.021	2.256.116	10.072.699	3.158.562	
Molise	945.744	1.394.716	675.531	3.015.991	945.744	1.394.716
Campania	23.940.675	35.305.998	17.100.482	76.347.155	23.940.675	
Puglia	12.515.809	18.457.421	8.939.863	39.913.093	12.515.809	18.457.421
Basilicata	1.680.554	2.478.361	1.200.396	5.359.311	1.680.554	
Calabria	6.965.888	10.272.794	4.975.634	22.214.316	6.965.888	
Sicilia	14.856.950	21.909.969	10.612.107	47.379.026	14.856.950	21.909.969
Sardegna	3.178.432	4.687.325	2.270.309	10.136.066	3.178.432	4.687.325
Totale	139.999.999	206.461.999	100.000.000	446.461.998	139.169.999	100.483.748

Fonte: Dati del Dipartimento

C) Sostegno alle attività delle adozioni

La Commissione per le adozioni internazionali - Autorità Centrale Italiana per l'esecuzione della Convenzione de L'Aja, attualmente presieduta dal Sottosegretario, nel corso del 2008 ha svolto le competenti attività relative all'approvazione di nuovi criteri per l'autorizzazione delle attività degli enti e per la pubblicazione dell'Albo; inoltre ha intrattenuto relazioni internazionali (Mosca il 6 novembre 2008 l'Accordo bilaterale con la Federazione Russa); ed ancora ha svolto attività di formazione e scambi di esperienze all'estero; infine ha contribuito al sostegno alle famiglie con l'attività di erogazione del bonifico alle coppie e di rimborso di parte delle spese sostenute per l'adozione.

D) Servizi alla cura della persona

Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 identifica quattro tipologie di servizi essenziali, quali l'istruzione, i servizi di cura per l'infanzia e gli anziani, la gestione dei rifiuti urbani, il servizio idrico integrato, con un meccanismo premiale per incentivare le Regioni del Sud a raggiungere, entro il 2013, obiettivi quantificati e misurabili (*target*), uguali per tutte, stabiliti attraverso un processo decisionale condiviso ed approvato dal CIPE il 3 agosto 2007.

Il CIPE, con la delibera n. 82 del 2007, ha stanziato risorse pari a 3 miliardi di euro del FAS – Fondo per la aree sottoutilizzate da assegnare in premio alle Regioni del Mezzogiorno che conseguiranno gli obiettivi fissati.

In particolare, l'obiettivo relativo ai servizi di cura per l'infanzia e per gli anziani si misura su tre indicatori quantitativi, che riguardano la copertura dei servizi per l'infanzia (0-3 anni) e dei servizi di Assistenza Domiciliare Integrata (ADI). Le risorse premiali previste per questo obiettivo ammontano a 750 milioni di euro e saranno assegnate al raggiungimento dei *target* fissati al 2013. Previa verifica intermedia nel 2009 è prevista un'assegnazione di una quota[10].

Il progetto vede il forte coinvolgimento e la partecipazione delle otto regioni del mezzogiorno e del Dipartimento per le politiche della famiglia. In attuazione della citata delibera CIPE è stato predisposto, nel corso del 2008, un Progetto denominato "Azioni di sistema e assistenza tecnica per gli obiettivi di servizio 2007-2013", le cui linee operative di attività sono state assegnate dal CIPE a quattro amministrazioni centrali: al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per gli obiettivi relativi alla gestione dei rifiuti e del servizio idrico integrato e, congiuntamente, al Ministero della salute, al Ministero della solidarietà sociale ed al Dipartimento per le politiche della famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per l'obiettivo relativo ai servizi di cura alla persona (servizi per l'infanzia e assistenza domiciliare integrata). Lo stanziamento globale per la realizzazione del progetto è pari a 7 milioni, di cui 2 milioni assegnati al Dipartimento - a valere sul capitolo 880. Le Amministrazioni coinvolte si avvalgano della collaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'Infanzia e l'adolescenza. Ciò premesso, in data 22 dicembre 2008, sono state sottoscritte due convenzioni, per la realizzazione delle attività previste, tra l'Istituto degli Innocenti di Firenze e, rispettivamente, il Dipartimento per le politiche della famiglia ed il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di durata biennale e di importo pari a 490 mila euro ciascuno. Il protrarsi all'autunno 2008 dei tempi di istituzione del capitolo 880 "Somme da destinare ad assistenza tecnica per servizi di cura alla persona", in

[10] Peraltro, a seguito della legge n. 2/2009 è stata completamente rivisitata la quota degli interventi statali a valere sul FAS. Per ulteriori approfondimenti si rinvia al capitolo specifico di questo volume.

attuazione della delibera CIPE 3 agosto 2007, n. 82, che prevede un finanziamento di 1 milione di euro, ha comportato la possibilità di procedere al solo impegno di euro 970 mila.

1.3. Altre attività

Interventi normativi e gestionali

In riferimento agli interventi normativi, il Dipartimento ha partecipato ad incontri tecnici , in particolare nell'ambito della tutela delle famiglie numerose[11], a tavoli di concertazione, nell'ambito delle politiche abitative per il sostegno della formazione delle nuove famiglie[12], ed a lavori specifici nell'ambito delle politiche a sostegno dei redditi disponibili per le famiglie[13].

Il Dipartimento, inoltre, ha preso parte a riunioni e programmi di lavoro tecnici, nell'ambito del Piano d'azione sulle droghe[14]; nell'ambito del Programma "Guadagnare Salute" [15]; nel settore della promozione di un'offerta educativa e sperimentale per i bambini da due a tre anni (Sezioni Primavera)[16]; nel campo della promozione di misure sperimentali di supporto alla conciliazione di tempi di vita e di lavoro[17].

Premio amico della famiglia

Il premio è rivolto alle imprese e agli enti locali che hanno promosso soluzioni innovative e di qualità per le politiche familiari. L'edizione 2007 si è conclusa previa valutazione il 10 marzo 2008. Il lavoro istruttorio, che ha portato all'individuazione di sei vincitori e 65 "menzioni speciali", è stato complesso, con l'utilizzo di 14 diversi indicatori, raggruppati in 5 voci omogenee. Lo stanziamento per l'iniziativa è stato di 3 milioni di euro. Anche per l'edizione Premio Amico della famiglia 2008, avviata lo scorso autunno, è in corso l'attività di valutazione dei progetti presentati, che si prevede verrà conclusa nel corso del 2009.

Attività di comunicazione istituzionale

Le principali iniziative realizzate nell'ambito dell'Attività di comunicazione istituzionale si sono svolte nel campo dei servizi per la prima infanzia, delle politiche di conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa.

---

[11]Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro delle politiche per la famiglia concernente: "Modalità di attribuzione della detrazione di cui all'articolo 12, comma 1-*bis*, del Testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, eccedente l'imposta netta".

[12]Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative istituito presso il Ministero delle Infrastrutture. Al riguardo, è stato emanato il decreto interministeriale del 29 aprile 2008 recante "Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea".

[13]Tavoli istituiti con il Ministero del lavoro e delle Previdenza Sociale ai fini dell'emanazione, in qualità di amministrazione proponente congiunta, del decreto interministeriale che ha aumentato gli importi degli assegni per i nuclei familiari con almeno un componente inabile e per i nuclei orfanili (figli minori privi di genitori), nei limiti della maggiore spesa, stanziata nella finanziaria 2008, di 30 milioni di euro annui.

[14]Ratificato in sede di Conferenza Unificata il 24 gennaio 2008.

[15] Ha preso parte nel corso del 2008 alla "Piattaforma nazionale sull'alimentazione, l'attività fisica ed il tabagismo" istituita presso il Ministero della salute.

[16]Nel 2008 ai lavori del Gruppo paritetico nazionale previsto dal punto 9 lettera, a) dell'Accordo del 14 giugno 2007 tra il Governo, le Regioni, le Province autonome e i Comuni.

[17]Dal mese di ottobre 2008, un Tavolo tecnico interministeriale per la modifica dell'art. n. 9 della legge n. 53 del 2000.

Attività internazionale

Nel panorama internazionale, infine, il Dipartimento ha collaborato alla sottoscrizione di una Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale e preso parte a numerosi convegni e conferenze[18], su tematiche specifiche connesse alla famiglia ed all'infanzia.

1.3.1. Bonus famiglia

L'art. 1 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale, convertito, con modificazioni, nella legge n. 2/2009, ha introdotto un *bonus* straordinario, per il solo anno 2009, in favore delle famiglie a "basso reddito". L'Agenzia delle entrate, che cura il controllo delle autocertificazioni dei requisiti dei richiedenti e dei sostituti d'imposta, ha pubblicato la circolare n. 2/E del 3 febbraio 2009 in cui si forniscono chiarimenti sulle modalità applicative del *bonus* stesso, il cui ammontare può variare da 200 fino a 1.000 euro in considerazione sia del reddito sia dei componenti del nucleo familiare, e può essere richiesto dai cittadini (lavoratori e pensionati, incluse persone non autosufficienti) che facciano parte di una famiglia a "basso reddito"[19].

Nel complesso sono stati stanziati 2,4 miliardi di euro e la stima dei beneficiari è di circa 8 milioni di famiglie a "basso reddito", escludendo comunque i piccoli imprenditori ed i professionisti.

1.4. Considerazioni conclusive

In sintesi, l'anno 2008 si è caratterizzato per la tempestiva configurazione del riparto delle risorse, in particolare in ordine agli stanziamenti da destinare alle autonomie territoriali, sulla base delle intese raggiunte in sede di Conferenza unificata.

Di rilievo è il potenziamento del meccanismo convenzionale con le autonomie territoriali, e la responsabilizzazione di queste ultime nel momento attuativo degli interventi, anche attraverso il rafforzamento dell'attività di verifica e monitoraggio da parte del Dipartimento,

---

[18] Attività:
- giugno 2008: Gruppo alto livello demografia e seminario sulle politiche per le famiglie (Brux);
- settembre 2008: Conferenza a Stoccolma su "Building a Europe for and with children: towards a strategy for 2009-2011;
- ottobre 2008: "International Symposium on measures for society with decreasing birthrate" Tokyo; partecipazione alla manifestazione "information day on SSH Social platform on research for families and family policies" (Brux);
- novembre 2008: riunione Comitato di esperti politiche sociali per le famiglie e l'infanzia e 29° sessione del Comitato of liasion officers (Strasburgo); Gruppo Questioni Sociali (Brux); II European demografy forum (Brux);
- dicembre 2008: III European Forum on the rights of the child (Brux); Gruppo Permanente intergovernativo "L'Europe de l'Enfance" (Parigi).

[19] Nel dettaglio, le scadenze per richiedere le agevolazioni dipendono dall'anno d'imposta che viene preso come riferimento, per la verifica dei requisiti previsti dalla norma per il riconoscimento del bonus. A questo riguardo, ci sono due alternative:
1) se si sceglie come anno di riferimento il 2007 si deve presentare la richiesta al datore di lavoro o all'ente pensionistico entro il 28 febbraio 2009, utilizzando il modello "sostituto" predisposto per la richiesta del bonus al sostituto d'imposta o agli enti pensionistici. Nel caso in cui il beneficio non è erogato dai sostituti d'imposta, la domanda potrà essere invece inviata, in via telematica, all'Agenzia delle Entrate entro il 30 aprile 2009.
2) se si sceglie il 2008, si deve presentare la richiesta al datore di lavoro o all'ente pensionistico entro il 31 marzo 2009. In tutti casi in cui il beneficio non è erogato dai sostituti d'imposta, la richiesta può essere presentata, sempre in via telematica, all'Agenzia delle Entrate entro il 30 giugno 2009.

attività propedeutiche al trasferimento delle risorse, al fine di dare effettività ed efficacia all'utilizzo di risorse pubbliche.

Adeguata è anche la linea di continuità seguita nella programmazione e nelle azioni, con il contesto di riferimento già avviato nel precedente esercizio e nei primi mesi dell'anno.

E'necessario rilevare che, in generale, l'ammontare delle risorse disponibili, in via definitiva per il 2008, è stato pari a 431.897.898,51. A fronte di tali risorse, nel medesimo periodo sono stati assunti impegni per un totale di euro 323.155.116,18, ai quali hanno fatto seguito correlati mandati di pagamento per un totale di euro 111.459.035,39, corrispondente quindi solo ad un terzo degli impegni. Ciò è dovuto in parte anche ai sopravvenuti ritardi nell'operatività di alcuni organismi finanziati, in connessione con l'esigenza, sorta nel secondo semestre, di sostituire alcuni dei componenti di nomina politica.

Pertanto, in termini percentuali, nell'anno in considerazione è stato impegnato il 74,5 per cento degli stanziamenti complessivamente disponibili e successivamente è stato pagato il 34,5 per cento degli impegni assunti.

In particolare, tuttavia sono state portate a compimento tutte le fasi negoziali con le Regioni ed avviata la fase operativa: relativamente all'ingente ammontare di stanziamenti destinati al finanziamento delle due macro intese conseguité nel 2007 in Conferenza Unificata, i ritardi registrati nella fase dell'impegno sono prevalentemente riconducibili ai meccanismi che regolano l'erogazione dei fondi alla redazione e presentazione da parte delle Regioni dei Piani attuativi preliminari, mentre nella fase del trasferimento, il ritardo è connesso all'inevitabile posticipazione dell'avvio e della conclusione del monitoraggio.

L'efficacia delle politiche della famiglia potrà apprezzarsi e valutarsi solo a conclusione del monitoraggio e valutazione del primo ciclo delle azioni dei soggetti beneficiari e soprattutto delle autonomie territoriali, ed in questo contesto emerge il ruolo propulsivo del Dipartimento e l'attenzione crescente alla concreta realizzazione degli obiettivi.

2. Giovani

2.1. Quadro generale ed assetto organizzativo

Nel quadro della nuova articolazione del bilancio per missioni e programmi, la missione 30 è intitolata "Giovani e sport" ed è analiticamente distinta in due programmi, il primo "attività ricreative e sport" ed il secondo "incentivazione e sostegno alla gioventù".

Le politiche giovanili sono attratte fin dal 2006, ad opera della legge n. 233 del 17 luglio 2006, nell'ambito della PCM, ed all'attuazione delle stesse è stato delegato un Ministro senza portafoglio, anche con l'intento di affiancare un vertice politico agli altri Ministri per i giovani e lo sport presenti nella maggior parte dei paesi UE.

Il nuovo Governo, insediatosi dal maggio 2008, ha distinto e separato le competenze relative alle politiche per la gioventù da quelle riconducibili allo sport, già intestate al Dipartimento, istituendo due distinte strutture di missione.

Il Documento di programmazione economico finanziaria 2008-2011 persegue, sulla scia della rilevanza data nel documento programmatorio precedente, la finalità di "investire sulla parte giovane del Paese". I giovani - recita il Dpef - sono una preziosa risorsa che deve essere valorizzata nei suoi profili di creatività, merito, talento e forza giovanile. Le politiche pubbliche devono volgere a raggiungere competitività e dinamismo, soprattutto attraverso il riferimento a queste potenzialità.

Il Piano Nazionale Giovani, definito nel 2007, dopo una fase di ascolto delle Rappresentanze istituzionali e delle realtà associative giovanili, è stato predisposto con il dichiarato intento di promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale, e di sorreggere le giovani generazioni per l'effettivo conseguimento dei diritti, quali la casa, il lavoro, l'accesso al credito ed alla mobilità. A tali finalità sono destinate le risorse del Fondo nazionale per le politiche giovanili.

L'attuazione delle azioni si esplica attraverso rapporti di collaborazione istituzionale, nel rispetto e valorizzazione delle autonomie territoriali costituzionalmente riconosciute, mediante il ricorso all'accordo di programma con le regioni e attraverso intese con il sistema degli enti locali, al fine di implementare le politiche territoriali rivolte al mondo giovanile.

Gli obiettivi individuati nel Dpef 2008-2011, nel quadro delle compatibilità finanziarie, sono diretti a: agevolare l'accesso dei giovani al mondo del lavoro contrastando i processi di precarizzazione; sviluppare e valorizzare le competenze e la formazione; favorire l'accesso alla casa, soprattutto per i giovani lavoratori a basso reddito ed agli studenti fuori sede; promuovere la creatività e favorire consumi culturali "meritori"; sostenere ed ampliare la partecipazione alla vita pubblica e la rappresentanza; contrastare infine la disuguaglianza digitale.

Il dPCM del 13 giugno 2008, con il quale sono state delegate specifiche funzioni al Ministro per le politiche per i giovani, Ministro senza portafoglio, contempla funzioni e competenze di più ampio spettro, se rapportate alla precedente situazione istituzionale (delega– dPCM del 15 giugno 2006).

L'attuale delega attiene alla promozione e al coordinamento delle azioni di Governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche in favore dei giovani, anche mediante il coordinamento dei programmi finanziati dall'Unione Europea, e con azioni in materia di scambi internazionali giovanili.

Il Ministro della gioventù è delegato all'esercizio delle funzioni relative al Fondo di cui all'articolo 19, comma 2, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 4 agosto 2006, (Fondo per le politiche giovanili).

Inoltre, il Ministro, anche in ossequio delle disposizioni di cui al DL n. 85/2008, convertito in legge n. 121/2008 "Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di governo...", è delegato a promuovere e coordinare le funzioni in tema di contrasto e trattamento della devianza e del disagio giovanile in ogni ambito, ivi compresi quelli economico, fiscale, del lavoro, dello sviluppo umano e sociale, dell'educazione, dell'istruzione e della cultura; a esercitare le funzioni di cui all'articolo 46, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio1999, n. 300, in materia di coordinamento delle politiche per le giovani generazioni, nonché le funzioni di cui all'articolo 1, commi 72, 73 e 74, della legge n. 247 del 24 dicembre 2007, in tema di finanziamenti agevolati per sopperire alle esigenze derivanti dalla peculiare attività lavorativa svolta, ovvero per sviluppare attività innovative e imprenditoriali, funzioni già attribuite al Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Ed ancora, la delega riguarda le funzioni di cui all'articolo 1, comma 556, della legge n. 266 del 23 dicembre 2005, come da ultimo modificato dall'articolo 1, comma 1293, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006, in tema di sensibilizzazione e prevenzione dei giovani rispetto al fenomeno delle dipendenze, già del Ministro della solidarietà sociale.

Le funzioni di indirizzo e vigilanza sull'Agenzia nazionale italiana (per i giovani del programma comunitario "Gioventù in azione") di cui all'articolo 5 del decreto legge 27

dicembre 2006, n. 297, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 15 del 23 febbraio 2007, sono esercitate invece in via esclusiva dal Presidente del Consiglio dei Ministri[20].

In attuazione del DL n. 85/2008, convertito nella legge n. 121/2008, ai sensi dell'art. 7, commi 2 e 3 del d.lgs. n. 303/1999, con dPCM del 20 giugno è stata istituita una struttura di missione, al fine di garantire al Ministro della gioventù un adeguato supporto organizzativo, sino al 31 dicembre 2008 e comunque non oltre la data dell'istituzione della predetta struttura generale.

Recentemente, con dPCM 18/12/2008, il termine finale è stato prorogato al 31 dicembre 2009, in un'ottica di continuità dell'azione amministrativa.

La struttura di missione trova fondamento normativo nell'art. 7, comma 4 del d.lgs. n. 303/1999, che dispone sulla possibilità di istituire tali strutture con dPCM, per lo svolgimento di particolari compiti, per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi. La temporaneità della durata appare quindi requisito indispensabile, che si ravvisa in effetti nel decreto istitutivo e nella successiva proroga. Tuttavia, appare possibile ravvisare l'ulteriore requisito della specialità delle funzioni, come delineata dall'art. 7 menzionato, nella istituzione della struttura di missione *de qua.*

Il decreto organizzativo della struttura ha previsto un'articolazione in due uffici, ai quali sono preposti coordinatori con incarico dirigenziale generale - Gestione degli interventi finanziari per la gioventù e affari generali e politiche per la gioventù - e quattro servizi coordinati da dirigenti; il decreto istitutivo ha indicato un limite massimo di personale non dirigenziale in 60 unità.

In merito agli aspetti finanziari si rappresenta quanto segue.

La prima dotazione finanziaria è rinvenibile nel citato DL 4 luglio 2006, n. 223 convertito in legge, con modificazioni dalla legge n. 248 del 4 agosto 2006, che ha istituito il Fondo nazionale per le politiche giovanili, con una prima dotazione di 3 milioni di euro per il 2006, nonché 10 milioni di euro per il 2007. La legge finanziaria per il 2007, art. 1, comma 1290, ha integrato l'autorizzazione di spesa di 120 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, quindi con uno stanziamento complessivo di 130 milioni di euro annui, per il triennio 2007-2009.

Lo stanziamento è stato confermato dalla legge finanziaria per il 2008, mentre per il 2009 si registra una notevole flessione dello stanziamento definito dalla Tabella C della legge finanziaria.

E' demandata all'attuale struttura di missione la gestione di altri fondi, ciascuno con specifiche finalità:

Fondo nazionale per le comunità giovanili, con il connesso Osservatorio per il disagio giovanile legato alle dipendenze, istituito dall'art. 1, comma 556 della legge n. 266/2005, per le finalità di prevenzione del fenomeno, e da ultimo modificato dall'art. 1, comma 1293, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006, che ha istituito anche l'Osservatorio. Le risorse sono finalizzate ad azioni di promozione della salute e di prevenzione dei comportamenti a rischio ed a favorire la partecipazione dei giovani in materia di sensibilizzazione e prevenzione del fenomeno delle dipendenze. La competenza è stata trasferita alla Presidenza del Consiglio, dal decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85 convertito nella legge n. 121 del 14 luglio 2008. Con decreto del Ministro della solidarietà sociale, nel mese di aprile 2008, è stata disciplinata la

[20] Dette funzioni sono esercitate invece in via esclusiva dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 1 del DL n. 85/2008, convertito in legge n. 121/2008, antecedentemente erano esercitate congiuntamente con il Ministro della solidarietà sociale, ai sensi del DL n. 297/2006.

composizione dell'Osservatorio, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome. L'Osservatorio svolge un ruolo consultivo di supporto tecnico e metodologico.

Per il 2008 sono stati stanziati 5 milioni di euro.

Il 75 per cento del Fondo è destinato alle associazioni e reti giovanili.

Fondi previsti dall'art. 1 commi 72, 73 e 74 della legge n. 247 del 24 dicembre 2007, a decorrere dal 1° gennaio 2008 (Fondo per il sostegno all'attività intermittente dei lavoratori a progetto - Fondo microcredito per il sostegno all'attività dei giovani per incentivare le attività innovative ,con priorità per le donne - Fondo per il credito ai giovani lavoratori autonomi) la cui complessiva dotazione per il 2008 è di 150 milioni di euro. Occorre sottolineare che, con l'art. 19-*bis* del DL n. 185/2008 convertito in legge n. 2/2009, è stato istituito il Fondo di sostegno per l'occupazione e l'imprenditoria giovanile , che sostituisce i citati fondi di credito, di cui al suddetto comma 72. Le finalità del nuovo fondo unitario mirano a consentire ai soggetti di età inferiore ai 35 anni di accedere ai finanziamenti agevolati per sopperire alle esigenze derivanti dalla peculiare attività lavorativa svolta o per sviluppare attività innovative ed imprenditoriali. Le modalità operative di funzionamento del nuovo fondo saranno disciplinate con dPCM o con decreto del Ministro con delega per la gioventù, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, ma senza più l'avviso della Conferenza unificata, prevista invece nel disposto di cui alla citata legge n. 247/2007. In ordine a ciò, la mancata previsione del "sentita" la Conferenza Unificata, pur non assurgendo l'avviso alla stregua dell'intesa, non appare ossequiosa degli indirizzi giurisprudenziali recenti della Corte costituzionale, proprio in analoghe fattispecie[21].

Fondo di garanzia per l'acquisto prima casa, istituito con il DL n. 112 /2008, convertito in legge n. 133 del 6 agosto 2008, al fine di consentire alle giovani coppie di accedere a finanziamenti agevolati per sostenere le spese connesse all'acquisto della prima casa, a partire dal 1° settembre 2008, da parte delle coppie o dei nuclei familiari mono-genitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. La complessiva dotazione del Fondo ammonta ad 4 milioni di euro per il 2008 - affluiti in bilancio nel capitolo 893 con uno stanziamento definitivo per 3.986.560 euro - nonché 10 milioni di euro per il 2009 e 2010.

Fondo per il credito ai giovani: l'art. 15 della legge 3 agosto 2007, n. 127 di conversione del DL 2 luglio 2007, n. 81 ha istituito un fondo di rotazione, per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale volte a favorire l'accesso al credito dei giovani di età compresa tra i diciotto ed i quaranta anni. Lo stanziamento, mediante corrispondente utilizzo delle risorse del Fondo per le politiche giovanili, di 10 milioni di euro per il 2007, 2008 e 2009, è finalizzato al rilascio di garanzie dirette, anche fideiussorie, alle banche e agli intermediari finanziari. Con decreto del Ministro di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 6 dicembre 2007 sono stati stabiliti i criteri e le modalità di organizzazione e di funzionamento del Fondo medesimo. Si sottolinea che il Dipartimento affida la gestione del Fondo direttamente ad un Gestore, ente strumentale dell'amministrazione ovvero soggetto esterno scelto nel rispetto dell'evidenza pubblica.

[21] La Corte costituzionale con la sentenza n. 50 del 27 febbraio 2008 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1252 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, in materia di politiche per la famiglia, nella parte in cui non prevede ai fini del riparto del Fondo l'intesa con la Conferenza Unificata.

2.2. Sintesi dell'attività espletata

In ordine all'attività di indirizzo, si pone in evidenza che per il 2008 la direttiva per l'azione amministrativa, sottoposta al controllo preventivo di legittimità, è stata successivamente ritirata in conseguenza di osservazioni istruttorie emerse in sede di controllo.

Non è stata riformulata dal Ministro per le politiche giovanili e per le attività sportive.

Nonostante siano confluite nuove funzioni al Ministro per la gioventù, ai sensi del già citato DL n. 85/2008, non risulta emanata una nuova direttiva. E' in corso di elaborazione la direttiva per il 2009.

Il quadro delle attività in materia di politiche giovanili, definito nel Piano Nazionale per i giovani, già richiamato, può essere analizzato attraverso le modalità di gestione dei Fondi e lo stato finanziario degli stessi, nonché mediante l'osservazione dell'attività di monitoraggio degli interventi.

Di seguito si illustrano gli elementi conoscitivi ed informativi con riguardo ai singoli Fondi.

Fondo per le politiche giovanili

Il Fondo è stato istituito dall'art. 19 del DL 4 luglio 2006 n. 223, convertito nella legge n. 248 del 4 agosto, al fine di promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale ed all'inserimento nella vita sociale, anche attraverso interventi volti ad agevolare la realizzazione del diritto dei giovani all'abitazione, e non ultimo a facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi.

La nuova struttura di missione ha in primo luogo intrapreso una preliminare attività di razionalizzazione del quadro economico/finanziario in relazione al Fondo per le politiche giovanili, imputato al capitolo 853 del C.d.R. 16.

Si riporta di seguito uno schema sintetico della gestione finanziaria per il 2008 del suddetto Fondo, distinta in gestione di competenza e in gestione in conto residui.

Fondo per le Politiche giovanili (Cap. 853)

Gestione competenza					
Prev. Iniz. Comp.	**Prev. Def. Comp.**	**Impegni**	**Pagato in conto competenza**	**Somme rimaste da pagare**	**Economie**
139.700.000,00	150.132.762,29	129.882.014,46	10.790.490,89	119.091.523,57	20.250.747,83
Gestione Residui					
Residui all'1/01/2008	**Pagamenti in conto residui**	**Somme rimaste da pagare**	**Totale**	**Economie**	
61.383.032,54	32.780.683,58	28.602.348,24	61.383.031,82	0,72	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rendiconto della PCM.

Risulta impegnato in termini di competenza circa l'87 per cento dello stanziamento definitivo del Fondo, e pagato in conto competenza circa l'8 per cento dell'impegno assunto. La gestione dei residui evidenzia inoltre una capacità di pagamento di oltre il 50 per cento.

L'attività del Dipartimento, inoltre, si è indirizzata in ordine alla verifica delle Intese già perfezionate in sede di Conferenza Unificata e delle conseguenti risorse trasferite alle autonomie

territoriali, nonché in riferimento allo stato degli Accordi di Programma Quadro con le singole Regioni.

Al mese di giugno 2008 il contesto finanziario evidenzia le risorse da trasferire alle autonomie territoriali, sulla base del contenuto delle Intese medesime, che imponeva implicitamente l'obbligo di assunzione, per lo Stato, di impegni contabili per 12 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2007 e 2008; la situazione amministrativo/contabile rinvenuta dal nuovo centro di responsabilità registrava impegni contabili assunti nel 2007, a favore dei Comuni per 6.850.000 euro (5.150.000 euro inferiori al dovuto). Difatti, complessivamente, al giugno 2008 risultavano sottoscritte a favore dei Comuni, sotto il coordinamento dell'ANCI, convenzioni (biennio 2007-2008) per un valore complessivo di 18.524.017 euro, con riferimento alle quali però risultavano, all'atto dell'insediamento della Struttura, corrispondenti impegni contabili (assunti sempre nel biennio 2007-2008) per un importo inferiore (euro 8.958.508,50).

Con l'Accordo sottoscritto il 16 ottobre 2008, intercorso fra il Ministro della gioventù, i Presidenti dell'UPI e dell'ANCI, è stato "certificato" lo stato di attuazione degli interventi. Con il medesimo accordo sono state disciplinate le regole per l'attuazione del monitoraggio degli interventi proposti dalle autonomie locali con risorse a valere sul fondo in questione, per il 2008 e 2009, sulla base dei contenuti delle Intese già perfezionate in Conferenza Unificata il 14 giugno 2007 ed il 29 gennaio 2008.

In tale contesto negoziale il Dipartimento ha ritenuto essenziale introdurre in modo condiviso idonei strumenti programmatori unitari e coerenti, nell'ottica di un "coordinamento concordato".

Proprio a seguito dell'accordo, è stato emanato il decreto di riparto del Fondo (d.m. 29 ottobre 2008 registrato in data 12 dicembre 2008), con il quale l'intero stanziamento spettante sulla base delle citate Intese è stato suddiviso fra le Regioni (60 milioni di euro), i Comuni (24 milioni per il biennio 2007-2008) e Province (6 milioni per il biennio 2007-2008). Alle iniziative di rilievo nazionale sono stati assegnati 55 milioni di euro destinati a cinque tipologie specifiche di intervento.

Le "azioni e progetti di interesse nazionale": previste dall'art. 2 del citato decreto del 29 ottobre 2008, esse riguardano 5 tipologie di progetti, aventi le seguenti denominazioni:

- "Diritto al futuro": finalizzato a sostenere le iniziative rivolte ad agevolare l'accesso al lavoro, la nuova imprenditorialità giovanile, la cultura d'impresa, il sostegno alle giovani coppie e alla natalità, e la facilitazione dell'accesso al credito;
- "Protagonismo generazionale": finalizzato a valorizzare la rappresentanza giovanile al mondo politico imprenditoriale e sociale;
- "La Meglio gioventù": finalizzato a dare risalto e visibilità a concreti esempi positivi anche per progettualità e creatività dei giovani;
- "La rivoluzione del merito": teso a garantire ai giovani pari condizioni di partenza in ambito formativo e lavorativo ed a rimuovere gli ostacoli che impediscono l'emergere delle qualità e delle eccellenze;
- "Expo della gioventù".

Un'attività di programmazione degli interventi e di definizione dei contenuti, già in itinere dalla predisposizione del decreto, ha consentito, all'indomani del perfezionarsi dell'efficacia del decreto -12 dicembre- di avviare iniziative (mediante Convenzioni con Enti pubblici, ovvero la pubblicazione in G.U. di bandi pubblici per il finanziamento di iniziative a favore delle giovani generazioni), che hanno consentito l'impiego quasi integrale delle risorse a disposizione (88,07 per cento). Vengono di seguito evidenziate solo alcune, tra le più

significative, delle iniziative avviate, che hanno riguardato la pubblicazione di bandi per la presentazione di progetti volti a promuovere la cultura d'impresa tra i giovani, "Sicurezza Stradale", "Giovani Protagonisti", "Realizzazione di percorsi di arricchimento curriculare ed approfondimento linguistico e professionale all'estero per giovani residenti in Italia e, al contempo, in Italia per giovani italiani residenti all'estero". Inoltre sono stati sottoscritti accordi specifici con l'Istituto Superiore di Sanità ("Operazione Naso Rosso"e un'indagine conoscitiva "Nuovi consumi giovanili"), con dell'Università "La Sapienza" di Roma per un portale informativo, e con l'Istituto per gli Affari Sociali, per la realizzazione di iniziative di contrasto alle situazioni di disagio giovanile.

Le azioni e progetti di interesse regionale hanno riscontrato la seguente evoluzione.

La ripartizione del Fondo deve essere preceduta dal Quadro strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, che costituisce l'atto propedeutico alla stipulazione degli Accordi di Programma Quadro e che specifica gli obiettivi generali e particolari dell'accordo, le priorità di intervento, le modalità di cofinanziamento e il termine per la stipula degli accordi quadro regionali. L'Accordo di Programma Quadro (APQ) è lo strumento mediante il quale sono individuati, attuati e stabiliti i criteri di monitoraggio delle iniziative regionali e delle Province autonome da attuare con il cofinanziamento del Fondo.

L'APQ assicura difatti la condivisione dei programmi di investimento da finanziare con risorse derivanti dalle fonti finanziarie nazionali e comunitarie per lo sviluppo e la coerenza con il Piano nazionale giovani, nonché con i documenti di programmazione regionale.

Lo strumento dell'APQ è stabilito nella prima Intesa del 14 giugno 2007, e ribadito nell'Intesa del 31 luglio 2008 di proroga del termine per siglare gli accordi con le Regioni. Fra l'altro nel documento concordato, in termini sanzionatori per le Regioni fuori termine, si dispone che le risorse non attribuite alle Regioni e Province autonome, per il 2008 e 2009, per la non sottoscrizione dei previsti Accordi Quadro, vengano prioritariamente destinate a finanziare gli interventi indicati nelle sezioni programmatiche degli Accordi già perfezionati, in proporzione delle risorse già assegnate.

In ordine allo stato degli Accordi di Programma Quadro con le Regioni e l'entità delle risorse, la seguente Tavola evidenzia la tempistica degli interventi concordati (peraltro in sede di Conferenza unificata il termine previsto per la sottoscrizione degli APQ è stato prorogato al 30 settembre 2008).

Al mese di giugno, non erano ancora perfezionati gli accordi con la Basilicata, la Campania, la Calabria, la Sicilia, il Veneto e la Valle d'Aosta. Queste Regioni avrebbero perso il diritto al finanziamento ed al connesso trasferimento finanziario, qualora entro il mese di settembre non fossero intervenuti gli accordi. Sono stati sottoscritti gli accordi con tutte le regioni, entro i nuovi termini previsti. Le risorse ivi indicate sono complessive per il triennio, ed il sistema APQ prevede la previa delibera del CIPE. Nel mese di febbraio 2009, con il Ministero per lo sviluppo economico, vi è stato il primo monitoraggio per il trasferimento delle risorse.

Accordi di programma quadro con le Regioni

Regione	Data sottoscrizione	Argomento	Obiettivi	Numero interventi previsti	Costo complessivo interventi	Fonti finanziarie				
						Totale Stato	Totale risorse regionali	Totale Enti locali	Totale altri soggetti	Totale generale
Friuli Venezia Giulia	31/03/08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Sostegno servizi per l'autonomia, il tempo libero, lo sport, per gli interventi orientati alla partecipazione alla cittadinanza attiva, per la comunicazione tra i giovani, per l'aggregazione e l'associazionismo tra giovani; valorizzazione delle creatività; promozione delle politiche di pace, scambi internazionali tra giovani.	19	3.522.800,71	*1.314.000,00*	605.000,00	1.461.800,71	142.000,00	3.522.800,71
Provincia Autonoma di Trento	31/03/08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Aiutare i giovani nelle più importanti fasi di transizione della loro vita; favorire la partecipazione attiva dei giovani alla vita della comunità, promuovendo esperienze di: associazionismo giovanile, volontariato, scambio culturale, vera e propria partecipazione politica porre in essere iniziative di formazione; far crescere la sensibilità del mondo adulto nei confronti delle problematiche giovanili; promuovere e valorizzare il protagonismo giovanile	10	720.000,00	*1.512.000,00*		1.512.000,00		3.024.000,00
Provincia Autonoma di Bolzano	dic-07	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Settore lavoro giovanile, cultura, arte e spettacolo; settore formazione; settore educazione civica e partecipazione democratica; infrastrutture	7	1.337.000,00	*492.000,00*			845.000,00	1.337.000,00
Piemonte	dic-07	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Promozione dei diritti di cittadinanza dei giovani e della loro partecipazione effettiva ai processi decisionali regionali e locali; fruizione della cultura, della musica e delle attività artistiche e sportive; sviluppo dell'identità attraverso la memoria del passato; rafforzamento dei sistemi locali; promozione, sviluppo e diffusione e fruizione delle politiche giovanili.	11	7.108.000,00	*4.308.000,00*	2.800.000,00			7.108.000,00
Lombardia	14/12/07	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Sviluppare la capacità creativa ed imprenditiva dei giovani; sviluppare l'autonomia e la responsabilità dei giovani attraverso l'aumento delle opportunità di transizione alla vita adulta; sviluppare le "competenze alla vita" apprese in ambiti complementari ai sistemi educativi e formativi tradizionali	3	50.940.000,00	*25.470.000,00*	10.000.000,00		15.470.000,00	50.940.000,00
Emilia Romagna	11/12/07	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Promuovere la produzione e la fruizione culturale dei giovani; favorire l'accesso dei giovani al lavoro e all'impresa nei settori produttivi emergenti di alta tecnologia; promuovere l'informazione, la partecipazione, la cittadinanza attiva e il dialogo interculturale; promuovere stili di vita sani, la pratica sportiva e il turismo giovanile in una logica di valorizzazione dell'ambiente	4	29.488.754,26	*12.690.000,00*	16.798.754,26			29.488.754,26

Regione	Data sottoscrizione	Argomento	Obiettivi	Numero interventi previsti	Costo complessivo interventi	Fonti finanziarie			
						Totale Stato	Totale risorse regionali	Totale Enti locali	Totale altri soggetti	Totale generale
Marche	27/07/07	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Creare maggiori opportunità sociali, culturali ed economiche; far crescere nelle nuove generazioni la cultura della cittadinanza attiva; accompagnare i percorsi di crescita personale e di responsabilità	3	4.375.000,00	*2.478.250,00*	1.896.750,00			4.375.000,00
Lazio	26/03/08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Promozione dei diritti di cittadinanza dei giovani; fruizione consapevole della cultura e promozione dell'autonomia socio-economica dei giovani: costruzione di un sistema informativo regionale per fornire servizi gratuiti; miglioramento della condizione abitativa degli studenti fuori sede: diffusione degli sport giovanili di nuova generazione.	28	10.104.430,00	*5.160.000,00*	4.944.430,00			10.104.430,00
Abruzzo	10/03/08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Creare maggiori opportunità sociali, culturali ed economiche; cultura della cittadinanza: accompagnare i percorsi di crescita	3	2.940.000,00	*1.470.000,00*	53.701,00	26.056,82	1.390.241,92	2.940.000,00
Molise	27/12/07	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Potenziare la componente giovanile, anche femminile, nel mondo del lavoro favorendo nuove occasioni di sviluppo che siano in grado di valorizzare la valorizzazione e la qualità di dette risorse umane	1	2.880.000,00	*1.440.000,00*	1.440.000,00			2.880.000,00
Puglia	4/04/08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Sostenere il processo di nascita dei Laboratori Urbani e creare le condizioni per la nascita di nuovi luoghi dedicati all'espressione, alla mobilità e alla creatività giovanile; favorire la nascita di esperienza di attivazione giovanile di base attraverso il sostegno alle loro idee progettuali; promuovere l'accesso al credito per i giovani; strutturare un sistema di *governance* degli interventi di politiche giovanili realizzati dall'amministrazione regionale.	2	8.376.000,00	*7.600.000,00*	776.000,00			8.376.000,00
Basilicata	1/08/08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Offrire ai giovani ed alle realtà creative lucane l'opportunità di venire a contatto con centri di eccellenza/artisti di levatura internazionale, offrire ai giovani studenti strumenti ed opportunità per tradurre le idee in progetti d'impresa,studiare azioni in rete per la promozione di attività ludico-motorie e della pratica sportiva (obiettivo pluriennale 2007-2013)	3	4.428.000,00	*4.428.000,00*				4.428.000,00
Calabria	1/08/08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Favorire l'incontro ed il confronto intergenerazionale attraverso l'attivazione di centri di aggregazione, promuovere esperienze associative presenti nel territorio,promuovere occasioni e modalità d'ascolto permanente dei bisogni,valorizzare, sostenere la creatività dei giovani, promuovere forme di interscambio con giovani di altri paesi, agevolare l'accesso dei giovani alla pratica sportiva (obiettivo pluriennale 2007-2009)	3	22.398.000,00	*22.398.000,00*				22.398.000,00

Regione	Data sottoscrizione	Argomento	Obiettivi	Numero interventi previsti	Costo complessivo interventi	Fonti finanziarie			
						Totale Stato	Totale risorse regionali	Totale Enti locali	Totale altri soggetti	Totale generale
	1/08/08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Promuovere ed incentivare i servizi informagiovani, promuovere la cittadinanza attiva,sostenere innovativi in materia di politiche giovanili,favorire scambi culturali,promuovere interventi formativi di qualità per i giovani (Sezione attuativa)	7	8.173.000,00	*5.988.000,00*	2.185.000,00			8.173.000,00
Campania	1/08/08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Promuovere ed incentivare i servizi informagiovani, promuovere la cittadinanza attiva,sostenere innovativi in materia di politiche giovanili,favorire scambi culturali,promuovere interventi formativi di qualità per i giovani (Sezione programmatica)		27.048.260,54	*5.988.000,00*	15.072.251,54			27.048.260,54
Liguria	11/08/08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Rendere i giovani protagonisti del loro tempo, offrire ai giovani l'occasione di inserirsi nella comunità, sviluppare ed agevolare l'inserimento nel mondo del lavoro, promuovere la cultura del bene e della legalità, rafforzare la creatività personale e di gruppo (obiettivo plurienale 2007-2009)	3 (26 interventi)	11.105.600,00	*5.516.900,00*	3.270.650,00	1.604.650,00	713.400,00	11.105.600,00
Sardegna	14/04/08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Sviluppare la capacità creativa e propositiva dei giovani; sviluppare l'autonomia e la responsabilità dei giovani attraverso l'aumento delle opportunità di transizione alla vita adulta; sviluppare le "competenze alla vita" dei giovani	bando	12.910.000,00	*5.328.000,00*	5.000.000,00		2.582.000,00	12.910.000,00
Sicilia	1/08/08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Promozione della creatività giovanile per favorire un maggiore protagonismo sociale, promozione di stili di vita sani e modelli positivi di comportamento, promozione della cultura dell'accoglienza e della multiculturalità, sostegno alle relazioni familiari intergenerazionali, sostegno a percorsi di vita indipendente	8	31.902.856,70	*16.542.000,00*	9.000.000,00		6.360.856,70	31.902.856,70
Toscana	11/04/08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Favorire la partecipazione e la socializzazione e la qualificazione del tempo libero, sviluppare la rappresentanza e la cittadinanza attiva, promuovere protagonismo e responsabilizzazione, sostenere e promuovere la creatività, incentivare l'impegno sociale	7	13.636.919,98	*3.930.000,00*	1.820.000,00	5.344.117,98	2.542.802,00	13.636.919,98
Umbria	11/04/08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Favorire la qualificazione del tempo libero, occupazione giovanile e lotta alla precarietà, favorire l'educazione alla cittadinaza e ai processi partecipativi,la mobilità e gli scambi giovanili, la prevenzione sanitaria e sociale,gli interventi culturali, i giovani e lo sport	5	5.880.000,00	*2.940.000,00*	1.478.500,00	396.900,00	1.064.600,00	5.880.000,00
Valle d'Aosta	1/08/08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Promuovere il protagonismo dei giovani, promuovere una regione attenta ai giovani in ognuno dei suoi paesi, promuovere nei giovani la possibilità di creare cultura	17	1.049.000,00	*522.000,00*	485.000,00		42.000,00	1.049.000,00

Regione	Data sottoscrizione	Argomento	Obiettivi	Numero interventi previsti	Costo complessivo interventi	Fonti finanziarie				
						Totale Stato	Totale risorse regionali	Totale Enti locali	Totale altri soggetti	Totale generale
Veneto	3/09/08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Favorire la qualificazione del tempo libero dei giovani,potenziare le attività di scambio con l'estero,sviluppare i canali della partecipazione giovanile e della cittadinanza attiva, ampliare le possibilità formative e di istruzione, prevenire il disagio e l'emarginazione,sviluppare la cultura della solidarietà (obiettivo pluriennale 2007-2009)	5	30.564.000,00	*13.104.000,00*	15.098.400,00	2.361.600,00		30.564.000,00
			Totale risorse		*290.887.622,19*	*150.619.150,00*	*92.724.436,80*	*12.707.125,51*	*31.152.900,62*	*293.191.622,19*

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati desunti dagli APQ.

Le azioni e progetti di interesse provinciale e comunale

Sul versante dei trasferimenti alle autonomie locali, il decreto di riparto del Fondo, come già ricordato, ha previsto 12 milioni di euro per il 2008 per i Comuni e 3 milioni per le Province.

In data 16 ottobre 2008, è stato sottoscritto da parte del Dipartimento il citato accordo con l'ANCI e con l'UPI, concernente le modalità attuative delle Intese raggiunte in sede di Conferenza unificata nelle date del 14 giugno 2007 e 29 gennaio 2008.

Le risorse per il cofinanziamento di iniziative proposte da Comuni e Province sono state impegnate in misura inferiore a quelle spettanti in base alle Intese, perciò in sede di accordo sono state quantificate le risorse per l'esercizio 2008, comprensive della quota parte per la quale non erano stati assunti impegni nel 2007, per un totale di 20.150.000 euro.

Al 25 settembre 2008, risultava infatti un totale di risorse impegnate o da impegnarsi in conto 2008 - in virtù di convenzioni attive in tale data - per un totale di 11.474.017 euro.

Il panorama della programmazione degli interventi finanziari 2008, portato in sede di Conferenza del mese di ottobre è rappresentato nella seguente tabella riassuntiva.

Fondo politiche giovanili 2008 ANCI-UPI	€ 15.000.000,00
di cui di pertinenza ANCI	€ 12.000.000,00
di cui di pertinenza UPI	€ 3.000.000,00
risorse non impegnate 2007 ANCI	€ 5.150.000,00
risorse non impegnate 2007 UPI	€ 0,00
Totale risorse da destinare ai Comuni e Province 2008	**€ 20.150.000,00**
di cui ai Comuni (ANCI)	€ 17.150.000,00
di cui alle Province (UPI)	€ 3.000.000,00

In particolare, al 25 settembre 2008 (data di analisi da parte del Dipartimento dello stato delle convenzioni e delle risorse per le autonomie locali, ai fini della sottoscrizione dell'accordo citato di ottobre), in riferimento alle convenzioni 2007, rimanevano ancora da impegnare circa il 50 per cento dell'importo della Convenzione Sportello Informagiovani-2 ed il 90 per cento della convenzione "Piano locale giovani-Città metropolitane".

Nel mese di dicembre 2008 è stato sottoscritto con l'ANCI un accordo che prevede una durata sino al 2010, con possibilità di proroga per un anno, con il quale sono state disciplinate le modalità di programmazione, realizzazione, monitoraggio e valutazione dei progetti ivi indicati denominati "Servizi agli studenti nei comuni sedi di Università" e "La rete dei Festival aperta ai giovani".

L'accordo prevede un monitoraggio semestrale dell'ANCI, con esito refertuale al Dipartimento, in termini sia finanziari sia valutativi. Gli accordi sottoscritti per ciascun progetto hanno predisposto specifici cronoprogrammi che prevedono l'avvio, il primo nel 2009 ed il

secondo progetto sin dal mese di dicembre 2008, ma con le prime erogazioni delle risorse al marzo 2009.

Con l'UPI l'accordo si è perfezionato in data 22 dicembre 2008, ed è finalizzato al co-finanziamento degli interventi proposti dalle Province, in particolare il programma denominato "AzioneProvincEgiovani", per promuovere interventi integrati in materia di politiche giovanili ed valorizzare strategie e politiche coordinate a favore dei giovani, in grado di coinvolgere i diversi livelli istituzionali, l'associazionismo giovanile e tutti gli attori che, a vario titolo, si occupano di giovani. Il programma si propone di sostenere progetti finalizzati a promuovere la "Cittadinanza Consapevole dei giovani", nelle seguenti aree tematiche: Cittadinanza attiva e dialogo interculturale, Occupabilità ed innovazione, Sicurezza, Laboratori di aggiornamento per amministratori e tecnici. Al riguardo l'UPI si è impegnata ad elaborare il Formulario di Candidatura e le Linee Guida ed a pubblicare l'Avviso pubblico contenente i criteri e i tempi per la presentazione da parte delle Province e delle Unioni Provinciali Regionali (UPR) dei progetti. L'Accordo dettaglia i criteri di monitoraggio e valutazione finale, ai quali è strettamente connessa l'erogazione delle risorse.

Il rafforzamento ed il consolidamento delle attività valutative quale presupposto dell'erogazione delle risorse, se da un lato garantisce un finanziamento efficace, tuttavia ha inciso sulla tempistica dei pagamenti.

Si rappresenta di seguito uno schema relativo al Fondo per le politiche giovanili per il 2008, ripartito in base alle azioni cui sono destinate le risorse, con indicazione degli impegni e dei pagamenti, comunicati dal Dipartimento, al fine di visualizzare il percorso attuativo compiuto nei diversi settori di intervento.

La nuova struttura ha riferito che, all'atto dell'insediamento della nuova compagine governativa, non risultando un archivio dello stato finanziario del Fondo, la ricostruzione documentale operata ha consentito al Dipartimento stesso di quantificare in modo non esaustivo i pagamenti complessivi.

Va rilevato, tuttavia, che l'ammontare del pagato totale, peraltro esiguo sia in conto competenza che in conto residui, nell'esercizio finanziario 2008, quale comunicato dalla struttura, non concorda con il dato desunto dal conto consuntivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (10.790.490,89 di euro in conto competenza e 32.780.683,58 di euro in conto residui). La differenza, in base a quanto riferito dal Dipartimento, è riconducibile soprattutto alla mancata conoscenza dei pagamenti in conto residui effettuati dalla precedente struttura.

Fondo politiche giovanili 2008

riparto	Impegni 2008	Pagamenti 2008	
		Conto competenza	Conto residui
ANCI	17.150.000,00	0,00	2.706.784,00
UPI	3.000.000,00	0,00	690.000,00
APQ REGIONI	60.000.000,00	8.982.000,00	21.588.000,00
QUOTA NAZIONALE	49.732.014,46	2.678.973,25	563.685,91*
TOTALE	129.882.014,46	11.660.973,25	25.548.469,91

*pagamenti effettuati dopo l'istituzione del Dipartimento della gioventù

Fonte: Dati del Dipartimento della gioventù

Fondo per il credito ai giovani

Il fondo rotativo per il credito ai giovani (capitolo 848 della PCM), è stato utilizzato per il cofinanziamento dell'iniziativa "Diamogli credito". L'iniziativa è stata realizzata in collaborazione con altre Amministrazioni pubbliche e con l'ABI. Le finalità concrete sono essenzialmente riconducibili a facilitare l'accesso al credito necessario ai giovani impegnati nella formazione universitaria e post-universitaria, proprio per sostenere autonomamente le spese connesse alla propria formazione. E' stato impegnato lo stanziamento totale per il biennio 2007-2008 e pagato il 50 per cento.

In ordine all'istituzione, avvio ed infine definanziamento di fatto per il 2009, del Fondo in argomento, si rinvia al volume I, capitolo sui fondi di rotazione e volume II fondi di rotazione a sostegno delle politiche pubbliche.

Altre attività intestate al Dipartimento

In ordine alle altre attività, finanziate con appositi Fondi, il Dipartimento ha utilizzato l'istituto del riporto delle risorse stanziate e non impegnate nel 2008. Difatti, le nuove linee di intervento o di trasferimento di competenze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri sono state definite da normative entrate in vigore nel 2008, con la disponibilità effettiva delle somme per il Dipartimento solo nel mese di dicembre 2008. il Dipartimento ha ritenuto quindi di non avviare iniziative, se non previa congrua e doverosa programmazione degli interventi con una indicazione specifica dei contenuti.

I Fondi in questione sono:

a) Fondo nazionale per le comunità giovanili per le iniziative in materia di sensibilizzazione e prevenzione del fenomeno delle dipendenze (afferente al capitolo 884 sul quale per il 2008 risultano stanziati 5 milioni di euro);

b) Somme occorrenti per l'istituzione dei 3 fondi previsti dall'art.1 comma 72 della legge n. 247 del 24 dicembre 2007 (afferente al capitolo 892);

c) Fondo di garanzia per l'acquisto prima casa (afferente al capitolo 893).

Agenzia nazionale per i giovani

Il Ministro è designato anche all'attività di indirizzo e vigilanza sull'Agenzia Nazionale per i giovani.

L'ANG, agenzia di diritto pubblico, con autonomia regolamentare, organizzativa, gestionale, patrimoniale e contabile, è stata istituita con il DL n. 297/2006 convertito in legge n. 15/2007, per dare attuazione alla Decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio che ha stabilito il programma Gioventù in Azione per il periodo 2007-2013. Il programma consiste in un insieme di progetti di educazione non formale per la mobilità internazionale di gruppo e individuale attraverso gli scambi e l'attività di volontariato all'estero, apprendimento interculturale e iniziative di giovani fra i 13 e i 30 anni.

Le agenzie nazionali del programma gioventù promuovono e realizzano il programma a livello istituzionale, svolgendo anche il ruolo di tramite fra la Commissione Europea, i promotori nazionali, regionali e locali ed i giovani stessi. Al riguardo, sulla base di apposita direttiva del Ministro per le politiche giovanili e lo sport e del Ministro per la solidarietà sociale, emanata in data 18 gennaio 2008, l'ANG raccoglie e fornisce informazioni sul programma,

attua una selezione delle candidature relative a progetti da finanziare a livello decentrato, valuta e controlla l'attuazione del programma, promovendo la diffusione e valorizzazione dei risultati del programma.

L'Agenzia è destinataria di Fondi comunitari e la Struttura di missione è stata individuata quale Autorità di vigilanza sull'utilizzo dei fondi in parola. Nel febbraio 2009 vi è stata un'ispezione della Commissione Europea, l'esito della quale non è ancora reso noto.

In data 18 aprile 2008 è stata sottoscritta dal Dipartimento una Convenzione con l'ANG, nella quale vengono definiti obiettivi specifici e risultati attesi, con uno stanziamento di 650.000 euro a valere sul Fondo per le politiche giovanili.

In attuazione dell'art. 2, comma 3, del decreto annuale di riparto del Fondo per le politiche giovanili, in data 22 dicembre 2008, infine, è stato sottoscritto un accordo tra il Ministro della gioventù ed il Direttore generale dell'Agenzia Nazionale per i Giovani, che ha consentito di stanziare risorse per complessivi 7.300.000 euro, finalizzate alla realizzazione, non oltre il 31 dicembre 2009, delle seguenti iniziative:

a) primo incontro internazionale dei giovani, da tenersi a Bari;
b) sensibilizzazione e coinvolgimento dei giovani sulle elezioni per il Parlamento europeo, in collaborazione con la rete "Eurodesk";
c) azioni a tutela della salute dei giovani in linea con quanto sancito dal "Libro bianco della Commissione Europea" – 2001;
d) azioni a supporto dello sviluppo del volontariato europeo;
e) azioni volte a favorire la mobilità giovanile (progetto "Muoviti 2009");
f) *counseling* sui programmi europei a favore dei giovani;
g) azioni volte a favorire il dialogo strutturato tra i giovani e gli enti pubblici con competenze in materia di politiche giovanili;
h) realizzazione "dell'Expo Giovani".

2.3. Considerazioni conclusive

Il Dipartimento della gioventù ha ritenuto essenziale esaltare il momento negoziato, nell'ambito della Conferenza Unificata, nella gestione delle risorse, da destinare alle autonomie territoriali, introducendo in modo condiviso idonei strumenti programmatori unitari e coerenti, nell'ottica di un "coordinamento concordato", ma a tal fine si è resa necessaria un'attività ricognitiva, anche in termini di risorse utilizzate, successiva al mutamento della compagine governativa. Perciò, l'anno 2008 si è caratterizzato per una non tempestiva configurazione del riparto delle risorse afferenti al Fondo per le politiche giovanili, in particolare in ordine agli stanziamenti da destinare appunto alle autonomie territoriali, sulla base delle intese raggiunte in sede di Conferenza unificata.

Tuttavia nel corso del 2008 sono stati siglati tutti gli Accordi di Programma Quadro con le Regioni, e gli accordi specifici con ANCI ed UPI.

È auspicabile che il consolidamento ed il potenziamento delle attività di monitoraggio degli interventi prosegua nell'ottica dell'efficacia, senza pregiudicare la tempistica delle azioni, che in base ai contenuti degli accordi è già opportunamente scandita in cronoprogrammi dettagliati.

Sussistono altresì gli interventi attuativi delle politiche per i giovani a livello nazionale, che hanno riscontrato l'impegno del 90 per cento circa delle risorse dedicate, a valere sul Fondo per le politiche giovanili, proprio per una preventiva attività di programmazione degli interventi e di definizione dei contenuti.

È stato utilizzato l'istituto del riporto – specificatamente previsto nell'ordinamento contabile della Presidenza del Consiglio – per le risorse non utilizzate con riferimento alle altre finalità individuate dal legislatore, quali il Fondo nazionale per le comunità giovanili, il Fondo di garanzia per l'acquisto prima casa ed i fondi di credito, con risorse complessive del 2008 di più di 150 milioni di euro. Detta circostanza ridimensiona il trend attuativo, anche se il mancato utilizzo è riconducibile alla disponibilità delle risorse effettivamente solo alla fine del mese di dicembre, e all'opportunità di una congrua programmazione degli interventi, che non era stata intrapresa.

3. Sport

3.1. Quadro generale ed assetto organizzativo

Nel sistema della nuova articolazione del bilancio per missioni e programmi, la missione 30 è intitolata "Giovani e sport" ed è analiticamente distinta in due programmi, il primo "Attività ricreative e sport" ed il secondo "Incentivazione e sostegno alla gioventù".

Nel panorama delle politiche giovanili, il legislatore, sin dal 2007, anche dal punto di vista dell'attività di coordinamento e di indirizzo unitario, ponendo la materia nell'ambito della Presidenza del Consiglio del Ministri, ha ritenuto di dover conferire rilievo alle politiche dello sport, sottolineandone il ruolo sociale ed economico. Al riguardo il Documento di programmazione economico finanziaria 2008-2011 evidenzia e specifica gli obiettivi primari, quali la diffusione dell'attività motoria e della pratica sportiva in modo più efficace, ritenendo le stesse rilevanti per l'inclusione e l'integrazione sociale, ma anche per il benessere psicofisico dei cittadini, in particolar modo per i giovani. Il potenziamento, già avviato, delle strutture dedicate, soprattutto nelle scuole primarie e secondarie (si sottolinea al riguardo la recente attenzione posta dalla Commissione per la cultura e l'istruzione del Parlamento europeo), ma anche dell'impiantistica sportiva, è uno degli strumenti per incentivare l'educazione motoria.

Nella nuova compagine governativa, insediatosi dal maggio 2008, sono state separate le competenze relative alle politiche per la gioventù da quelle riconducibili allo sport, istituendo due distinte strutture di missione.

Quindi, nell'anno 2008 ha operato dapprima la Struttura di missione denominata "Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive" - POGAS - istituita con dPCM del 4 agosto 2006 e posta alle dipendenze funzionali del Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive. A seguito dell'insediamento del nuovo Governo, è stata istituita, con dPCM in data 20 giugno 2008, la Struttura di missione per lo sport, posta alle dipendenze funzionali del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con delega allo sport. In ordine all'istituzione di strutture di missione si rinvia alle perplessità manifestate nell'analisi organizzativa dell'attuazione delle Politiche per la famiglia e per la gioventù.

Al Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive prima e successivamente al Sottosegretario sono delegate le medesime funzioni: in particolare le attività di proposta, coordinamento ed attuazione delle iniziative normative, amministrative e culturali relative allo sport. Nella materia dello sport è delegata al Sottosegretario di Stato anche la funzione di coordinamento: al contrario, nell'analoga fattispecie relativa alle politiche della famiglia, il coordinamento è esercitato direttamente dal Presidente del Consiglio, e la funzione stessa è sostituita da compiti di raccordo.

Le funzioni ed i compiti delegati attengono anche alla cura dei rapporti con gli organismi sportivi, con enti ed istituzioni intergovernative, che hanno competenza in materia di sport, in particolare con l'Unione Europea, il Consiglio d'Europa, l'UNESCO e la WADA (Agenzia

mondiale antidoping). Ed ancora, riguardano sia l'importante settore della prevenzione del doping e della violenza nello sport per quanto di competenza, sia, infine, la vigilanza sul Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) e la vigilanza e l'indirizzo sull'Istituto per il credito sportivo, unitamente al Ministro per i beni e le attività culturali in relazione alle rispettive competenze.

E' stata adottata la Direttiva generale sull'azione amministrativa in data 15 ottobre 2008, sulla base delle linee programmatiche definite il 26 giugno 2008. La tempistica degli atti di indirizzo gestionali, pur emanati con contenuti puntuali, ma solo nell'ultimo trimestre dell'esercizio, ha inevitabilmente risentito delle decisioni assunte in ordine al conferimento, nella materia, di una delega distinta e della istituzione di una nuova struttura dedicata. Gli obiettivi strategici indicati attengono al proseguimento delle azioni avviate dalla ex struttura di missione, ma nel nuovo contesto dei macro-obiettivi di politica economica della XVI legislatura, di crescita economica e civile[22].

L'attuale struttura di missione è guidata da un Coordinatore nominato in data 10 luglio 2008, ed il competente centro di responsabilità ha gestito i relativi capitoli di bilancio con decorrenza dal 31 luglio 2008.

Oltre al Coordinatore con incarico di livello dirigenziale generale, sono state assegnate alla struttura n.18 unità provenienti dal Ministero per i beni e le attività culturali - a seguito del trasferimento delle competenze in materia di sport alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - le quali sono inserite in un ruolo provvisorio della Presidenza del Consiglio[23]. Inoltre, sono assegnate alla struttura n. 2 unità del ruolo della Presidenza del Consiglio e n. 5 unità di personale comandato. In totale quindi sono in servizio n. 23 unità a fronte di un a dotazione organica di diritto di n. 30 unità previste dal dPCM istitutivo e 1 dirigente di seconda fascia rispetto alle due unità previste. Preoccupa, per gli eventuali riflessi gestionali ed i connessi rapporti sindacali, l'affiancamento di personale delle qualifiche professionali, con disciplina contrattuale anche retributiva differente, che però svolge analoghe mansioni.

Nel corso del 2008, a fronte di uno stanziamento definitivo di 31.500 euro[24], in termini di competenza sono stati conferiti, nei limiti di quanto stabilito nel decreto istitutivo, n. 5 incarichi, da retribuire previa valutazione positiva del lavoro svolto, per un impegno di 7.664,09 euro, a cui non è seguito il relativo pagamento nel 2008.

---

[22] Gli obiettivi riguardano anche la stabilizzazione dei rapporti con le autonomie territoriali per la promozione ed il sostegno delle attività sportive, con una maggior offerta di impianti qualitativamente e quantitativamente più ampia. Gli obiettivi operativi sono individuati nella realizzazione di un sito istituzionale per sviluppare l'attività di informazione e di comunicazione per promuovere l'accesso ai servizi offerti, nel seguire l'assetto strutturale ed operativo del CONI e del CIP (Comitato Italiano Paralimpico) attraverso il controllo degli atti, e nel curare gli adempimenti amministrativi dell'Istituto del credito sportivo. Nel campo internazionale l'obiettivo operativo è identificato nella predisposizione di un documento sulla partecipazione dei lavori dell'Unesco, del Consiglio d'Europa, dell'Agenzia mondiale antidoping e della Commissione europea per l'attuazione delle disposizione del Libro bianco e per il riconoscimento della specificità dello sport. Vi sono infine obiettivi gestionali interni, quali il dotare la struttura di apparecchiature informatiche per incentivare la *e-governance*.

[23] Fra questo contingente vi è un dirigente non generale, e 17 qualifiche professionale.

[24] Capitolo 727 - Compensi per esperti e incarichi speciali ivi comprese le indennità ed il rimborso spese di trasporto per missioni all'interno ed all'estero.

3.2. Iniziative normative, amministrative e culturali relative allo sport

Nel corso del 2008, il Dipartimento ha provveduto ad istituire l'Osservatorio nazionale per l'impiantistica, ed il Comitato per l'attuazione del programma straordinario per l'impiantistica sportiva destinata allo sport professionistico.

Per il 2008, è stata prorogata la possibilità di devolvere il 5 per mille in favore delle associazioni sportive dilettantistiche in possesso del riconoscimento ai fini sportivi rilasciato dal CONI ai sensi del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 31 del 28 febbraio 2008.

Al fine di supportare al meglio l'attività organizzativa di eventi internazionali, in particolare per quelli che coinvolgeranno Roma, è stata istituita, con dPCM del 28 ottobre 2008, una Commissione ad hoc, per la ricognizione e la verifica dello stato degli impianti sportivi di vertice e l'elaborazione di un piano organico di interventi in relazione agli eventi sportivi di più immediata organizzazione[25].

In linea con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa (Biarritz, 27-28 novembre 2008) è stata istituita, in data 24 dicembre 2008, una Commissione "sport e salute", per l'adozione di misure contro il fenomeno dei sedentari e per l'attività fisica intesa come prevenzione e come interazione tra attività sportiva, stili di vita, abitudini alimentari e integrazione farmacologia. E' stato concordato di dare maggiore impulso all'attività di prevenzione e contrasto al traffico illecito e all'uso di sostanze dopanti, anche attraverso la proposta presentata alla Conferenza dei Ministri dello sport di Atene, ed ivi accolta, di istituire in Italia una commissione *ad hoc* per la disciplina degli integratori alimentari.

Sul fronte delle iniziative "culturali", nel corso del 2008 è stata attuata la proroga, fino al termine dell'anno scolastico, del progetto sperimentale di educazione motoria nelle scuole primarie, ed è proseguita la campagna "Guadagnare Salute", in collaborazione con il Ministero della salute. Tale ultima iniziativa è finalizzata a promuovere azioni di prevenzione di forme di disagio giovanile con l'esercizio regolare dell'attività fisico-motoria, per uno stile di vita sano ed attivo. Sono stati organizzati numerosi incontri sportivi anche dedicati a specifici temi quali la sicurezza sul lavoro, l'importanza dei valori di libertà, uguaglianza e solidarietà, e sostenuti con il patrocinio del Sottosegretario, previa valutazione della meritevolezza dei contenuti, numerose iniziative culturali di promozione e diffusione dello sport con la finalità di promuovere valori sociali, educativi e formativi.

Infine, è stato realizzato dal Ministero delle attività produttive e dal Dipartimento per politiche giovanile e le attività sportive il sito "SCIOK", nel mese di gennaio 2008, con l'obiettivo di divulgare le normative che regolano la sicurezza degli sport invernali.

3.3. Attività ed indirizzi operativi in materia di prevenzione, doping e violenza nello sport

In materia di *doping*, il Dipartimento, eroga il contributo annuale all'Agenzia mondiale anti-*doping* e partecipa alle riunioni di coordinamento con la stessa, al fine di armonizzare le norme concernenti i controlli per gli atleti di alto livello (capitolo 850 del bilancio della Presidenza). La legge 13 ottobre 2003 n. 281 ha stanziato, a decorrere dall'anno 2004,

[25] La Commissione è stata costituita in data 19 dicembre 2008, con decreto del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ha avviato la propria attività.

597.000,00 euro a titolo di contributo annuo dell'Italia all'Agenzia mondiale anti-*doping*. Di tale assegnazione risulta impegnata la somma di 575.537,00 euro, di cui pagata 342.178,10 euro in conto competenza e 91.182,56 euro in conto residui.

Le finalità di prevenzione sono state perseguite attraverso le campagne informative ed educative, in ambito nazionale[26], trasfondendo poi le proposte in ambito internazionale e predisponendo anche il nuovo codice mondiale anti-*doping* applicato a decorrere dall'1° gennaio 2009.

Con riferimento alla prevenzione della violenza nelle manifestazioni sportive, la Struttura ha attivato iniziative di sensibilizzazione anche attraverso l'Osservatorio per la prevenzione ed il contrasto della violenza in occasione di manifestazioni sportive, il quale ha reso operativa, dal 1° marzo 2008, l'organizzazione e il servizio degli *stewards* negli impianti sportivi con capienza di spettatori superiore a 7.500 posti.

3.4. Fondo per lo Sport di cittadinanza

La legge n. 244 del 24 dicembre 2007, (legge finanziaria 2008) all'articolo 2, commi 564 e 565, ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un fondo denominato "Fondo per lo sport di cittadinanza", finanziato con 20 milioni di euro per l'anno 2008, a valere sul capitolo 889, 35 milioni di euro per l'anno 2009 e 40 milioni di euro per l'anno 2010.

Lo sport di cittadinanza, quale mezzo per il riconoscimento del valore sociale della pratica sportiva, era destinato a finanziare progetti atti a promuovere lo sport come diritto di cittadinanza e quindi a favorire la pratica sportiva dei cittadini di tutte le età senza discriminazioni di alcun tipo, a promuovere stili di vita attivi, utili a mantenere un adeguato stato di salute, nonché ad educare alla condivisione dei principi di partecipazione, di corresponsabilità e di non violenza.

I criteri di utilizzo e di ripartizione del Fondo, per il finanziamento di attività a livello nazionale, regionale e locale, sono stati stabiliti attraverso l'intesa raggiunta in Conferenza Unificata il 29 gennaio 2008, con la quale sono stati ripartiti 10 milioni di euro a favore delle Regioni. L'Amministrazione ha provveduto ad emettere decreti d'impegno a favore delle singole Regioni, per l'importo sopra citato, provvedimenti poi ritirati a seguito del definanziamento del Fondo, ad opera della legge n. 126 del 24 luglio 2008 "Conversione in legge con modificazioni del DL 27 maggio 2008, n. 93, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie".

3.5. Osservatorio nazionale per l'impiantistica sportiva

L'Osservatorio è stato istituito con decreto ministeriale 18 gennaio 2008, allo scopo di curare la ricognizione aggiornata e costante, ripartita in ambito territoriale, degli impianti sportivi esistenti, per la manutenzione degli stessi e per il monitoraggio dell'effettivo fabbisogno, di individuare le criticità economico-finanziarie e predisporre una rete con gli enti territoriali per la programmazione delle azioni; infine per fornire supporto al Comitato per la realizzazione del programma straordinario dell'impiantistica per lo sport professionistico. In

[26] Il finanziamento è sui fondi assegnati alla Commissione interministeriale, istituita dall'articolo 3 della legge n. 376 del 2000 per il contrasto al doping e la tutela della salute nelle attività sportive, operante presso il Ministero della salute,

base ai dati forniti dal CONI, peraltro, risulta ingente il patrimonio infrastrutture, pari a circa 150.000 siti[27].

Considerato che le spese di funzionamento dell'Osservatorio, in particolare 1 milione di euro per il 2008 e 2,5 milioni di euro rispettivamente per il 2009 e 2010, erano poste a carico del Fondo per lo sport di cittadinanza, che è stato definanziato in corso di esercizio, il Dipartimento si sta adoperando per provvedere alla sua ricostituzione senza oneri finanziari.

3.6. Fondi ARCUS

La società ARCUS è una società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo, con capitale sociale interamente sottoscritto dal Ministero dell'economia e finanze, costituita ai sensi della legge n. 291 del 16 ottobre 2003[28], per contribuire all'impiantistica degli Enti locali.

In riferimento al contributo per la realizzazione o adeguamento di impianti destinati a soddisfare le esigenze delle diverse discipline sportive, sono state impegnate[29] tutte le risorse stanziate, pari ad 8.422.240,00 euro, ma il pagato rappresenta circa il 35 per cento[30]. Nel 2008 - sul capitolo 979 - si è proceduto all'impegno totale dello stanziamento ed all'istruttoria e al pagamento in favore di 11 Enti locali beneficiari del fondo, per un importo pari a 2.950.256,37 euro.

3.7. Fondo eventi sportivi di rilevanza internazionale

Il comma 1291 dell'articolo 1 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (legge finanziaria 2007) ai fini del potenziamento degli impianti sportivi e per la promozione e la realizzazione di interventi per gli eventi sportivi di rilevanza internazionale, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un fondo denominato "Fondo per gli eventi sportivi di rilevanza internazionale".

Al termine dell'istruttoria e della valutazione delle richieste di finanziamento, con i criteri di accesso al "Fondo per gli eventi sportivi di rilevanza internazionale" stabiliti con il decreto del 25 giugno 2007, con decreti del Capo Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive del 28 febbraio 2008 e del 15 aprile 2008, è stata approvata la graduatoria finale, nella

---

[27] Dati indicati nell'audizione del Sottosegretario alla PCM con delega allo Sport del 26 giugno 2008.

[28] La legge reca "disposizioni in materia di interventi per i Beni e le Attività Culturali e lo Sport, l'Università e la Ricerca e costituzione della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo ARCUS S.p.A.. La legge sinora ha finanziato 95 interventi di cui 11 riguardano impianti sportivi ed eventi agonistici aventi carattere nazionale ed internazionale. A fronte di tali interventi, lo Stato ha stanziato per gli anni 2003, 2004 e 2005 rispettivamente 3.799.000 euro, 6.200.000 euro e 2.950.000 euro.

[29] La legge n. 298 del 27 dicembre 2006, art. 22, co. 9, ha stabilito che "in relazione ai provvedimenti di riordino delle amministrazioni pubbliche, disposti dal decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 233 del 17 luglio 2006, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, comunicati alle Commissioni parlamentari competenti e alla Corte dei conti per la registrazione, le variazioni di bilancio per la riassegnazione ai Ministeri interessati delle disponibilità impegnate ovvero non utilizzate alla data del 31 dicembre 2006, versate all'entrata del bilancio dello Stato ai fini della loro destinazione alle pertinenti unità previsionali di base per la riassunzione dei corrispondenti impegni e la prosecuzione della gestione di competenza."Pertanto in attuazione della sopracitata norma, e' stato effettuato il versamento delle somme impegnate e non ancora erogate alla data del 31 dicembre 2006, (ammontanti a 8.422.240 euro) in conto entrata al Ministero dell'economia e delle finanze, il quale, con successivo decreto del Ministro, ha provveduto a renderle disponibili nel bilancio della PCM sia in termini di competenza che di cassa.

[30] Gli Enti per i quali è stato impegnato, nel 2008 sul capitolo 979, il contributo a valere sul Fondo legge 16 ottobre 2003 n. 291: ACRI, ANNONE VENETO, CANTU', CASTELLO D'ARGILE, CHIAMPO, FRASSINORO, NOCERA INFERIORE, PACHINO, TREVISO, SOVIZZO E VERONA.

quale sono stati individuati 52 eventi beneficiari del finanziamento. Nel corso del 2008, sono stati pagati, a fronte di uno stanziamento di 20 milioni di euro[31], n. 28 contributi per eventi sportivi internazionali, nelle diverse discipline sportive, per un importo totale di 11.589.415 euro in conto competenza, pari a circa il 58 per cento dell'impegnato, e 18 mila in conto residui, trasferiti all'Istituto di credito sportivo euro e già impegnati nel 2007.

3.8. Vigilanza sul Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)

Il CONI è ente pubblico, ha precipue competenze in ordine alla promozione dello sport in Italia ed esercita la vigilanza sulle Federazioni sportive alle quali eroga contributi. La Struttura, nell'esercizio dei compiti di vigilanza ad essa attribuiti, ha esaminato i documenti finanziari relativi al consuntivo 2007[32] e, previo approfondimento istruttorio in ordine ad alcune voci contabili ed alle operazioni finalizzate allo sfruttamento commerciale del marchio CONI, ha provveduto ad approvare il bilancio di previsione per l'esercizio 2008, in data 12 febbraio 2008 e il bilancio consuntivo 2007, in data 26 agosto 2008. Ha provveduto inoltre all'approvazione di deliberazioni del Consiglio nazionale del CONI in materia di impiantistica sportiva ed il nuovo regolamento delle strutture territoriali del CONI, organizzazione capillare che non comporta spese aggiuntive.

In data 3 dicembre 2008, è stata approvata la deliberazione della Giunta Nazionale concernente i criteri e parametri fondamentali per il contratto di servizio con la CONI Servizi S.p.A.[33] per l'esercizio 2009, nel quale è specificato l'obiettivo gestionale ed il corrispettivo.

3.9. Vigilanza ed indirizzo sull'Istituto del Credito Sportivo e contributi assegnati

Le funzioni di vigilanza sull'Istituto per il credito sportivo sono attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro per i beni e le attività culturali ai sensi art. 1, comma 19, del decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito nella legge n. 233 del 17 luglio 2006.

In conseguenza dell'accertamento ispettivo della Banca d'Italia nel periodo ottobre 2006 – febbraio 2007 sono state risolte alcune criticità, evidenziate in ordine alle strutture organizzative e di controllo aziendali, ed è stato elaborato un piano industriale per il triennio 2008/2010, adottato a fine 2007[34]. Nel 2008 la Struttura ha erogato il contributo di 20 milioni di euro, ai sensi della legge n. 296 del 27 dicembre 2006, art. 1, comma 1294, che assegna all'Istituto per il credito sportivo un contributo annuo di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, con la finalità di agevolare il credito per la realizzazione degli impianti sportivi (cap. 984 "Fondo politiche per lo sport").

E' stata, inoltre, erogata in favore dell'Istituto la somma di 18 milioni di euro, prevista dall'art. 28, comma 3, del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito con modificazioni

---

[31] Capitolo 988 (per gli eventi già realizzati il pagamento è stato effettuato su presentazione del bilancio consuntivo e delle fatture di spesa relative al contributo assegnato, per gli eventi non ancora realizzati su presentazione di polizza fideiussoria a garanzia del contributo assegnato).

[32] Con delibera n. 7/2009 la Corte dei conti - Sezione del controllo sugli enti è stata approvata la relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del CONI per l'esercizio 2007.

[33] La CONI Servizi S.p.A. è una società di diritto privato funzionale al perseguimento di interessi pubblici che giustificano una disciplina derogatoria rispetto a quella comune: con Delibera n. 8/2009 la Sezione ha approvato anche la relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del CONI Servizi S.p.A., per l'esercizio 2007.

[34] L'Istituto si è impegnato ad adottare misure per un risanamento dei conti, mettendo a punto politiche di controllo di gestione per un mirato utilizzo delle risorse aziendali.

dalla legge n. 222 del 29 novembre 2007, impegnata nell'anno 2007 sul capitolo 988 "Fondo per gli eventi sportivi di rilevanza internazionale".

3.10. Comitato Italiano Paralimpico (CIP)

Il Dipartimento, nel corso del 2008, ha approvato i documenti finanziari di previsione 2008 e consuntivo 2007, nonché alcune specifiche deliberazioni del CIP in materia di anti-*doping*, inoltre ha approvato l'istituzione ed organizzazione degli organi territoriali del CIP, senza la previsione di spese aggiuntive e quindi il nuovo statuto. Per il 2008, è stato erogato il contributo di 5.968.000 euro[35].

3.11. Ammortamento mutui

La legge n. 65/1987 (ITALIA 90) ha consentito agli Enti locali la realizzazione e la ristrutturazione di impianti sportivi destinati ad attività agonistiche e sportivo-ricreative mediante assunzione di mutui, con la Cassa depositi e prestiti e con l'Istituto per il credito sportivo, assistiti dalla contribuzione dello Stato. In relazione alle leggi di finanziamento ed alle diverse modalità di intervento previste dal legislatore, sono stati istituiti nel bilancio dello Stato idonei capitoli di spesa di competenza ora della Struttura[36]. I mutui attivati con gli istituti di credito ammontano ad un totale di 4.000 progetti finanziati. L'impegno relativo al contributo, come risulta dal consuntivo presentato per l'anno 2008, è stato di circa 65 milioni di euro[37]. Dei 4.000 progetti finanziati, attualmente 2.600 vengono monitorati direttamente dall'Ufficio, che subordina l'erogazione del contributo alla rendicontazione delle spese come previsto dall'art. 158 del d.lgs. n. 267/2000 - Testo Unico per gli Enti locali. Inoltre trattandosi di opere pubbliche, la normativa vigente consente ai singoli enti di chiedere all'ufficio l'adozione di atti autorizzativi concernenti l'utilizzo delle economie realizzate sui mutui (legge n. 144 del 17 maggio 1999, art. 8) e la devoluzione del contributo per la realizzazione di altre opere pubbliche urgenti (legge n. 28 del 16 luglio 1997, art. 4-*ter*). Al riguardo nel corso dell'anno 2008 sono state esaminate 10 istanze.

3.12. Rapporti con organismi sportivi ed altri soggetti operanti nello sport

Da ultimo, ma non per il rilievo delle funzioni svolte, si illustrano sinteticamente i rapporti che la struttura intrattiene con organismi sportivi ed altri soggetti operanti nello sport, nell'ambito delle proprie competenze, stabilite con legge.

La Struttura ha provveduto ad approvare i documenti finanziari dell'*Aero Club d'Italia*[38].

---

[35] La legge n. 266 del 23 dicembre 2005, art. 1, comma 580, ha assegnato 500.000 euro; successivamente la legge n. 296 del 27 dicembre 2007, art. 1, comma 1298, ha incrementato il contributo di 2.500.000 euro, ed infine la legge n. 133 del 6 agosto 2008, art. 63, comma 9-*bis*, ha assegnato ulteriori 3 milioni di euro; è inoltre intervenuta una riduzione da bilancio pari a 32.000 euro - cap. 849.

[36] Finanziamenti ventennali per l'impiantistica sportiva a totale carico dello Stato, tramite la Cassa Depositi e Prestiti (legge n. 65 del 6 marzo 1987, art. 2, comma 1 e comma 1-*bis*: cap. 983); finanziamenti decennali con contributo dello Stato sugli interessi, tramite l'Istituto per il Credito Sportivo (legge n. 65 del 6 marzo 1987, art. 2, comma 1-*ter*: cap. 992); finanziamenti ventennali a totale carico dello Stato, per i servizi tecnologici degli stadi sedi di "Italia 90" (legge 30 dicembre 1988 n. 556, art. 4, comma 1 e comma 2: cap. 986); contribuzione ventennale dello Stato sui mutui accesi dagli Enti locali (legge n. 289 del 7 agosto 1989, art. 1, comma 3: cap. 987).

[37] L'erogazione è diretta all'istituto mutuante (che emette ruoli di spesa semestrali per 1.400 progetti) o all'Ente locale a titolo di parziale rimborso posticipato degli oneri del mutuo.

[38] Il bilancio di previsione per l'esercizio 2008, in data 2 aprile 2008, e il bilancio consuntivo 2007, in data 8 luglio 2008.

Inoltre, sono stati stanziati finanziamenti rivolti alla realizzazione di *Musei tematici dello Sport* ai sensi della legge n. 376 del 2003 e di conseguenza sono state attivate le procedure per la predisposizione di una convenzione con l'Istituto per il Credito Sportivo, finalizzata alla gestione dei fondi stanziati dalla legge citata. Ad oggi i fondi stanziati ammontano a circa 26 milioni di euro, ed è stata approvata una graduatoria dei beneficiari.

In riferimento al Vitalizio agli sportivi – legge n. 86 del 15 aprile 2003, recante l'istituzione dell'assegno "*Giulio Onesti*", la commissione istituita per la valutazione delle domande ne ha accolte solo n. 2 , a valere sui Fondi del 2007, e n. 3, a valere sugli stanziamenti 2008: la Struttura ha attivato l'erogazione del vitalizio ed ha provveduto a liquidare mensilmente il trattamento economico ai 16 beneficiari precedentemente riconosciuti.

In relazione all'attività di vigilanza sul *Collegio Nazionale dei Maestri di Sci Italiani*[39], la Struttura ha curato le attività istruttorie concernenti il riconoscimento di titoli professionali stranieri per l'esercizio in Italia di professioni sportive[40], adoperandosi anche nell'ambito del connesso contenzioso[41].

Nel corso del 2008 è stato erogato, previa presentazione di un rendiconto delle spese sostenute e della documentazione contabile a supporto, il contributo[42] di 3 milioni di euro al Comitato Organizzatore dei *Campionati Mondiali di Pallavolo maschili*, che si terranno in Italia nel 2010.

E' stato avviato il procedimento per la stipula, con l'Associazione Ciclismo di Marca per le finalità del Campionato del Mondo di ciclismo su pista 2012, di un apposito accordo di programma quadro ed è stato assunto l'impegno per l'importo di 2 milioni di euro relativo al contributo del 2008[43].

Ed ancora, a valere sul cap. 982 denominato Fondo per l'attività della "*Fondazione 20 marzo 2006*", istituito già con l'articolo 1, comma 1352 della legge finanziaria per il 2007, è stato impegnato e pagato l'importo di 10 milioni di euro, quale contributo relativo all'anno 2008. La Fondazione in parola è stata costituita con legge regionale[44] ed è finalizzata all'utilizzo e alla valorizzazione del patrimonio costituito dai beni realizzati, ampliati o ristrutturati in occasione dei XX Giochi Olimpici invernali e dei IX Giochi Paralimpici, per ciascuno degli anni 2007 e 2008.

---

[39] Prevista dalla legge n. 81 dell'8/03/1991, (legge-quadro per la professione di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina).

[40] Ai sensi del d.lgs. 2 maggio 1994, n. 319 (attuazione della Direttiva 92/51/CEE, relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale che integra la direttiva 89/48/CEE), e del d.lgs. 6 novembre 2007 n. 206 (attuazione della Direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della Direttiva 2006/100/CE) che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Romania e Bulgaria. Nel corso dell'anno 2008 la struttura ha partecipato a conferenze di servizi, e ha indetto 4 Conferenze, predisposte per il riconoscimento dei titoli professionali stranieri, in particolare per quanto concerne le professioni di maestro di sci, nel corso delle quali sono state esaminate 44 istanze ed adottati i relativi provvedimenti.

[41] La struttura ha fornito gli elementi relativi alla definizione della posizione dell'Italia in relazione ad una procedura di infrazione aperta dalla Commissione Europea in materia di riconoscimento di titoli professionali stranieri (Proc. di infrazione 2007/4541 ex art. 226 del Trattato CE, recepimento nel diritto italiano della Direttiva 2005/36/CE). Infine, mediante una transazione, si è posto termine ad un contenzioso pendente da tempo dinanzi al TAR Lazio.

[42] Stanziato dall'art. 2, comma 567, della legge finanziaria 2008, che ha disposto tale incremento, per gli anni 2008, 2009 e 2010, a valere sulla dotazione del fondo per gli eventi sportivi di rilevanza internazionale.

[43] Il contributo, quale concorso dello Stato agli oneri derivanti dalla contrazione di mutui o altre operazioni finanziarie, è previsto dall'art. 2, comma 272, della legge finanziaria 2008, di durata quindicennale per l'importo di 2 milioni di euro, a decorrere dal 2008.

[44] Legge regionale Piemonte n. 21 del 16.06.2006.

3.13. Rapporti internazionali

Nel 2008, sono stati ulteriormente sviluppati i rapporti di cooperazione intergovernativa in materia sportiva in tre organismi internazionali: l'Unione Europea, l'Agenzia mondiale anti-*doping* ed il Consiglio d'Europa. E' altresì proseguito il dibattito sulle proposte italiane per l'attuazione del Libro bianco sullo sport e la partecipazione dell'Italia alla cooperazione dell'Unione Europea con il Comitato Internazionale Olimpico; inoltre a seguito della ratifica parlamentare della Convenzione UNESCO sul *doping* nello sport, dal 1° aprile 2008 l'Italia è tra i Paesi che vi aderiscono, requisito che a breve sarà condizione necessaria per potersi candidare ad ospitare eventi sportivi internazionali di rilievo.

Come noto, il Consiglio d'Europa è stato uno dei primi organismi internazionali ad occuparsi di sport e dei suoi aspetti sociali; ed in tale contesto l'Italia partecipa attivamente ai gruppi di monitoraggio per l'attuazione delle Convenzioni relative alla lotta al doping ed alla violenza negli stadi e nel 2008 ha ottenuto la presidenza del comitato giuridico. Benché, a seguito della "comunitarizzazione" dello sport, il ruolo del Consiglio sia in parte ridimensionato, assume importanza comunque quale foro allargato a Paesi come la Russia, che non appartengono all'Unione Europea. L'Italia, non ha ancora potuto aderire all'Accordo parziale allargato sullo sport, che costituisce la cornice giuridica nell'ambito della quale in futuro il Consiglio d'Europa tratterà le questioni sportive, in assenza della necessaria copertura finanziaria degli oneri che ne derivano, pur avendo attivato le procedure necessarie al reperimento delle risorse.

Infine, occorre menzionare, l'attività espletata per quanto concerne i rapporti bilaterali nel corso del 2008, relativi agli accordi posti in essere negli anni precedenti con Australia, Algeria ed Egitto. Mentre il primo ha valenza tecnica, gli altri due protocolli hanno rilevanza prevalentemente politica, per ora limitati a visite reciproche ed a eventuali cooperazioni nella materia dello sport.

3.14. Considerazioni di sintesi

Il valore dello sport, come fenomeno sociale ed economico, è stato sottolineato anche dall'Unione europea, da ultimo nel "Libro bianco sullo sport", presentato dalla Commissione Europea nel 2007.

Le azioni in ambito nazionale per l'attuazione delle politiche dello sport nel corso del 2008, si sono sviluppate da un lato con l'impulso alla cultura dello sport, volano d'integrazione e inclusione sociale, attraverso iniziative a livello nazionale quali il sostegno al credito, l'istituzione di commissioni *ad hoc* per dare maggiore vigore all'attività di prevenzione e contrasto al *doping*, ed infine con la prosecuzione di progetti specifici di valorizzazione dello sport nella scuola primaria. Inoltre, è stata posta attenzione agli aspetti logistici, con specifico riferimento all'impiantistica sportiva. Nonostante il de-finanziamento del Fondo per lo sport di cittadinanza, circostanza chè non ha reso possibile dare corso all'Intesa con le autonomie territoriali, siglata tempestivamente nel mese di gennaio, per l'utilizzo degli stanziamenti per la promozione dello sport come diritto di cittadinanza e per favorire la pratica sportiva ad ogni livello, la Struttura di missione ha avviato un'ipotesi di lavoro, senza peraltro oneri per l'erario, al fine di non sospendere l'attività ricognitiva del competente Osservatorio, volta alla verifica delle strutture sportive e delle criticità relative agli impianti stessi.

È proseguita comunque l'attività di erogazione dei contributi per eventi sportivi internazionali, anche se si è ravvisata una capacità di pagamento di circa il 58 per cento rispetto all'impegno.

La funzione di vigilanza sul CONI, sul CIP e sull'Istituto di credito sportivo è stata regolarmente svolta.

L'impulso e la valorizzazione dello sport, concretizzati in iniziative e progetti nazionali, potrebbero trovare maggior consistenza attraverso un maggior coinvolgimento delle realtà territoriali, con misure e criteri condivisi con le autonomie locali.

Istruzione scolastica

1. Considerazioni generali.
2. Le principali criticità ed il contesto normativo e programmatico.
3. Analisi finanziaria del rendiconto 2008: *3.1. La classificazione per missioni e programmi; 3.2. Eccedenze di spesa; 3.3. Fondi destinati a finanziare le spese di funzionamento amministrativo e didattico delle scuole statali; 3.4. La situazione debitoria delle scuole; 3.5. Le giacenze presso le contabilità speciali.*
4. Stato di attuazione degli obiettivi indicati nei documenti programmatici: *4.1. Programma: programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica;* 4.1.1. Razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico in funzione del contenimento delle spese; 4.1.2. Valorizzazione del personale docente e Amministrativo, Tecnico e Ausiliario (ATA); 4.1.3. Sviluppo e qualificazione del sistema di istruzione; *4.2. Programmi: istruzione prescolastica, istruzione elementare, istruzione primaria, istruzione secondaria; 4.3. Programma: istruzione post secondaria; 4.4. Programma: istruzione degli adulti; 4.5. Programma: diritto allo studio, condizione studentesca.*
5. Conclusioni.

1. Considerazioni generali

Le politiche in materia di istruzione pubblica si inquadrano nel disegno istituzionale derivante dal riparto delle competenze conseguente all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, nella interpretazione data dalla successiva giurisprudenza costituzionale improntata all'esigenza di coniugare il rispetto del riparto delle competenze costituzionali con la necessaria continuità del servizio scolastico[1].

[1] Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni è stato delineato dalla giurisprudenza costituzionale nell'ambito della quale si segnalano le seguenti sentenze: n. 13/2004 e n. 279/2005.

L'assetto delle competenze che ne è derivato vede in particolare attribuiti all'ambito esclusivo dello Stato: le norme generali sull'istruzione[2]; i livelli essenziali delle prestazioni[3] e i principi generali di riferimento per la legislazione concorrente; competono invece alle Regioni: la potestà legislativa concorrente in materia di istruzione (fatta salva l'autonomia delle scuole) ed esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale nonché le fondamentali funzioni di programmazione della rete scolastica regionale[4], salvo l'attribuzione alle scuole delle risorse finanziarie e del personale statale ancora di competenza del livello centrale.

In coerenza con tale quadro istituzionale, rilevante appare il ruolo del Ministero la cui struttura continua tuttavia a subire significative modificazioni.

Nel 2008 si è infatti completata ed è andata a regime la riorganizzazione prevista dal DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni nella legge 17 luglio 2006 n. 233, che, all'art. 1, ha istituito i Ministeri della pubblica istruzione e quello dell'università e della ricerca, di fatto sdoppiando il preesistente Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Si è quindi provveduto all'emanazione dei conseguenti regolamenti di riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro (d.P.R. 29 novembre 2007 n. 259) e di riorganizzazione del nuovo Ministero della pubblica istruzione (d.P.R. 21 dicembre 2007 n. 260), a seguito dei quali è stato adottato il provvedimento di natura non regolamentare di riorganizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale dell'Amministrazione centrale (d.m. n. 1727/FR del 27 febbraio 2008).

A livello centrale detta riorganizzazione ha comportato il ridimensionamento delle strutture dell'Istruzione che, pur confermando due Dipartimenti, ha visto la riduzione delle Direzioni generali passate da 10 (5 per dipartimento) a 8 (4 per ciascun Dipartimento).

A livello periferico sono stati confermati i 18 Uffici Scolastici Regionali (USR), cui è preposto un direttore generale, a loro volta articolati sul territorio in Uffici Scolastici Provinciali assegnati a un dirigente non generale (la riorganizzazione dei USR è stata disposta con 18 decreti ministeriali dell'11 aprile 2008).

Il Ministero dell'università e della ricerca, abbandonando la struttura dipartimentale, si è invece articolato in 6 direzioni generali coordinate da un Segretario generale (d.P.R. 19 novembre 2007, n. 264).

La modifica dell'assetto organizzativo, già normativamente prevista dall'art. 1, comma 376, della legge finanziaria per il 2008, ha subito un'accelerazione con l'interruzione anticipata delle legislatura.

A seguito infatti dell'emanazione del DL n. 85 del 16 maggio 2008, convertito con modificazioni nella legge 14 luglio 2008, n. 121, il Ministero della pubblica istruzione si è nuovamente riunito con il Ministero dell'università e la ricerca ed è stato quindi necessario

---

[2] Nel cui ambito sono compresi: gli ordinamenti scolastici, i programmi scolastici, l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica, lo stato giuridico del personale.

[3] Nel cui ambito possono essere ricomprese: le discipline e le attività costituenti la quota nazionale dei curricoli e il relativo monte ore annuale, l'orario obbligatorio annuale complessivo dei curricoli, i limiti di flessibilità temporale per realizzare compensazioni tra discipline e attività della quota nazionale del curricolo, gli standard relativi alla qualità del servizio, gli indirizzi generali circa la valutazione degli alunni, gli obblighi complessivi annuali di servizio dei docenti previsti dai contratti, le funzioni di valutazione del sistema scolastico, la determinazione delle risorse finanziarie e del personale a carico del bilancio dello Stato.

[4] Programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, programmazione della rete scolastica sulla base dei piani provinciali, suddivisione del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa, determinazione del calendario scolastico, attribuzione alle scuole del personale dei contingenti assegnati dallo Stato, attribuzione alle scuole delle risorse finanziarie statali (tali ultime due funzioni non sono attualmente pienamente attive).

riformulare i provvedimenti organizzativi del nuovo Ministero e degli uffici di diretta collaborazione.

In funzione della riunificazione - la quarta intervenuta nell'arco di poco più di un decennio - la nuova struttura centrale del Ministero risulta ora costituita da 3 Dipartimenti, quante sono le aree di intervento (programmazione, istruzione, università e ricerca), ciascuno dei quali articolato in 4 Direzioni generali.

Resta invece immutata la struttura periferica del settore istruzione che continua a prevedere 18 USR, articolati in centri territoriali provinciali, con il compito, in particolare, di vigilare sul rispetto delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni, sull'attuazione degli ordinamenti scolastici, sui livelli di efficacia dell'azione formativa e sull'osservanza degli *standard* programmati.

Quanto al rispetto delle disposizioni concernenti il ridimensionamento degli assetti organizzativi (di cui all'art. 74 della legge n. 133/2008), si registrano significative modificazioni della precedente struttura ministeriale con una riduzione di due Direzioni generali e di 68 uffici di livello non dirigenziale di cui 37 nell'ambito degli USR.

Relativamente invece alla riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale, il successivo prospetto mette a confronto le nuove dotazioni organiche - previste nei ruoli unici del personale non dirigenziale e del personale dirigenziale nei quali confluiscono le unità di personale già in servizio presso i due ex Ministeri - con le dotazioni organiche stabilite dai due d.P.R. di riorganizzazione dei rispettivi Ministeri *ante* accorpamento (d.P.R. 21 dicembre 2007 n. 260 e d.P.R. 19 novembre 2007 n. 264).

Ministero della pubblica istruzione, dell'università, della ricerca		**Ministero della pubblica istruzione**		**Ministero dell'università e della ricerca**	
Personale dirigenziale	**706**	**Personale dirigenziale**	**729**	**Personale dirigenziale**	**60**
Dirigente di prima fascia *	34	Dirigente di prima fascia ***	30	Dirigente di prima fascia	8
Dirigente di seconda fascia,, amministrativi**	337	Dirigente di seconda fascia amministrativi****	320	Dirigente di seconda fascia *****	52
Dirigenti di seconda fascia, tecnici	335	Dirigenti di seconda fascia, tecnici	379		
Personale non dirigenziale	**8769**	**Personale non dirigenziale**	**9384**	**Personale non dirigenziale**	**551**
Area III	3638	Area III	4084	Area III	316
Area II	4593	Area II	4717	Area II	215
Area I	538	Area I	583	Area I	20

* *compreso un posto dirigenziale di livello generale presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro.*
** *compresi 15 posti dirigenziali di livello non generale presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro.*
*** *compreso un posto dirigenziale di livello generale, ai sensi dell'art. 19, comma 10 del d.lgs. n. 165/2001, ed un posto dirigenziale di livello generale presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro.*
**** *compresi 14 posti dirigenziali di livello non generale presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro.*
***** di cui 9 in uffici di diretta collaborazione.

I dati riportati evidenziano un effettivo ridimensionamento dei posti di funzione dirigenziale e delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale che, rispetto alla situazione precedente, registrano una riduzione di circa il dodici per cento.

Sotto l'aspetto finanziario, il contenimento delle spese di funzionamento è stata effettuata già nel corso del 2008 attraverso una riduzione del 20 per cento degli stanziamenti relativi a 12 capitoli, individuati dal MEF, degli stati di previsione degli ex Ministeri per un ammontare pari a euro 999.161 per l'esercizio 2008 e 1.498.742 per l'esercizio 2009.

Il rispetto delle disposizioni concernenti la razionalizzazione della precedente struttura ministeriale e la riduzione delle spese di funzionamento non esime la Corte dal rilevare che modifiche ordinamentali cosi frequenti incidono negativamente sulla ordinata programmazione delle attività e rischiano di impegnare gran parte delle risorse umane e strumentali nei necessari interventi di regolamentazione interna.

2. Le principali criticità ed il contesto normativo e programmatico

Le politiche in materia di istruzione pubblica adottate nel corso 2008 si sono concretizzate in una molteplicità di interventi normativi, dettati dalla necessità di affrontare le difficoltà della scuola italiana, evidenziate sia nel Dpef 2008-2013 che nelle numerose analisi recentemente prodotte a livello nazionale (Quaderno bianco sulla scuola del settembre 2007; Rapporto sulla revisione della spesa pubblica del dicembre 2008) e a livello internazionale (V Rapporto annuale della Commissione Europea sul programma "Istruzione e Formazione 2010; Education at glance 2008 e OCSE-Pisa 2006).

I dati analizzati in tali documenti hanno infatti evidenziato elementi di criticità in merito all'andamento della spesa per l'istruzione, alla organizzazione del servizio e ai risultati formativi raggiunti, raffrontati con quelli di altri paesi dell'OCSE.

Sotto il profilo finanziario le principali anomalie riscontrate si riconducono, da un lato, ai meccanismi di finanziamento delle scuole statali - che avevano prodotto un accumulo delle giacenze rilevate nelle contabilità speciali, un forte squilibrio territoriale nella dimensione degli stanziamenti in relazione ai fabbisogni e, conseguentemente, situazioni di sofferenza per alcune tipologie di spesa diversamente distribuite tra le Province - e, dall'altro, all'andamento della spesa per il personale, di ruolo e non di ruolo, e al connesso fenomeno delle eccedenze di spesa (impegni e pagamenti).

La tendenza alla crescita di tale componente di spesa - che continua a registrare una spesa per studente nettamente superiore alla spesa media dei paesi dell'OCSE - risente in particolare delle difficoltà di programmazione del servizio e di gestione del personale.

L'incertezza circa gli effettivi fabbisogni a livello locale, dettati dall'evoluzione della popolazione scolastica, e le attuali procedure di formazione degli organici hanno infatti determinato, fino ad ora, rilevanti scostamenti tra l'organico di diritto e l'organico di fatto, in particolare nell'ambito degli insegnanti di sostegno.

L'espansione del numero dei docenti, pur rispondendo alle effettive esigenze di flessibilità del sistema, influisce sul rapporto tra insegnanti e studenti, nettamente maggiore in Italia rispetto alla media OCSE[5].

[5] Influiscono, tuttavia, su tale indicatore, oltre i curricola scolastici che determinano l'impegno orario degli studenti (superiore a quello della media OCSE), anche gli obblighi contrattuali dei docenti (inferiori alla media OCSE) e la dimensione delle classi (inferiore alla media OCSE). Tale dimensione, tranne nel caso della presenza di alunni diversamente abili, si riconnette inoltre ai meccanismi con i quali viene determinata, alla situazione della rete

La frammentazione delle competenze tra i vari livelli di governo rappresenta un ulteriore ostacolo alla razionalizzazione della rete scolastica attraverso la quale si potrebbe ridurre il numero delle classi e, di conseguenza, dei docenti.

Seguitano inoltre a non essere molto confortanti i risultati del sistema istruzione[6]. Pur nella difficoltà di misurare l'impatto delle politiche avviate nel settore, l'adesione dell'Italia alla strategia di Lisbona ha consentito infatti di evidenziare, attraverso l'utilizzazione di indicatori condivisi, la realizzazione di alcuni obiettivi quantitativi[7] e qualitativi[8] e di confrontarli con la *performance* di altri Paesi europei.

Le scelte politiche effettuate negli ultimi anni hanno dimostrato comprensione delle difficoltà evidenziate.

La legge finanziaria 2008, in una logica di continuità con gli obiettivi di rilancio dell'efficienza e dell'efficacia della scuola già in parte avviati con la manovra finanziaria 2007, si propone di perseguire con gradualità il processo di riduzione e di riequilibrio territoriale nel rapporto studenti/docenti, al fine di destinare i risparmi di spesa al sostegno dell'edilizia scolastica, dei servizi per gli studenti, dei sistemi di valutazione e incentivazione del personale.

Un primo nucleo di disposizioni prevede misure di razionalizzazione della rete scolastica e di riorganizzazione del servizio scolastico nell'ottica di ridurre di 2.000 unità i docenti in servizio nell'anno scolastico 2008-2009 e realizzare economie di spesa, comprensive dei risparmi non realizzati nel precedente esercizio[9].

Ulteriori misure concernono un più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole attraverso interventi volti ad agevolare le procedure di riconversione dei docenti soprannumerari e a rideterminare l'organico dei docenti di sostegno per gli alunni portatori di *handicap*. Sono inoltre previsti: l'incremento del contingente di immissioni in ruolo per il

---

scolastica (di competenza regionale), ai vincoli derivanti dalla attuale situazione di edilizia scolastica ed alla dimensione demografica dei Comuni italiani cui compete la messa a disposizione delle strutture.

[6] *Education at a Glance 2008: OECD Indicators.*

[7] Sul piano meramente quantitativo, dall'ultimo rapporto annuale sui progressi fatti nel raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, si rileva un tasso di partecipazione all'istruzione secondaria superiore per i giovani in linea con la media OCSE. Risulta, invece, ancora alto il tasso degli abbandoni scolastici precoci dei giovani tra i 18 e i 24 anni che, rispetto ad un obiettivo del 10 per cento, vede l'Italia attestata al 19,3 per cento e la media europea al 15,3 per cento. I dati raccolti evidenziano inoltre un numero ancora troppo ridotto dei diplomati del secondo ciclo (rispetto all'obiettivo dell'85 per cento, la media europea si attesta al 77,8 per cento e l'Italia al 76,3 per cento) e un'ancora insufficiente partecipazione degli adulti alle attività di apprendimento permanente (rispetto ad un obiettivo del 12,5 per cento, la media europea raggiunge il 9,6 per cento e l'Italia il 6,2 per cento).

[8] Preoccupanti sono poi i risultati sul lato qualitativo, accentuati dalla mancanza di un sistema nazionale di valutazione tarato sulle specifiche competenze e saperi offerti dal sistema (obblighi formativi) delle quali non risultano ancora definiti i parametri della valutazione. I risultati delle più recenti indagini internazionali, effettuate con metodologie *standard* che misurano in termini oggettivi e comparabili le competenze fondamentali acquisite, evidenziano una percentuale troppo alta di alunni con scarse competenze nella lettura (26,4 per cento a fronte di una media europea del 19,8 per cento) e nella matematica, ove l'Italia si classifica in fondo alla graduatoria.
L'analisi dei dati sia quantitativi che qualitativi evidenzia inoltre rilevanti differenze territoriali (migliori appaiono le *performances* delle Regioni del Nord) e differenze tra tipologie di scuola (migliori si presentano i risultati dei licei rispetto alle scuole professionali).

[9] Gli interventi previsti mirano in primo luogo al ridimensionamento del numero delle classi scolastiche attraverso: a) l'attivazione, nell'anno scolastico 2008-2009, delle prime classi dei corsi sperimentali dell'istruzione liceale solo a seguito di una preventiva verifica della congruenza dei quadri orari e dei piani di studio con gli ordinamenti nazionali vigenti; b) la determinazione del numero delle classi prime e di quelle iniziali di ciclo dell'istruzione secondaria di secondo grado sulla base del numero complessivo degli alunni iscritti, a prescindere dai diversi indirizzi, corsi di studio e sperimentazioni passate ad ordinamento; c) l'autorizzazione del competente direttore generale regionale (anziché di quella del dirigente scolastico) all'eventuale incremento del numero delle classi, a fronte delle effettive iscrizioni.

personale ATA (Amministrativo, Tecnico, Ausiliario) e la definizione di una nuova disciplina per la formazione iniziale ed il reclutamento del personale docente.

Le economie di spesa attese si attestano in 535 milioni di euro per l'anno 2008, 897 milioni di euro per l'anno 2009; 1.218 milioni di euro per l'anno 2010 e 1.432 milioni a decorrere dall'anno 2011 e sono garantite da una clausola di salvaguardia (procedura prevista dall'art. 1, comma 621, lett. b), della legge finanziaria 2007), sulla cui applicazione si rinvia al successivo capitolo.

Un più ampio disegno di riorganizzazione del servizio scolastico è stato, infine, affidato alla sperimentazione triennale, in alcuni ambiti territoriali, di un nuovo modello finalizzato ad innalzare la qualità del servizio dell'istruzione e accrescere l'efficienza della spesa nonché a superare le difficoltà che derivano dalla frammentazione delle competenze in materia.

Quanto alle nuove risorse destinate al settore della scuola, una quota dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 634, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, a decorrere dall'anno 2008, è stata finalizzata: ai servizi istituzionali e generali dell'Amministrazione della pubblica istruzione; all'attività di ricerca e innovazione con particolare riferimento alla valutazione del sistema scolastico nazionale; alla promozione della cooperazione in materia culturale dell'Italia nell'Europa e nel mondo.

Tali obiettivi, indicati nella direttiva per l'azione amministrativa 2008, e declinati in obiettivi strategici e precisi piani di azione, hanno subito ulteriori e decisivi mutamenti innovativi, a seguito del cambio di Legislatura.

L'intervento di maggior rilievo sia sotto il profilo dell'organizzazione e della funzionalità, sia sotto quello del contenimento della spesa, è contenuto nel decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 che, all'art. 64, ha previsto misure per la scuola finalizzate ad aumentare, gradualmente, di un punto il rapporto medio alunni/docenti, e a realizzare una riduzione complessiva delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario nella misura complessiva del 17 per cento della consistenza organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008.

Dall'attuazione di tali disposizioni, fermi restando gli obiettivi di contenimento previsti nella legge finanziaria 2008, si attendono economie lorde di spesa non inferiori a 456 milioni di euro per l'anno 2009, 1.650 milioni per l'anno 2010, 2.538 milioni per l'anno 2011 e 3.188 a decorrere dall'anno 2012. Una quota delle economie di spesa pari al 30 per cento dovrà essere destinata ad incrementare le risorse contrattuali stanziate per la valorizzazione e lo sviluppo professionale del personale della scuola.

Ulteriori disposizioni in materia di istruzione scolastica sono inoltre, contenute in due decreti legge adottati al termine dell'esercizio 2008.

Con il DL 1 settembre 2008, n. 137 (convertito con la legge 30 ottobre 2008, n. 169) sono state introdotte, tra le altre, norme aventi ad oggetto la valutazione del comportamento e del rendimento scolastico degli studenti (articoli 3 e 4) e, nell'ambito degli obiettivi di contenimento della spesa, la previsione di un insegnate unico nella scuola primaria cui vengono affidate classi funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali.

Con il successivo DL 7 ottobre 2008, n. 154 (convertito con la legge 4 dicembre 2008, n. 189) "Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali" sono state invece dettate norme concernenti la definizione dei piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche rientranti nelle competenze delle Regioni e degli Enti locali.

Anche in tal caso si tratta di disposizioni che mirano a rafforzare il piano di risparmi di spesa per l'istruzione delineato nella legge n. 133/2008 impegnando le Regioni e gli Enti locali ad assicurare, già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, gli obiettivi di razionalizzazione e ridimensionamento della rete scolastica nel rispetto dei parametri fissati dall'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1998, n. 233.[10]

La possibilità prevista nella formulazione originaria del DL di nominare un commissario *ad acta*, in caso di inerzia delle autonomie, è stata sostituita dal monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni in sede di Conferenza Unificata, finalizzato anche all'adozione, entro il 15 febbraio 2009, degli eventuali interventi necessari per garantire il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Il conseguimento degli obiettivi finanziari - sostanzialmente basato sul ridimensionamento degli organici del personale docente (67.000 unità nei prossimi tre anni scolastici delle quali 32.000 già per l'anno scolastico 2009/2010) e del personale amministrativo (42.500 unità nello stesso periodo con una riduzione annuale di circa 14.166) - e di riqualificazione del servizio scolastico è stato affidato ad un Piano programmatico predisposto dal MIUR di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione dell'art. 64, comma 3, della legge n. 133/2008.

Il Piano, approvato dalle competenti Commissioni parlamentari, demanda ad appositi strumenti normativi la disciplina concernente la revisione degli ordinamenti scolatici[11], la riorganizzazione della rete scolastica[12] e il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole[13].

---

[10] In ogni caso per il predetto anno scolastico la consistenza numerica dei punti di erogazione dei servizi scolastici non deve superare quella relativa al precedente anno scolastico 2008/2009. Per gli anni scolastici 2010/2011 e 2011/2012, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro per i rapporti con le Regioni, promuovono, entro il 15 giugno 2009, la stipula di un'intesa in sede di Conferenza unificata per disciplinare l'attività di dimensionamento della rete scolastica con particolare riferimento ai punti di erogazione del servizio scolastico. Detta intesa prevede la definizione dei criteri finalizzati alla riqualificazione del sistema scolastico, al contenimento della spesa pubblica nonché ai tempi e alle modalità di realizzazione, mediante la previsione di appositi protocolli d'intesa tra le Regioni e gli uffici scolastici regionali.

[11] In tale ambito le misure mirano alla revisione degli ordinamenti scolastici, dei piani di studio e dei quadri orari, all'attuazione del DL 1 settembre 2008, n. 137 concernente la reintroduzione nella scuola primaria del maestro unico nonché alla definizione e riordino del sistema di istruzione e formazione professionale.

[12] Relativamente alla rete scolastica e all'offerta formativa sul territorio, le misure mirano ad una complessiva e incisiva revisione che elimini duplicazioni di indirizzi e legittimi la presenza di istituzioni scolastiche dimensionate sulla base dei parametri previsti dal d.P.R. 233/98 per l'attribuzione dell'autonomia scolastica. Tali interventi dovrebbero essere realizzati gradualmente dalle Regioni e dagli Enti locali in tempi medio-lunghi nei territori montani e nelle piccole isole.

[13] Il processo infine di razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane della scuola si inserisce nel più ampio contesto di un globale riassetto della spesa pubblica e si articola in una serie di provvedimenti che si pongono in una logica di continuità con le azioni previste e in parte avviate negli esercizi 2007-2008. Tra i provvedimenti più significativi si ripropongono misure volte ad incidere sul complesso delle norme e delle procedure che presiedono alla definizione degli organici del personale docente; ad accorpare le classi di concorso con una comune matrice culturale e professionale; alla realizzazione di una intensiva formazione dei docenti che non hanno ancora il titolo per poter insegnare la lingua inglese; a risolvere il problema dei docenti inidonei per motivi di salute; ad attivare corsi di riconversione professionale per i docenti, facenti parte delle classi di concorso in esubero; a rivedere gli istituti giuridici che comportano comandi, collocamenti fuori ruolo, utilizzazioni ecc.., onde ridurre allo stretto necessario la incidenza della spesa rappresentata dal pagamento dei supplenti in sostituzione; ad una nuova revisione dei criteri e parametri che presiedono alla quantificazione e assegnazione del personale amministrativo (ATA).

3. Analisi finanziaria del rendiconto 2008

3.1. La classificazione per missioni e programmi

La missione "Istruzione scolastica" si articola in 10 programmi[14] e coinvolge quasi interamente il Ministero della pubblica istruzione (al Ministero dell'economia e delle finanze è intestato il programma "Sostegno all'istruzione"). I programmi "Cooperazione in materia culturale" e "Ricerca per la didattica", sempre di competenza del Ministero della pubblica istruzione, fanno invece capo, rispettivamente, alle missioni "L'Italia in Europa e nel mondo" e "Ricerca e innovazione".

Questa parte del bilancio consuntivo pertanto non risente dell'accorpamento avvenuto tra i due Ministeri, in forza del decreto legge n. 85 del 16 maggio 2008 convertito con modificazioni nella legge n. 121 del 14 luglio 2008, permanendo al dicastero interessato (*ex* istruzione) le missioni ed i programmi relativi di pertinenza, così come esposti nel consuntivo (per missioni e programmi) dell'esercizio precedente.

La Tavola seguente illustra i dieci programmi in cui si articola la missione "Istruzione scolastica", evidenziandone l'andamento finanziario.

[14]Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica; istruzione prescolastica; istruzione elementare; istruzione secondaria inferiore; istruzione secondaria superiore; istruzione *post* secondaria; istruzione degli adulti; diritto allo studio, condizione studentesca; istituzioni scolastiche non statali; sostegno all'istruzione.

Tavola 1

Missione 22 Istruzione scolastica

MINISTERI	PROGRAMMI	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E RICERCA	Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	425.269.905	526.692.634	489.720.529,95	455.568.16,58	34.152.369,37
	Istruzione prescolastica	4.169.893.492	4.572.048.010	4.522.960.141,61	4.483.796.292,84	39.163.848,77
	Istruzione elementare	12.511.815.349	13.974.816.307	14.392.382.977,47	14.279.758.478,64	112.624.498,83
	Istruzione secondaria inferiore	9.680.516.143	10.237.829.474	10.260.419.228,96	10.201.772.816,91	58.646.412,05
	Istruzione secondaria superiore	14.131.238.671	17.066.912.740,24	16.503.473.357,53	16.272.868.140,66	230.605.216,87
	Istruzione post secondaria	1.254.626	42.485.961	41.235.895,48	41.109.617,65	126.277,83
	Istruzione degli adulti	631.526	4.155.269	4.084.908,39	4.077.109	7.799,39
	Diritto allo studio condizione studentesca	7.529.193	50.255.136	44.940.019,66	40.544.556,47	4.395.463,19
	Istituzioni scolastiche non statali	535.318.417	540.818.417	525.719.278,04	469.002.105,36	56.717.172,68
totale		41.463.467.322	47.016.013.948,24	46.784.936.337,09	46.248.497.278,11	536.439.058,98
MINISTERO DELL'ECONOMIA E FINANZE	Sostegno all'istruzione	154.937.070	158.191.640	158.191.639,64	2.767.669,64	155.423.970,00
totale		41.618.404.392	47.174.205.588,24	46.943.127.977	46.251.264.948	691.863.028,98

Elaborazioni Cdc su dati sistema R.g.s.-Cdc - dati di competenza 2008 in euro.

Ad essa si aggiungono due missioni aggiuntive denominate "Fondi da ripartire" - il cui ammontare stanziato è pari a euro 891,9 milioni (888,5 milioni di competenza dell'*ex* istruzione) – e "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni Pubbliche", il cui ammontare (104,2 milioni, di cui 91,1 milioni dell'*ex* istruzione) si riferisce alle spese afferenti il Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, altre spese di personale e ed altre spese per acquisti di beni e servizi in quanto imputabili allo svolgimento di attività strumentali a supporto dell'Amministrazione a garanzia del generale funzionamento (gestione del personale, affari generali, gestione della contabilità, attività di informazione e comunicazione).

Nell'ambito della missione istruzione scolastica, si conferma anche nell'esercizio 2008 il programma "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica" (425,3 milioni di euro stanziati pari all'1 per cento delle risorse assegnate al totale dei nove programmi della missione 22 gestita nell'ambito del bilancio del Ministero) - nelle cui linee di attività si iscrivono gran parte degli interventi per la riduzione della spesa per il personale e per il rilancio

dell'efficienza e dell'efficacia della scuola contenute nelle ultime manovre finanziarie - e l'assoluta preminenza dei programmi relativi alla istruzione prescolastica, elementare e secondaria inferiore e superiore (40.493,5 milioni di euro pari al 97,7 per cento delle risorse assegnate alla missione) le cui risorse si riferiscono essenzialmente alla conduzione degli istituti scolastici statali e alla erogazione delle attività di insegnamento.

Residuali appaiono invece le risorse destinate all'educazione degli adulti (0,001 per cento) e all'educazione post secondaria (0,003 per cento) sul totale della missione gestita dal Ministero.

La nuova struttura del bilancio del Ministero, considerata l'ampiezza dei programmi di spesa e la quasi totale finalizzazione delle risorse alle spese per il personale, risulta, da un lato, non del tutto coerente con l'obiettivo di valutare la spesa in relazione a obiettivi prestabiliti e indicatori di efficienza ed efficacia ed è suscettibile, dall'altro, di generare appesantimenti nella gestione contabile, soprattutto per quanto riguarda il moltiplicarsi dei capitoli di spesa e l'elevato numero dei titoli di pagamento.

Emerge inoltre dall'analisi della ripartizione amministrativa delle risorse che quasi tutti i programmi risultano imputati ad una pluralità di centri di responsabilità. I programmi più rilevanti (istruzione elementare, secondaria inferiore e secondaria superiore), a differenza di quanto suggerisce la nuova struttura del bilancio, vedono infatti la presenza simultanea di tutti gli uffici centrali e periferici nelle decisioni di spesa.

Si tratta di una sovrapposizione attualmente inevitabile, data la struttura organizzativa decentrata del Ministero, ma suscettibile di una più approfondita valutazione alla luce della nuova architettura costituzionale che attribuisce alle Regioni una ampia competenza in materia di pubblica istruzione tra cui l'attribuzione alle scuole delle risorse finanziarie statali e del contingente del personale assegnato dallo Stato.

Un ulteriore elemento di rigidità derivante dalla struttura per programmi si riconduce infine alla graduale e costante diffusione, soprattutto nell'ambito del primo ciclo, degli istituti comprensivi che accorpano verticalmente e unitariamente scuole di ordini e gradi diversi, dall'infanzia alla secondaria di primo grado (nell'anno scolastico 2007/08 sulle 10.750 istituzioni scolastiche gli istituti comprensivi hanno raggiunto le 3.572 unità, pari al 33,2 per cento di tutto il sistema di istruzione, nell'anno scolastico 2008/09 sulle 10.730 istituzioni scolastiche gli istituti comprensivi sono risultati essere 3.637).

L'analisi della gestione, sintetizzata nella Tavola precedente, evidenzia che alla missione "Istruzione scolastica" – che sostanzialmente assorbe quasi tutte le risorse assegnate al Ministero della pubblica istruzione – risultano assegnati 41.463,4 milioni di euro che raggiungono, al termine della gestione, un ammontare pari a 47.016 milioni.

Si conferma quindi anche per l'esercizio 2008 la sottostima degli stanziamenti iniziali di competenza; sottostima accentuata dalle disposizioni concernenti le misure di razionalizzazione e contenimento della spesa previste nelle ultime manovre finanziarie.

La previsione iniziale di bilancio 2008 del Ministero ha scontato, in primo luogo, gli accantonamenti, disposti ai sensi dell'art. 1, comma 507, della legge finanziaria per il 2007, pari complessivamente a euro 40 milioni di cui 27,2 milioni relativi alla missione istruzione scolastica.

Di tali accantonamenti, che pure hanno inciso negativamente su una moltitudine di voci di spesa, non è stato possibile chiederne il disaccantonamento nel corso dell'esercizio, considerato che non erano disponibili altri finanziamenti da portare in compensazione.

Le somme accantonate sono state invece portate integralmente in riduzione degli stanziamenti di competenza 2009 dei rispettivi capitoli ai sensi dell'art. 60, comma 10, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133.

Effetti sull'ammontare degli stanziamenti di competenza si riconducono inoltre all'applicazione della clausola di salvaguardia, prevista dall'art. 621, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria per il 2007) e confermata nella legge finanziaria per il 2008.[15]

Ne è derivata una prima decurtazione degli stanziamenti, pari a 560 milioni di euro, concentrata sui quattro capitoli in cui si ripartisce il "Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche" (portando le previsioni iniziali al totale di euro 320 milioni rispetto agli 880 milioni di previsione definitiva per l'anno 2007) e una successiva decurtazione di 19 milioni portata in riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge n. 440/1997.

A fronte di tali riduzioni è stato necessario integrare le risorse relative fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche nel corso dell'esercizio che hanno raggiunto tuttavia nel complesso una cifra pari a 664 milioni[16] e quindi nettamente inferiore ai tagli apportati[17].

Con ulteriori risorse, pari a euro 1.442 milioni, sono stati inoltre adeguati, tra gli altri, in sede di assestamento di bilancio, gli stanziamenti dei capitoli relativi alla spese per il personale

---

[15] Tale clausola - posta a garanzia della realizzazione di economie di bilancio derivanti dall'attuazione di una serie di misure di razionalizzazione della spesa per la missione istituzionale dell'istruzione - dispone che il conseguimento di economie minori rispetto alla previsione a legislazione vigente venga compensato mediante una corrispondente diminuzione delle dotazioni complessive di bilancio dell'Amministrazione.
Nell'esercizio 2007, gran parte di tali economie (quantificate nella legge finanziaria 2007 in 448,20 milioni per il 2007, in 1.324,50 milioni per il 2008 e 1.402,20 per il 2009) si riconduceva alla prevista diminuzione delle spese di personale conseguente alla riduzione del numero dei docenti e del personale ATA, stimata, nel complesso, in 43.000 unità nel 2007 e in 47.000 nei successivi due esercizi.
La difficoltà nel raggiungere gli obiettivi di riduzione dell'organico ha reso necessario rivedere le economie conseguibili in base al piano di razionalizzazione che, in sede di predisposizione della legge finanziaria per il 2008, è stato rimodulato, prevedendo nel periodo 2007-2008 un più graduale contenimento degli organici e una minor stima delle economie di spesa pari a 136,3 milioni per il 2007 e 516 milioni per il 2008 (837,2 milioni, 1.158,5 milioni e 1.372,7 milioni nel triennio successivo).
Relativamente all'esercizio 2007 il decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito con modificazioni dalla legge 29 novembre 2007, n. 159, ha disposto la disapplicazione della clausola di salvaguardia, reperendo la necessaria copertura a carico del cosiddetto "tesoretto".
Alla ripianificazione effettuata con la legge finanziaria per il 2008 si è invece data copertura diminuendo corrispondentemente i capitoli dello stato di previsione destinati alle spese di funzionamento delle istituzioni scolastiche statali.
Le minori economie di competenza conseguenti all'applicazione del nuovo piano, pari a 779 milioni per il 2008 (535,4 e 214,2 per i successivi due esercizi), hanno in particolare determinato un intervento compensativo in sede di previsione di bilancio, per un importo pari a euro 560 milioni.
Le verifiche effettuate dal MEF nel corso dell'anno finanziario 2008 sul raggiungimento degli obiettivi di riduzione previsti ha evidenziato l'effettivo ottenimento d'una riduzione, nel numero dei dipendenti *full time equivalent* pagati, pari a 12.880 unità, rispetto alle 14.000 previste dal vigente piano di razionalizzazione. Ciò ha pertanto comportato una nuova applicazione della clausola di salvaguardia, per un importo complessivo di euro 19 milioni, aggiuntivo rispetto ai citati euro 560 milioni già compensati per il medesimo anno 2008.

[16] I capitoli del fondo sono stati integrati con 200 milioni di cui all'art. 63, comma 3, del DL n. 112/2008 e ulteriori 155 milioni, a seguito dell'applicazione dell'art. 48, comma 1-*ter*, del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con legge 28 febbraio 2008, n. 31. E' stato poi disposto l'invio alle scuole statali, per finanziarne le spese di funzionamento, di parte delle giacenze all'epoca iscritte presso i conti correnti di contabilità speciale intestati agli uffici scolastici provinciali.

[17] Occorre tener conto che sui citati capitoli gravano, tra le altre, la spesa di euro 38,7 milioni annui in qualità di trasferimento ai comuni per la TARSU/TIA delle scuole (art. 33-*bis* del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con legge 28 febbraio 2008, n. 31) nonché la spesa relativa ai contratti di servizio per la pulizia e la vigilanza nelle scuole sottoscritti ai sensi dei decreti ministeriali nn. 68 e 92 del 2005 (cosiddetti *ex* LSU nonché *ex* appalti storici).

della scuola per il rifinanziamento degli incrementi retributivi connessi con il rinnovo del contratto collettivo 2006-2007, sottoscritto il 29 novembre 2007, nonché con le sequenze contrattuali dell'8 aprile 2008 e del 25 luglio 2008. Si tratta tuttavia di risorse che trovano solo parziale riscontro nel miglioramento delle risultanze del precedente esercizio, considerato - come già evidenziato dalla Corte nelle Relazione al Palamento relativa all'esercizio finanziario 2007 - che parte delle somme assegnate in quell'anno per il pagamento degli oneri contrattuali di competenza (euro 309 milioni) sono state di fatto utilizzate a copertura di eccedenze di spesa, non rilevate come tali al termine dell'esercizio e, quindi, non oggetto di successiva sanatoria legislativa.

La ripartizione per macroaggregati evidenzia, nel 2008, l'assoluta prevalenza delle spese di funzionamento (che assorbono più del 98 per cento delle somme destinate ai nove programmi), nell'ambito delle quali preminenti risultano le spese per redditi di lavoro dipendente.

Le spese per interventi e per investimenti assorbono rispettivamente 1,3 per cento e lo 0,3 per cento delle risorse (in termini di stanziamenti iniziali di competenza) destinate all'istruzione scolastica.

La gestione, in coerenza con tale caratteristica, evidenzia impegni per euro 46.784,93 milioni (corrispondente al 99,5 per cento degli stanziamenti) e pagamenti di competenza totali per 46.248,5 milioni (pari al 98,4 per cento dell'autorizzazione); indici sostanzialmente omogenei in tutti i nove programmi iscritti nella missione.

3.2. Eccedenze di spesa

Nell'ambito delle spese di funzionamento continua a registrarsi anche nell'esercizio 2008 il fenomeno delle eccedenze (impegni e pagamenti) su diversi capitoli di spesa, riguardanti, in prevalenza, oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Il fenomeno è risultato costante nel corso degli anni: nel 2002 le eccedenze sono state di 895 milioni di euro in conto residui e 664 milioni in conto competenza; nel 2003 le eccedenze si sono concentrate sulla competenza ed hanno raggiunto i 1.331 milioni; nel 2004 sono scese a 4 milioni sui residui e 389 milioni sulla competenza; nel 2005 sono scese ulteriormente sui residui (2 milioni) e hanno registrato 577 milioni sulla competenza; nel 2006 le eccedenze di spesa, stabili nel conto dei residui (2 milioni), sono tornate a crescere nel conto della competenza raggiungendo i 3.277 milioni.

Le risultanze del rendiconto 2007, pur evidenziando eccedenze di spesa da sanare con legge pari ad appena 1,88 milioni di euro, hanno confermato sostanzialmente l'anomalia e registrato 309,27 milioni di eccedenze di spesa sul comparto scuola che, pur nettamente inferiori a quelle fisiologiche riscontrabili negli esercizi interessati dai rinnovi contrattuali (anni 2003 e 2006), si riconducono all'assunzione di ulteriori 18.000 unità di personale docente a tempo determinato rispetto alla consistenza numerica considerata nella fase di previsione effettuata per il 2007.

Nell'esercizio 2008, a fronte di uno stanziamento destinato alle competenze fisse del personale di 42,878 miliardi di euro, il conto consuntivo registra impegni per 42,728 miliardi ed economie pari a 150,37 milioni.

Tale risultato, nell'anno di entrata a regime dei rinnovi contrattuali, si riconduce all'adeguamento, in sede di assestamento, degli stanziamenti dei capitoli interessati in misura tale da coprire, almeno in parte, la corresponsione degli arretrati contrattuali.

L'analisi delle singole UPB evidenzia comunque, pur nel rispetto dell'equilibrio complessivo, l'esigenza di sanare euro 418.432.668 per eccedenze di competenza e 237.730.377,89 per eccedenze di cassa registrate nell'unità previsionale di base "funzionamento", programma 3 "istruzione elementare" e euro 23.102.589,49 di competenza registrate sempre nell'unità previsionale di base "funzionamento" sul programma 4 "istruzione secondaria inferiore".

Esse si riferiscono a *surplus* di spesa imputabile a tutti gli uffici scolastici regionali e sono dovute ad una spesa per competenze stipendiali fisse e accessorie tabellari dei dipendenti scolastici superiore rispetto alle previsioni.

Tali eccedenze risultano tuttavia compensate da economie di spesa su programmi relativi alla scuola dell'infanzia e secondaria di secondo grado.

L'Amministrazione ha ricondotto il fenomeno, in primo luogo, alla complessità dell'attività diretta ad associare ciascuna partita stipendiale dei dipendenti scolastici ai quattro programmi relativi ai diversi gradi di istruzione (detta associazione è stata effettuata in maniera automatizzata ricorrendo a formule statistiche) che ha determinato la necessità, nel corso del 2008, di cambiare il capitolo su cui imputare i pagamenti a seguito di una più precisa e puntuale individuazione.

Ha inoltre influito sulle eccedenze la difficoltà, registrata sia nel 2007 che, in misura ridotta, nel 2008, nel raggiungere gli obiettivi di riduzioni di personale con conseguenti scostamenti tra la previsione definitiva di competenza a legislazione vigente e la spesa effettiva.

Restano infine una serie di fattori di incertezza che non consentono di calibrare in corso di esercizio, e comunque prima del provvedimento legislativo di assestamento, gli stanziamenti alle effettive disponibilità[18].

Fattori che richiamano l'esigenza, già più volte segnalata dalla Corte e ripresa tra le indicazioni del "Libro Bianco sulla scuola", di avviare interventi concreti finalizzati a migliorare la programmazione degli organici ed a superare le difficoltà derivanti dalla mancanza di efficaci raccordi informativi tra gli uffici periferici dell'Amministrazione ed il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che ha il compito di provvedere all'approntamento delle necessarie disponibilità finanziarie.

Si confermano pertanto le considerazioni critiche, già espresse nella precedente Relazione, circa la capacità di programmazione e governo della spesa del personale.

[18] Tra tali fattori si segnalano in particolare: la difficoltà di effettuare le stime degli arretrati corrisposti a seguito di ricostruzioni di carriera; la mancanza di una precisa informazione, nel sistema informativo del Ministero, del numero e della qualità dei contratti attivati dai dipendenti, dato che gli stessi possono essere inoltrati direttamente dalle scuole alle direzioni provinciali del MEF; la numerosità dei docenti di sostegno per i due anni scolastici interessati da un singolo esercizio finanziario; la difficoltà nel determinare il numero dei docenti a tempo determinato e le cessazioni dal servizio relativamente al secondo semestre dell'anno; il numero variabile dei dipendenti che si vede riconosciuta la possibilità di permanere in servizio oltre i limiti di età.

3.3. Fondi destinati a finanziare le spese di funzionamento amministrativo e didattico delle scuole statali

Tali fondi destinati a finanziare le necessità delle scuole statali (funzionamento amministrativo e didattico, retribuzione accessoria, stipendi per i supplenti brevi) sono stati erogati fino al 2006 tramite conti e sottoconti correnti di contabilità speciali iscritti presso le tesorerie provinciali dello Stato e intestati agli uffici scolastici provinciali.

Come già rilevato, il meccanismo di trasferimento e la riduzione delle risorse in attuazione delle manovre finanziarie di risanamento avevano determinato lentezza e vischiosità nei trasferimenti agli istituti scolastici e accentuato gli scarti tra fabbisogni e risorse disponibili.

La situazione di sofferenza delle scuole aveva generato una consistenza debitoria delle stesse, cumulata per gli anni 2002-2006, pari a circa 1.033 milioni di euro dei quali circa la metà generati nel solo 2006; restavano per contro giacenti nelle contabilità speciali destinate alle scuole oltre 1.373 milioni.

La legge finanziaria per il 2007, proprio al fine di aumentare l'efficienza e la celerità dei processi di finanziamento delle scuole, ha istituito nello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione due fondi dedicati al finanziamento delle competenze al personale (capitolo 1203[19]) e al funzionamento delle istituzioni scolastiche (capitolo 1204[20]) dei quali è stata inoltre prevista l'assegnazione diretta alle istituzioni scolastiche, sulla base di criteri e parametri definiti con un decreto ministeriale adottato il 1 marzo 2007[21], ma senza vincoli di destinazione[22].

La riconduzione delle diverse voci di finanziamento delle scuole a due soli capitoli di bilancio e la previsione del trasferimento diretto delle relative disponibilità hanno attenuato notevolmente le criticità rilevate.

Nell'esercizio 2007, a fronte di stanziamenti assestati pari a 3.220 milioni di euro (di cui 2.340 milioni sul cap. 1203 e 880 sul cap. 1204), si registravano a fine esercizio pagamenti pari 2.928 milioni, sostanzialmente corrispondenti agli impegni assunti dalle scuole nel corso del 2007 e rilevati in sede di monitoraggio, con l'eccezione delle erogazioni per le supplenze brevi il cui fabbisogno superava nettamente le risorse disponibili.

L'analisi finale della corrispondenza tra quanto erogato nel corso del 2008[23] a favore delle scuole statali e gli impegni assunti dalle stesse potranno essere effettuate solo a seguito

---

[19]Sono poste a carico del fondo le spese per: le supplenze brevi, l'indennità per il miglioramento dell'offerta formativa, le spese per gli esami di stato, le spese per le fruizione della mensa gratuita per il personale scolastico, le somme dovute per l'IRAP, gli oneri sociali sulle retribuzioni, i compensi e le indennità per gli esami di idoneità e di licenza.

[20]Sono a carico del fondo le spese per: il funzionamento amministrativo e didattico, i contratti per le pulizie stipulati dagli Enti locali, la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, la sperimentazione didattica e metodologica nelle classi con alunni disabili, il fondo di integrazione per le spese di funzionamento amministrativo e didattico.

[21]Le risorse riferite al "Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche" sono state determinate sulla base di criteri che tengono conto della tipologia di istituzione scolastica, della consistenza numerica degli alunni, del numero degli alunni diversamente abili, del numero dei plessi e sedi in cui si articola la scuola.
Le risorse riferite al "Fondo per le competenze dovute al personale" sono state determinate in base a criteri e parametri legati alla tipologia di spesa da sostenere.

[22]Le risorse finanziarie sono assegnate alle istituzioni scolastiche con periodicità quadrimestrale nei limiti delle risorse finanziarie disponibili; nell'ultima assegnazione annuale, a saldo, si tiene conto dell'effettivo fabbisogno delle scuole e degli esiti del monitoraggio svolto dagli USR.

[23]I due fondi nel consuntivo 2008 si presentano opportunamente distribuiti su più programmi, mediante costituzione di nuovi capitoli con la medesima denominazione. I programmi interessati sono quelli dell'istruzione prescolastica, istruzione elementare, istruzione secondaria inferiore, istruzione secondaria superiore. Così il capitolo 1203 è diventato 1179, 1183,1188, 1203. Il capitolo 1204 è diventato 1194, 1195, 1196, 1204.

dell'acquisizione di tutti i bilanci consuntivi delle istituzioni scolastiche, attualmente ancora in corso. Le decurtazioni operate nel 2008, rispetto agli stanziamenti del 2007 (incrementati nel corso dell'esercizio per far fronte alle esigenza finanziarie delle scuole per il pagamento delle supplenze brevi e per le spese di funzionamento) sono comunque suscettibili di determinare nuovi scostamenti anche di rilevante entità.

3.4. La situazione debitoria delle scuole

Per quanto concerne la situazione debitoria pregressa (2002-2006), l'ammontare dei residui attivi registrato dalle scuole al termine del 2006 (1.033,8 milioni di euro) ha trovato, nel complesso, un beneficio nelle misure adottate dall'Amministrazione per ridurre il *deficit* annuo.

La questione relativa al debito ascrivibile alla spesa per il funzionamento amministrativo e didattico e per il pagamento della tassa sui rifiuti o della TIA - Tariffa di Igiene Ambientale[24] - (226,59 milioni) ha trovato soluzione, oltre che nelle modifiche introdotte nella legge finanziaria 2007 (che ha permesso una migliore ripartizione tra le Regioni delle somme globalmente disponibili), nell'art. 33-*bis* del DL n. 248/2007 (convertito con la legge n. 31/2008) che ha, in particolare, sollevato le scuole dall'onere del pagamento della TIA a decorrere dal 2008[25].

Per quanto riguarda il debito maturato per gli esami di Stato (151 milioni di euro), la legge 11 gennaio 2007, n. 1, e il successivo decreto legge 7 settembre 2007, n. 147, convertito con legge 25 ottobre 2007, n. 176, hanno aumentato lo stanziamento disponibile per la remunerazione dei commissari degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio della scuola secondaria superiore dai precedenti 40 milioni, rispettivamente sino ad euro 138 milioni e, quindi, ad euro 183 milioni, rendendo infine adeguato lo stanziamento rispetto al fabbisogno.

Le spese per le supplenze brevi continuano invece a risultare inferiori alle effettive necessità, rappresentando la maggiore criticità a cui le recenti modifiche legislative non offrono soluzioni adeguate.

Il problema è stato infatti affrontato, da un lato, incrementando le risorse necessarie, e dall'altro, e introducendo, con il DL n. 147/2007 (convertito con legge n. 176/2007), una modifica normativa in base alla quale, a decorrere dal 1° settembre 2007, gli oneri retributivi spettanti al personale della scuola nominato in sostituzione del personale assente per motivi di maternità nonché di quello nominato per supplenze brevi e che si trova in congedo di maternità, nonché gli oneri relativi alle indennità di maternità non sono più a carico del bilancio delle istituzioni scolastiche ma iscritti nel bilancio del Ministero della pubblica istruzione e imputate ai capitoli di spesa concernenti le spese per le supplenze a tempo determinato.

Tale disposizione, pur rispondendo all'esigenza di alleviare il bilancio delle istituzioni scolastiche, non modifica l'onere complessivo che continua ad essere superiore, non solo ai previsti limiti di spesa indicati nella legge finanziaria 2005[26], ma anche alle effettive

---

[24] La giurisprudenza della Corte di cassazione (sentenze n. 4944/2000 e n. 17617/2004) ha riconosciuto nelle scuole i soggetti obbligati al versamento.

[25] Il Ministero e l'ANCI, in sede di Conferenza Unificata del marzo 2008, hanno sottoscritto un accordo per la gestione del debito pregresso in base al quale 38,734 milioni di euro vengono trasferiti ai Comuni, quale importo forfettario complessivo per lo svolgimento, nei confronti delle istituzioni scolastiche statali, del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. La somma citata è già stata effettivamente corrisposta ai Comuni per l'anno 2008, nel mese di novembre, azzerando così il deficit annuo gravante sui bilanci delle scuole statali per la TARSU/TIA.

[26] L'art. 1, comma 129, dispone che la spesa per le supplenze brevi non possa superare 766 milioni nel 2005 e 565 milioni da 2006.

disponibilità di bilancio (nel 2007, a fronte di un fabbisogno stimato in 819,93 milioni di euro sono stati erogati 693,3 milioni mentre nel 2008, a fronte di un fabbisogno pari a 781,16 milioni le somme trasferite alle scuola ammontano a soli 409,2 milioni).

A seguito dell'analisi della situazione debitoria 2002-2006, non sono più state effettuate rilevazioni specifiche riguardo i residui attivi delle scuole, in quanto, a far data dall'anno 2008, le scuole inviano periodicamente i dati di gestione dei propri bilanci al sistema informativo dell'Amministrazione.

Limitatamente alla percentuale di scuole che hanno inviato detto modello all'Amministrazione nel corso del 2008 (61 per cento), risulta un ammontare dei debiti dell'Amministrazione verso le scuole riferito agli anni finanziari 2007 e precedenti pari a 451,8 milioni di euro.

In via approssimativa, nell'ipotesi che il citato 61 per cento di scuole costituisca un campione statisticamente equilibrato e significativo, si può stimare che l'ammontare complessivo dei residui attivi sia sceso da euro 1.033,80 milioni all'inizio del 2007 a circa euro 740 milioni all'inizio del 2008.

L'evoluzione registrata dai residui nel corso dell'anno 2008 potrà essere esaminata solo successivamente al mese di giugno del corrente anno, ovvero a decorrere dall'invio dei conti consuntivi da parte delle scuole al sistema informativo dell'Amministrazione.

Tavola 2

Residui attivi delle istituzioni scolastiche - anni 2007 e precedenti

(in milioni)

	Residui attivi su entrate Stato	Entrate accertate Stato	Residui/Entrate (pct)	Dimensione campione (pct)
Abruzzo	11.0	81.3	13%	82%
Basilicata	2.9	37.1	8%	77%
Calabria	13.6	94.0	15%	49%
Campania	43.3	272.2	16%	51%
Emilia Romagna	39.1	148.1	26%	67%
Friuli Venezia G.	12.8	44.5	29%	73%
Lazio	64.8	173.8	37%	48%
Liguria	14.5	68.1	21%	95%
Lombardia	77.8	259.5	30%	62%
Marche	18.4	59.8	31%	69%
Molise	1.3	13.3	10%	62%
Piemonte	32.1	146.3	22%	64%
Puglia	42.2	188.5	22%	58%
Sardegna	8.9	48.9	18%	43%
Sicilia	27.0	197.3	14%	59%
Toscana	28.8	139.7	21%	75%
Umbria	6.2	32.3	19%	59%
Veneto	7.0	166.7	4%	71%
Totali/Medie	**451.8**	**2,171.4**	**21%**	**61%**

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca - Direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio- campione del 61 per cento di scuole.

3.5. Le giacenze presso le contabilità speciali

Ha contribuito alla riduzione dei debiti pregressi anche l'utilizzo di parte delle giacenze nelle contabilità speciali che, anche a seguito delle modifiche disposte dall'articolo 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, gli uffici scolastici provinciali hanno continuato ad utilizzare in conto residui anche per le voci di spesa confluite nei capitoli-fondo.

Alcune finalizzazioni di spesa caratterizzate da importi decisamente inferiori sono invece rimaste appannaggio dei centri di responsabilità amministrativa regionali, pur se comunque intese al finanziamento delle scuole statali.

Di tali risorse, alcune sono comunque confluite in capitoli unici costituiti in corrispondenza delle diverse categorie economiche sotto ogni Centro di Responsabilità regionale[27], mentre sono rimasti in gestione agli uffici scolastici regionali tutti quei capitoli non destinati a finanziare le scuole statali[28].

Per questi capitoli gli uffici scolastici regionali hanno optato sia nel 2007 che nel 2008 per l'utilizzo delle contabilità speciali che, tuttavia, segnano nel triennio un forte ridimensionamento (tra il 2006 e il 2008 si è verificata una riduzione del 67 per cento nel numero di transazioni).

Anche il volume finanziario trattato si è pertanto notevolmente ridotto negli anni, come visibile dalla Tavola seguente:

Tavola 3

Giacenze al 1° gennaio nei conti-correnti di contabilità speciale

(in milioni)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Giacenze all'1/1/n	1.832	1.403	1.829	1.322	1.413	829	430

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca - Direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio.

Dei 430 milioni di euro rimasti in giacenza nel 2009, appena 118 milioni giacciono su sotto-conti correnti di contabilità speciali utilizzati per finanziare le necessità delle scuole statali.

4. Stato di attuazione degli obiettivi indicati nei documenti programmatici

La nuova impostazione del rendiconto generale dello Stato 2008 – in coerenza con la nuova struttura del bilancio dello Stato – consente di valutare, con cadenza non solo annuale, il processo di attuazione, le risorse impiegate, i risultati e gli effetti (in termini di impatto delle

[27] Le finalizzazioni di spesa confluite, unitamente alle loro disponibilità iscritte nel bilancio 2007 sono: spese per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale per la sicurezza nelle scuole (19,3 milioni di euro); spese per la formazione, l'aggiornamento e il perfezionamento del personale del comparto scuola (15,3 milioni); spese per iniziative legate all'educazione stradale e per l'organizzazione dei corsi per l'acquisizione, da parte degli studenti, del patentino (15 milioni); spese per le attrezzature tecniche e per i sussidi necessari all'integrazione scolastica degli alunni diversamente abili (2,6 milioni); spese per la formazione di docenti specializzati nelle attività di sostegno agli alunni diversamente abili (2,3 milioni); posti di assistente di lingue straniere istituiti nelle scuole italiane in esecuzione di accordi culturali (1,6 milioni).

[28] Si tratta per lo più dei fondi per le scuole paritarie e di quelli necessari a sostenere il funzionamento degli uffici amministrativi medesimi.

azioni programmate sull'economia e la società) delle decisioni politiche assunte dal Governo in sede di manovra annuale.

Relativamente ai programmi attribuiti al Ministero appare opportuno soffermare l'attenzione sullo stato di attuazione di alcune misure già programmate nella precedente manovra finanziaria, nonché sui principali interventi presi in considerazione in sede di definizione delle priorità politiche e definiti con la finanziaria 2008, senza peraltro trascurare gli effetti, in sede programmatica, derivanti dal cambio di legislatura.

Rispetto al precedente esercizio – ove la difficoltà di collegare immediatamente gli obiettivi strategici e le politiche avviate in sede di manovra finanziaria con la nuova struttura del bilancio e del rendiconto aveva suggerito di centrare l'attenzione al piano di interventi per il rilancio complessivo del sistema di istruzione previsto nella legge finanziaria 2007 - la valutazione delle politiche avviate nel 2008 è stata agevolata dalla formulazione della Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione che, impostata sulla nuova struttura del bilancio, ha reso più facile cogliere il collegamento degli obiettivi strategici e operativi con le risorse stanziate nei programmi di attività.

4.1. Programma: programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica

Nelle linee di attività assegnate al programma si iscrivono gran parte degli interventi per il rilancio dell'efficienza e dell'efficacia della scuola contenuti nella recente manovra finanziaria. Il disegno complessivo si è, in particolare, sviluppato nell'alveo delle disposizioni della finanziaria 2008 che, in linea con le iniziative adottate nel precedente esercizio, ha definito un quadro di azioni dirette a migliorare la qualità della scuola, articolate in tre grandi obiettivi strategici, sostanzialmente confermati e riprogrammati nel corso dell'esercizio 2008 in attuazione della legge n. 133 del 2008: razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico in funzione del contenimento delle spese; valorizzazione del personale docente, e amministrativo tecnico, ausiliario; sviluppo e qualificazione del sistema di istruzione.

4.1.1. Razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico in funzione del contenimento delle spese

Tale obiettivo, che si traduce sostanzialmente in una riduzione strutturale del numero dei docenti e del personale amministrativo, presuppone una efficiente programmazione degli organici e cioè la capacità di definire un fabbisogno territoriale adeguato di docenti sulla base del numero atteso degli studenti, le loro scelte formative e la situazione edilizia delle scuole. E' a tal fine opportuno, ancora prima di dotarsi di un modello previsionale efficace, migliorare la raccolta delle informazioni e soprattutto portare a compimento il processo di armonizzazione delle basi normative dei ministeri della pubblica istruzione, dell'università e ricerca, e dell'economia e delle finanze, che tuttora differiscono a causa delle diverse finalità con cui i dati vengono raccolti.

Per quanto concerne, più in particolare, gli obiettivi di riduzione previsti negli ultimi due esercizi, l'analisi della formazione della dotazione organica di diritto e di fatto per l'anno scolastico 2008-2009 consente di verificarne il raggiungimento e il parziale conseguimento dei previsti risparmi di spesa.

Gli obiettivi per il 2008, definiti nell'art. 2, comma 412, della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008) – che scontavano la difficoltà emersa nell'esercizio precedente di realizzare

gli obiettivi indicati nella legge finanziaria 2007[29] - prevedevano una riduzione complessiva di posti, tra personale docente ed ATA, di 14.000 unità per l'anno 2007/08, di 13.000 unità per l'anno 2008/09 e 11.000 unità nei due anni successivi (2009/10 – 2010/11).

Le riduzioni da operare nell'anno scolastico 2008/09 sono state suddivise in 12.000 posti per il personale docente e 1000 per il personale ATA (che in tal modo doveva raggiungere il taglio di 7.000 unità previsto nella legge finanziaria 2007) già in sede di adozione, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del decreto interministeriale relativo agli organici del personale docente per l'anno scolastico 2008/09.

Tale obiettivo, apparentemente meno ambizioso rispetto a quello del 2007, già considerava, peraltro, la progressiva rideterminazione dell'organico di sostegno[30], prevista dall'art. 2, comma 413, della legge finanziaria 2008, portata, per l'anno scolastico 2008/09, a 53.581 posti.

Come per l'anno scolastico 2007/08, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è stato deciso di operare le previste riduzioni in parte in fase di definizione dell'organico di diritto, per una quota pari a 6.072 unità, in parte nella fase di adeguamento dell'organico di fatto, per una quota di 3.928 posti[31].

Si prevedeva inoltre di recuperare le restanti 2000 unità attraverso la riduzione del personale soprannumerario, del personale inidoneo per motivi di salute e attraverso una minore spesa per le supplenze riguardanti la copertura degli spezzoni fino a 6 ore.

---

[29] La legge 27 dicembre 2007, n. 296 (Finanziaria 2007), conteneva una serie di misure atte a realizzare un più razionale utilizzo della risorse e una maggiore efficienza del sistema dell'istruzione. Tali misure avrebbero comportato, nel biennio 2007 - 2008, un contenimento degli organici di complessive 47.000 unità tra personale docente e personale ATA. Verificata l'impossibilità di conseguire dette riduzioni in soli due anni, si è convenuto di rimodulare l'intervento, prevedendo una contrazione di 14.000 unità per l'anno scolastico 2007/08 e di 11.000 unità per ciascun anno del triennio 2008/2010, in modo da realizzare la prevista riduzione complessiva di 47.000 unità entro l'anno scolastico 2010 - 2011.

[30] Con l'art. 9 del decreto interministeriale è stata data applicazione alle disposizioni che prevedevano nuovi criteri e modalità per la quantificazione del numero massimo dei posti di sostegno istituibili a livello nazionale e di quelli attivabili in organico di diritto, utili per le nomine in ruolo.
Il comma 413, nell'ottica di realizzare il graduale raggiungimento di un rapporto medio nazionale di un insegnante ogni due alunni disabili, stabilisce che a decorrere dall'anno scolastico 2008/09, il numero dei posti di sostegno non può superare complessivamente il 25 per cento del numero delle sezioni e delle classi funzionanti nell'organico di diritto dell'anno scolastico 2006/07. Detti posti sono comprensivi anche delle deroghe che in precedenza venivano autorizzate in organico di fatto per rispondere alle esigenze certificate.
Per l'anno scolastico 2008/09, sono stati confermati a livello nazionale i posti complessivamente istituiti in organico di fatto dell'anno scolastico 2007/08 (88.441 posti a fronte di 174.404 alunni disabili), con limitate modifiche a livello regionale, necessarie per perequare gli scostamenti esistenti nel rapporto alunni/docenti tra le varie Regioni (le Regioni del Sud con rapporto molto più basso rispetto a quelle del Centro-Nord), e per raggiungere, gradualmente, come previsto dalla legge finanziaria 2008, il tendenziale rapporto nazionale di un docente ogni due alunni disabili.
Il comma 414 prevede che la dotazione dell'organico di diritto dei docenti di sostegno deve essere progressivamente rideterminata, nel triennio 2008 - 2010, fino al raggiungimento, nell'anno scolastico 2010/11, di una consistenza pari al 70 per cento del numero dei posti complessivamente attivati nell'anno scolastico 2006/07. Sulla base di tale consistenza sarà possibile pervenire alla fine del triennio, ad un organico di diritto di 63.347 posti, rispetto agli attuali 48.696.
Tale incremento è stato ripartito in parti uguali nei tre anni portando la dotazione dell'organico di diritto dei posti di sostegno a 53.581 per l'anno scolastico 2008/09 – a 58.463 per l'anno scolastico 2009/10 – a 63.347 per il 2010/2011.

[31] E ciò nella consapevolezza che il completo conseguimento, già in organico di diritto, dell'obiettivo di riduzione previsto dalla legge finanziaria, non consentendo di rispondere pienamente alle esigenze del territorio, avrebbe arrecato grave pregiudizio alla qualità del servizio scolastico; la minore applicazione delle decurtazioni in organico di diritto, infatti, assicura, attraverso una più numerosa platea di posti utili per la mobilità e per le nomine in ruolo, una maggiore stabilità del personale interessato, a tutela della continuità didattica.

La riduzione di posti relativi al personale docente è stata definita, per ogni Regione, tenendo conto prioritariamente della previsione dell'incremento o del decremento degli alunni, ma necessariamente anche di tutte le nuove disposizioni previste dalla legge finanziaria 2008.

Come già ricordato la legge finanziaria 2008 ha individuato, all'art. 2 comma 411, specifici interventi relativi ai vari gradi di istruzione volti sostanzialmente a ridimensionare il numero delle classi scolastiche innalzando di almeno 0,4 il numero di alunni per classe e ad agevolare le procedure di riconversione dei docenti soprannumerari[32].

Quanto all'innalzamento del rapporto alunni/classe dello 0,4, i diversi interventi adottati, hanno portato alla diminuzione di 3.010 classi rispetto all'anno scolastico 2007/08 (anno scolastico 2007/08, 377.956 classi – anno scolastico 2008/09, 374.946 classi) portando il rapporto alunni classi al 20,7.

L'Amministrazione ha poi provveduto, sulla base del citato decreto interministeriale e delle circolari di applicazione (circolare ministeriale n. 19 dell'1/02/2008 e circolare ministeriale n. 58 del 20/06/2008), alla verifica della corretta applicazione da parte degli uffici scolastici regionali delle relative disposizioni.

Alla data del 4 novembre 2008, dopo la chiusura delle funzioni sull'organico di fatto, il monitoraggio sulla corretta gestione degli organici del personale docente, compresi i posti di sostegno, ha evidenziato una riduzione di 10.372 posti concentrati essenzialmente nelle Regioni meridionali (349 posti in più rispetto all'obiettivo di riduzione previsto).

Relativamente al personale ATA è stato raggiunto e superato l'obiettivo di contenimento di 1.000 posti, poiché complessivamente si registra una riduzione di 1.037 posti sull'organico di diritto e di 1.199 posti sull'organico di fatto.

Complessivamente le stima delle riduzioni di posti scaturenti dagli obblighi della legge finanziaria 2008 (legge n. 244 del 24/12/2007) ammontano quindi a 11.571.

I restanti circa 1.500 posti potranno essere recuperati attraverso il riassorbimento in organico dei docenti soprannumerari, la riduzione del numero dei docenti collocati fuori ruolo per inidoneità ai compiti di istituto per effetto delle disposizioni dell'art. 35, comma 1, della legge n. 289/2002 e il recupero dei posti costituiti per la salvaguardia della titolarità dei docenti interessati alla riconduzione delle cattedre a 18 ore di insegnamento che si siano rese vacanti dopo i movimenti in quanto indisponibili per i movimenti stessi.

Ulteriori risparmi sono inoltre attesi dal piano biennale per la formazione dei docenti per l'insegnamento della lingua inglese nella scuola primaria.

Relativamente al piano di riconversione dei docenti appartenenti a classi di concorso in esubero, la situazione del soprannumero dei docenti continua ad evidenziare, a livello nazionale, un andamento decrescente.

Il problema, peraltro, non ha ancora trovato una soluzione definitiva, attesa l'impossibilità di attivare incisive iniziative di riconversione professionale in presenza di cause ostative che concernono in particolare: la mancanza, per la maggior parte dei docenti soprannumerari, di un idoneo titolo di abilitazione o idoneità per altra classe di concorso; la

---

[32] Relativamente al contenimento del numero delle classi, gli interventi previsti prevedevano: a) l'attivazione, nell'anno scolastico 2008-2009, delle prime classi dei corsi sperimentali dell'istruzione liceale solo a seguito di una preventiva verifica della congruenza dei quadri orari e dei piani di studio con gli ordinamenti nazionali vigenti; b) la determinazione del numero delle classi prime e di quelle iniziali di ciclo dell'istruzione secondaria di secondo grado sulla base del numero complessivo degli alunni iscritti, a prescindere dai diversi indirizzi, corsi di studio e sperimentazioni passate ad ordinamento; c) l'autorizzazione del competente Direttore generale regionale (anziché di quella del dirigente scolastico) all'eventuale incremento del numero delle classi, a fronte delle effettive iscrizioni.

radicale revisione delle classi di abilitazione, con conseguente necessità di parallela revisione dei titoli di accesso universitari, conseguente alla riforma della scuola secondaria superiore, introdotta con la legge 29 marzo 2003, n. 53, e attualmente in fase di revisione; la necessaria collaborazione tra il settore scuola e quello dell'università conseguente alla competenza delle università in materia di formazione del personale docente (art. 5 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227); l'età elevata di molti docenti, prossimi al collocamento a riposo che rende antieconomica l'eventuale riconversione.

Tali obiettivi e difficoltà hanno indotto il legislatore ad emanare specifiche disposizioni (art. 2, comma 411, lett. d), della legge finanziaria 2008) che autorizzano la riconversione del predetto personale, anche a prescindere dal possesso dello specifico titolo di studio, entro l'anno scolastico 2009/2010.

Relativamente al piano di mobilità del personale docente permanentemente inidoneo, è stata avviata la ricognizione del personale permanentemente inidoneo all'insegnamento e collocato fuori ruolo, al fine di predisporre un piano organico di mobilità, individuando tutti gli elementi necessari ad elaborare, d'intesa con il MEF e il Dipartimento della funzione pubblica, gli interventi necessari. La difficoltà nella predisposizione del piano – che, oltre all'individuazione dei posti vacanti presso gli uffici dell'amministrazione scolastica, richiede l'individuazione dei posti presso altre amministrazioni pubbliche in cui possono essere meglio utilizzate le professionalità del predetto personale - ha reso necessario aggiornare ed innovare la normativa contenuta nella legge finanziaria per il 2007.

Con l'art. 3, comma 127, in combinato disposto con i commi 124 e 125, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008) si è provveduto all'istituzione di un ruolo ad esaurimento in cui iscrivere il personale e si è scelto di valorizzare, da un lato, la stipula di accordi per favorire il ricorso alla mobilità nell'ambito della programmazione dei fabbisogni delle amministrazioni interessate da misure di blocco e contenimento di nuove assunzioni e, dall'altro, il confronto negoziale – senza però esaurire in esso il novero delle soluzioni – per addivenire ad un accordo in grado di assicurare sia le condizioni per la mobilità che quelle altrettanto necessarie per la riconversione professionale del personale interessato.

Relativamente, infine, al piano biennale di formazione dei docenti di lingua inglese nella scuola primaria (art. 1, comma 605, lett. e) legge finanziaria 2007)[33], i tagli delle risorse effettuati nei precedenti esercizi ne hanno rallentato le procedure di avvio[34].

---

[33] A seguito dell'introduzione, con il d.lgs. n. 59 del 2004, della lingua straniera nei primi due anni della scuola primaria, già la legge finanziaria per il 2005, nell'ottica della razionalizzazione delle risorse umane, aveva previsto nell'art. 1, comma 128, la possibilità di utilizzare i docenti della classe o altro docente facente parte dell'organico di istituto, in possesso dei requisiti richiesti. La razionalizzazione di tale obiettivo richiedeva, tuttavia, l'attivazione di corsi di formazione al fine di consentire ai docenti privi dei requisiti di raggiungere il livello soglia per l'insegnamento della lingua inglese nella scuola primaria.

[34] Sulla base di un'assegnazione di 31,6 milioni – ripartiti tra gli USR e utilizzati per la realizzazione dei corsi di formazione a partire dall'anno scolastico 2005/2006 – sono stati utilizzati 18,7 milioni. Di tali risorse faceva parte uno stanziamento iniziale pari a circa 28 milioni di euro, decurtato a seguito del DL n. 211/2005 di circa la metà, nonché nuovi stanziamenti, pari a circa 17 milioni, volti a garantire il proseguimento e la progettazione degli interventi formativi.

Il risultato di tale attività formativa si può riassumere dal dato, fornito dall'Amministrazione, secondo cui 6.176 docenti di scuola primaria, al 31 dicembre 2008, hanno completato il percorso formativo dei corsi linguistico - comunicativo e metodologico - didattico ed hanno raggiunto i requisiti per l'insegnamento della lingua inglese.

Il proseguimento del piano vede attualmente in formazione un totale di circa 5.200 docenti; numero che, rispetto al piano originario, può comunque aver subito delle modifiche sia per l'inserimento di nuovi docenti e sia a causa di successivi abbandoni del corso.

Va evidenziato, infatti, che la formazione del personale docente è oggetto di contrattazione e anche il recente CCNL del Comparto Scuola per il quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007 ha previsto all'art. 63, primo comma, conformemente all'intesa sottoscritta il 27 giugno 2007, la promozione, mediante contrattazione, di

Il piano, tuttavia, è stato individuato come priorità assoluta dalla Direzione generale del personale della scuola ed è stato confermato per gli anni scolastici 2007/2008 e 2008/2009 e rilanciato in attuazione dell'art. 64 della legge n. 133 del 2008.

Il regolamento concernente la riorganizzazione della rete scolastica ed il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane, il cui *iter* è ancora in corso, prevede infatti che "l'insegnamento della lingua inglese è affidato ad insegnanti di classe della scuola primaria specializzati. Gli insegnanti attualmente non specializzati sono obbligati a partecipare ad appositi corsi triennali di formazione linguistica, secondo le modalità definite dal relativo piano di formazione".

Sempre in tema di razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico, va infine ricordato che la legge finanziaria 2008, all'art. 2, commi 417 e seguenti, aveva previsto una sperimentazione di un modello organizzativo del servizio scolastico volto ad innalzarne la qualità e ad accrescere l'efficacia e l'efficienza della spesa, affidandone la definizione ad un atto di indirizzo da adottare congiuntamente dai Ministri della pubblica istruzione, e dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.

Il modello organizzativo, una volta definito, sperimentato e adeguatamente validato sulla base del monitoraggio e della valutazione degli effetti, doveva essere gradualmente esteso a tutte le istituzioni scolastiche e costituire lo strumento con il quale raggiungere l'obiettivo di un rapporto insegnanti/studenti tendenzialmente vicino ai valori europei ed in grado di liberare risorse da finalizzare a mete di funzionalità progressiva del sistema di istruzione e formazione.

Le economie effettivamente conseguite nel triennio di sperimentazione, dovevano essere ridistribuite alle istituzioni pubbliche sul territorio che hanno concorso alla realizzazione degli esiti attesi, con il vincolo della loro esclusiva utilizzazione ai fini del miglioramento della qualità del settore della pubblica istruzione.

Il processo, avviato nel corso del 2008 con la definizione di un accordo sull'impianto generale del progetto e la predisposizione di una bozza del testo dell'atto di indirizzo, si è interrotto con l'avvento del nuovo Governo che, come già ricordato, ha previsto, nel decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nuove e più radicali misure di razionalizzazione per la scuola.

Ne è un primo effetto il recente schema di decreto interministeriale del 2 aprile 2009 recante disposizioni in ordine alla determinazione delle dotazioni organiche del personale docente per l'anno scolastico 2009 – 2010 che, in materia di organici, ha previsto una riduzione di 42.104 posti tra cui 31.485 posti in organico di diritto e 5.003 posti in organico di fatto.

4.1.2. Valorizzazione del personale docente e Amministrativo, Tecnico e Ausiliario (ATA)

Il miglioramento della qualità della scuola richiede, accanto alla maggiore stabilità nell'organizzazione del servizio e continuità dell'azione educativa, più incisivi interventi in materia di formazione e soprattutto di valorizzazione professionale dei docenti e dei dirigenti scolastici. Tali obiettivi si sono già tradotti in indirizzi, concordati con le organizzazioni sindacali, nell'Intesa del giugno 2007 "per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza" che prevede, tra i punti più qualificanti: la garanzia della stabilità pluriennale dell'organico, la valorizzazione dell'impegno professionale e la realizzazione di sistemi di incentivazione nonché

---

una formazione dei docenti in servizio riferita ai processi d'innovazione organica e collegata ad un impegno di prestazione professionale che contribuisce all'accrescimento delle competenze richieste dal ruolo, ma non obbligatoria, come richiedeva l'Amministrazione.

la costruzione di un sistema nazionale di valutazione che orienti le istituzioni scolastiche nel miglioramento dell'efficacia della propria azione didattica ed educativa.

Si tratta di temi di prevalente natura contrattuale che, pur riconosciuti nella richiamata Intesa del giugno 2007 ed espressi negli atti di indirizzo rivolti all'Aran, non hanno trovato una concreta attuazione anche nei recenti rinnovi contrattuali.

Per quanto concerne i dirigenti scolatici, è ancora in vigore il CCNL 2002-2005 finalizzato essenzialmente ad equiparare il loro trattamento economico con quello dei dirigenti delle altre aree di contrattazione, con particolare riferimento ai differenti valori retributivi collegati alla rilevanza dell'incarico ricoperto.

Anche il CCNL 2006-2007 relativo al comparto scuola – come sottolineato dalla Corte dei conti in sede di certificazione[35] - ha indirizzato le risorse disponibili principalmente ad incrementi delle componenti fisse della retribuzione, in particolare dello stipendio tabellare, e, in minor misura, del compenso individuale accessorio del personale ATA e della retribuzione professionale dei docenti.

Sempre sotto tale profilo entrambe le sequenze contrattuali - cui il citato CCNL demandava la destinazione delle economie conseguenti al processo triennale di razionalizzazione della organizzazione scolastica e la ripartizione delle risorse integrative e aggiuntive previste all'interno della manovra finanziaria per l'esercizio 2008 - continuano ad evidenziare un preoccupante andamento in controtendenza.

Con riferimento al personale docente, la Corte ha osservato, infatti come, tra le opzioni astrattamente previste per l'utilizzo delle risorse aggiuntive, le parti abbiano privilegiato una aumento della componente stipendiale, rinunciando a correlare parte della retribuzione a finalità di incentivazione del merito individuale e di misurabili miglioramenti nel sistema scolastico.

Analoghe ancor più preoccupate considerazioni riguardavano la sequenza contrattuale relativa al personale ATA. Le Sezioni Riunite sottolineavano infatti che le modifiche apportate alla precedente disciplina del trattamento economico si ponevano in controtendenza rispetto alla sempre più avvertita esigenza di subordinare gli incrementi della retribuzione accessoria a verificabili aumenti della produttività del lavoro, dell'impegno degli interessati e ad un miglioramento del servizio reso alla collettività.

L'esame della sequenza contrattuale evidenziava, infatti, che a fronte di una crescita retributiva assicurata da automatismi legati esclusivamente all'anzianità di servizio, il contratto sostanzialmente abrogava il precedente meccanismo di attribuzione di posizioni economiche finalizzato a compensare l'assunzione di specifici ulteriori e più gravosi compiti legati essenzialmente all'assistenza ai disabili ovvero all'assunzione di funzioni particolarmente impegnative di diretta collaborazione con il direttore dei servizi.

Tale meccanismo veniva di fatto sostituito da un diverso istituto retributivo legato al superamento di una prova selettiva ma a regime svincolato dalla effettuazione di una specifica controprestazione. Per finanziare tale nuovo istituto di pura progressione economica il contratto prevedeva inoltre l'utilizzo delle disponibilità in precedenza utilizzate per compensare i cosiddetti incarichi speciali - destinati, dunque, a subire una drastica riduzione - attraverso i quali venivano assicurate nelle diverse scuole, anche e tra l'altro, ulteriori e più specifiche attività di assistenza ai disabili.

Analoghe considerazioni venivano formulate in relazione all'incremento della retribuzione di posizione dei direttori dei servizi generali e amministrativi finanziato, peraltro

[35] Corte dei conti, SS.RR, delibera n. 39 del 28 novembre 2007.

solo in parte, attraverso la soppressione dei compensi per lavoro straordinario. Anche in tal caso si verificherebbe un incremento della retribuzione con una componente stabile, indipendentemente dallo svolgimento di prestazioni oltre l'orario di lavoro e senza alcuna controprestazione in termini di attribuzione di nuovi e più complessi compiti agli interessati o di verificabili incrementi nella produttività del lavoro.

4.1.3. Sviluppo e qualificazione del sistema di istruzione

Tale obiettivo si articola in una molteplicità di attività dirette in primo luogo a proseguire nello sforzo, concretamente avviato con la legge finanziaria 2007, di definire un sistema organico di valutazione degli apprendimenti degli studenti nonché di valutazione e incentivazione dei dirigenti scolastici e degli stessi docenti e, dall'altro, a programmare ed attuare iniziative di formazione del personale docente dirette al miglioramento dei livelli di apprendimento degli studenti.

Nell'ambito del sistema di valutazione, particolare rilevanza hanno assunto gli interventi volti alla riorganizzazione dell'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema educativo di Istruzione (INVALSI), prevista dall'art. 1, commi 612 e 615, della legge finanziaria 2007, al fine di introdurre, anche in Italia, un efficace sistema nazionale di valutazione esterna, dotato di strumenti e metodi di misurazione dei livelli di apprendimento e dei progressi raggiunti dagli studenti e dalle scuole sulla base di standard nazionali e dati condivisi.

Sono state in primo luogo ampliate le attività istituzionali dell'Istituto cui sono stati affidati i compiti di: formulare al Ministro della pubblica istruzione proposte per la piena attuazione del sistema di valutazione dei dirigenti scolastici; definire le procedure da seguire per la valutazione dei dirigenti scolastici; formulare proposte per la formazione dei componenti del *team* di valutazione; realizzare il monitoraggio sullo sviluppo degli esiti del sistema di valutazione.

Le attività svolte nel 2008[36], cui sono state dedicate risorse pari a circa 113.000 euro, si sono concluse con predisposizione da parte dell'INVALSI del rapporto completo "La valutazione dei dirigenti scolastici" in data 25 novembre 2008 nel quale è contenuto lo strumento diagnostico di supporto "GPSS" - Guida alla Progettazione del Servizio Scolastico - alla valutazione dei dirigenti scolastici.

---

[36] Un gruppo di lavoro composto da esperti, istituito preso INVALSI, ha operato a partire da gennaio 2008 fino a settembre 2008, per elaborare e mettere a punto la proposta di modello di sistema di valutazione dei dirigenti scolastici.
Un gruppo di lavoro ristretto di esperti ha operato nello stesso arco temporale (gennaio-settembre 2008) con il compito di vagliare le proposte e ricondurle ad un'unica versione condivisa da presentare all'Amministrazione.
Sono state condotte tre audizioni a"testimoni privilegiati" rappresentativi della società, del mondo del lavoro e della scuola per raccogliere informazioni, opinioni, suggerimenti autorevoli, utili a definire il menù delle possibili scelte di fronte ad alcune questioni lasciate aperte dal quadro regolamentare attualmente vigente.
Un gruppo tecnico di esperti ha operato, sempre nello stesso arco temporale, con i compiti di:
- elaborare uno strumento diagnostico funzionale al modello di sistema di valutazione che il gruppo di esperti veniva parallelamente elaborando e che si caratterizzasse per la capacità di svolgere un ruolo di supporto per i soggetti coinvolti nell'attuazione del modello valutativo;
- testare lo strumento con alcuni dirigenti scolastici per verificarne la funzionalità, l'agevolezza d'uso, la comprensibilità semantica dei contenuti, la riconoscibilità e la completezza dei processi descritti.
A supporto scientifico ed operativo dei lavori dei gruppi sono stati affidati alcuni incarichi ad esperti ed è stata fatta una convenzione con l'Università di Genova, dipartimento scienze antropologiche, che ha condotto ulteriori audizioni a "testimoni privilegiati".

Quanto invece alle prime valutazioni sugli apprendimenti degli studenti, nel corso del 2008, si è svolta una prova nazionale all'interno dell'esame di Stato della scuola secondaria di primo grado[37]. A tale prova, assegnata all'INVALSI a seguito della direttiva n. 16 del 25/01/2008, è stata attribuita la funzione di "integrare gli elementi di valutazione attualmente esistenti verificando i livelli di apprendimento degli studenti a conclusione del terzo anno della scuola secondaria di primo grado"[38].

Le prime elaborazioni dei risultati dell'esame, condotte su un campione di 240 scuole, indicano che mediamente gli studenti della terza media hanno risposto correttamente a circa il 55 per cento dei quesiti di matematica, al 72 per cento dei quesiti relativi alla comprensione del testo e al 63 per cento di quelli di grammatica.

I dati del campione non evidenziano differenze significative tra il Nord, il Centro e il Sud del Paese in matematica e nella comprensione del testo. Per contro nella prova di grammatica i ragazzi delle Regioni meridionali ottengono percentuali di risposte corrette prossime al 68 per cento, un valore significativamente più elevato di quello degli studenti del Centro-Nord, di poco superiore al 60 per cento.

Fanno parte del medesimo obiettivo (sviluppo e qualificazione del servizio scolastico) anche una serie di azioni dirette al ripristino di un sistema coerente di obiettivi di apprendimento nel cui ambito si iscrivono gli interventi volti a consentire agli studenti il conseguimento di livelli adeguati di competenze e conoscenze attraverso l'adozione, in via sperimentale, delle indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e primaria, nonché mediante l'innalzamento dell'obbligo di istruzione e nella definizione dei livelli essenziali dei saperi e delle competenze che tutti gli studenti devono conseguire al compimento del sedicesimo anno di età.

Rispondono sostanzialmente alle medesime esigenze anche la riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali, introdotta dalla legge n. 40/2007[39], le iniziative sperimentali per la fascia di età compresa tra i 2 e i 3 anni[40] e l'avvio del piano di interventi per l'edilizia scolastica.

---

[37] Una prova nazionale al termine del primo ciclo di studi era già stata introdotta nel nostro ordinamento scolastico con la legge n. 53/2003. Tale provvedimento era stato abrogato nell'anno scolastico 2006/07 con la riforma degli esami di Stato delle superiori, per essere poi reintrodotta ad anno scolastico iniziato con il decreto legge del 7 settembre 2007, n. 147.

[38] La prova scelta dal Ministro è stata una prova oggettiva e semistrutturata (composta da quesiti sia a scelta multipla sia a risposta aperta), ed è stata costruita prendendo come riferimento le pratiche didattiche dei docenti di italiano e di matematica e definendo gli ambiti di valutazione in base a un quadro di riferimento costruito a partire da una confronto tra gli OSA (Obiettivi Specifici di Apprendimento) e le Indicazioni per il curricolo e tenendo presente i quadri di riferimento di ricerche valutative internazionali simili, le prassi didattiche e le osservazioni degli insegnanti emerse durante le rilevazioni del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) relative agli anni 2004/05 e 2005/06.

[39] La riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali avviata nel corso del 2007, non ha completato il suo *iter* per l'interruzione anticipata della Legislatura. La Commissione ministeriale per la riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali (nominata con d.d. n. 81 del 14 dicembre 2007) ha comunque concluso il suo mandato depositando nel marzo 2008 il documento finale "Persona, Tecnologie e Professionalità".

A seguito del cambio di Legislatura, l'articolo 64 – comma 4 – della legge n. 133/08, ha stabilito che, nel quadro di una più ampia revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, si provveda attraverso l'emanazione di uno o più regolamenti, da adottare ai sensi dell'articolo 17 – comma 2 – della legge n. 400/1988, alla ridefinizione dei curricoli vigenti, attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orario degli istituti tecnici e professionali, al fine di assicurare l'attuazione del piano programmatico di cui al comma 3 della citata legge n. 133/08.

La materia oggetto dei regolamenti ministeriali di cui all'articolo 13 della legge n. 40/07 è stata, pertanto, ricondotta in quella più ampia oggetto dei regolamenti governativi di cui all'articolo 64 della legge n. 133/08.

La predetta riorganizzazione prenderà avvio, a partire dalle prime classi, dall'anno scolastico 2010-11 come previsto dall'art. 37 del decreto legge n. 207/08, convertito con la legge n. 14/09.

Sulla base del suindicato quadro normativo l'Amministrazione ha curato la predisposizione degli schemi di regolamento, il cui iter è ancora in corso, riguardanti la riorganizzazione dell'istruzione tecnica e dell'istruzione

Relativamente alle risorse per l'edilizia scolastica provenienti dal MIUR (non previste dalle due precedenti leggi finanziarie), l'articolo 1, comma 625, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, ha disposto, per il triennio 2007-2009, il rifinanziamento dei piani d'intervento previsti dalla legge n. 23 del 1996 per complessivi di 250 milioni di euro, di cui 50 per il 2007 e 100 per ciascun anno 2008 e 2009, attuato - diversamente dalle precedenti annualità - non sotto forma di mutui, ma con corrispondenti risorse puntuali appostate sul capitolo 7160 del bilancio ministeriale.

Al fine, poi, di responsabilizzare ulteriormente le Amministrazioni direttamente coinvolte e di massimizzare gli interventi di messa a norma ed in sicurezza delle scuole, accelerandone la conclusione, con un apposito Patto per la Sicurezza - sottoscritto con Regioni ed Enti locali, previa condivisione in Conferenza unificata - è stato convenuto che l'intero importo fosse compartecipato con ciascuna Regione ed Ente locale interessato ed integralmente dedicato a tali finalità.

La consistenza di tale compartecipazione ha consentito di programmare nel triennio interventi per oltre 940 milioni per la messa in sicurezza dei circa 45.000 edifici scolastici pubblici statali. Nel corso del 2008 - sulla base dei Piani presentati e previa valutazione degli stessi - si è proceduto al riparto tra le singole Regioni - per la successiva concreta assegnazione, da parte loro, ai competenti Enti locali - dei finanziamenti facenti capo allo Stato, pari a 100 milioni di euro, disposta con decreti del 18 luglio 2008 e del 1° dicembre 2008.

Con d.d. 5 marzo 2009 è stata comunicata alle Regioni l'entità delle risorse rispettivamente loro spettanti per l'avvio dell'ultimo piano del triennio (2009).

Il taglio di circa 23 milioni di euro apportato dalla vigente legge finanziaria 2009 alla quota statale, dovrebbe comportare tuttavia - per il meccanismo della compartecipazione - una diminuzione d'investimenti nel settore di non meno di 70 milioni.

---

professionale sulla base delle proposte della citata Commissione, riconfermata nella presente legislatura con decreto del Ministro del 6 agosto 2008.

[40] Le cosiddette "sezioni primavera" o sezioni ponte, formalmente previste come sperimentazione nazionale dall'art. 1, comma 630 della legge 27 dicembre 2006, n. 297 (Finanziaria 2007), sono state attivate nell'anno scolastico 2007/2008 a seguito di accordo in sede di Conferenza unificata del 14 giugno 2007. Le sezioni regolarmente autorizzate sono state 1311, ma alcune di esse non sono state attivate per problemi organizzativi, legati essenzialmente al mancato adeguamento delle strutture edilizie.

Le sezioni primavera funzionanti nell'anno 2007/2008 sono state aggregate a scuole dell'infanzia statali e paritarie, a nidi comunali e a nidi privati convenzionati con i comuni.

In data 20 marzo 2008, in sede di Conferenza Unificata, è stato raggiunto un accordo per la prosecuzione delle attività delle sezioni primavera anche per l'anno scolastico 2008/2009.

A differenza di quanto previsto dal precedente accordo, la Conferenza unificata ha rimesso la responsabilità di gestione del secondo anno di sperimentazione e di assegnazione dei contributi statali alle sezioni autorizzate, direttamente agli uffici scolastici regionali sulla base di apposite intese con le rispettive Regioni.

Pertanto, i fondi statali per il funzionamento delle sezioni primavera sono assegnati agli Uffici scolastici regionali, i quali, sulla base delle sopraindicate intese e di criteri forniti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite anche le rappresentanze degli Enti locali, stanno provvedendo alla programmazione e alla gestione complessiva delle sezioni, nel rispetto dei criteri contenuti nell'accordo.

Per quanto di competenza, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha emanato in data 10 aprile 2008 il decreto direttoriale n. 37 concernente la individuazione dei criteri per l'attivazione del servizio educativo delle sezioni primavera, quale base per la definizione delle intese regionali di cui all'articolo 2 dell'Accordo quadro del 20 marzo 2008. Sono state sottoscritte tutte le previste intese, i cui testi sono stati pubblicati sul sito internet del Ministero.

Il medesimo accordo ha definito l'entità del contributo statale per l'esercizio 2008: 19 milioni di euro erogati dal Ministero della pubblica istruzione e 10 milioni di euro erogati dal Ministro delle politiche per la famiglia per complessivi 29 milioni di euro, che risultano successivamente incrementati dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di 1.400.000 euro erogati direttamente all'ufficio scolastico regionale per la Lombardia.

Nello stesso periodo si è provveduto - con passaggi in Conferenza unificata ed al CIPE - al monitoraggio dello stato d'avanzamento dei due Piani stralcio attualmente attivati, facenti capo al complessivo Piano nazionale di messa in sicurezza delle scuole insistenti nelle zone a rischio sismico, avviato di concerto con il MIT ai sensi dell'articolo 80, comma 21, della legge n. 289/2002.

Agli stessi fini risponde anche l'art. 7 bis della legge 30 ottobre 2008, n. 169, che, in particolare, prevede, al comma 1, il finanziamento a regime del Piano di cui sopra, con l'assegnazione ad esso di una somma non inferiore al 5 per cento delle risorse di volta in volta assegnate al Programma Nazionale delle Infrastrutture Strategiche, nel quale detto Piano è inserito. Con delibera CIPE del 18 dicembre 2008 è stato quantificato un importo di circa 110 milioni di euro, a fronte dell'articolo 21 del DL n. 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009.

Contestualmente sono state attivate ulteriori iniziative, di carattere normativo e/o interistituzionale, dirette al tempestivo accertamento di eventuali rischi - particolarmente di carattere non strutturale - negli edifici scolastici, al reperimento di eventuali finanziamenti aggiuntivi, allo snellimento delle procedure ed all'accelerazione dell'avvio e del completamento delle opere di edilizia scolastica.

In tale contesto si inquadra sia l'Intesa Istituzionale del 28 gennaio 2009 sulla verifica di eventuali situazioni di rischio nelle scuole derivanti da elementi di carattere non strutturale, sia l'assegnazione al MIT, da parte del CIPE (delibera del 6 marzo 2009), di un miliardo di euro per la messa in sicurezza degli edifici scolastici ai sensi dell'articolo 18 del medesimo DL n. 185/2008.

Considerato anche il taglio delle risorse e le difficoltà finanziarie degli Enti locali, alla cui competenza è affidata l'attuazione dei Piani di edilizia scolastica, appare di grande importanza - ai fini di un'idonea programmazione degli interventi e di una corretta suddivisione delle relative risorse - la ricostruzione di un quadro complessivo della realtà di riferimento improntata ad una più precisa valutazione, derivante, in particolare, dalla puntuale conoscenza della consistenza, della natura e dell'effettiva condizione dell'attuale patrimonio immobiliare scolastico.

L'articolo 7 della citata legge n. 23 del 1996 ha attribuito al Ministero la realizzazione e la cura - nell'ambito del proprio sistema informativo e con la collaborazione degli Enti locali interessati - di un'Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica, articolata per Regioni e diretta ad accertare la consistenza, la situazione e la funzionalità del relativo patrimonio, al fine di attivare uno strumento conoscitivo utile anche per i diversi livelli di programmazione nel settore.

L'architettura complessiva dell'iniziativa delinea un sistema di impianto e di mantenimento telematico dell'Anagrafe, da realizzare con il concorso di tutte le Amministrazioni interessate, per inserire e mantenere costantemente aggiornati, con metodologie concordate e condivise, tutti i dati degli edifici scolastici, in un'ottica di costante e dinamica integrazione e modifica delle informazioni acquisite e non di mero censimento della realtà, statico nel tempo e, come tale, destinato ad un'immatura quanto inevitabile obsolescenza.

Essa, in particolare, si articola in due componenti: una centrale, che garantisce all'Amministrazione le conoscenze necessarie all'adempimento della propria missione istituzionale di indirizzo, pianificazione e controllo ed un'altra, distribuita su poli regionali (cosiddetti nodi), che assicura la programmazione a livello regionale del patrimonio edilizio e la gestione del medesimo su base provinciale, comunale e di singola unità scolastica, in un quadro di piena integrazione e condivisione delle informazioni con i vari sistemi informativi coinvolti.

Nel corso dell'anno di riferimento, completate tutte le attività di competenza dell'amministrazione, è stata finalmente avviata la predisposizione di un primo elaborato di

sintesi delle informazioni comunicate dalle Regioni e dagli Enti locali che, tuttavia, attualmente, non risulta ancora completato.

4.2. Programmi: istruzione prescolastica, istruzione elementare, istruzione primaria, istruzione secondaria

Le risorse assegnate ai programmi si riferiscono essenzialmente alla conduzione degli istituti scolastici statali e all'erogazione delle attività di insegnamento e sono destinate in larga misura alle spese per il personale.

In tale ambito l'analisi dell'andamento delle principali determinati del sistema istruzione - la spesa sostenuta nel triennio 2006-2008, per il personale di ruolo e non di ruolo docente e amministrativo; la consistenza e l'evoluzione dell'organico di diritto e di fatto del personale docente e amministrativo; la struttura del servizio scolastico (composizione e andamento della popolazione scolastica; numero delle sedi e delle istituzioni scolastiche; numero e dimensioni medie delle classi) – consente di evidenziare l'evoluzione della spesa sostenuta, per tipologia di scuola, e, sia pur sinteticamente, gli effetti delle politiche di razionalizzazione avviate nei precedenti esercizi.

Delle risorse finali destinate alla missione "istruzione scolastica", come già accennato, una quota preponderante, pari a circa il 91 per cento, è finalizzata alla remunerazione delle competenze stipendiali fisse e accessorie del personale di ruolo e non di ruolo (a tempo determinato annuale o fino al termine delle attività didattiche) pagate tramite ruoli di spesa fissa.

Le Tavole che si riportano di seguito evidenziano l'andamento delle spese per il personale di ruolo e non di ruolo.

Relativamente al personale di ruolo, la rilevazione riferita al triennio 2005-2007 evidenzia l'andamento dei pagamenti di cassa suddivisa tra le diverse categorie di personale: docenti, ATA e dirigenti scolastici.

I pagamenti totali (42.429,89 milioni di euro), relativi all'esercizio 2006, anche al netto degli importi non ricorrenti[41] (38.216,74 milioni), registrano, rispetto al 2005 (35.516,50 milioni), una spiccata crescita, seguita da una modesta contrazione nell'esercizio 2007 ove si attestano a 38.036, 71 milioni di euro.

Tale andamento si presenta omogeneo nelle diverse categorie di personale: la spesa per i docenti passa dai 29.201,12 milioni di euro del 2005 ai 31.312,33 milioni del 2007; la spesa per il personale amministrativo (ATA) passa dai 5.765,31 milioni del 2005 ai 6.141,87 milioni del 2007 e la spesa per i dirigenti scolastici passa dai 550 milioni del 2005 ai 582,52 milioni del 2007.

[41] Arretrati derivanti dalla firma del CCNL 2004-2005 (3,233 milioni di euro) e regolazioni contabili relative al pagamento degli oneri riflessi (0,980 milioni).

Tavola 4

Missione 22 - Programmi 2, 3, 4 e 5
Spesa per le competenze pagate a mezzo ruoli di spesa fissa per il personale del comparto scuola

(milioni)

		2005			2006			2007		
		Docenti	ATA	Dirigenti	Docenti	ATA	Dirigenti	Docenti	ATA	Dirigenti
7	Lombardia	3.917,49	773,67	62,58	4.714,34	931,04	75,31	4.258,53	837,66	67,25
8	Piemonte	1.916,65	388,03	33,86	2.289,11	463,44	40,44	2.071,13	421,11	34,63
9	Liguria	640,77	132,90	12,80	764,92	158,65	15,28	688,37	142,16	13,04
10	Veneto	2.035,92	420,26	36,87	2.452,95	506,35	44,42	2.236,12	455,12	41,95
11	Emilia R.	1.645,07	323,75	26,07	1.983,90	390,44	31,44	1.813,07	353,05	30,25
12	Friuli V.G.	548,69	119,06	8,97	656,10	142,37	10,73	592,11	126,44	9,28
13	Toscana	1.592,13	325,48	27,08	1.901,15	388,65	32,33	1.716,82	347,11	27,69
14	Umbria	427,63	93,19	9,30	509,27	110,98	11,08	455,89	98,85	9,45
15	Lazio	2.662,42	493,48	49,09	3.159,83	585,68	58,26	2.840,70	514,91	50,14
16	Marche	766,04	166,90	13,83	915,62	199,49	16,52	821,49	178,67	14,02
17	Molise	168,87	36,96	4,10	231,54	50,67	5,63	205,00	44,90	4,79
18	Abruzzo	690,37	146,08	15,98	831,68	175,99	19,25	742,57	154,53	17,25
19	Puglia	2.398,15	447,13	52,02	2.878,00	536,59	62,43	2.569,96	473,00	55,00
20	Campania	3.757,23	685,35	78,19	4.474,06	816,11	93,10	3.968,68	724,39	81,46
21	Basilicata	413,94	89,23	9,68	487,19	105,02	11,39	432,52	93,35	9,84
22	Calabria	1.474,95	304,38	32,87	1.730,36	357,08	38,56	1.521,01	314,99	33,80
23	Sardegna	981,00	207,83	16,41	1.156,20	244,95	19,35	1.027,56	218,94	18,50
24	Sicilia	3.163,82	611,63	60,39	3.748,47	724,65	71,55	3.350,80	642,69	64,19
		29.201,12	**5.765,31**	**550,08**	**34.884,69**	**6.888,14**	**657,06**	**31.312,33**	**6.141,87**	**582,52**
	TOTALI	**35.516,50**			**42.429,89**			**38.036,71**		
					di cui per arretrati CCNL biennio economico 04/05		*3.233,15*			
					di cui per regolazioni contabili relative al pagamento degli oneri riflessi		*980,00*			
					Totale 2006 al netto degli importi non ricorrenti		**38.216,74**			

Nota metodologica - I dati si riferiscono al pagato totale di cassa per gli anni 2005 e 2006 e al totale dei cedolini di stipendio emessi per l'anno 2007. La spesa è stata suddivisa per le tipologie contrattuali: per gli anni 2006 e 2007 in base alla qualifica contrattuale indicata sui cedolini; per l'anno 2005 in base al peso percentuale, per Regione ricavato dalla numerosità dei contratti registrati in banca dati. La somma di 980 milioni di euro per regolazioni contabili indicata nel 2006 si riferisce al pagamento anticipato rispetto alla tempistica seguita fino ad allora degli oneri previdenziali a carico del datore di lavoro per il comparto scuola. La somma è stata erogata nel mese di dicembre 2006.

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca -Direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio.

Tavola 5

Anno 2008 - Missione 22 - Programmi 2, 3, 4 e 5
Spesa per le competenze pagate a mezzo ruoli di spesa fissa per il personale del comparto scuola

(milioni)

		Docenti				ATA				Dirigenti			
		2 - Materna	3 - Elementare	4 - Media	5 - Superiore	2 - Materna	3 - Elementare	4 - Media	5 - Superiore	2 - Materna	3 - Elementare	4 - Media	5 - Superiore
7	Lombardia	391,42	1.692,27	1.119,83	1.589,46	74,54	379,98	182,83	313,05	0,01	15,81	49,46	32,86
8	Piemonte	245,48	781,14	520,01	794,19	46,55	178,03	88,20	159,07	0,00	13,34	21,18	15,16
9	Liguria	74,96	245,80	173,87	271,41	14,39	61,61	29,05	53,91	0,00	5,44	6,72	6,33
10	Veneto	159,69	874,90	594,61	899,95	25,98	198,25	100,28	189,56	0,08	6,79	25,69	19,61
11	Emilia R.	169,08	680,68	447,75	758,24	31,78	155,49	73,83	141,71	0,00	7,50	18,23	15,60
12	Friuli V.G.	66,28	217,56	138,71	242,79	12,89	51,72	24,73	54,09	0,00	1,78	4,99	5,72
13	Toscana	224,69	599,97	402,52	710,11	42,96	139,12	71,43	140,44	0,07	5,36	13,89	24,36
14	Umbria	62,75	154,07	108,12	189,33	11,99	40,10	18,85	40,59	0,00	3,53	5,46	4,79
15	Lazio	290,62	1.012,90	711,21	1.179,42	48,06	208,21	102,30	229,97	0,41	17,53	28,78	30,55
16	Marche	119,81	265,86	189,55	342,87	23,23	65,80	35,74	75,65	0,00	3,20	11,82	8,30
17	Molise	24,10	63,41	51,84	86,87	4,67	16,61	8,86	19,89	0,00	0,80	2,92	3,37
18	Abruzzo	104,28	242,85	181,56	303,70	17,88	60,71	30,25	64,65	0,00	6,06	9,30	7,85
19	Puglia	328,12	789,64	630,16	1.087,14	50,49	174,05	96,87	202,45	0,05	22,69	30,27	24,05
20	Campania	503,41	1.261,27	1.080,17	1.530,18	81,07	265,94	158,38	297,56	0,48	17,57	31,57	58,81
21	Basilicata	55,90	134,70	110,24	175,70	10,55	32,30	19,60	41,55	0,00	2,42	6,70	4,80
22	Calabria	188,06	480,60	406,30	610,92	35,75	115,62	66,69	133,72	0,00	10,19	20,84	15,72
23	Sardegna	120,13	316,47	259,75	428,83	23,64	79,85	46,02	94,35	0,00	6,81	12,71	9,89
24	Sicilia	377,96	1.079,56	957,94	1.311,71	75,80	243,53	147,55	257,12	0,08	18,85	37,93	27,72
		3.506,75	**10.893,66**	**8.084,14**	**12.512,83**	**632,22**	**2.466,93**	**1.301,45**	**2.509,34**	**1,18**	**165,66**	**338,46**	**315,49**
		34.997,36				**6.909,95**				**820,78**			
	TOTALE	**42.728,09**											

Nota metodologica: la tabella riporta la spesa al lordo degli oneri riflessi a carico dello Stato e dell'IRAP sostenuta nel corso dell'anno 2008 dall'Amministrazione per le competenze fisse ed accessorie tabellari dei dipendenti dei comparti scuola ed area V della dirigenza. La spesa ripresa dal conto consuntivo è stata suddivisa tra le qualifiche in proporzione all'emesso dei cedolini mediante elaborazioni proprie basate sui dati forniti dal MEF/SPT.

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca- Direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio.

La Tavola precedente – relativa ai pagamenti relativi all'esercizio 2008 – evidenzia, accanto alla ripartizione delle spese per categorie di personale, anche la relativa imputazione per programmi di spesa e per ripartizione regionale; ciò consentirà nei prossimi esercizi una più raffinata analisi funzionale delle spese a seconda della tipologia di scuola e, conseguentemente, valutazioni più articolate circa l'effettivo conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione.

I dati raccolti nel 2008 consentono, comunque, nel confronto con gli esercizi precedenti, di evidenziare una nuova crescita delle spese di personale che salgono nel complesso a euro 42.728,09 milioni pari a circa il 92 per cento dei pagamenti effettuati nell'ambito della missione istruzione scolastica.

La quota più significativa risulta assorbita dalle spese per il personale docente (34.997,36 milioni di euro imputati principalmente ai programmi istruzione elementare e superiore) - che evidenzia una crescita rispetto al precedente esercizio di circa l'11,7 per cento - e per personale amministrativo (6.909,95 milioni) che segna un aumento di circa il 12,5 per cento.

Influisce su tale andamento la sigla dei rinnovi contrattuali per il biennio 2006-2007 che, pur firmati al termine dell'esercizio 2007, hanno prodotto i loro effetti, comprensivi del pagamento degli arretrati, solo nel corso del 2008.

Spiccata risulta, invece, la crescita delle spese per i dirigenti scolastici che, pur in mancanza dei rinnovi contrattuali, passa dai 582,52 milioni di euro del 2007 agli 820,78 milioni del 2008 con un aumento di poco più del 40,9 per cento, ascrivibile alle nuove assunzioni effettuate negli ultimi due anni scolastici.

Andamento in flessione (pur tenendo conto degli ulteriori oneri derivati dalle supplenze brevi del personale assente per motivi di maternità) segnano invece i pagamenti relativi al personale non di ruolo, in netta diminuzione a fronte della progressiva riduzione della pianta organica di fatto (5.136 milioni di euro nel 2006, 5.323 milioni nel 2007 e 4.210 nel 2008).

Il ricorso, pur in flessione, al personale non di ruolo per assicurare la continuità del servizio e la difficoltà nel conseguire i risparmi attesi dalla riduzione degli organici si riconduce in massima parte ad una difficoltà nel programmare il servizio e il fabbisogno di personale.

Il ricorrente scostamento tra l'organico di diritto – e cioè la pianta organica prevista qualche mese prima dell'avvio dell'anno scolastico che guida i processi di mobilità, allocazione e reclutamento del personale – e l'organico di fatto, vale a dire l'organico effettivo in carico alle singole scuole, risente di un insieme di fattori dei quali solo alcuni sono suscettibili di essere immediatamente influenzati dalle politiche di riduzione e riorganizzazione.

Le principali determinati del sistema scolastico emergono sinteticamente dalle seguenti Tavole che evidenziano, relativamente agli ultimi anni scolastici e per ciascun ordine di scuola, l'andamento degli alunni, delle classi, dell'organico di diritto, dell'organico di fatto, del personale in servizio (di ruolo e non di ruolo), delle cessazioni dal servizio, delle istituzioni scolastiche e delle scuole.

Tavola 6

Alunni

A.S. (Anno scolastico)	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	totale	di cui disabili	Incidenza % degli alunni con cittadinanza non italiana sul totale
2005-06	967.345	2.539.298	1.664.908	2.509.985	7.681.536	165.291	4,8
2006-07	952.571	2.565.094	1.629.970	2.539.752	7.687.387	173.692	5,6
2007-08	960.987	2.575.310	1.623.947	2.547.997	7.708.241	174.404	6,4
2008-09	978.302	2.571.627	1.651.680	2.566.462	7.768.071	175.778	7,3

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca. Dati disponibili sul sito web del Ministero. Per l'a.s. 2008/09 Direzione generale per l'istruzione. I dati riguardanti l'incidenza percentuale degli alunni con cittadinanza non italiana sono stati estratti dalla pubblicazione "Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano a.s. 2007/08", del luglio 2008, a cura della Direzione generale per gli studi e programmazione e per i sistemi informativi - servizio statistico. Per l'anno scolastico 2008/09 il dato risulta essere ancora provvisorio.

Partendo dall'analisi degli alunni, l'andamento complessivo della popolazione scolastica evidenzia negli ultimi esercizi una costante crescita raggiungendo 7.768.071 di unità nell'anno scolastico 2008/2009[42].

L'analisi disaggregata per settore scolastico evidenzia, in primo luogo, che tale andamento risulta influenzato fortemente dalla crescita degli alunni di cittadinanza non italiana, passati da una incidenza sulla popolazione scolastica complessiva pari al 4,8 per cento dell'anno scolastico 2005-2006, al 6,4 per cento dell'anno scolastico 2007-2008 per raggiungere il 7,3 per cento dell'anno scolastico 2008-2009, nel cui ambito più elevato si presenta il valore nella scuola primaria, segno di costante andamento migratorio nel nostro Paese e destinato ad interessare nei prossimi anni in modo crescente i livelli più elevati del sistema.

Altro fenomeno degno di rilievo è la forte crescita degli alunni con disabilità, inseriti nelle scuole statali, che sono passati negli ultimi anni scolastici dalle 165.291 unità del 2005-2006 alle 175.778 unità del 2008-2009 con un evoluzione del 6,3 per cento[43].

L'andamento e la composizione della popolazione scolastica si riflettono sull'evoluzione del numero e la dimensione delle classi che tuttavia risente anche degli attuali meccanismi di formazione[44] nonché della dimensione ridotta dei plessi e della frammentazione della rete scolastica.

[42] L'andamento della popolazione scolastica non è risultato omogeneo nell'ambito dei diversi ordini di scuola. Alla crescita del numero dei bambini della scuola dell'infanzia (dovuta anche all'evoluzione dell'organizzazione familiare e dell'occupazione), degli alunni della scuola secondaria di I grado e dei ragazzi degli istituti di istruzione secondaria di II grado (grazie soprattutto all'innalzamento dell'obbligo di istruzione), ha fatto riscontro una flessione nell'ultimo anno scolastico studenti della scuola primaria.

[43] L'aumentata presenza di alunni con disabilità ha diverse spiegazioni: una più diffusa cultura dell'integrazione nella società e nelle famiglie, uno sviluppo delle diagnosi cliniche, una più efficace rilevazione di patologie, la certificazione di situazioni non rilevate o sottovalutate, una più prolungata presenza nel sistema scolastico.

[44] La formazione delle classi avviene attualmente a livello di istituzione scolastica e talvolta addirittura di singolo plesso e risente della possibilità prevista dalla legislazione di derogare ai limiti generali di composizione delle classi con la possibilità di costituire classi con un numero minore di alunni rispetto a quanto consentito nei Comuni di pari dimensioni.

Tavola 7

Sezioni/Classi

A.S.	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Totale	Alunni/classi
2005-06	41.884	137.787	79.200	117.981	376.852	20,3
2006-07	42.248	138.524	78.275	119.670	378.717	20,4
2007-08	42.285	138.150	77.619	119.902	377.956	20,3
2008-09	42.419	137.095	77.645	117.787	374.946	20,7

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca. Per a.s. 2008/2009 i dati sono desunti dall'organico di fatto 2008/09- Direzione generale per l'istruzione. Per i precedenti anni scolastici i dati sono quelli pubblicati sul sito web del Ministero.

Nell'arco di tempo considerato l'andamento del numero delle classi non segue un andamento uniforme, attestandosi tuttavia negli ultimi anni verso valori più elevati con un picco di 378.717 classi nell'anno scolastico 2006/2007, per poi flettere significativamente nell'anno scolastico 2008-2009[45].

Gli interventi legislativi intervenuti negli ultimi due esercizi, nell'ottica di realizzare sempre più cospicui risparmi di spesa, miravano ad incrementare il numero degli alunni per classe al fine di ridurre, pur in presenza della evoluzione crescente della popolazione scolastica, il numero delle classi e quindi dei posti in organico.

I dati relativi agli ultimi due anni scolastici offrono risultati confortanti evidenziando nel complesso una riduzione di 761 classi nell'anno scolastico 2007/2008 e 3010 classi nell'anno scolastico 2008/2009 in confronto ai rispettivi anni scolastici precedenti.

La difficoltà nell'attuare una più incisiva politica di riduzione, nell'attuale contesto (influenzato, come sopra esposto, dalla crescita di studenti stranieri e portatori di disabilità) e dell'attuale quadro normativo, si rileva tuttavia dall'andamento del rapporto alunni/classi.

Pur evidenziandosi nel triennio una contenuta crescita rispetto ad anni scolastici risalenti nel tempo, i valori complessivi medi registrati negli ultimi anni mostrano una certa stabilità (20,3 nell'anno scolastico 2005/2006, 20,4 nell'anno scolastico 2006/2007, 20,3 nell'anno scolastico 2007/2008 e 20,7 nell'anno scolastico 2008/2009)[46].

La contenuta dimensione delle classi è attribuibile, come accennato, anche alla mancata riorganizzazione della rete scolastica ed in particolare alla ridotta dimensione sia delle

[45] Nella scuola dell'infanzia l'incremento è stato continuo e non ha risentito dell'eventuale flessione di iscritti, in quanto, tra tutti i settori scolastici, è l'unico che ha beneficiato di interventi normativi che hanno escluso la riduzione degli organici con l'obiettivo della generalizzazione del servizio; nella scuola primaria, invece, la flessione del numero delle classi, continua fino all'anno scolastico 2004-2005, ha registrato una ripresa dall'anno scolastico successivo, in parte determinata dagli anticipi delle iscrizioni introdotte nel 2005 e una flessione nell'anno scolastico 2008-2009; il numero delle classi di scuola secondaria di primo grado ha invece registrato una continua e progressiva flessione più accentuata negli ultimi anni con una leggera ripresa nell'ultimo anno scolastico, mentre le classi degli istituti di istruzione secondaria di II grado, per effetto di una maggiore scolarizzazione, derivante anche dalle norme sull'innalzamento dell'obbligo di istruzione, sono aumentate in modo costante dall'anno scolastico 2005-2006 per poi flettere nell'ultimo anno scolastico.

[46] L'analisi dei dati per ordine di scuola evidenzia una contenuta diminuzione del rapporto nella scuola dell'infanzia (coerente con la registrata crescita del numero delle classi) e una certa stabilità nell'ambito della scuola secondaria di primo e di secondo grado; un trend diverso ha invece registrato la scuola primaria, che nell'arco del periodo considerato, ha visto progressivamente crescere il rapporto.
Dal punto di vista territoriale l'andamento del rapporto, soprattutto per effetto delle diverse dinamiche demografiche e delle differenziate determinazioni del numero delle classi, ha fatto registrare evoluzioni diverse: all'incremento del rapporto nelle Regioni del Nord e del Centro si contrappone una diminuzione nell'ambito delle Regioni meridionali in misura maggiore nelle Regioni Campania, Sardegna e Basilicata.

istituzioni scolastiche che dei plessi scolastici che ha prodotto una eccessiva polverizzazione dei punti di erogazione del servizio.

Quanto alle istituzioni scolastiche, divenute con l'avvento dell'autonomia, le strutture amministrative e organizzative di base del sistema di istruzione, la principale riorganizzazione risale al d.P.R. n. 233/1998, che ha portato ad un loro ridimensionamento ed riaccorpamento secondo parametri comuni basati sulla numerosità della popolazione scolastica[47].

Tavola 8

Istituzioni scolastiche

A.S.	circoli didattici	comprensivi	I grado	II grado	Totale
2006-07	2.532	3.529	1.489	3.216	10.766
2007-08	2.455	3.572	1.460	3.263	10.750
2008-09	2.403	3.637	1.424	3.266	10.730

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca - Dipartimento dell'istruzione.
Per l'a.s. 2008/2009 i dati delle istituzioni scolastiche sono le sedi del personale dirigente in organico di fatto a.s. 2008-2009.

A seguito di questa riorganizzazione, che ha portato nell'anno scolastico 2000/2001 ad una diminuzione di oltre 1.900 istituzioni scolastiche, gli anni successivi hanno sostanzialmente registrato la conservazione dell'esistente, registrando negli ultimi anni scolastici solo lievi modifiche pur essendosi nel frattempo verificati cambiamenti nella popolazione scolastica con la conseguenza che risultano attualmente presenti 706 istituzioni scolastiche che non raggiungono i parametri sufficienti a conservare la personalità giuridica[48].

Sembra pertanto opportuna una verifica, disposta con la recente legge n. 189 del 2008, della corretta applicazione dei parametri esistenti al fine di porre le Regioni, cui oggi compete la riorganizzazione della rete scolastica, in grado di procedere ad una nuova razionalizzazione.

La riorganizzazione conclusa nell'anno scolastico 2000-2001 ha riguardato esclusivamente le istituzioni scolastiche e non i plessi scolastici il cui numero risulta pertanto, dopo la diminuzione registrata fino all'anno scolastico 2001-2002, sostanzialmente stabile. Ne consegue che ad un indubbio risparmio sul personale amministrativo non è seguita una diminuzione del personale docente non avendo la riorganizzazione inciso sul numero delle classi.

La Tabella evidenzia addirittura una crescita dei punti di erogazione del servizio, negli ultimi anni concentrata nella scuola dell'infanzia e nelle scuole secondarie di II grado. La rete scolastica, sostanzialmente lasciata per l'intero decennio al suo andamento fisiologico, senza una reale programmazione del territorio finalizzata alla razionalizzazione delle risorse e alla maggior funzionalità del sistema, richiede ora un intervento concertato degli Enti locali e dell'amministrazione scolastica per una definizione di nuovi assetti organizzativi e di servizio.

[47] Le istituzioni scolastiche per acquisire e mantenere la personalità giuridica devono avere di norma una popolazione scolastica consolidata e prevedibilmente stabile per un quinquennio compresa tra 500 e 900 alunni.

[48] Deve essere tuttavia sottolineato che numerose scuole, pur considerate istituzioni autonome, in realtà funzionano presso istituzioni educative (convitti nazionali ed educandati femminili) o conservatori di musica, o associate in istituti omnicomprensivi (istituti funzionanti con scuole associate di ogni ordine e grado) e ad istituti d'arte. In altri casi si tratta di scuole di minoranze linguistiche o speciali per ciechi e sordomuti o ubicate in località particolarmente disagiate.

Tavola 9

Punti di erogazione del servizio (Scuola)

A.S.	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Totale
2006-07	13.601	15.912	7.054	5.027	41.594
2007-08	13.585	15.870	7.073	5.045	41.573
2008-09	13.624	16.031	7.146	6.136	42.937

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca.
Per l'a.s. 2008-09 dati forniti dalla Direzione generale per l'istruzione ed includono 943 corsi serali. Per i precedenti anni scolastici i dati sono quelli pubblicati sul sito web del Ministero.

L'andamento e la composizione della popolazione scolastica e i vincoli derivanti dal meccanismo di formazione delle classi hanno determinato difficoltà nel raggiungere gli obiettivi di riduzione dell'organico del personale della scuola e quindi della spesa negli esercizi 2007 (nel quale, come già evidenziato, è stata necessaria una rimodulazione delle riduzioni) e nel 2008 (ove ha trovato attuazione la clausola di salvaguardia).

In mancanza di specifici interventi in tale direzione appare inoltre non agevole rispettare i nuovi e più ambizioni obiettivi di contenimento previsti nella legge n. 133 del 2008 e declinati nel piano programmatico avviato nei primi mesi del 2009.

Conferma di ciò, emerge dall'andamento dell'organico di diritto (organico previsto) e di fatto (situazione effettiva definitiva) del personale docente e amministrativo negli ultimi anni scolastici.

Tavola 10

A.S.	Dotazioni organiche di diritto - posti e cattedre interi						
	Docenti						ATA
	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	*Sostegno*	Totale	
2006/07	80.396	231.686	152.614	225.077	*48.667*	**738.440**	256.696
2007/08	80.705	229.493	150.067	222.815	*48.693*	**731.773**	252.654
2008/09	80.567	226.262	149.164	221.046	*53.527*	**730.566**	251.661

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca - Direzione generale per l'istruzione
Dati estratti dalle procedure di organico di diritto (a.s. 2006-07, 2007-08, 2008-09).

A.S.	Dotazioni organiche di fatto - posti e cattedre interi						
	Docenti						
	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	*Sostegno*	Totale	ATA
2006/07	81.064	234.170	154.833	226.804	*86.447*	**783.318**	258.259
2007/08	81.086	231.810	151.129	223.726	*88.441*	**776.192**	253.931
2008/09	80.854	228.334	149.384	220.357	*87.190*	**766.119**	251.628

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca - Direzione generale per l'istruzione
Dati estratti dalle procedure di organico di fatto (a.s. 2006-07, 2007-08, 2008-09)

In un contesto organizzativo ottimale il primo organico dovrebbe coincidere con il secondo ma, come emerge dalla Tavola, la forbice tra i due valori, pur in flessione nel triennio, risulta ancora consistente. Ciò si riconduce, oltre alle variabili che intervengono nel corso dell'anno che possono ampiamente modificare le previsioni iniziali, anche all'obiettiva difficoltà per l'Amministrazione di potere rispondere con immediatezza alle modifiche legislative, sempre più frequenti, che incidono sugli organici del personale.

L'organico di diritto rappresenta infatti la risposta immediata alle disposizioni normative, mentre l'organico di fatto costituisce una specie di assestamento che consente alle disposizioni

stesse di essere applicate evitando pesanti contraccolpi sull'offerta formativa e sulla continuità didattica.

Relativamente al personale docente, la Tavola evidenzia (dopo la leggera crescita registrata nell'anno scolastico 2006-2007) una consistente flessione negli anni scolastici successivi in attuazione delle politiche di razionalizzazione: 731.773 unità, di cui 48.693 insegnanti di sostegno nell'anno scolastico 2007-2008; 730.566 unità, di cui 53.527 insegnanti di sostegno nell'anno scolastico 2008-2009[49].

Analogo andamento ha registrato l'organico di diritto del personale ATA che, a seguito delle manovre finanziarie, si è notevolmente ridotto nel periodo 2003-2008 (nell'anno scolastico 2007-2008 raggiunge le 252.654 unità e nell'anno scolastico 2008-2009 le 251.661 unità).

L'andamento dell'organico di fatto del personale docente - passato dalle 783.318 unità (di cui ben 86.447 insegnanti di sostegno) dell'scolastico 2006/07 alle 766.119 unità (di cui 87.190 insegnanti di sostegno) dell'anno scolastico 2008/09 - ha invece registrato nel medesimo periodo un trend inverso evidenziando una costante crescita fino all'anno scolastico 2007/08 per poi flettere in misura consistente nell' anno scolastico 2008/09, anche in conseguenza delle politiche di contenimento avviate negli esercizi precedenti.

Pur in flessione, in coerenza con l'evoluzione degli organici, lo scostamento mantiene tuttavia una consistente forbice in tutti i tipi di scuola; diminuisce invece lo scarto, comunque consistente, nell'ambito dei docenti di sostegno ove l'applicazione del nuovo criterio di calcolo prevista nella legge finanziaria del 2007 ha consentito di incrementare l'organico di diritto dei docenti di sostegno a 53.527 unità nell'anno scolastico 2008-2009.

Relativamente al personale ATA l'organico di fatto è passato dalle 258.259 unità dell'anno scolastico 2006-2007 alle 251.628 unità nell'anno scolastico 2008/2009 azzerando in tale ultimo anno, a conclusione del processo di razionalizzazione avviato dal 2004, lo scarto tra organico di diritto e organico di fatto.

A fronte dell'appena esaminato andamento dell'organico di diritto (che guida i processi di mobilità, allocazione e reclutamento) e dell'organico di fatto (che evidenzia le esigenze definitive), le seguenti tabelle evidenziano la consistenza e l'evoluzione del personale docente e amministrativo (di ruolo e non di ruolo).

Il personale docente di ruolo segna nell'ultimo triennio un contenuto incremento, raggiungendo nell'anno scolastico 2007-2008 le 701.305 unità e nell'anno scolastico 2008-2009 le 704.891 unità, stante le immissioni in ruolo disposte in attuazione dei piani pluriennali[50] di assunzioni 2005/08 e 2007/09[51].

A tale risultato ha contribuito l'andamento delle cessazioni intervenute nel medesimo periodo che hanno evidenziato, fino all'anno scolastico 2007/08, una progressiva e continua

---

[49] La disaggregazione relativa alle diverse tipologie di scuola evidenzia che ad una omogenea riduzione degli organici nella scuola primaria e secondaria si contrappone, fino all'anno scolastico 2008-2009 una progressiva e costante crescita degli organici della scuola dell'infanzia dovuta anche all'estensione di un tempo scuola più prolungato e alla sostanziale conferma dei livelli di popolazione scolastica.

[50] A seguito dell'esaurimento del pluriennale di assunzioni a tempo indeterminato per il periodo 2005/08 (che ha visto l'immissione in ruolo di 55.000 docenti e 3.500 unità di personale ATA), la legge finanziaria per il 2007 e la legge finanziaria per il 2008 hanno previsto la definizione di un piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato per il triennio 2007/09 di personale docente (150.000 unità) e di personale amministrativo (30.000 unità) nonché la trasformazione delle graduatorie permanenti (di cui alla legge n. 143 del 2004) in graduatorie ad esaurimento.

[51] Nell'anno scolastico 2005/06 sono stati nominati 35.385 docenti; nell'anno scolastico 2006/07 sono stati nominati 20.757 docenti; nell'anno scolastico 2007/08 sono stati nominati 49.827 docenti, mentre nell'anno scolastico 2008/09 l'andamento meno dinamico delle cessazioni dal servizio ha consentito assunzioni per 25.000 unità di personale docente.

crescita: (22.576 nell'anno scolastico 2005/06, 30.834 nell'anno scolastico 2006/07, 42.728 nell'anno scolastico 2007/08) seguita, nell'anno scolastico 2008/09, da una forte flessione (20.039 cessazioni).

A fronte delle esigenze derivati dall'organico di fatto, è continuato a rimanere indispensabile il ricorso al personale non di ruolo al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi: i docenti con contratto a tempo determinato annuale e fino al termine delle attività didattiche hanno comunque registrato negli ultimi esercizi una consistente flessione raggiungendo nell'anno scolastico 2007/08 le 141.735 unità e nell'anno scolastico 2008/09 le 130.835 unità.

L'utilizzo del personale a tempo determinato, con nomina annuale o fino al termine delle lezioni, pur rappresentando pertanto un fenomeno ricorrente per fronteggiare le esigenze di funzionamento, si ripercuote sempre negativamente sul piano della corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative.

Per quanto concerne l'anno scolastico 2009-2010 è rimessa al concerto del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero della funzione pubblica l'ulteriore richiesta di assunzioni sulla base dell'effettiva disponibilità di posti al 1° settembre 2009 che dovrà tenere conto della riduzione di organico del personale scolastico e delle modifiche di ordinamento introdotte dai regolamenti previsti dall'art. 64 della legge n. 133/2008.

La riduzione di 87.400 docenti prevista nel Piano programmatico rischia, comunque, di non raggiungere gli effetti di contenimento di spesa desiderati. Influiscono infatti su tale obiettivo, da un lato, la necessità, alla luce dell'andamento delle principali determinati del sistema scolastico, di continuare a far fronte alla copertura dei posti dell'organico di fatto con personale non di ruolo e, dall'altro, l'andamento delle cessazioni dal servizio, la cui flessione potrebbe comportare la necessita di mantenere in servizio personale soprannumerario.

Ulteriori effetti potrebbero inoltre consistere in margini più ristretti per nuove assunzioni e nella difficoltà di garantire il progressivo assorbimento delle graduatorie permanenti, ora ad esaurimento, degli insegnanti precari (gli aspiranti non titolari di altra cattedra nell'anno scolastico 2008/09 raggiungono le 286.539 unità).

Analoga si presenta la situazione per il personale amministrativo (ATA) di ruolo che, dopo la forte crescita registrata nell'anno 2000, a seguito della legge n. 124/1999 in base alla quale i dipendenti degli Enti locali sono transitati nei ruoli dello Stato, è gradualmente diminuito di numero, lasciando posti vacanti che in buona parte sono stati occupati da personale con contratto a tempo determinato.

A fronte, infatti, di un organico di fatto nettamente superiore, il personale di ruolo è sceso progressivamente per attestarsi a 167.123 unità nell'anno scolastico 2008/09, mentre il personale non di ruolo ha registrato una progressiva crescita raggiungendo nell'anno scolastico 2007/08 le 79.700 unità per poi flettere nell'anno scolastico successivo raggiungendo le 78.152 unità.

Quanto infine ai dirigenti scolastici, che per la particolare funzione svolta, non possono essere surrogati da altro dirigente con contratto a tempo determinato, il loro numero è andato progressivamente diminuendo per mancato reclutamento del personale, fino a toccare il minimo storico di personale in servizio nel 2006/07 con 7.682 unità a fronte di 10.766 istituzioni scolastiche (e quindi circa tremila sedi vacanti occupate da docenti incaricati o assegnati in reggenza ad altri dirigenti scolastici).

Per l'anno scolastico 2007/08 è stata autorizzata l'assunzione di altri 3.811 dirigenti scolastici che ha consentito di raggiungere 10.138 dirigenti scolastici a fronte di 10.750 istituzioni scolastiche.

Nel corso del 2008 è stato inoltre emanato il Regolamento recante la disciplina per il reclutamento dei dirigenti scolastici, ai sensi dell'articolo 1, comma 618, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (d.P.R. n. 140 del 10/7/2008) ed è stata autorizzata l'assunzione di 794 dirigenti scolastici per l'anno scolastico 2008/09 in ordine ai quali gli USR hanno proceduto alla nomina.

Va al riguardo, tuttavia, segnalato che la prevista razionalizzazione della rete scolastica e il possibile nuovo riaccorpamento delle istituzioni scolastiche che non rispettano i parametri normativi, è suscettibile di incidere significativamente sul fabbisogno di personale dirigente che risulta adeguato alla attuale rete scolastica.

Tavola 11

Personale di ruolo

A.S.	Dirigenti	Docenti					Religione	Educativi	ATA
		infanzia	primaria	media	superiore	Totale			
2006/07	7.682	78.586	237.194	158.927	224.650	**699.357**		2.177	168.015
2007/08	10.138	80.092	238.871	156.397	225.945	**701.305**	14.332	2.260	166.683
2008/09	10.572	81.641	240.492	156.809	225.949	**704.891**	14.123	2314	167.123

Personale non di ruolo

	Docenti		Educativi	ATA
	annuali	fino al termine		
2006/07	32.433	119.942	373	81.686
2007/08	22.048	119.687	330	79.700
2008/09	20.282	110.553	310	78.152

Collocati fuori ruolo

	Dirigenti	Docenti	Educativi	ATA
2006/07	33	5.617	24	268
2007/08	53	4.885	23	192
2008/09	58	4.893	22	176

Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione.
I dati del 2008-09 relativi al personale di ruolo, non di ruolo e ai collocati fuori ruolo, si riferiscono al personale noto al SIDI al 22 marzo 2009 e con data amministrativa 31/12/2008. Il personale dirigente collocato fuori ruolo al 2008/09 è in servizio all'estero.

4.3 Programma: istruzione post secondaria

Le risorse stanziate nel programma - 42.485.961 euro di cui 41.235.895,48 impegnati e 41.109.617,65 pagati - sono state essenzialmente destinate alla riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore che si realizza nel nuovo assetto del secondo ciclo di istruzione e formazione previsto dall'articolo 13, della legge n. 40/07, con la riaffermazione

della distinta identità degli istituti tecnici e professionali rispetto al sistema dei licei e al sistema dell'istruzione e formazione professionale.

Particolare rilievo, sotto il profilo organizzativo, riveste la costituzione, nel rispetto delle competenze esclusive delle Regioni in materia di programmazione dell'offerta formativa, degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) di cui all'art. 13 della legge n. 40/2007.

Gli ITS, che possono essere costituiti se previsti nei Piani territoriali di intervento deliberati dalle Regioni, si configurano secondo lo *standard* organizzativo della fondazione di partecipazione (che costituisce un nuovo modello di gestione pubblico-privata di iniziative *no-profit*) e rispondono all'obiettivo di realizzare percorsi finalizzati al conseguimento del diploma di tecnico superiore per rispondere a fabbisogni formativi diffusi sul territorio nazionale.

L'unicità del modello organizzativo consentirà di rendere riconoscibili gli Istituti tecnici superiori in tutto il territorio nazionale, di agevolare i controlli sull'amministrazione delle fondazioni di competenza e di presidiare fortemente la specializzazione tecnica superiore nelle aree tecnologiche individuate con riferimento agli ambiti di intervento dei progetti di innovazione industriale finanziati dal Ministero dello sviluppo economico nel quadro del piano "Industria 2015".

Le attività dell'anno 2008 hanno riguardato: l'avvio della fase istruttoria per l'attuazione delle disposizioni contenute nel dPCM[52], il monitoraggio delle attività formative relative alla programmazione 2004-2006[53], lo sviluppo del Piano di intervento CIPE e IFTS/Ricerca[54].

Sul piano finanziario concorrono alla realizzazione degli obiettivi l'insieme delle risorse nazionali destinate dal Ministero della pubblica istruzione a valere sul fondo previsto dalla legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 875) – volte a sostenere con continuità lo sviluppo degli ITS – nonché risorse regionali (pari a circa il 30 per cento del finanziamento statale) e risorse provenienti da altri soggetti pubblici o privati.

Con riferimento alle risorse per l'anno 2008, sono stati ripartiti 4,5 milioni tra gli USR operanti presso le Regioni che hanno realizzato i piani di intervento relativi al precedente

---

[52] Sono stati organizzati appositi incontri seminariali, a livello nazionale, che hanno coinvolto i partenariati dei Poli formativi operanti nei settori dell'IFTS afferenti alle aree tecnologiche dei futuri Istituti Tecnici Superiori, per un confronto delle esperienze realizzate utile alla definizione delle nuove figure di tecnico superiore e dei relativi *standard*. Ai seminari, realizzati con la collaborazione dell'ANSAS (*ex* INDIRE) e dell'ISFOL, hanno partecipato anche le Amministrazioni di settore interessate, le Regioni, gli Enti locali, i rappresentanti delle parti sociali ed esperti del mondo accademico e del mondo del lavoro. I risultati del confronto realizzato nei seminari sono stati oggetto di ulteriore particolare approfondimento in sede tecnica nella prospettiva della definizione dell'accordo in sede di Conferenza unificata previsto dall'art. 9, comma 1, del dPCM 25 gennaio 2008.

[53] E' stato effettuato sull'intero territorio nazionale il monitoraggio della programmazione IFTS 2004/2006, affidato a un gruppo di dirigenti tecnici, con l'obiettivo di raccogliere elementi utili per l'osservazione degli aspetti peculiari dell'organizzazione e delle attività dei Poli formativi e di produrre informazioni e analisi a sostegno dello sviluppo del Sistema secondo le nuove linee guida. I dati rilevati riguardano il livello di attuazione dei Piani regionali approvati e cofinanziati dal MIUR mediante le risorse assegnate con l'Accordo in sede di Conferenza unificata 25 novembre 2004, con particolare riferimento alle attività dei 117 Poli di settore istituiti dalle Regioni che nel complesso hanno attivato 240 percorsi formativi. Sono stati esaminati, in particolare, i tempi di programmazione e di realizzazione dei Piani regionali, nonché le cause che hanno determinato la mancata o parziale attivazione dei Piani stessi.

[54] E' proseguito nelle 8 Regioni del Sud il Piano di intervento finanziato dal CIPE "L'istruzione e la Formazione Tecnica superiore per lo sviluppo della ricerca nel Mezzogiorno", che si configura come una misura nazionale di sistema per la formazione di quadri intermedi ad elevata specializzazione tecnico-scientifica con l'obiettivo di rafforzare il collegamento con le strutture impegnate nella ricerca scientifica e tecnologica in settori produttivi strategici per l'economia meridionale. Sono stati attivati 123 percorsi frequentati da 1990 allievi. Nel 2008 sono terminati 95 percorsi ed è in fase di avvio un'ulteriore edizione per un totale di 35 nuovi percorsi assegnati ai partenariati che hanno ottenuto i migliori risultati quali-quantitativi.

triennio di programmazione 2004-2006 e comunicato di voler inserire la costituzione degli istituti tecnici superiori nella programmazione 2007-2009[55].

4.4. Programma: istruzione degli adulti

Le risorse stanziate (631.526 euro, divenute poi nel corso della gestione 4.155.269 euro, di cui 4.084.908,39 impegnati e 4.077.109 spesi) sono state interamente destinate alla riorganizzazione dei centri provinciali per l'istruzione degli adulti, prevista dall'articolo 1, comma 632, della legge finanziaria 2007, allo scopo di far conseguire più elevati livelli di istruzione alla popolazione adulta, anche immigrata.

Tale riorganizzazione, disciplinata dal decreto del Ministro della pubblica istruzione 25 ottobre 2007, ha previsto il conferimento ai nuovi Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA) - organizzati su basi provinciali e articolati in rete - dell'autonomia amministrativa, organizzativa e didattica, con il riconoscimento di un proprio organico distinto da quello degli ordinari percorsi scolastici, nei limiti delle istituzioni scolastiche presenti in ciascuna Regione e delle attuali disponibilità complessive di organico.

Ne è quindi derivato l'inserimento nell'ordinamento nazionale anche dell'istruzione per gli adulti che, accanto alle istituzioni scolastiche di vario ordine e grado, avrà essenzialmente il compito di far acquisire e innalzare progressivamente le competenze alfabetiche della popolazione adulta in coerenza con gli obiettivi, ancora non raggiunti, definiti nella Strategia di Lisbona.

Il quadro normativo di riferimento è stato tuttavia recentemente modificato con la legge n. 133/08, di conversione del DL n. 112/08, che, all'art.64, comma 4, ha previsto la predisposizione di un piano programmatico complessivo per il settore dell'istruzione, che comprende anche la ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali (lettera f), nonché la riorganizzazione della rete scolastica (lettera f-*bis*), ivi compresi i CPIA.

Allo stato attuale, molte Regioni hanno avviato attività istruttorie, d'intesa con le Autonomie locali e gli USR, per riorganizzare la rete scolastica in modo da trovare le disponibilità necessarie all'istituzione dei centri a partire dall'anno scolastico 2009/10, pur nelle more dell'adozione del regolamento sul dimensionamento della rete scolastica previsto dall'articolo 64 della citata legge n. 133/08.

In attesa del completamento delle procedure della riorganizzazione della rete scolastica, gli stanziamenti del 2008 per l'istruzione degli adulti sono stati destinati alla prosecuzione delle attività avviate negli anni decorsi. Sono stati riservati 3 milioni (capitolo 1520/1) all'attuazione dell'obbligo di istruzione nei Centri Territoriali Permanenti, ripartiti dalla Direzione tra gli uffici scolastici regionali sulla base del numero degli iscritti ai centri, riservando una quota del 50 per cento ai giovani adulti stranieri[56].

---

[55] Le risorse sono state ripartite sulla base del dato, rilevato nell'ultimo censimento ISTAT, relativo al numero dei giovani residenti di età compresa tra i 20 e i 34 anni. La somma assegnata alla Regione Liguria comprende una quota aggiuntiva destinata al finanziamento, negli anni 2008/09, delle attività formative di durata biennale avviate nella precedente programmazione presso l'Accademia della Marina mercantile di Genova, Polo formativo del settore trasporti marittimi. Alle misure nazionali di sistema è stato destinato un finanziamento pari ad euro 500.000,00 per attività seminariali di studio sulla riorganizzazione del sistema e per attività relative alla formazione propedeutica all'accesso al percorso di specializzazione per le professioni del mare in attuazione del Protocollo d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 9 dicembre 2008.

[56] Dal più recente monitoraggio sono risultati funzionanti 1.411 Centri per l'istruzione degli adulti, di cui 529 Centri Territoriali Permanenti e 882 Istituti di Istruzione secondaria sedi di corsi serali.

Alla istruzione degli adulti è inoltre dedicata una specifica azione, finanziata, a livello comunitario, nel programma operativo 2007/13. L'azione è diretta alla realizzazione di interventi formativi flessibili finalizzati all'acquisizione delle competenze chiave per l'adempimento dell'obbligo di istruzione e il possibile rientro nei percorsi scolastici. Destinatari degli interventi sono giovani adulti con livelli di scolarizzazione inadeguati all'inserimento sociale e lavorativo o usciti precocemente dal sistema scolastico nonché giovani e adulti stranieri che necessitano acquisire la padronanza della lingua italiana.

4.5. Programma: diritto allo studio, condizione studentesca

Il programma - finanziato con 50.255.136 euro, dei quali 44.940.019,66 impegnati e 40.544.556,47 effettivamente utilizzati - si articola in tre obiettivi strategici aventi ad oggetto: predisporre gli interventi per combattere la dispersione scolastica; educare alla convivenza e alla cultura dell'accoglienza, sviluppando la conoscenza della lingua italiana e potenziando i programmi di istruzione degli immigrati; prevenire e contrastare il fenomeno del bullismo.

Nell'ambito degli interventi per combattere la dispersione scolastica, l'Amministrazione ha operato per riavviare le azioni di orientamento destinate agli studenti della scuola media, del ciclo secondario superiore e delle classi ponte tra un ciclo di studio e l'altro, con particolare attenzione al raccordo scuola/università e scuola/mondo del lavoro e, all'interno di ciascuna sezione, alle fasce in cui si riscontra la quota più consistente di abbandono[57].

Per favorire l'orientamento universitario è stato inoltre attivato uno specifico finanziamento per garantire la prosecuzione del progetto "Lauree scientifiche", la cui prima fase di sviluppo ha caratterizzato gli anni 2005/07 e ha permesso di rendere sistematiche le attività di orientamento verso l'università[58].

Uno specifico intervento mirato a contrastare i fenomeni di dispersione e di abbandono scolastico si concentra infine nei progetti per le aree a rischio e a forte processo immigratorio, che vengono finanziati annualmente grazie all'art. 9 del CCNL 2006-2009 – comparto Scuola attraverso un gruppo tecnico interdirezionale, composto da rappresentanti del MIUR e dalle organizzazioni sindacali, incaricato di realizzare il monitoraggio delle attività messe in atto dalle istituzioni scolastiche destinatarie delle risorse assegnate a ciascun ufficio scolastico regionale.

Quanto alle azioni dirette ad educare alla convivenza e alla cultura dell'accoglienza, le iniziative svolte o avviate, nell'anno 2008, hanno avuto ad oggetto: le convocazioni

---

Oltre ai corsi serali finalizzati al conseguimento del diploma, i Centri per l'istruzione degli adulti (CTP e corsi serali) hanno organizzato complessivamente 18.721 corsi, di cui 3.400 corsi del primo ciclo di istruzione, 3.209 corsi per l'integrazione linguistica e sociale e 12.112 corsi brevi e modulari di alfabetizzazione funzionale (alfabetizzazione linguistica, alfabetizzazione informatica)
Hanno frequentato i Centri 380.176 adulti (di cui 118.623 stranieri) così suddivisi: 309.300 presso i CTP e 70.876 presso gli Istituti di Istruzione secondaria sedi di corsi serali.
I Centri hanno rilasciato complessivamente 205.801 certificati di cui 40.497 titoli di studio/documenti finali (16.882 diplomi di licenza media, 14.890 diplomi di istruzione secondaria superiore, 3.322 documenti per il riconoscimento dei crediti rilasciati dai CTP per l'accesso ai corsi serali e 5.403 diplomi di qualifica) e 165.304 attestati, di cui 136.225 attestati di alfabetizzazione funzionale e 29.079 attestati di integrazione linguistica e sociale.

[57] Le azioni messe in atto hanno avuto ad oggetto: l'istituzione del Gruppo di Lavoro InterDirezionale (G.L.I.D.), con il compito di curare, in particolare, la ricostituzione dell'Osservatorio Nazionale per la dispersione scolastica, finalizzato a definire una strategia organica e unitaria per la prevenzione e il contrasto dell'insuccesso scolastico e formativo e l'istituzione di un Gruppo Tecnico Scientifico Nazionale per l'orientamento, con l'incarico di definire l'impianto organizzativo del Seminario Nazionale di Albano.

[58] Il nuovo progetto, che tende a sviluppare e implementare le iniziative in atto e il modello di collaborazione scuola – università già sviluppato, proseguirà anche per il 2009/10, puntando l'attenzione, in particolare, alla sperimentazione di prove d'ingresso all'università comuni per tutto il territorio nazionale riguardo all'ambito scientifico.

dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri[59]; le convocazioni del gruppo di lavoro per l'attuazione del protocollo con l'Opera nomadi[60]; la formazione dei dirigenti di scuole a forte concentrazione di alunni stranieri[61]; la formazione degli insegnanti in classi plurilingue[62]; gli interventi per l'insegnamento dell'italiano come seconda lingua agli alunni di recente immigrazione delle scuole secondarie di primo e secondo grado[63]; le misure incentivanti per progetti relativi alle aree a rischio, a forte processo immigratorio e contro l'emarginazione scolastica[64].

Quanto infine alle azioni dirette a prevenire e contrastare il fenomeno del bullismo è stato istituito, presso la Direzione generale per lo studente, un ufficio dedicato a "Partecipazione scolastica, legalità e cittadinanza" con il compito di definire gli interventi a sostegno della condizione studentesca e per la promozione della cultura della legalità dentro e fuori la scuola, comprese azioni per la prevenzione e la lotta al fenomeno del bullismo e attività di promozione dell'educazione alla pace e ai diritti umani, nonché percorsi per la promozione della cittadinanza attiva.

Nel corso dell'esercizio finanziario sono stati utilizzati parte dei fondi previsti dalla legge n. 440/97, per sostenere e rilanciare le attività previste dagli osservatori regionali permanenti, istituiti con la direttiva ministeriale n. 16 del 5 febbraio 2007, che oltre a monitorare il fenomeno del bullismo e a verificare le attività svolte dalle varie scuole, hanno il compito di promuovere percorsi di educazione alla legalità all'interno delle scuole, tramite attività curricolari ed extracurricolari.

E' stato, infine, confermato per l'anno scolastico in corso il finanziamento del programma "Scuole aperte" che intende facilitare l'apertura pomeridiana delle scuole di pomeriggio, affinché siano "sentinelle" di legalità in ogni zona del Paese.

5. Conclusioni

Le scelte politiche effettuate negli ultimi due esercizi hanno dimostrato comprensione delle difficoltà della scuola italiana, evidenziate sia nel Dpef 2008-2013 che nelle numerose analisi recentemente prodotte a livello nazionale e internazionale.

---

[59] L'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale, istituito con decreto ministeriale il 6 dicembre 2006, è stato convocato due volte nell'anno 2008: il 13 gennaio 2008 e il 7 marzo 2008.

[60] Il protocollo con l'Opera Nomadi, siglato nel giugno 2005 e ora in via di rinnovo, finalizzato a promuovere la scolarizzazione dei minori rom e sinti, prevedeva un gruppo di lavoro misto Ministero istruzione/Opera Nomadi.
Il gruppo di lavoro è stato convocato l'ultima volta il 13 febbraio 2008. A seguito di tale convocazione sono state avviate attività di studio e ricerca, in 10 province italiane, finalizzate a mettere a sistema le buone pratiche di accoglienza e integrazione dei minori rom e sinti sui territori di appartenenza.

[61] Proseguendo una linea di azione avviata nel 2007 è stato organizzato, in collaborazione con l'USR della Lombardia il terzo seminario nazionale di formazione per dirigenti di scuole a forte processo immigratorio "Dirigere le scuole in contesti multiculturali".

[62] La Direzione generale del personale della scuola ha erogato un finanziamento di 300.000 euro a favore degli uffici scolastici delle Regioni a più forte processo immigratorio, finalizzato a corsi di formazione per insegnanti impegnati in classi plurilingui - decreto n. 32 del 24/11/2007.

[63] In continuità e a sostanziale integrazione delle iniziative progettuali già realizzate dalle singole istituzioni scolastiche autonome, la Direzione generale per lo studente ha proposto un Piano speciale per il potenziamento dell'apprendimento dell'italiano come lingua seconda per gli studenti stranieri, di recente immigrazione, delle scuole secondarie di primo e secondo grado.

[64] L'art. 9 del CCNL del comparto scuola 2006-2009 prevede misure incentivanti per il personale scolastico impegnato in aree a rischio e a forte processo immigratorio, mediante lo stanziamento di 53 milioni di euro finalizzati a finanziare progetti. Il MIUR, con la nota n. 779 del 26 novembre 2008, ha fornito indicazioni agli USR sulle modalità di assegnazione dei fondi contrattuali – ex art. 9 CCNL Comparto Scuola – alle istituzioni scolastiche, per l'anno scolastico 2008-2009. E' in corso il monitoraggio delle attività progettuali realizzate nell'a.s. 2007-2008.

I dati analizzati in tali documenti hanno infatti evidenziato elementi di criticità in merito all'andamento della spesa per l'istruzione, alla organizzazione del servizio e ai risultati formativi raggiunti, raffrontati con quelli di altri paesi dell'OCSE.

La legge finanziaria 2008, in una logica di continuità con gli obiettivi di rilancio dell'efficienza e dell'efficacia della scuola già in parte avviati con la manovra finanziaria 2007, ha definito un quadro di azioni, articolate in tre grandi obiettivi strategici, sostanzialmente confermati e riprogrammati nel corso dell'esercizio 2008 in attuazione della legge n. 133 del 2008: razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico in funzione del contenimento delle spese; valorizzazione del personale docente e ATA (amministrativo, tecnico e ausiliario); sviluppo e qualificazione del sistema di istruzione.

Per quanto concerne il contenimento delle spese, l'analisi della formazione della dotazione organica di diritto e di fatto ha confermato le difficoltà registrate nell'anno scolastico 2007/08 ed evidenziato il raggiungimento di quasi tutti gli obiettivi previsti per l'anno scolastico 2008/09 che, apparentemente meno ambiziosi rispetto a quello del 2007, già consideravano la progressiva rideterminazione dell'organico dei docenti di sostegno.

Restano invece ancora in ritardo l'attuazione del piano biennale di formazione dei docenti di lingua inglese nella scuola primaria, del piano di riconversione dei docenti appartenenti a classi di concorso in esubero e del piano di mobilità del personale docente permanentemente inidoneo.

Va comunque sottolineato che un processo di razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico, che si traduce sostanzialmente in una riduzione strutturale del numero dei docenti e del personale amministrativo, presuppone una efficiente programmazione degli organici e cioè la capacità di definire un fabbisogno territoriale adeguato di docenti sulla base del numero atteso degli studenti, delle loro scelte formative e della situazione edilizia delle scuole.

Appare pertanto opportuno, ancora prima di dotarsi di un modello previsivo efficace, migliorare la raccolta delle informazioni e soprattutto portare a compimento il processo di armonizzazione delle basi informative dei Ministeri della pubblica istruzione, università e ricerca, e dell'economia e delle finanze, che tuttora differiscono a causa delle diverse finalità con cui i dati vengono raccolti.

L'analisi dell'andamento e della composizione della popolazione scolastica e dei vincoli derivanti dal meccanismo di formazione delle classi - influenzato anche dalla situazione della rete scolastica (di competenza regionale), dai vincoli derivanti dalla attuale situazione di edilizia scolastica ed dalla dimensione demografica dei Comuni italiani – rappresentano inoltre indispensabili strumenti per la formazione di un organico di diritto il più possibile coincidente con l'organico di fatto.

E ciò anche al fine di valutare la sostenibilità degli ambiziosi obiettivi di ridimensionamento degli organici del personale docente e del personale amministrativo affidati al Piano programmatico predisposto dal MIUR di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione dell'art. 64, comma 3, della legge n. 133/2008.

Relativamente alla gestione del personale, si ribadisce che il miglioramento della qualità della scuola richiede, accanto alla maggiore stabilità nell'organizzazione del servizio e continuità dell'azione educativa, più incisivi interventi in materia di formazione e soprattutto di valorizzazione professionale dei docenti e dei dirigenti scolastici.

Tali obiettivi si sono già tradotti in indirizzi, concordati con le organizzazioni sindacali, nell'Intesa del giugno 2007 "per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza" che prevede,

tra i punti più qualificanti: la garanzia della stabilità pluriennale dell'organico, la valorizzazione dell'impegno professionale e la realizzazione di sistemi di incentivazione, nonché la costruzione di un sistema nazionale di valutazione che orienti le istituzioni scolastiche nel miglioramento dell'efficacia della propria azione didattica ed educativa.

Si tratta di temi di prevalente natura contrattuale che, pur riconosciuti nella richiamata Intesa del giugno 2007 ed espressi negli atti di indirizzo rivolti all'Aran, non hanno trovato una concreta attuazione anche nei recenti rinnovi contrattuali relativi al biennio di contrattazione 2006-2007.

Quanto infine allo sviluppo e alla qualificazione del sistema di istruzione, tale obiettivo si articola in una molteplicità di attività dirette, in primo luogo, a proseguire nello sforzo, concretamente avviato con la legge finanziaria 2007, di definire un sistema organico di valutazione degli apprendimenti degli studenti, nonché di valutazione e incentivazione dei dirigenti scolastici e degli stessi docenti e, dall'altro, a programmare ed attuare iniziative di formazione del personale docente dirette al miglioramento dei livelli di apprendimento degli studenti.

Nell'ambito del sistema di valutazione, particolare rilevanza hanno assunto gli interventi volti alla riorganizzazione dell'INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema educativo di Istruzione), prevista dall'art. 1, commi 612 e 615, della legge finanziaria 2007, al fine di introdurre, anche in Italia, un efficace sistema nazionale di valutazione esterna, dotato di strumenti e metodi di misurazione dei livelli di apprendimento e dei progressi raggiunti dagli studenti e dalle scuole sulla base di standard nazionali e dati condivisi.

Le prime valutazioni sugli apprendimenti degli studenti sono state invece affidate ad una prova nazionale all'interno dell'esame di Stato della scuola secondaria di primo grado, svolta nel corso del 2008.

A tale prova, assegnata all'INVALSI, è stata attribuita la funzione di "integrare gli elementi di valutazione attualmente esistenti verificando i livelli di apprendimento degli studenti a conclusione del terzo anno della scuola secondaria di primo grado".

Nell'ambito dell'obiettivo volto al miglioramento dello sviluppo e della qualificazione del sistema istruzione, particolare rilevanza hanno assunto anche gli interventi volti a consentire agli studenti il conseguimento di livelli adeguati di competenze e conoscenze (l'adozione, in via sperimentale, delle indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e primaria e l'innalzamento dell'obbligo di istruzione e la definizione dei livelli essenziali dei saperi e delle competenze che tutti gli studenti devono conseguire al compimento del sedicesimo anno di età), il proseguimento delle iniziative sperimentali per la fascia di età compresa tra i 2 e i 3 anni, la riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali, introdotta dalla legge n. 40/2007, e l'avvio del piano di interventi per l'edilizia scolastica.

Si segnalano infine l'avvio della riorganizzazione dei centri territoriali permanenti e dei corsi serali per gli adulti e gli obiettivi strategici, in cui si articola il Programma "Diritto allo studio", aventi ad oggetto gli interventi per combattere la dispersione scolastica, educare alla convivenza e alla cultura dell'accoglienza, prevenire e contrastare il fenomeno del bullismo.

Alla luce di tali considerazioni appare pertanto razionale consolidare il processo di riforma avviato affrontando i problemi ancora aperti che, in un ottica di continuità, richiedono interventi volti a: definire il quadro delle competenze istituzionali a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione e garantire l'autonomia funzionale delle scuole, rafforzando la competenza delle Regioni nella programmazione territoriale della rete scolastica regionale; garantire la stabilità dell'organizzazione del servizio e la continuità dell'azione educativa attraverso una attenta programmazione, anche a lungo termine, del fabbisogno degli insegnanti e

del personale alla luce degli scenari tendenziali relativi alla dimensione quantitativa e qualitativa della popolazione scolastica; migliorare la qualità della scuola mediante la messa a punto di un sistema nazionale di valutazione in grado di accrescere le conoscenze sui risultati e sulle determinanti dell'azione educativa al fine di offrire alle scuole uno strumento di diagnosi per migliorare l'efficacia della propria azione didattica ed educativa.

Preliminare appare tuttavia la valutazione e l'incentivazione del personale docente e amministrativo. Gli interventi attesi mirano ad innovare il sistema di reclutamento, a promuovere una formazione in servizio dei docenti collegata all'impegno di prestazione professionale e connessa ai processi di innovazione ed a proseguire nella riconversione professionale del personale inidoneo. Particolare attenzione deve infine essere dedicata alla incentivazione economica del personale, ricercando, in relazione ai progressi del sistema valutativo, i metodi più appropriati per realizzare in sede contrattuale sistemi di incentivazione e valorizzazione del personale della scuola che privilegino il riconoscimento del merito.

PAGINA BIANCA

Istruzione universitaria

1. Considerazioni generali.
2. Il contesto normativo e programmatico: *2.1. La strategia indicata negli atti di programmazione comunitaria; 2.2. La strategia indicata negli atti di programmazione nazionale e ministeriale:* 2.2.1. La normativa; 2.2.2. I documenti programmatici: il Dpef 2008-2011 e 2009-2013 e le Relazioni previsionali e programmatiche per il 2008-2009; 2.2.3. Le note preliminari 2008 e 2009.
3. Analisi finanziaria del rendiconto 2008 classificato per missioni e per programmi: *3.1. Programma 1 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria; 3.2. Programma 2 - Istituti di alta cultura; 3.3. Programma 3 - Sistema universitario e formazione post-universitaria.*
4. Analisi delle missioni e dei programmi delle politiche universitarie: *4.1. Programma 1 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria:* 4.1.1. Interventi per il diritto allo studio; 4.1.2. Anagrafe degli studenti; *4.2. Programma 2 – Istituti di alta cultura; 4.3. Programma 3 – Sistema universitario e formazione post-universitaria:* 4.3.1. La politica delle risorse finanziarie degli Atenei statali; 4.3.2. La riduzione degli squilibri qualitativi tra Atenei; 4.3.3. I trasferimenti a favore delle Università; 4.3.4. I trasferimenti a favore delle Università; 4.3.4. Contributi e fondi per l'edilizia universitaria; 4.3.5. Il decongestionamento degli Atenei; 4.3.6. Il personale delle Università; 4.3.7. La situazione del fabbisogno universitario.
5. Conclusioni.

1. Considerazioni generali

Prima di prendere in esame gli aspetti finanziari ed operativi della gestione delle politiche universitarie occorre fornire brevi elementi sulla evoluzione organizzativa del Ministero cui sono affidati i compiti riferiti alle predette politiche.

Con il DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni nella legge n. 233 del 17 luglio 2006, è stato previsto lo scorporo dell'università e della ricerca dall'istruzione, diretto a consentire una concentrazione delle attività di formazione superiore e della ricerca scientifica, riconosciute quali fattori primari di crescita socio-economica del paese; con il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 luglio 2006 è stato completato l'*iter* legislativo e regolamentare delle risorse finanziarie, strumentali e di personale, attribuendo specifiche competenze al Ministero dell'università e della ricerca nelle materie riguardanti l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica, la ricerca scientifica, prevedendo il supporto di servizi trasversali inerenti ai sistemi informativi ed alla comunicazione, affidando la gestione del personale, con la formula dell'avvalimento, alla competenza di struttura Dipartimentale del Ministero dell'istruzione[1].

Nell'ottica di una razionalizzazione delle competenze, finalizzata ad un contenimento della spesa della Pubblica Amministrazione, da ultimo il DL 16 maggio 2008, n. 85, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 legge 2008, n. 121, recante disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, all'articolo 1, comma 5, ha previsto che le funzioni del Ministero dell'università e della ricerca sono trasferite al Ministero della pubblica istruzione.

Conseguentemente il Ministero ha dovuto sottoporre a revisione la propria organizzazione e dare l'avvio all'*iter* del nuovo schema di regolamento di organizzazione.

La predetta situazione, comune ad altre amministrazioni centrali dello Stato, ha posto l'Amministrazione in argomento in una condizione di periodica riorganizzazione, con alternanza ciclica di fasi di scorporo e di riaccorpamento dei comparti istruzione e università.

Ne discende che l'attività di programmazione e controllo strategico deve tener conto delle continue modifiche organizzative che incidono in modo significativo sui Centri di Responsabilità amministrativa: infatti, oltre alle difficoltà nella confrontabilità dei dati rispetto ai precedenti esercizi, anche la mancata emanazione per il 2008 della direttiva del Ministro e l'inesistenza di un servizio di controllo interno contribuiscono all'affievolimento della significatività dell'attività di verifica dei risultati.

Ciò determina un sostanziale scollamento tra indirizzi politici e responsabilità gestionale, rendendo inefficace la possibilità di valutazione *ex post* dei risultati delle politiche universitarie.

Nella valutazione delle politiche in esame occorre tener presente le note difficoltà dettate dalla ricostruzione delle missioni e dei programmi gestiti dal Ministero in base alla riclassificazione dei dati del bilancio dello Stato, e dal collegamento delle priorità politiche con le direttive ministeriali.

---

[1] Da tale operazione ne era conseguita l'adozione di due distinti regolamenti di organizzazione delle strutture del Ministero (decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 2007, n. 264, recante regolamento di organizzazione del Ministero dell'università e della ricerca e decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 2007, n. 260, recante l'organizzazione del Ministero della pubblica istruzione) e di due distinti regolamenti di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione (decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2007, n. 57, recante l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministero dell'università e della ricerca e del decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 2007, n. 259, recante l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministero della pubblica istruzione).

Attesa l'attuale struttura del bilancio del Ministero, prevalentemente composto da trasferimenti di risorse alle Università e da spese di funzionamento, appare difficoltosa una misurazione dell'efficacia della spesa in relazione agli obiettivi stabiliti ed agli indicatori di misurazione proposti nei documenti di bilancio.

Le politiche in materia di istruzione universitaria trovano un riferimento nella cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione Europea nel campo dell'istruzione e della formazione, a seguito del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, come definita dai diversi interventi degli organi della comunità, che tengono conto del principio di sussidiarietà, diretto ad accompagnare una crescita economica duratura con un miglioramento quantitativo e qualitativo del livello di competenza degli studenti italiani e con un adeguato programma di modernizzazione dei sistemi di istruzione.

Le Università italiane sono impegnate, ad appena due anni dal 2010 - data di scadenza entro la quale, secondo l'Agenda di Lisbona, l'Europa dovrebbe diventare l'economia più competitiva e dinamica del mondo, basata sulla conoscenza - a conseguire gli obiettivi fondamentali dell'Agenda nel miglioramento della competitività e nella garanzia del mantenimento di un duraturo livello di eccellenza.

Dalle rilevazioni internazionali emerge che, nonostante gli ingenti finanziamenti, la lunghezza e il peso dei percorsi formativi, il nostro sistema educativo non sempre risponde agli obiettivi più specificamente fissati in sede comunitaria con riferimento all'ambito tecnico-scientifico.

A ciò si aggiunge la moltiplicazione delle cattedre non sempre determinata da necessità formative che giustificano il mantenimento di corsi con pochi immatricolati e pochi iscritti; tale fenomeno ha prodotto, negli anni, distorsioni e dispersione di risorse.

La manovra di finanza pubblica, avviata con il DL n. 112 del 25 giugno 2008 convertito con la legge n. 133/2008, contiene misure rilevanti per le Università. Il punto centrale della manovra è costituito dalla riduzione progressiva, su un arco quinquennale, del Fondo di finanziamento ordinario (FFO)[2], collegata al rallentamento degli scatti automatici di anzianità (da due a tre anni) e alla limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato. Queste ultime dovrebbero essere contenute da parte di ogni Università fino al 2012 entro il 20 per cento delle cessazioni dal servizio.

Tale intervento riformatore delle modalità di finanziamento pubblico delle Università potrebbe essere accompagnato dall'introduzione di metodi di differenziazione meritocratica con incentivi a favore degli Atenei che si siano contraddistinti per aver ottenuto margini di miglioramento di efficienza.

L'art. 16 della legge n. 133/2008 prevede che le Università (pubbliche o libere) possano trasformarsi in fondazioni di diritto privato con ampia autonomia gestionale, organizzativa e contabile.

Significative novità per il sistema universitario sono state previste nel DL 10 novembre 2008 n. 180, convertito con la legge 9 gennaio 2009 n. 1 con l'introduzione di un sistema premiale degli standard di qualità per le Università più virtuose, nonché di finanziamenti per nuove strutture edilizie e per residenze universitarie con la creazione di posti letto per studente.

Tali interventi normativi sono diretti, tra l'altro, a favorire l'alternanza scuola-lavoro a livello secondario e l'apprendistato professionalizzante nelle Università, consentendo maggiori

[2] Di 1.441,5 milioni di euro: 63,5 nel 2009, 190 nel 2010, 316 nel 2011, 417 nel 2012 e 455 dal 2013. Prendendo come riferimento il finanziamento assegnato per il 2008, a regime si tratta di una diminuzione pari al 19,7 per cento.

connessioni tra teoria e pratica, formazione e territorio, con una maggiore valorizzazione delle competenze tecnico-scientifiche.

Secondo le risultanze di studi qualificati in materia vi è in Italia una sproporzione tra le esigenze della competitività del Paese nel settore scientifico–tecnologico e il tipo di preparazione scolastica e universitaria prevalente nelle generazioni che si affacciano al mondo del lavoro; si assiste, infatti, nel campo della ricerca, ad una relativa debolezza dei settori scientifici e tecnologici, a vantaggio di quelli umanistici e delle scienze sociali.

2. Il contesto normativo e programmatico

2.1. La strategia indicata negli atti di programmazione comunitaria

Come si è indicato nel documento dello scorso anno non vi è una vera politica universitaria a livello comunitario, ma il Trattato prevede solo azioni di incentivazione, quali lo sviluppo della dimensione europea dell'istruzione, la mobilità degli studenti e degli insegnanti e la cooperazione tra gli istituti di insegnamento. Ciò nonostante, le istituzioni comunitarie, pur nel rispetto delle competenze rivendicate dagli Stati membri, hanno preso iniziative soprattutto in funzione della realizzazione degli obiettivi della Strategia di Lisbona: livelli elevati di crescita e di occupazione sostenibili basati sulla conoscenza. In questa linea si collocano le conclusioni del Consiglio del 22 maggio[3] sulla promozione della creatività e dell'innovazione nel quadro dell'istruzione e della formazione.

Il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno approvato il regolamento 452/2008 in materia di istruzione e di apprendimento permanente e il quadro europeo delle qualifiche e dei titoli (EQF) che ha il compito di migliorare la mobilità facilitando la trasparenza in tutta l'Unione.

In materia di formazione ed istruzione professionale sono state emanate due Raccomandazioni della Commissione europea: la prima destinata ad assicurare la qualità dell'istruzione e della formazione e l'altra sul sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale. Il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno approvato, a loro volta, la Decisione 1065/2008 sulla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale tra gli stati membri. Queste due Istituzioni hanno anche approvato il Regolamento 294/2008 finalizzato alla creazione dell'Istituto europeo di innovazione e tecnologia per integrare i migliori operatori attivi nel "triangolo della conoscenza" rappresentato da insegnamento superiore, ricerca, imprese.

Le Università svolgono un ruolo significativo nella realizzazione di una Europa fondata sulla conoscenza, soprattutto in considerazione del ruolo sempre più importante da esse svolto nel processo dell'innovazione e dei contributi che apportano alla concorrenzialità dell'economia e alla coesione sociale.[4]

Ne consegue che le Università italiane, al pari di quelle europee sono destinate ad un costante raffronto nei confronti di quelle mondiali, assicurando l'obiettivo di un adeguato e duraturo livello di crescita.

---

[3] Vedi GUUE C141/2008.

[4] Le funzioni di valutazione dei sistemi universitari nei paesi europei sono affidate a soggetti diversi:

1. valutazione di sistema, delle politiche e degli Atenei (in termini di efficienza, ecc.), anche al fine di attribuzione del finanziamento pubblico) che vengono presidiate, in modo generalizzato, da organismi di nomina governativa;
2. accreditamento degli Atenei prevalentemente affidato a organismi di nomina governativa;
3. accreditamento e valutazione della qualità dei corsi di studio affidati indifferentemente ad Agenzie indipendenti o a organismi di nomina governativa.

2.2. La strategia indicata negli atti di programmazione nazionale e ministeriale

2.2.1. La normativa

Gli interventi normativi previsti nella legge finanziaria per il 2008 (l. 24/12/2007 n. 244) hanno riguardato, anzitutto, l'incremento del finanziamento di 400 milioni per i settori dell'Università e della Ricerca (320 milioni per l'università, 80 per la ricerca); di essi i 320 milioni per l'università sono destinati, detratti 20 milioni per adeguare i fondi già esistenti per le borse di studio, ad incrementare il Fondo di finanziamento ordinario delle Università per 300 milioni.

Per l'utilizzo di tali fondi, che rappresentano un incremento significativo, in un quadro di complessivo rigore, è prevista l'adozione di un Piano programmatico, definito con le stesse Università, volto a sviluppare l'efficienza del sistema universitario e a sostenere la qualità degli studi e delle ricerche.

L'insieme delle norme e delle risorse previste non sblocca la situazione di difficoltà del comparto università sul fronte dell'adeguatezza dei finanziamenti e dell'efficacia delle misure per la valorizzazione e stabilizzazione del personale; l'attuazione delle disposizioni previste nel 2007 ancora prima di quelle ora emanate, condizionano l'avvio dei percorsi timidamente avviati per la stabilizzazione e la trasformazione dei contratti di lavoro flessibili, nonché pongono ulteriori vincoli alla contrattazione collettiva.

Le disposizioni che traducono la volontà - condivisibile nel principio - di ridurre i margini di ricorso per tutte le pubbliche Amministrazioni a contratti non *standard* e a tempo determinato (art. 92), non sembrano considerare adeguatamente la specificità del lavoro delle Università e le difficoltà attuali del loro funzionamento che ha finora fatto ricorso a contratti flessibili.

È comunque evidente che occorrono dotazioni finanziarie adeguate per corrispondere, in una logica non più emergenziale ma di lungo periodo, alle esigenze di efficiente funzionamento delle Università, di stabilità e valorizzazione di tutti i lavoratori, in particolare i giovani, di innalzamento della qualità ed efficacia degli studi e della ricerca.

Per il FFO delle Università (art. 52) si prevede, complessivamente, un aumento di 550 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009, 2010, ma l'assegnazione di queste risorse, comunque esigue perché finalizzate a coprire sia le spese correnti e di investimento che quelle per gli adeguamenti retributivi e i rinnovi contrattuali del personale anche non statale, è condizionata all'adesione degli Atenei ad un Piano programmatico, predisposto dai Ministri dell'università e dell'economia, sentita la CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane), volto a rafforzare l'equilibrio tra rigore nei costi, qualità della didattica/ricerca, anche responsabilizzando maggiormente le Università rispetto alle necessarie condizioni di funzionalità ed efficacia nell'uso delle risorse.

La strategia posta in essere, complessivamente, rischia non poche difficoltà nel conseguire gli obiettivi perché, nascendo in un contesto di risorse insufficienti per le funzioni ordinarie, potrebbe premiare non la migliore didattica o la migliore ricerca, ma chi realizza i maggiori risparmi, rischiando di incidere sulle garanzie del personale e sulla tenuta del diritto allo studio.

2.2.2. I documenti programmatici: il Dpef 2008-2011 e 2009-2013 e le Relazioni previsionali e programmatiche per il 2008-2009

I documenti programmatici del Parlamento e del Governo si ricollegano al contesto comunitario. Nel Dpef 2008-2011 sono, tra gli altri, evidenziati, quali obiettivi prioritari, il miglioramento della qualità della formazione universitaria, la definizione degli Istituti per l'alta

formazione artistica e musicale quale area strategica per la promozione di aspetti peculiari della tradizione e vocazione nazionale, l'esigenza di maggiori investimenti per il diritto allo studio, l'accelerazione dell'internazionalizzazione del sistema universitario.

Per la realizzazione di tali obiettivi, in parte ambiziosi, ancorché coerenti con gli equilibri finanziari pubblici, occorre colmare il divario che emerge nel confronto con i parametri di riferimento prevalenti in ambito internazionale all'interno di questi settori; al contempo, è necessario agire rispettando i vincoli di compatibilità finanziaria del sistema dei conti pubblici.

Nell'economia basata sulla conoscenza, la componente strategica della crescita è quella dell'alta tecnologia fondata sui sistemi di innovazione permanente, settore in cui la capacità di competere dell'Italia è in calo, sia nei confronti degli altri Paesi europei, sia rispetto alle economie emergenti.

Inoltre, è previsto il potenziamento delle risorse necessarie a sostenere il diritto allo studio, nei limiti delle compatibilità finanziarie, attraverso borse di studio, esenzioni da tasse e contributi, prestiti d'onore e altre agevolazioni e offerta di nuove residenze universitarie.

Al contempo, è di significativa rilevanza favorire i processi di internazionalizzazione della nostra università, in particolare l'alta formazione artistica e musicale, in linea con l'attuazione della riforma del 1999 che ha avvicinato le Accademie e i Conservatori all'area universitaria; si tratta di un'area strategica per la promozione di aspetti peculiari della tradizione culturale del Paese.

Il potenziamento del sistema universitario e della ricerca e il sostegno alla sua internazionalizzazione deve essere inserito, al pari degli altri settori della Pubblica Amministrazione, all'interno dell'azione volta a una maggiore efficacia ed efficienza della spesa.

Tra gli interventi per lo sviluppo richiamati nel Dpef 2009-2013 si richiama l'attenzione sulla possibilità, ivi prevista, di trasformazione delle Università in fondazioni a base associativa con il conferimento alle predette fondazioni del patrimonio demaniale già in uso alle Università trasformate.

Un ruolo significativo nella definizione degli obiettivi è stato svolto dalla CRUI che ha auspicato, in sede di audizione sui problemi economici e finanziari delle Università dinanzi alla Commissione Istruzione pubblica e beni culturali del Senato il 19 gennaio 2009, la realizzazione di due principali linee direttive: un intervento organico in particolare sul sistema di governo e sul reclutamento, accompagnato da un aggiornamento del modello di finanziamento, con l'adozione di criteri omogenei che, nel rispetto dell'autonomia, impongano precise responsabilità agli Atenei, anche con la previsione di organici *standard;* la promozione di reti e consorzi, elevando il livello qualitativo e favorendo al contempo la specializzazione.

2.2.3. Le note preliminari 2008 e 2009

Non è stata emanata la Direttiva per il 2008 e le priorità politiche universitarie sono specificate con maggiori dettagli nella nota preliminare della pubblica istruzione per il 2008 (Tabella 7) che ha evidenziato le seguenti priorità politiche:

1. la riduzione degli squilibri qualitativi tra Atenei;
2. l'introduzione di un sistema di valutazione della didattica e della ricerca;
3. la riforma dello *status* giuridico della docenza universitaria;
4. l'individuazione di nuove forme di *governance*;

5. gli interventi nell'edilizia per il diritto allo studio;

6. la revisione del sistema di tassazione studentesco.

Nello stesso documento sono individuati gli obiettivi specifici nell'ambito dei programmi con assegnazione delle relative risorse, di cui si dà il dettaglio nel paragrafo dell'analisi finanziaria.

Le priorità politiche sono attuate con obiettivi strategici a loro volta articolati in obiettivi operativi.

Gli obiettivi strategici si possono in parte ricondurre ai programmi nell'ambito della missione riguardante il settore universitario e cioè la n. 23 (Istruzione universitaria); le varie priorità politiche sono state affidate alle diverse strutture del Ministero. In altro capitolo della relazione si affronta la tematica della Ricerca nel suo complesso, così come attuata dai vari Ministeri interessati alla missione 17 (Ricerca e innovazione).

La nota preliminare, oltre agli obiettivi riguardanti la ricerca, che, come sopra accennato verrà trattata in altra parte della presente relazione, indica come obiettivi strategici "l'istruzione universitaria" e "l'istruzione attraverso Istituti di alta cultura", che, in realtà, si riconducono a centri di responsabilità; nella scheda riguardante gli obiettivi strategici, il primo obiettivo (istruzione universitaria) viene individuato come avente durata pluriennale e carattere settoriale e viene affidato per la gestione in misura prevalente al "sistema universitario" (7.904.852.708 di euro).

Il secondo obiettivo, riguardante l'istruzione attraverso gli Istituti di alta cultura (420.060.638 di euro), viene anch'esso individuato con durata pluriennale e carattere settoriale e viene affidato nella misura prevalente all' "istruzione attraverso istituti di alta cultura". Il terzo obiettivo, relativo al "diritto allo studio" (251.350.306 di euro) viene definito come avente carattere continuativo e durata pluriennale e viene affidato per la gestione al Dipartimento per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica.

Non è stata ancora emanata la Direttiva per il 2009, ma le priorità politiche universitarie sono rinvenibili con maggiori dettagli nella nota preliminare per il 2009. Esse si possono così riassumere:

1. la razionalizzazione dei corsi di laurea, con incremento nella frequenza di quelli di indirizzo scientifico;

2. il collegamento tra autonomia e responsabilità delle scelte degli Atenei;

3. la costruzione di un competitivo sistema universitario, con parità di condizioni finanziarie delle strutture pubbliche e private;

4. la revisione in una ottica meritocratica del reclutamento dei docenti, con riflessi nell'assetto retributivo;

5. l'aumento del numero dei ricercatori universitari, anche con la riforma del dottorato;

6. la previsione di nuovi poli di eccellenza, specialmente nell'area meridionale.

Nello stesso documento si precisa che nella struttura del nuovo stato di previsione alcune missioni e, all'interno, alcuni programmi possono essere considerati contenitori di attività, con successiva ripartizione a livello dipartimentale e di Direzione generale.

3. Analisi finanziaria del rendiconto 2008 classificato per missioni e per programmi

La classificazione del rendiconto 2008 per missioni e per programmi, in coerenza con la nuova impostazione della relazione sul rendiconto, è diretta a consentire una valutazione delle modalità attuative delle politiche, con analisi delle risorse utilizzate, dei risultati e degli effetti delle decisioni politiche adottate dagli organi politici in sede di manovra annuale.

Difatti, la stessa struttura del bilancio dello Stato per missioni e per programmi dovrebbe consentire, in applicazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 279 del 1997, un'analisi delle funzioni svolte nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato, per l'attuazione delle politiche pubbliche e dei servizi finanziati con le relative risorse; peraltro, l'attuale strutturazione del bilancio del Ministero, considerata la prevalente destinazione delle risorse alle Università ed al relativo funzionamento, non consente, da sola, di valutare la spesa in relazione agli obiettivi stabiliti, ma è necessario avvalersi di adeguati indicatori di misurazione in termini di efficienza e di efficacia in relazione agli obiettivi programmatici.

Un ruolo significativo nella valutazione del sistema universitario è svolto dal Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU), istituito con la l. 370/99, che continua ad oggi a svolgere la propria attività (proroga di cui alla l. 129 del 2.8.2008) in quanto l'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR), pur istituita con una norma contenuta nel decreto di accompagnamento della Legge finanziaria 2007 (art. 2, c. 138, del DL 3/10/06, n. 262, convertito con modificazioni dalla legge 24/11/06, n. 286), non è effettivamente operativa.

Sono in corso di predisposizione da parte del Comitato i criteri per la ripartizione delle risorse, secondo le previsioni dell'art. 2 del DL 180/08, convertito nella l. 1/09.

Le analisi svolte dallo stesso CNVSU negli ultimi anni hanno evidenziato alcune difficoltà per la valutazione degli esiti della riforma degli ordinamenti didattici (d.m. 509/99); a distanza di qualche anno dall'introduzione generalizzata dei nuovi corsi di studio, l'intero sistema di formazione universitaria non può ancora considerarsi pienamente a regime, sia per la presenza di corsi ad esaurimento accanto a corsi del nuovo ordinamento, sia per i passaggi di studenti dai corsi del vecchio a quelli del nuovo ordinamento.[5]

Dagli esiti del recente rapporto presentato dal Comitato sullo stato del sistema universitario emerge che la principale carenza è relativa alla valutazione della qualità dei programmi formativi, per i quali al medesimo Comitato è affidata la definizione dei criteri per l'attivabilità dei corsi, attraverso i cosiddetti "requisiti minimi"; la verifica del rispetto dei requisiti minimi, invece, è demandata all'autovalutazione delle singole Università, a mezzo del rispettivo Nucleo di Valutazione[6].

La missione "Istruzione universitaria" si articola in 3 programmi (diritto allo studio, Istituti di alta cultura, sistema universitario e formazione post-universitaria) e coinvolge interamente il Ministero dell'università e della ricerca, con uno stanziamento di 8.711,9 milioni.

La tabella che segue illustra per i tre programmi, in cui si articola la predetta missione, gli andamenti gestionali dell'esercizio 2008.

---

[5] Con d.m. 26/7/2007, n. 386 sulle linee guida per la progettazione dei nuovi ordinamenti didattici e con il d.m. 31/10/2007, n. 544 sui requisiti necessari hanno dato l'avvio all'ulteriore modifica degli ordinamenti didattici; tale revisione prevede l'avvio parziale dei nuovi corsi dall'a.a. 2008/09.

[6] I risultati complessivamente non soddisfacenti conseguiti dai predetti organismi interni nella valutazione dei programmi formativi possono indurre, secondo il citato rapporto, all'attribuzione di tale compito ad organismi indipendenti, secondo una soluzione coerente con gli orientamenti espressi da organi specializzati a livello europeo *(ENQA -European Association for Quality Assurance in Higher Education).*

ISTRUZIONE UNIVERSITARIA (missione 23)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2008

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	*% su tot. programma*	*% su tot. Missione*	Massa spendibile	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali	*Pagato/Autoriz.*	*Autoriz./massa spend.*
1 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	1 funzionamento	118	2.131	*0,85*	*0,02*	2.361	1.925	2.233	1.901	66	*85,15*	*94,60*
	2 interventi	73.567	190.031	*76,20*	*2,18*	263.598	184.423	223.031	184.423	73.567	*82,69*	*84,61*
	3 investimenti	172.696	57.218	*22,94*	*0,66*	229.914	57.169	88.063	63.672	141.780	*72,30*	*38,30*
	Totale	**246.382**	**249.380**	***100,00***	***2,86***	**495.873**	**243.517**	**313.327**	**249.997**	**215.414**	***79,79***	***63,19***
2 - Istituti di alta cultura	1 funzionamento	1.079	415.454	*97,63*	*4,77*	416.736	382.359	416.456	408.130	231	*98,00*	*99,93*
	2 interventi	0	0	*0,00*	*0,00*	0	0	0	0	0	*0,00*	*0,00*
	3 investimenti	1.345	10.072	*2,37*	*0,12*	11.417	8.420	11.402	9.746	50	*85,48*	*99,87*
	Totale	**2.425**	**425.526**	***100,00***	***4,88***	**428.153**	**390.779**	**427.858**	**417.877**	**282**	***97,67***	***99,93***
3 - Sistema universitario e formazione post-universitaria	1 funzionamento	1.369	12.881	*0,16*	*0,15*	14.659	10.578	14.017	8.891	2.630	*63,43*	*95,62*
	2 interventi	2.706.297	7.944.878	*98,85*	*91,19*	10.651.468	7.865.537	8.197.705	8.086.949	2.464.649	*98,65*	*76,96*
	3 investimenti	357.651	79.325	*0,99*	*0,91*	436.976	130.898	105.508	73.331	257.630	*69,50*	*24,15*
	Totale	**3.065.316**	**8.037.084**	***100,00***	***92,25***	**11.103.102**	**8.007.013**	**8.317.230**	**8.169.170**	**2.724.909**	***98,22***	***74,91***
Spese missione		**3.314.123**	**8.711.989**		***100,00***	**12.027.127**	**8.641.309**	**9.058.415**	**8.837.044**	**2.940.604**	***97,56***	***75,32***

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

(**) Impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati RGS.

Dall'esame dei programmi emerge l'assoluta preminenza del programma relativo al sistema universitario ed alla formazione post-universitaria che assorbe, nel complesso, il 92,2 per cento delle risorse; molto più limitate appaiono invece le risorse destinate agli istituti di alta cultura (4,9 per cento) ed al diritto allo studio (2,9 per cento).

3.1. Programma 1 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria

Dalla tabella emerge che la massa spendibile è pari a 495,8 milioni. Le autorizzazioni di cassa ammontano a 313,3 milioni, i pagamenti totali 250 milioni circa e i residui finali 215,4 milioni.

In termini percentuali risulta che a fronte di uno stanziamento pari 249,3 milioni, il 2,8 per cento dell'intera missione, i pagamenti rappresentano il 79,8 per cento delle autorizzazioni di cassa che costituiscono il 63,2 per cento della massa spendibile.

In particolare, emerge che la gran parte degli stanziamenti è assorbita dalle spese per interventi (76,2 per cento) rispetto agli investimenti (22,9 per cento), mentre quelle per il funzionamento non raggiungono nemmeno l'1 per cento (lo 0,85 per cento dell'intero programma).

3.2. Programma 2 - Istituti di alta cultura

Il programma 2 "Istituti di alta cultura" presenta un elevato tasso dei pagamenti rispetto alle autorizzazioni pari al 97,7 per cento, come anche le autorizzazioni di cassa sulla massa spendibile che raggiunge quasi il 100 per cento, ad indicare un'ottima capacità sia di pagamento che di spesa.

Questo programma rispetto al precedente registra una percentuale molto alta di stanziamenti per il funzionamento (97,6 per cento) rispetto agli investimenti che costituiscono solo il 2,3 per cento dell'intero programma. Da rilevare che non compaiono spese per interventi.

3.3. Programma 3 - Sistema universitario e formazione post-universitaria

Per il programma 3 "Sistema universitario e formazione post-universitaria" si rileva che la quasi totalità degli stanziamenti (8.037 milioni) sono destinati agli interventi (7.944.878 milioni) con pagamenti per 8.086,9 milioni che costituiscono il 98,65 per cento delle autorizzazioni di cassa ed il 76,97 per cento della massa spendibile. Di particolare rilevanza l'entità dei residui finali (2.724,9 milioni) di cui 2.464,6 milioni riferiti al macroaggregato "interventi" che rappresentano il 92,6 per cento dei residui totali dell'intera missione 23 (2.940,6).

Gli impegni totali del programma (8.007 milioni), di cui 7.865,5 riferiti al macroaggregato "interventi", rappresentano il 92,65 per cento degli impegni dell'intera missione.

4. Analisi delle missioni e dei programmi delle politiche universitarie

4.1. Programma 1 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria

4.1.1. Interventi per il diritto allo studio

L'attuazione del diritto allo studio costituisce uno degli obiettivi essenziali di politica sociale diretta a consentire agli studenti la possibilità di scegliere in modo paritario il proprio percorso formativo, indipendentemente dalla condizione economica della famiglia di origine.

Gli interventi si attuano, prevalentemente, con l'erogazione di borse di studio e di prestiti fiduciari in attuazione della legge 2 dicembre 1991, n. 390 e del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 "Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca", convertito nella legge 9 gennaio 2009, n. 1.

Nel 2008 sono state destinate risorse per 151.986.000 al Fondo di Intervento Integrativo, di cui all'art. 16, comma 4, della legge n. 2 dicembre 1991, n. 390 destinato ad integrare le disponibilità finanziarie delle Regioni e delle Province autonome per la concessione dei prestiti d'onore, nonché ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662, articolo 1, comma 89, per l'erogazione di borse di studio previste dall'articolo 8 della citata legge n. 390/1991[7].

Sono, tuttavia, ancora numerosi nell'anno accademico 2007-2008 gli studenti risultati idonei che, per indisponibilità di risorse non ottengono i benefici; infatti, gli studenti idonei risultano essere n. 188.331, rispetto a n. 156.297 studenti effettivamente beneficiari, con una percentuale di soddisfazione, pertanto, pari a circa l'83 per cento degli aventi diritto. Il numero degli studenti che per indisponibilità di risorse non ha ottenuto i benefici attesi (32.034) merita grande attenzione.

Le risorse complessivamente a disposizione sono costituite: dalle disponibilità proprie delle Regioni e delle Province Autonome; dalla tassa regionale per il diritto allo studio versata dagli studenti e dal Fondo di Intervento Integrativo relativo all'esercizio finanziario dell'anno precedente.

Per fare fronte al finanziamento delle borse di studio, con il DL 10 novembre 2008, n. 180 "Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca", convertito nella legge 9 gennaio 2009, n. 1, il Fondo di Intervento integrativo è stato successivamente incrementato per gli anni 2009, 2010 e 2011 di 135 milioni annui.

I prestiti fiduciari accordati sono stati nel 2008 pari a 2.633, a fronte di 4.383 domande ricevute; quest'ultimo dato denota, nonostante le particolari condizioni, in termini di restituzione e di tassi di interessi previste dalle convenzioni stipulate tra Atenei/Regioni e gli Istituti di credito, un non rilevante interesse degli studenti per tale strumento di credito.

Il diritto allo studio si esplica anche attraverso l'attività dei Collegi universitari legalmente riconosciuti e le Residenze statali che beneficiano del contributo dello Stato; gli stessi, quali istituzioni di formazione e di cultura, concorrono, infatti, ad ampliare l'offerta formativa ed i servizi di diritto allo studio delle istituzioni di istruzione superiore.

---

[7] E' in corso di emanazione, secondo la procedura di cui all'art.16 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 aprile 2001 "Disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari", il dPCM di riparto, che prevede il parere della Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome (parere espresso il 18 dicembre 2008).

Nel 2008 sono stati stanziati (cap. 1696), in termini di competenza e cassa, 26.855.759 di cui 23.300.420 a favore dei Collegi universitari legalmente riconosciuti e 3.555.339 a favore della regione Sardegna.

Sempre per il 2008 è stato stanziato un contributo ordinario di 10.057.744,50 per le residenze statali.

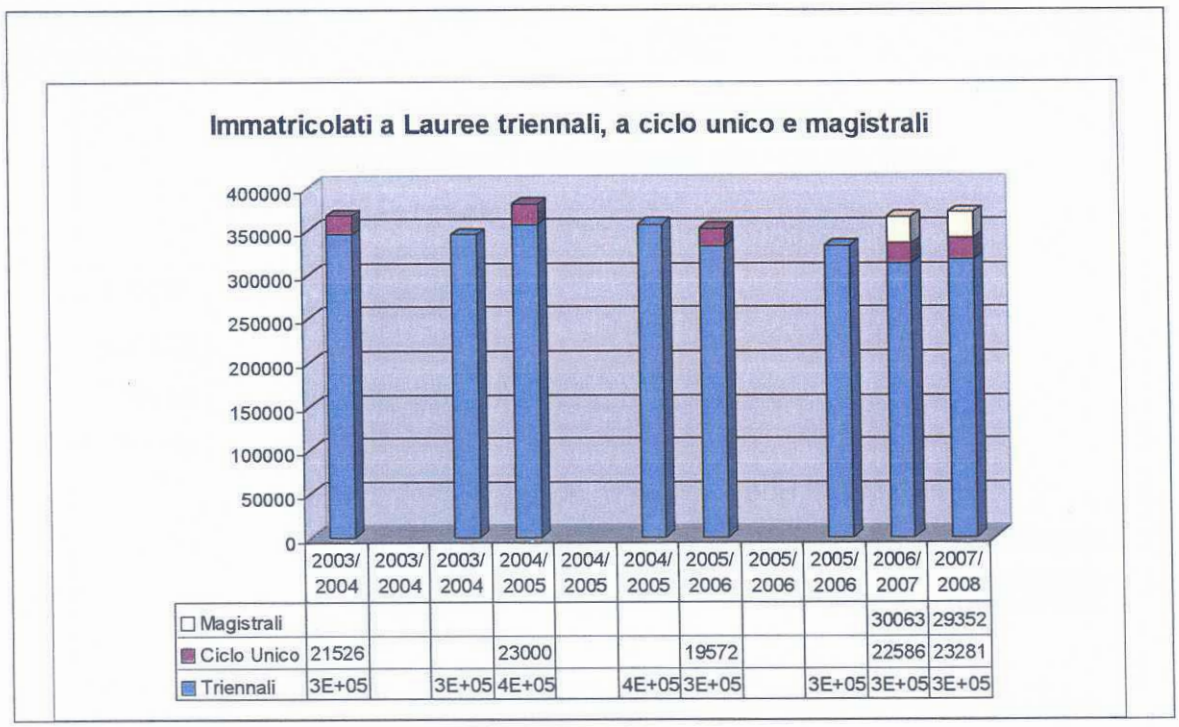
Nell'ambito delle iniziative rivolte al miglioramento della condizione studentesca, le leggi 14 novembre 2000, n. 338 – art. 1, e 23 dicembre 2000, n. 388 – art. 144, comma 18, hanno previsto il cofinanziamento dello Stato nella misura non superiore al 50 per cento per la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari; l'attuazione di progetti immediatamente esecutivi prevede l'adeguamento alle vigenti disposizioni in materia di sicurezza, di manutenzione straordinaria e di ristrutturazione di immobili già esistenti ovvero interventi di nuova costruzione, acquisto di aree ed edifici da parte di organismi istituzionali in materia di diritto allo studio. Per ciò che attiene alla realizzazione degli alloggi ed alle residenze universitarie, ai sensi della legge n. 338 del 14 novembre 2000, si rinvia alle considerazioni contenute nella deliberazione n. 16/2008 della Sezione centrale di controllo sulla gestione del 17 giugno 2008 con riferimento, in particolare, allo scarso livello di impiego delle risorse stanziate, per la realizzazione degli interventi e alle incertezze che hanno riguardato l'effettiva agibilità dei posti letto disponibili.

4.1.2. Anagrafe degli studenti

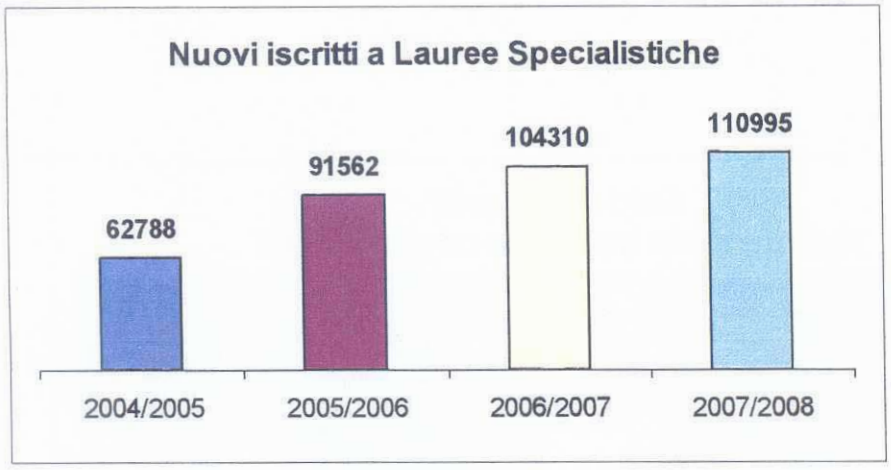
La crescente significatività delle analisi elaborate dall'Anagrafe è in stretta relazione con l'incremento dei relativi dati, pressoché raddoppiati nel 2008 rispetto al 2007, confermando l'assoluta utilità dello strumento in grado di fornire un quadro dell'andamento dei dati relativi alle immatricolazioni e alle iscrizioni e la distribuzione per Ateneo, area e classi, residenza, fasce di età, tipologia e voto di diploma, riferita ad una certa data o con visione dinamica.

I grafici che seguono evidenziano il numero degli studenti censiti, dei laureati e degli Atenei coinvolti.

Sono inoltre rappresentati i grafici relativi agli immatricolati alle lauree triennali, a ciclo unico e magistrali nonché ai nuovi iscritti alle lauree specialistiche. Il grafico sull'implementazione dei dati dell'Anagrafe consente di aver una visione generale della mole delle informazioni trattate.

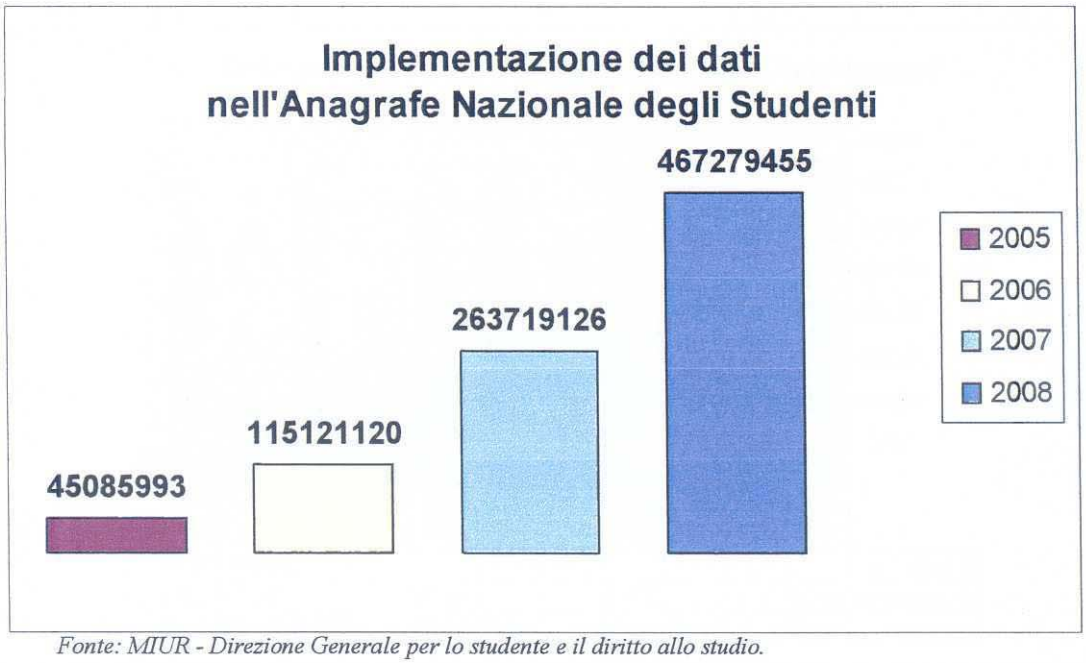


Fonte: MIUR - Direzione Generale per lo studente e il diritto allo studio.

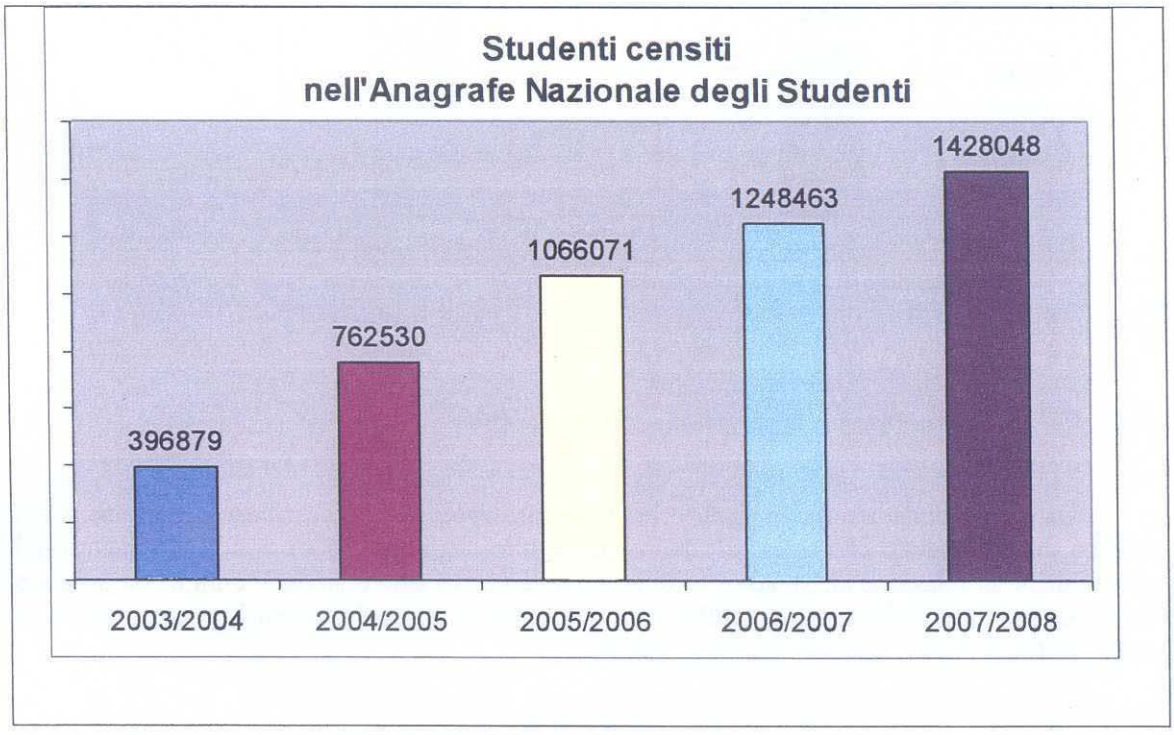


Fonte: MIUR - Direzione Generale per lo studente e il diritto allo studio.

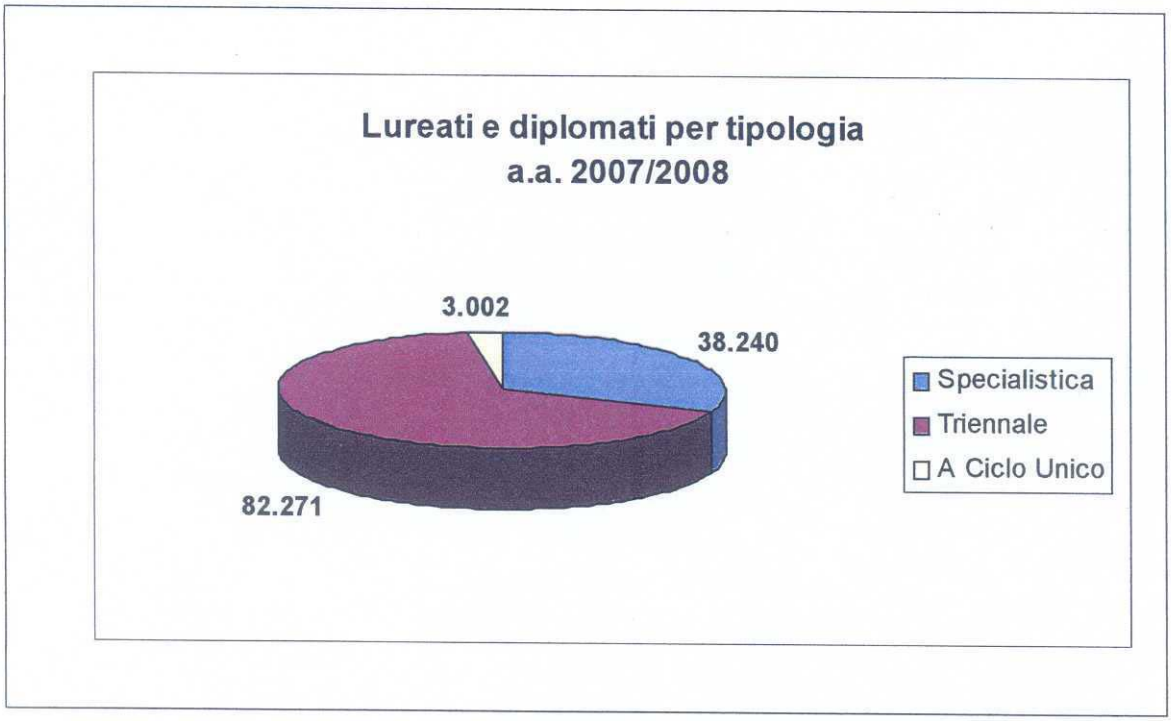
Da tale tabella risulta evidente che la laurea specialistica costituisce l'obiettivo più diffuso tra gli studenti che sono orientati a proseguire negli studi dopo il conseguimento del titolo, anche in relazione all'andamento di costante aumento nel corso degli anni e che possono essere significativi delle crescenti difficoltà dei giovani di percepire scenari incoraggianti e di intravedere credibili prospettive di lungo periodo.



Fonte: MIUR - Direzione Generale per lo studente e il diritto allo studio.

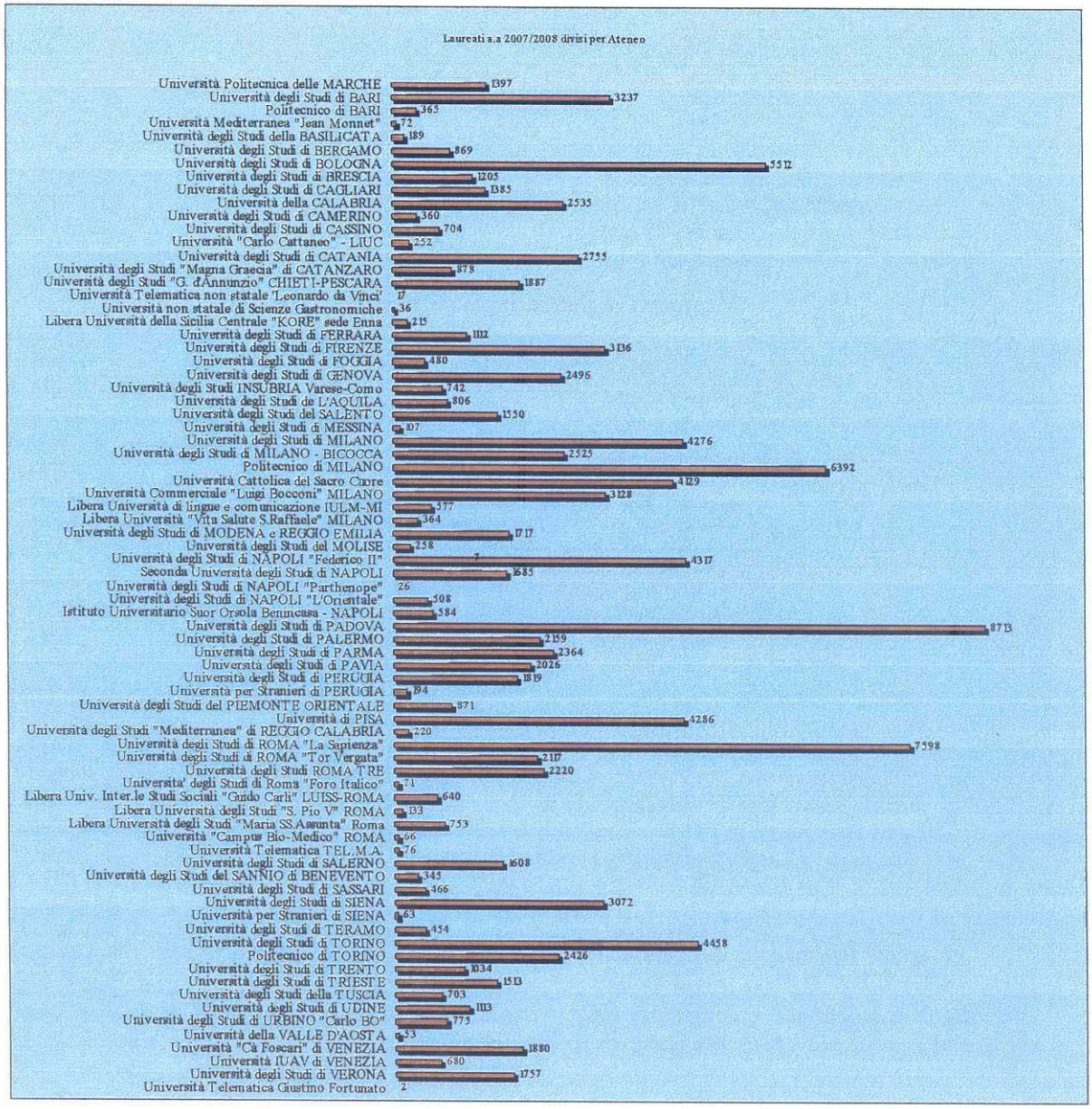


Fonte: MIUR Direzione generale per lo studente e il diritto allo studio.



Fonte: MIUR Direzione generale per lo studente e il diritto allo studio

La laurea triennale, o di primo livello, costituisce ancora un titolo di studio che attrae un elevato numero di studenti, risultato che va tuttavia correlato con la tendenza in crescita degli stessi laureati a proseguire negli studi e che va analizzato con riferimento ad uno degli obiettivi della riforma universitaria circa la riduzione dell'età di ingresso nel mondo del lavoro.



Fonte: MIUR - Direzione Generale per lo studente e il diritto allo studio.

Nella predetta tabella sono esposti i dati relativi ai laureati per Ateneo, dalla quale può evincersi la particolare significatività dell'elevato numero dei laureati nell'Università di Padova rispetto al numero degli iscritti ed a quello di altre Università di maggiori dimensioni.

I risultati di tale rilevazione vanno analizzati tenendo conto delle prospettive occupazionali dei soggetti che conseguono la laurea e si affacciano al mondo del lavoro, e devono orientare le Università nella programmazione dell'offerta didattica e dell'individuazione dei corsi di studio da istituire e attivare nel rispetto dei requisiti minimi essenziali in termini di risorse strutturali ed umane.

Il recupero di competitività del sistema produttivo pur nelle difficoltà e nelle incertezze che caratterizzano l'attuale fase di crisi a livello mondiale, impone una particolare attenzione al

potenziamento dell'apprendimento e allo stimolo delle professionalità, provenienti dalle Università, adeguate rispetto alle richieste del mondo del lavoro e in grado di sviluppare offerte concorrenziali anche sul mercato internazionale.

4.2. Programma 2 – Istituti di alta cultura

Per il 2008 le somme stanziate per 28.525.562 destinate al funzionamento amministrativo-didattico delle Istituzioni AFAM (Cap. 1673/1-2-3-4) sono state ridotte nel corso dell'esercizio di 11.788.302,51 pari al 41 per cento dello stanziamento: 4.588.847,51 per effetto dell'accantonamento dovuto all'applicazione dell'art. 1, comma 507 della Finanziaria 2007 e 7.199.455 a causa della riduzione prevista nel DL n. 93 del 27/5/2008, con conseguente ridimensionamento dei progetti e delle attività previste dalle predette Istituzioni.

Per gli "*interventi di edilizia e l'acquisizione di attrezzature didattiche e strumentali*" (cap. 7312) è stata assunta un'interessante iniziativa diretta ad acquisire dalle predette Istituzioni elementi e dati utili per verificare l'utilizzo delle risorse assegnate, gli elementi necessari per valutare la loro capacità di spesa, con la redazione di un rapporto sull'utilizzo del finanziamenti vincolati alla realizzazione di predeterminati progetti, anche di quelli destinati ad "*interventi per l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro e la manutenzione straordinaria degli immobili*" (cap.7313).

Al 31/12/2008 il totale liquidato e impegnato è risultato essere pari a 8.391.320,09[8].

Per le attrezzature didattiche e strumentali sono stati destinati 975.000, variamente distribuiti alle diverse Istituzioni.

I contratti di collaborazione di cui all'art. 273 del d.lgs. 297/94 nel 2008 sono stati 35, con uno stanziamento iniziale di 240.409; a seguito delle decurtazioni di cui all'art. 1 comma 507 della finanziaria 2008 pari a 38.674,09 la disponibilità si è determinata in 201.734,91 a fronte di una spesa necessaria pari a 648.828,29.

Le limitate risorse finanziarie hanno consentito l'assegnazione del solo 20 per cento delle richieste; in alcuni casi sono sorti contenziosi con le Istituzioni a causa del mancato pagamento di quanto dovuto agli interessati e minacce di pignoramento delle somme iscritte sui conti correnti accesi dalle stesse presso gli Istituti cassieri.

Circa l'entità complessiva dei finanziamenti statali, il numero degli alunni iscritti, con indicazione di quelli stranieri per paese di provenienza, il tasso medio di incidenza del contributo degli studenti rispetto all'entità delle rispettive entrate, si rileva che, secondo dati forniti dall'Amministrazione, la spesa complessiva, comprensiva di quella di personale attualmente retribuito dai competenti uffici territoriali del tesoro, ammonta a circa 418 milioni.

Per quanto attiene, poi, al tasso medio di incidenza del contributo degli studenti rispetto all'entità delle entrate, si evidenzia che a fronte di una spesa statale complessiva, come sopra indicata di circa 418 milioni, i contributi degli studenti ammontano a 50,7 milioni per una spesa totale di circa 469 milioni.

Il tasso medio di incidenza del contributo degli studenti rispetto all'entità delle spese è del 10,8 per cento.

---

[8] Con la predetta somma sono state finanziate opere di edilizia per 7.416.320, così ripartite:
- 3.994.320 sono stati destinati ai Conservatori di Musica;
- 900.000 agli Istituti Superiori per le Industrie Artistiche;
- 2.522.000 alle Accademie di Belle Arti.

Di qualche interesse è il dato relativo all'incidenza degli studenti stranieri che è stata complessivamente del 4,4 per cento, con punte del 6,84 per cento per le Accademie di belle arti; potrebbe arricchire l'analisi l'elemento, in corso di acquisizione, relativo al numero degli studenti stranieri, distinti per Paese di provenienza.

Istituzione	Totale Iscritti 2007/2008	Totale stranieri 2007/2008	Incidenza %
Accademie di Belle Arti	18.468	1.264	6,84%
Accademia Nazionale Addestramento Danza (ANAD)	94	0	0
Accademia Nazionale di Danza (AND)	474	2	0,42%
Conservatori	38.591	1.309	3,39%
Istituti Musicali Pareggiati (IMP)	5.484	112	2,04%
Istituto Superiore per le Industrie Artistiche (ISIA)	601	20	3.32%
Accademie di Belle Arti Legalmente Riconosciute (ABALR)	4.666	308	6,60%
TOTALE AFAM	**68.378**	**3.015**	**4,40%**

Fonte: MIUR Direzione Generale per l'Alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Va rimarcata l'esigenza di rafforzare il sistema degli Istituti di alta cultura, anche per l'importanza che l'alta formazione artistica e musicale riveste nel nostro Paese e questa esigenza va anche raccordata con le offerte formative del settore universitario per favorire offerta formativa più razionale senza duplicazioni e sprechi di risorse pubbliche.

In particolare si pone la necessità di evidenziare punti di contatto, di integrazione e di differenza tra i due sistemi formativi, perseguendo una politica di maggiore integrazione tra gli stessi, pur nel mantenimento della loro reciproca autonomia, a vantaggio di una maggiore collaborazione organizzativa, didattica e scientifica.

Le attuali criticità del sistema artistico e musicale si riferiscono anche ad una non ancora piena spendibilità del titolo di studio e alla cronica carenza di risorse che condiziona lo sviluppo di una dimensione internazionale dell'alta formazione artistica e musicale.

4.3. Programma 3 - Sistema universitario e formazione post-universitaria

4.3.1. La politica delle risorse finanziarie degli Atenei statali

Il sistema di finanziamento delle Università, ancora oggi con assoluta prevalenza di derivazione statale, che fa riferimento all'art. 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 si sostanzia ancora oggi in tre fondi di alimentazione degli Atenei: a) finanziamento ordinario; b) edilizia universitaria e grandi attrezzature scientifiche; c) programmazione dello sviluppo del sistema universitario, allocati in appositi capitoli del bilancio MIUR, quelli di cui alle lettere a) e c) tra le spese correnti e il Fondo b) tra quelle in conto capitale.

Le recenti iniziative legislative, quali la legge n. 133/2008 che con l'art. 16 ha previsto la possibilità, come sopra accennato, per le Università di trasformazione in fondazioni di diritto privato con ampia autonomia gestionale, organizzativa e contabile, sono significative di scelte politiche che inducono gli Atenei verso la ricerca di disponibilità finanziarie provenienti da altre fonti rispetto a quelle assicurate dallo Stato, nel senso che era già stato indicato dalla stessa legge n. 537/1994.

Questa tendenza induce all'esigenza di rilevare nei bilanci universitari le entrate di diversa provenienza, esigenza ancora oggi insoddisfatta in quanto non è stato ancora realizzato l'obiettivo di un conto consolidato del sistema universitario, nonostante le norme vigenti, più volte ricordate negli anni scorsi, prevedano la redazione omogenea dei conti consuntivi delle Università.

Il nuovo piano dei conti per l'omogenea redazione dei conti consuntivi risponde principalmente alla disposizione contenuta nell'art. 7, comma 6, della legge 9 maggio 1989 n. 168[9].

Dato l'ampio margine di autonomia concessa alle Università nella definizione del proprio sistema di bilanci, la "omogenea redazione dei conti consuntivi delle Università" deve essere in realtà interpretata come una "riclassificazione" a posteriori delle entrate e delle spese secondo uno standard che renda possibile l'analisi della spesa finale ed il consolidamento dei conti del settore pubblico: non esiste perciò nessuno obbligo di uniformità dei bilanci delle Università al piano dei conti proposto.

La "codificazione gestionale" (SIOPE) ha già avuto concreta estrinsecazione, per le Università, con il d.m. Economia e Finanze del 18 febbraio 2005 (così come modificato con d.m. del 14/11/2006), che, nel definire i codici da applicare ad incassi e pagamenti, ne ha fissato l'obbligatorietà a decorrere dal 1 gennaio 2006.

Un elemento di novità è dato dall'entrata in vigore della normativa di cui al d.i. 1 marzo 2007, che, nell'estendere l'obbligatorietà della rilevazione anche alle Università non statali, ha previsto una modifica della struttura di rilevazione tenendo conto dell'evoluzione della normativa relativa alla contabilità pubblica[10].

Un elemento positivo è dato dall'avvenuta trasmissione, da parte di tutte le Università statali e non statali, dei dati di bilancio per gli anni 2006 e 2007 con rispetto delle scadenze previste dal decreto interministeriale. Si prende atto del maggior dettaglio informativo richiesto agli Atenei e dell'attendibilità dei dati trasmessi dagli Atenei e che vengono utilizzati per analisi sul Sistema Universitario, come ad esempio l'andamento della composizione delle entrate e delle spese a livello macro, l'analisi per suddivisione territoriale, il monitoraggio di particolari tipologie di spesa e di entrata, ecc.

L'assegnazione annuale a favore di ciascuna Università a carico del FFO si articola in una quota base ed in una quota di riequilibrio attribuita secondo criteri relativi a *standard* dei costi

---

[9] "Al fine di consentire l'analisi della spesa finale e il consolidamento dei conti del settore pubblico allargato il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, con proprio decreto, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, fissa i criteri per la omogenea redazione dei conti consuntivi delle università". A questa disposizione segue quella contenuta nel successivo comma 7 "Le università possono adottare un regolamento di Ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, anche in deroga alle norme dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, ma comunque nel rispetto dei relativi principi".

[10] All'articolo 1, comma 2, del succitato decreto viene previsto quanto segue: "L'adempimento di cui al comma 1 deve essere compiuto entro 30 giorni dalla data di approvazione dei rispettivi bilanci consuntivi come previsto dagli appositi regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità e, comunque, entro il mese di settembre di ciascun anno, al fine di permettere al Ministero dell'università e della ricerca (Miur) di effettuare la verifica dei dati per il loro successivo utilizzo da parte dell'Istituto nazionale di statistica l'inoltro all'ISTAT".

di produzione per studente, al minore valore percentuale della quota relativa alla spesa per il personale di ruolo sul FFO (art. 51, comma 5, della legge n. 449 del 1997) ed agli obiettivi di qualificazione della ricerca, tenuto conto delle dimensioni e condizioni ambientali e strutturali (comma 3).

La tabella che segue espone il rapporto tra le altre assegnazioni agli Atenei ed il Fondo di finanziamento ordinario, nel triennio 2005-2007.

(in euro)

Università	FFO			Totale altre assegnazioni			Rapporto fra altre assegnazioni e FFO		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Univ. ANCONA	81.725.197	79.157.346	80.482.495	6.919.921	4.456.716	4.140.609,00	8,47	5,63	5,15
Univ. BARI	208.814.945	207.231.313	211.188.643	17.911.456	13.203.703	10.532.815,00	8,58	6,37	4,99
Univ. BOLOGNA	374.241.123	372.754.607	388.136.050	37.550.564	31.923.413	21.906.902,00	10,03	8,56	5,64
Univ. CAGLIARI	136.009.370	135.093.473	137.365.558	11.172.970	9.249.905	4.416.830,00	8,22	6,85	3,22
Univ. della CALABRIA	93.832.767	93.311.618	98.594.601	11.503.705	9.527.401	14.119.348,00	12,26	10,21	14,32
Univ. CAMERINO	35.691.378	35.493.505	37.206.582	3.148.359	2.233.433	1.209.086,00	8,82	6,29	3,25
Univ. CASSINO	37.178.788	32.643.931	33.910.241	2.882.993	2.379.497	5.744.824,00	7,75	7,29	16,94
Univ. CATANIA	195.584.351	194.315.182	199.097.181	20.869.654	14.746.889	7.969.679,00	10,67	7,59	4,00
Univ. FERRARA	73.285.462	73.106.718	75.302.195	9.113.172	6.381.849	3.523.881,00	12,44	8,73	4,68
Univ. FIRENZE	244.116.760	243.871.865	249.470.126	30.349.920	23.481.861	14.622.603,00	12,43	9,63	5,86
Univ. GENOVA	186.238.643	186.355.197	189.463.687	18.790.919	14.612.658	9.361.191,00	10,09	7,84	4,94
Univ. LECCE	84.712.756	85.020.327	89.189.885	11.970.951	8.419.087	5.338.236,00	14,13	9,90	5,99
Univ. MACERATA	35.926.852	35.595.379	37.633.085	3.626.721	3.811.880	2.432.412,00	10,10	10,71	6,46
Univ. MESSINA	184.480.479	178.864.825	181.960.292	10.027.969	7.847.115	3.793.209,00	5,44	4,39	2,09
Univ. MILANO	272.261.911	267.239.409	272.783.410	26.909.466	20.242.318	11.905.372,00	9,88	7,58	4,36
Politecnico MILANO	184.639.849	184.166.472	195.439.671	19.353.020	27.266.751	18.810.835,00	10,48	14,81	9,63
Univ. MODENA	88.218.688	88.823.809	91.707.483	10.006.072	9.737.711	6.394.598,00	11,34	10,96	6,97
Univ. NAPOLI	377.977.955	372.482.590	382.582.198	27.875.720	22.987.993	13.091.090,00	7,38	6,17	3,42
Univ. PADOVA	276.496.633	276.272.926	284.449.429	25.258.159	20.354.567	12.673.698,00	9,14	7,37	4,46
Univ. PALERMO	246.564.772	241.139.934	247.102.659	19.523.667	14.722.275	8.725.088,00	7,92	6,11	3,53
Univ. PARMA	128.750.510	127.713.710	131.705.981	13.112.200	10.296.090	9.548.262,00	10,18	8,06	7,25
Univ. PAVIA	124.839.164	124.165.050	126.895.700	10.048.336	8.939.640	3.585.074,00	8,05	7,20	2,83
Univ. PERUGIA	147.266.107	147.593.724	151.118.845	12.133.965	11.430.872	6.340.415,00	8,24	7,75	4,20
Univ. PISA	211.245.023	205.274.136	209.287.451	26.747.227	26.366.065	14.328.461,00	12,66	12,84	6,85
Univ. ROMA "La Sapienza"	565.264.062	558.314.560	570.761.860	55.082.331	28.763.199	18.065.073,00	9,75	5,15	3,17
Univ. ROMA "Tor Vergata"	135.733.863	137.033.846	142.042.619	21.589.387	18.317.869	13.829.753,00	15,91	13,37	9,74
Univ. SALERNO	110.662.920	113.985.524	117.969.289	18.348.444	10.733.916	7.477.988,00	16,58	9,42	6,34
Univ. SASSARI	79.556.722	78.940.127	81.781.666	7.310.617	4.799.050	2.596.319,00	9,19	6,08	3,18
Univ. SIENA	110.542.340	108.964.241	112.161.642	13.370.236	10.439.626	5.557.979,00	12,10	9,58	4,96
Univ. TORINO	240.900.671	241.632.689	251.043.389	25.473.518	20.633.656	13.235.870,00	10,57	8,54	5,27
Politecnico TORINO	105.580.000	105.171.200	109.859.093	16.591.558	20.451.124	11.234.486,00	15,72	19,45	10,23
Univ. TRIESTE	103.603.849	102.950.812	104.917.570	8.121.954	7.023.379	4.420.359,00	7,84	6,82	4,21
Univ. UDINE	69.900.764	70.425.896	73.555.699	8.855.689	6.450.737	4.060.193,00	12,67	9,16	5,52
Univ. TUSCIA (VT)	37.506.408	37.174.685	38.445.428	3.740.246	4.154.319	2.899.486,00	9,97	11,18	7,54
Univ. VENEZIA	65.494.576	65.735.644	67.522.381	14.273.305	7.325.603	12.473.823,00	21,79	11,14	18,47
Ist. Arch. VENEZIA	31.612.825	30.933.332	32.476.922	7.289.406	1.614.634	6.194.457,00	23,06	5,22	19,07
Univ. BASILICATA (PZ)	35.185.716	33.920.646	34.946.709	2.927.666	2.962.465	1.433.711,00	8,32	8,73	4,10
Univ. MOLISE (CB)	25.414.550	27.807.346	29.640.120	2.700.982	2.283.640	1.411.275,00	10,63	8,21	4,76

Università	FFO			Totale altre assegnazioni			Rapporto fra altre assegnazioni e FFO		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Univ. VERONA	86.824.865	85.827.783	93.132.993	11.975.261	10.345.307	8.484.885,00	13,79	12,05	9,11
Parthenope NAPOLI	34.917.646	34.904.049	36.065.334	1.692.212	1.614.924	1.394.114,00	4,85	4,63	3,87
Ist. Orient. NAPOLI	34.652.703	33.648.637	34.977.369	3.446.648	2.673.840	1.652.041,00	9,95	7,95	4,72
Scuola Norm. PISA	29.498.562	29.553.769	30.276.817	2.914.390	3.642.535	739.035,00	9,88	12,33	2,44
Sc.Sup.St.Un.P. PISA	21.647.055	21.640.273	22.941.756	3.358.566	3.385.161	960.674,00	15,52	15,64	4,19
SISSA - TRIESTE	14.693.287	14.680.976	15.427.500	5.770.637	4.649.436	3.054.223,00	39,27	31,67	19,80
Univ. BRESCIA	64.493.368	64.107.268	67.452.386	11.000.223	8.895.527	5.222.383,00	17,06	13,88	7,74
Mediterr. REGGIO CAL.	31.265.435	29.413.417	30.414.212	2.980.020	2.302.723	1.825.791,00	9,53	7,83	6,00
Politecnico BARI	41.633.984	41.371.000	42.552.970	3.777.583	3.241.816	2.342.918,00	9,07	7,84	5,51
IIa Univ. NAPOLI	133.709.016	132.358.211	136.201.442	9.140.074	6.574.772	3.908.102,00	6,84	4,97	2,87
Univ. BERGAMO	31.070.977	31.600.092	34.020.509	4.740.500	4.981.932	2.200.332,00	15,26	15,77	6,47
Univ. CHIETI	78.155.087	77.602.213	82.440.817	8.986.624	8.582.743	7.426.853,00	11,50	11,06	9,01
Univ. L'AQUILA	65.268.109	64.951.969	66.789.380	6.068.470	3.753.413	1.966.167,00	9,30	5,78	2,94
Univ. TRENTO	52.103.759	53.269.748	56.065.797	7.482.862	9.821.875	4.209.732,00	14,36	18,44	7,51
Univ. Stran. SIENA	8.122.058	7.906.089	8.421.884	861.415	661.023	308.261,00	10,61	8,36	3,66
Univ.It.Str. PERUGIA	13.055.234	12.571.807	13.249.571	1.305.835	1.048.329	424.922,00	10,00	8,34	3,21
IIIa Univ. ROMA	119.563.584	118.153.069	124.597.145	22.475.866	20.251.416	16.279.827,00	18,80	17,14	13,07
Univ. TERAMO	26.963.501	26.966.880	27.559.445	2.269.131	2.067.421	1.896.980,00	8,42	7,67	6,88
Univ. CATANZARO	34.715.852	33.648.990	34.939.594	7.464.005	7.049.479	7.683.819,00	21,50	20,95	21,99
Uviv DEL SANNIO (BN)	19.507.894	18.897.305	20.815.200	4.277.509	4.362.371	3.728.845,00	21,93	23,09	17,91
PIEMONTE ORIENTALE	42.957.871	42.893.417	44.884.401	6.996.629	3.642.631	1.965.743,00	16,29	8,49	4,38
INSUBRIA VARESE	37.220.363	36.195.460	38.369.097	5.794.910	3.300.985	1.854.629,00	15,57	9,12	4,83
MILANO-BICOCCA	101.513.405	101.396.673	108.886.965	17.434.283	17.498.667	11.799.822,00	17,17	17,26	10,84
FOGGIA	36.965.485	35.885.480	38.671.554	4.431.362	3.409.631	2.782.959,00	11,99	9,50	7,20
IUSM ROMA	11.892.207	11.639.515	12.119.936	1.124.856	370.600	396.871,00	9,46	3,18	3,28
iuss Pavia	500.000	3.122.000	4.609.646	6.929.231	2.390.731	73.363,00	1385,85	76,58	1,59
I.I. Scienze Umane-Fi		1.500.000	4.587.239		7.497.786	-		499,85	0,00
Scuola I.M.T.-Lucca		1.500.000	2.400.000		6.104.428	83.012,00		406,96	3,46
URBINO			24.570.000			2.092.000,00			8,51
Totale	**6.919.970.056**	**6.867.883.684**	**7.126.638.794**	**757.181.547**	**624.694.408**	**416.163.593,00**	**10,94**	**9,10**	**5,84**

Fonte: MIUR -Direzione generale per l'Università

	FFO	Totale altre assegnazioni	Rapporto fra altre assegnazioni e FFO
Totale 2005	**6.919.970.056**	**757.181.547**	**10,9**
Totale 2006	**6.867.883.684**	**624.694.408**	**9,1**
Totale 2007	**7.126.638.794**	**416.163.593**	**5,8**

Fonte: MIUR -Direzione generale per l'Università.

Nei tre anni, dal 2005 al 2007, è decisamente in diminuzione l'incidenza del rapporto tra altre assegnazioni e il Fondo di Finanziamento Ordinario, che è quasi dimezzata dal 10,9 del 2004 al 5,8 del 2007, rimarcando l'assoluta dipendenza finanziaria delle istituzioni universitarie

rispetto al FFO, che nello stesso triennio è aumentato del 3 per cento. Nel 2008 il valore del FFO si attesta a circa 7,3 miliardi, come evidenziato nella tabella relativa ai trasferimenti del 2008, rafforzando il suo incremento rispetto all'anno precedente (+2,9 per cento).

Nella misurazione delle politiche universitarie occorre anche tenere conto della solidità economica e patrimoniale delle Università in termini di capacità di provvedere ad autonome forme di finanziamento.

Per quanto riguarda l'indebitamento, la relativa disciplina è prevista dall'articolo 7, comma 5, della legge 9 maggio 1989, n. 168, che consente la contrazione di mutui esclusivamente per spese di investimento, ponendo il limite massimo del 15 per cento del relativo onere complessivo di ammortamento annuo rispetto ai contributi del funzionamento, incluse le spese per l'investimento e per l'edilizia universitaria.[11]

L'obiettivo della normativa è quello di definire un sistema efficace di controllo del livello di indebitamento degli Atenei, rispettando l'autonomia delle singole istituzioni, garantendo la stabilità finanziaria del sistema universitario; in particolare, la corretta applicazione del vincolo di indebitamento dovrebbe consentire agli Atenei di assumere esclusivamente oneri compatibili con le proprie disponibilità. Tale fenomeno deve essere attentamente monitorato, anche con l'adozione di un sistema selettivo di indicatori che evidenzi situazioni di problematicità, e che consenta agli Atenei un'impostazione di adeguate strategie finanziarie e dei relativi investimenti universitari.

4.3.2. La riduzione degli squilibri qualitativi tra Atenei

La riduzione degli squilibri qualitativi tra Atenei è uno degli obiettivi strategici previsti nel 2008.

In base ai dati forniti dall'Amministrazione circa la collocazione delle sedi universitarie risulta una concentrazione delle Università in alcune aree metropolitane come Milano (7 sedi), Roma (9 sedi) e Napoli (5 sedi) che rende meno omogenea la distribuzione a livello territoriale, sia provinciale che di ripartizione tra Nord, Centro e Mezzogiorno.

Va tenuto conto che la proliferazione di nuove sedi universitarie ha contribuito a rendere possibile ad un maggior numero di giovani di proseguire gli studi, contribuendo al passaggio da una Università di *élite* ad una Università di massa; negli ultimi anni l'impatto dell'istituzione di nuove sedi sulla diffusione dell'istruzione universitaria è divenuta decisamente meno rilevante atteso il numero degli iscritti delle università statali sostanzialmente invariato (circa 1.700.000).

In quest'ottica, la disponibilità di nuovi percorsi formativi più brevi e con contenuti professionalizzanti, rispondenti ad effettive esigenze e a prospettive di sbocchi occupazionali, soprattutto in regioni in cui mediamente le condizioni economiche sono più deboli, ha facilitato questo processo; sono così più comprensibili variazioni nel numero di immatricolati

---

[11] La predetta disposizione è stata integrata con la legge 23 dicembre 1991, n. 430 (articolo 3, comma 3) che ha previsto di tenere conto nel calcolo del limite dell'onere complessivo di ammortamento annuo dei mutui che le istituzioni possono contrarre, anche delle entrate derivanti da tasse, soprattasse e contributi universitari.
Con l'entrata in vigore della legge 24 dicembre 1993, n. 537, ed in particolare dell'articolo 5, non è più possibile una puntuale applicazione delle precedenti disposizioni, poiché sono stati riformati, a decorrere dall'anno 1994, gli strumenti di finanziamento del Ministero alle università, prevedendo soltanto tre Fondi: il Fondo per il finanziamento ordinario, il Fondo per l'edilizia universitaria ed il Fondo per la programmazione e lo sviluppo del sistema, in particolare, il Fondo di finanziamento ordinario include, tra l'altro, le risorse per il pagamento degli stipendi al personale.

differenziate a livello territoriale: gli incrementi più significativi, sia nel numero di iscritti che di immatricolati, si verificano in alcune regioni meridionali (Abruzzo, Basilicata e Molise).

Dai dati forniti dal centro studi CRUI relativi all'offerta formativa delle diverse Università risulta che l'eccessiva sua varietà non sembra aver inciso sulla mobilità degli studenti; esiste, infatti, una migrazione per studio che non si riduce per effetto della prossimità territoriale, in quanto la scelta del percorso universitario da parte dei giovani studenti non risponde solo a motivazioni di tipo logistico, come invece accade per la scelta della scuola superiore: le famiglie percepiscono la formazione della scuola superiore come omogenea e quindi, al momento della scelta, il *focus* si sposta più sulla vicinanza della sede che non su altri fattori legati allo *status* economico.

L'istruzione universitaria, sia per effetto dell'autonomia, che ha permesso di diversificare l'offerta formativa, sia per le abilità di *marketing* delle singole sedi, viene percepita dalle famiglie fortemente eterogenea e qualitativamente differenziata; nella scelta dell'università incidono, accanto ai vincoli economici, altri fattori, quali il prestigio di una sede, legato alla lunga tradizione di studi universitari, la garanzia di una maggiore occupabilità al termine degli studi, la convinzione di avere alla fine del percorso un valore aggiunto che possa fare la differenza sul mercato.

4.3.3. I trasferimenti a favore delle Università

Come già detto, le disposizioni contenute nel decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008 convertito con la legge n. 133/2008, hanno inciso sui trasferimenti a favore delle Università, con una riduzione progressiva, su un arco quinquennale, del Fondo di finanziamento ordinario, collegata al rallentamento degli scatti automatici di anzianità (da due a tre anni) e alla limitazione delle assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Tale intervento che modifica drasticamente le modalità di finanziamento pubblico delle Università, che rappresenta come detto precedentemente la maggior parte dei finanziamenti delle Università, dovrebbe essere accompagnato dall'introduzione di metodi di differenziazione meritocratica con incentivi a favore degli Atenei che si siano contraddistinti per aver ottenuto miglioramenti di efficienza.

I trasferimenti a favore delle Università sono stati complessivamente pari a 7,7 miliardi con un lieve incremento rispetto al 2007 (7,5 miliardi) secondo una pluralità di tipologie di destinazioni; la parte di gran lunga preponderante è costituita dal Fondo di finanziamento ordinario.

Nella tabella che segue sono esposti i dati dei trasferimenti disposti nel 2008, distinti per Atenei destinatari e tipologia di intervento.

Trasferimenti 2008

Università	FFO	Ricercatori	Ricercatori	Edilizia	Assegni ricerca	Art.1	Art.2	Art.4	Borse di studio	Piani	Attività sportiva	Totale 2008
Univ. ANCONA	74.627.217	112.024	504.299	19.000	325.553	96.223	96.455	-	1.480.200	852.428	159.500	78.272.899
Univ. BARI	216.472.007	1.484.320	592.574	62.000	424.076	140.419	234.171	72.100	3.588.549	2.327.227	374.732	225.772.175
Univ. BOLOGNA	399.370.656	1.428.308	2.120.695	60.000	1.529.251	779.860	421.473	174.628	6.514.495	4.637.577	418.733	417.455.676
Univ. CAGLIARI	139.428.492	1.064.229	639.778	35.000	265.205	247.133	122.510	33.918	1.755.055	1.373.212	356.420	145.320.952
Univ. della CALABRIA	102.889.640	896.193	673.370	28.000	409.068	90.489	218.465	54.624	1.927.316	1.444.567	145.169	108.776.901
Univ. CAMERINO	37.655.643	-	265.892	18.000	2.261	37.692	37.369	29.106	516.250	396.228	202.334	39.160.775
Univ. CASSINO	34.992.613	308.066	123.023	-	24.701	30.419	62.416	-	544.775	406.364	61.040	36.553.417
Univ. CATANIA	202.228.810	1.316.284	1.003.266	27.000	453.123	118.811	227.998	-	3.130.611	2.105.653	421.281	211.032.837
Univ. FERRARA	78.057.124	420.091	487.897	26.000	515.759	98.181	120.184	32.103	1.219.258	993.255	206.952	82.176.804
Univ. FIRENZE	257.397.526	588.127	824.746	3.388.900	1.633.156	376.993	-	62.721	4.622.712	2.877.290	297.450	272.069.621
Univ. GENOVA	193.069.258	644.139	967.310	337.400	427.110	241.258	165.448	55.491	2.772.770	1.920.789	251.325	200.852.298
Univ. LECCE	90.576.674	420.091	564.867	600	279.708	113.846	109.667	32.930	1.552.327	903.659	250.529	94.804.898
Univ. MACERATA	37.933.263	-	252.947	-	33.624	88.391	51.369	-	806.096	358.802	56.794	39.581.286
Univ. MESSINA	183.004.400	112.024	701.970	-	154.132	79.230	154.036	43.460	2.036.744	1.325.729	273.618	187.885.343
Univ. MILANO	280.555.291	2.604.561	1.804.335	90.000	1.017.330	299.650	346.362	131.304	4.232.496	3.472.999	277.174	294.831.502
Politecnico MILANO	204.066.768	560.121	1.147.505	7.365.600	1.035.986	347.902	286.029	-	3.566.070	2.589.161		220.965.142
Univ. MODENA	94.974.949	280.060	603.358	3.437.000	337.734	116.993	104.742	26.445	1.418.667	1.187.373	124.203	102.611.524
Univ. NAPOLI	389.979.913	1.736.374	1.834.040	-	-	288.391	357.830	92.913	6.220.918	3.879.294	730.992	405.120.665
Univ. PADOVA	293.789.411	1.428.308	1.844.083	63.000	895.192	439.720	436.554	197.685	5.588.131	3.744.225	420.273	308.846.582
Univ. PALERMO	250.188.404	1.456.314	1.328.042	64.000	961.380	212.377	257.771	43.889	3.395.939	2.294.016	380.040	260.582.172
Univ. PARMA	134.135.224	364.078	592.604	1.705.400	158.297	158.741	130.330	49.025	1.634.812	1.571.612	430.676	140.930.799
Univ. PAVIA	129.950.283	28.006	735.936	38.000	242.586	125.874	120.315	60.656	1.944.582	1.467.419	214.860	134.928.517
Univ. PERUGIA	155.183.148	812.175	903.506	974.900	597.181	222.867	152.449	57.165	2.361.469	1.753.690	111.252	163.129.802
Univ. PISA	214.966.748	1.176.253	1.233.647	7.400.600	351.118	223.077	185.349	72.400	3.530.157	2.306.887	279.669	231.725.905
Univ. ROMA "La Sapienza"	581.890.942	1.764.380	2.338.253	58.000	622.752	527.413	509.717	250.706	8.946.457	5.318.652	530.092	602.757.364
Univ. ROMA "Tor Vergata"	149.795.415	1.260.272	1.146.282	7.365.600	293.769	216.643	269.293	64.088	3.689.491	2.604.753	-	166.705.606
Univ. SALERNO	122.635.882	1.288.278	737.444	23.000	387.510	120.559	140.842	-	2.124.406	1.450.472	304.722	129.213.115
Univ. SASSARI	83.043.686	532.115	438.948	8.000	138.526	161.258	60.213	10.695	965.638	875.001	134.022	86.368.102
Univ. SIENA	116.549.845	224.048	-	27.000	489.156	201.888	137.472	22.893	2.464.757	1.466.567	139.171	121.722.797
Univ. TORINO	260.516.019	476.103	1.575.241	1.719.300	1.152.163	322.937	451.154	160.655	4.442.619	3.193.658	386.621	274.396.470
Politecnico TORINO	114.080.918	1.372.296	923.656	3.682.800	1.205.255	262.447	178.357	8.200	2.361.126	1.729.597	84.978	125.889.630
Univ. TRIESTE	106.976.539	336.072	231.898	9.000	113.798	165.874	87.141	42.718	1.803.286	1.052.339	150.477	110.969.142
Univ. UDINE	76.697.952	392.084	553.923	27.000	575.856	158.881	122.058	18.352	1.178.711	962.290	89.490	80.776.597
Univ. TUSCIA (VT)	39.143.785	168.036	277.021	517.900	186.968	69.021	59.093	-	687.853	402.355	146.761	41.658.793
Univ. VENEZIA												

Università	FFO	Ricercatori	Ricercatori	Edilizia	Assegni ricerca	Art.1	Art.2	Art.4	Borse di studio	Piani	Attività sportiva	Totale 2008
	70.013.653	308.066	373.256	8.196.522	60.396	154.965	119.803	50.974	1.231.874	887.391	139.330	81.536.230
Ist. Arch. VENEZIA	33.033.546	-	193.598	4.357.315	101.790	78.881	35.738	-	496.674	333.227		38.630.769
Univ. BASILICATA (PZ)	35.649.648	196.042	248.280	9.000	70.981	38.181	28.200	8.511	592.126	402.229	46.709	37.289.907
Univ. MOLISE (CB)	30.891.219	-	180.112	-	40.297	22.447	40.826	-	935.919	340.331	88.640	32.539.791
Univ. VERONA	95.609.721	476.103	647.483	1.881.800	505.994	160.629	120.439	-	1.287.788	1.062.942	77.229	101.830.128
Parthenope NAPOLI	36.720.846	196.042	225.226		-	26.993	65.983	10.584	913.756	396.423	129.511	38.685.364
Ist. Orient. NAPOLI	35.844.614	168.036	74.936		40.753	108.601	46.780	-	788.200	378.607	99.256	37.549.783
Scuola Norm. PISA	32.849.083	-	143.187		87.437	839	-	-	482.014	321.744		33.884.304
Sc.Sup.St.Un.P. PISA	25.784.796	-	193.773		331.212	2.937	-	-	357.889	243.495		26.914.102
SISSA - TRIESTE	17.901.913	84.018	142.796		36.721	-	-	-	3.286.313	163.703		21.615.464
Univ. BRESCIA	69.095.722	868.187	443.409	86.900	375.901	61.608	90.099	-	804.988	824.131	227.174	72.878.119
Mediterr. REGGIO CAL.	30.722.602	504.109	232.168	11.000	8.267	44.895	42.701	-	728.261	329.340	24.257	32.647.600
Politecnico BARI	43.908.174	448.097	249.362		34.903	45.594	64.328	-	647.306	690.463		46.088.227
IIa Univ. NAPOLI	137.910.852	308.066	615.296	-	-	39.790	109.581	-	2.026.132	1.276.116	52.707	142.338.540
Univ. BERGAMO	35.908.311	364.078	254.942	21.000	85.450	97.622	107.551	-	568.151	519.830	120.487	38.047.422
Univ. CHIETI	85.817.836	504.109	490.038	2.552.500	228.814	82.097	249.905	-	1.316.361	1.107.949	190.020	92.539.629
Univ. L'AQUILA	69.294.743	224.048	345.805	-	56.322	83.076	-	26.691	857.442	835.605	129.510	71.853.242
Univ. TRENTO	59.371.719	504.109	565.491	2.384.500	126.186	165.384	118.796	34.414	-	1.121.956		64.392.555
Univ. Stran. SIENA	8.152.745	56.012	53.999		-	19.160	11.814	-	71.351	95.070		8.460.151
Univ.It.Str. PERUGIA	12.786.492	-	53.848		6.078	22.097	21.499	-	162.607	146.517		13.199.138
IIIa Univ. ROMA	127.892.657	616.133	690.185	11.049.200	238.755	221.888	162.082	27.809	2.050.132	1.295.983		144.244.824
Univ. TERAMO	28.164.171	504.109	233.960	-	41.092	86.014	35.662	2.620	579.515	311.824	33.652	29.992.619
Univ. CATANZARO	35.787.474	112.024	144.608	5.119.200	20.579	20.979	64.811	-	312.282	396.687	23.885	42.002.529
Univ. DEL SANNIO (BN)	21.276.098	196.042	175.742	2.630.300	169.028	20.139	35.976	9.222	355.536	573.256		25.441.339
PIEMONTE ORIENTALE	46.070.996	140.030	302.265	-	458.896	18.391	59.643	23.964	527.692	555.256		48.157.133
INSUBRIA VARESE	39.365.644	364.078	268.904	-	107.898	26.503	74.433	22.312	516.442	505.200	35.881	41.287.295
MILANO-BICOCCA	111.882.107	532.115	746.798	1.833.200	515.564	92.587	160.258	146.840	1.844.098	1.525.142		119.278.709
FOGGIA	39.132.292	364.078	325.808	31.000	122.343	34.825	53.221	-	699.382	396.717	47.239	41.206.905
ROMA FORO ITALICO	11.951.245	112.024	101.661		58.040	12.587	11.463	-	19.564	48.647		12.315.231
IUSS Pavia	3.813.701	-	28.324		4.416	-	-	-	100.351	49.115		3.995.907
I.I. Scienze Umane-Fi	3.161.492	-	35.987		-	-	-	-	202.775	48.876		3.449.130
Scuola I.M.T.-Lucca	3.484.416	-	27.302		-	-	-	-	54.806	25.571		3.592.095
URBINO	50.948.840	-	84.206	24.000	143.771	70.769	-	-	941.738	577.551	26.220	52.817.095
Totale	**7.337.023.813**	**35.203.585**	**38.865.111**	**78.765.437**	**21.317.168**	**9.041.936**	**8.346.224**	**2.264.811**	**120.784.208**	**83.032.034**	**9.903.057**	**7.744.547.384**

Fonte: MIUR - Direzione generale per l'Università.

I trasferimenti di cassa (sia relativi ad assegnazioni di precedenti esercizi, sia di competenza dell'esercizio in corso) vengono disposti a favore degli Atenei assoggettati alla tesoreria unica solo al raggiungimento del limite di giacenza del 14 per cento rispetto all'assegnazione di competenza FFO dell'esercizio precedente nella misura, generalmente, del 20 per cento rispetto all'assegnazione FFO dell'anno precedente e comunque non superiore al 25 per cento legge n. 662/96, art. 3, comma 214 – l. n. 449/97 art. 47, comma 1 – legge n. 448/98, art.29, comma 12[12].

4.3.4. Contributi e fondi per l'edilizia universitaria

Gli interventi di edilizia universitaria, che costituiscono un obiettivo strategico per il 2008, hanno potuto contare complessivamente su una massa spendibile che ha riguardato risorse (cap. 7266 "Fondo per l'edilizia" e cap. 7264 "contributi relativi agli oneri per capitali e interessi a carico dello Stato dei mutui contratti dall'Università") provenienti dai residui per 357,4 milioni per 79,1 milioni dalla competenza 2008.[13]

Gli importi accreditati sono stati 60,8 milioni per i residui e 12,5 per la competenza.

Si rinvia al successivo prospetto, nel quale sono riportati i dati analitici per capitolo di spesa.

In attuazione dell'art. 5 della legge 24 dicembre 1993 n. 537 è stato istituito il "Fondo per l'edilizia universitaria..." (cap.7266), da ripartire "in relazione alle necessità di riequilibrio delle disponibilità edilizie" e la cui quantificazione è demandata alla legge finanziaria.

L'entità del predetto "Fondo", che fino al 2001 era di circa 250 milioni di euro annui, ha subìto, nel periodo successivo, continue riduzioni, che hanno portato lo stesso a 100 milioni di euro nel 2006.

Le leggi finanziarie 2007 e 2008 hanno apportato un'ulteriore drastica riduzione a tali risorse prevedendo un importo di euro 50 milioni per il 2007, 10 milioni per il 2008 e nessun finanziamento per il 2009 e 2010.

Gli interventi per l'edilizia universitaria, con relativi finanziamenti, vanno adeguati ai piani di sviluppo delle Università, agli accordi di programma, alle offerte formative e al numero degli studenti iscritti[14].

---

[12] I trasferimenti di cassa per le Università in sperimentazione per il superamento della tesoreria unica vengono effettuati con acconti bimestrali anticipati (primi due bimestri 20 per cento e successivi 15 per cento dell'assegnazione FFO dell'esercizio precedente) sul c/c bancario dell'istituto cassiere dell'Ateneo: dd.mm. MEF n. 152772 del 3/6/1999, n. 59453 del 19/6/2003 – sempre nel rispetto dei limiti di fabbisogno programmato.
I trasferimenti di cassa per le Università in sperimentazione sistema "SIOPE" vengono effettuati con acconti bimestrali anticipati (primi due bimestri 20 per cento e successivi 15 per cento dell'assegnazione FFO dell'esercizio precedente) sul conto di tesoreria unica e successivamente riversati sul c/c bancario dell'istituto cassiere dell'Ateneo: d.m. MEF n. 83361 dell'8/7/2005 – Sempre nel rispetto del fabbisogno programmato.

[13] Deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 16/2008.

[14] Alla fine del 2008 (mesi di ottobre e novembre 2008) i fondi disponibili in conto residui 2007 (54.769.744) e competenza 2008 (12.000.000 derivanti dai 15.000.000 previsti in bilancio, al netto dei 3.000.000 accantonati in relazione a quanto previsto dall'art. 3 del DL 159/07, convertito con la legge 222/07), sono stati assegnati alle Istituzioni interessate per le finalità previste nel predetto d.m. n. 156/08. Le somme erogate nel 2008 sono state 12.471.654,48 in competenza e 60.794.025,46 in conto residui (21.373.966,34 residui 2005, 1.720.000,00 residui 2006 e 37.700.059,12 residui 2007).

La spesa per l'edilizia universitaria
ESERCIZIO 2008

Capitoli	Importi				importi erogati				Residui al 31-12-2008			
	residui al 1-1-2008			competenza	residui			in c/competenza	(A)	(B)	(C)	(D)
	2005	2006	2007		2005	2006	2007		2005 perenti	2006	2007	2008
7266	0,00	1.720.000,00	54.769.700,00	15.000.000,00	0,00	1.720.000,00	36.463.000,00	0,00	0,00	0,00	18.306.700,00	15.000.000,00
(*) 7264	127.146.448,19	127.146.448,19	46.607.667,49	64.080.611,26	21.373.966,34	0,00	1.237.059,12	12.471.654,48	105.772.481,85	127.146.448,19	45.370.608,37	51.608.956,78
Totali	**127.146.448,19**	**128.866.448,19**	**101.377.367,49**	**79.080.611,26**	**21.373.966,34**	**1.720.000,00**	**37.700.059,12**	**12.471.654,48**	**105.772.481,85**	**127.146.448,19**	**63.677.308,37**	**66.608.956,78**

(*) Di cui 3.000.000 accantonati in relazione a quanto previsto dall'art. 3 del dl 159/2007 convertito con la legge n. 222/2007.

Fonte: MIUR -Direzione generale per l'Università.

Nel 2008 sono stati rinegoziati i prestiti per mutui contratti dalle Università con oneri di ammortamento, integralmente o parzialmente a diretto carico dello Stato, ai sensi dell'articolo 1, commi da 71 a 74, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e dell'articolo 2 del decreto legge 5 dicembre 2005, n. 250 convertito con la legge 3 febbraio 2006 n. 27, con riduzioni degli impegni esistenti e assunzione di impegni futuri sino alla scadenza del periodo di ammortamento.

A seguito della riduzione da sette a tre anni, di cui all'art. 3, comma 36, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) del termine di perenzione dei residui passivi propri di conto capitale, i residui relativi all'anno 2005 pari a 105,8 milioni, riferiti esclusivamente al cap. 7264 ("Contributi relativi agli oneri per capitali e interessi a carico dello Stato dei mutui contratti dall'Università") sono divenuti perenti agli effetti amministrativi.

Nella tabella che segue sono riportati i dati riferiti alle disponibilità del cap. 7264; da una analisi dei dati si rileva una notevole consistenza dei residui passivi al 31.12.2008, riguardanti limiti di impegno relativi a contributi per oneri di ammortamento a totale carico dello Stato per i mutui contratti dagli Atenei con la Cassa Depositi e Prestiti.

Al riguardo l'Amministrazione ha fornito i dati riportati nella tabella che segue; dall'analisi dei dati emerge che nel 2008 sono stati stanziati 64 milioni e i residui sono stati complessivamente pari ad oltre 51 milioni.

Nel corso del triennio vi è stata una diminuzione dei residui passivi, anche in relazione all'incremento dei residui passivi perenti, specialmente nel 2008.

Sino all'anno 2003, il Ministero ha regolarmente provveduto, entro il 31 dicembre di ogni anno, al pagamento delle rate di ammortamento dovute, sulla base di specifici ruoli trasmessi dalla Cassa Depositi e Prestiti dai quali risultavano i mutui concessi e le relative rate da pagare.

A seguito della trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in Società per Azioni (C.DD.PP. S.p.A.) disposta con il DL n. 269 del 30/9/2003 convertito, con modificazioni, dalla legge 24/11/2003 n. 326 ed all'emanazione del decreto attuativo del Ministro dell'economia e delle finanze in data 5/12/2003:

Alcuni mutui già concessi dalla C.DD.PP S.p.A. sono stati trasferiti al patrimonio del Ministero dell'economia e delle finanze:

- nel corso del 2007, sono stati adottati numerosi decreti con i quali – considerato che le rate di ammortamento dei mutui concessi dalla Cassa DD.PP e trasferiti al MEF non dovevano essere più corrisposte alla stessa dal Ministero – sono state apportate, a decorrere dall'anno 2007, le conseguenti riduzioni agli impegni pluriennali a suo tempo assunti dal ministero, anche al fine di adeguare i relativi stanziamenti, previsti nello stato di previsione della spesa del Ministero stesso, alle effettive necessità.

Altri mutui sono stati rinegoziati dallo Stato con oneri di ammortamento, integralmente o parzialmente a diretto carico dello Stato, ai sensi dell'articolo 1, commi da 71 a 74, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e dell'articolo 2 del decreto legge 5 dicembre 2005, n. 250 convertito con la legge 3 febbraio 2006 n. 27:

- nel 2008, con riferimento a tali mutui rinegoziati (che prevedono il pagamento di rate semestrali con scadenza 30 giugno e 31 dicembre di ogni anno e ammortamento trentennale) sono stati adottati numerosi decreti che hanno apportato, a decorrere dal 2009, riduzioni degli impegni a suo tempo assunti e di quelli futuri sino alla scadenza del periodo di ammortamento.

Capitolo 7264 articolato per piani gestionali

	importi				importi accreditati				RESIDUI al 31-12-2008			
	residui al 1-1-2008			competenza	residui			in c/competenza	(A)	(B)	(C)	(D)
	2005	2006	2007		2005	2006	2007		2005 PERENTI	2006	2007	2008
da art.1 ad art.13	0,00	0,00	155.000,00	7.778.821,68	0,00	0,00	155.000,00	7.623.821,68	0,00	0,00	0,00	155.000,00
art. 14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
da art.15 ad art.26	0,00	0,00	516.456,78	4.357.314,58	0,00	0,00	516.456,78	3.840.857,80	0,00	0,00	0,00	516.456,78
art. 27	25.822.844,95	25.822.844,95	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25.822.844,95	25.822.844,95	0,00	0,00
			(1)	(1)								
art. 28	25.822.844,95	25.822.844,95	602.644,35	602.645,00	0,00	0,00	565.602,34	0,00	25.822.844,95	25.822.844,95	37.042,01	602.645,00
			(2)	(2)								
art. 29	23.240.561,00	23.240.561,00	16.382.602,60	16.383.042,00	8.448.007,03	0,00	0,00	0,00	14.792.553,97	23.240.561,00	16.382.602,60	16.383.042,00
			(3)	(3)								
art. 30	3.664.155,00	3.664.155,00	1.753.619,33	1.754.465,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.664.155,00	3.664.155,00	1.753.619,33	1.754.465,00
			(4)	(4)								
art. 31	20.658.275,00	20.658.275,00	13.163.531,09	13.163.533,00	5.432.810,03	0,00	0,00	0,00	15.225.464,97	20.658.275,00	13.163.531,09	13.163.533,00
			(5)	(5)								
art. 32	19.158.000,00	19.158.000,00	12.010.216,51	12.010.217,00	6.713.719,30	0,00	0,00	0,00	12.444.280,70	19.158.000,00	12.010.216,51	12.010.217,00
			(6)	(6)								
da art.33 ad art.36	0,00	0,00	0,00	1.006.975,00	0,00		0,00	1.006.975,00	0,00	0,00	0,00	0,00
art. 37	5.164.568,99	5.164.568,99	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.164.568,99	5.164.568,99	0,00	0,00
			(7)	(7)								
art. 38	1.032.913,80	1.032.913,80	474.226,13	474.227,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.032.913,80	1.032.913,80	474.226,13	474.227,00
			(8)	(8)								
art. 39	516.456,90	516.456,90	516.456,90	516.457,00	393.706,90	0,00	0,00	0,00	122.750,00	516.456,90	516.456,90	516.457,00
art. 40	516.456,90	516.456,90	516.456,90	516.457,00	0,00	0,00	0,00	0,00	516.456,90	516.456,90	516.456,90	516.457,00
art. 41	516.456,90	516.456,90	516.456,90	516.457,00	385.723,08	0,00	0,00	0,00	130.733,82	516.456,90	516.456,90	516.457,00
art. 42	516.456,90	516.456,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	516.456,90	516.456,90	0,00	0,00
			(9)	(9)								
art. 43	516.456,90	516.456,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	516.456,90	516.456,90	0,00	0,00
			(10)	(10)								
art. 44	0,00	0,00	0,00	5.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.000.000,00
totali	127.146.448,19	127.146.448,19	46.607.667,49	64.080.611,26	21.373.966,34	0,00	1.237.059,12	12.471.654,48	105.772.481,85	127.146.448,19	45.370.608,37	51.608.956,78

(1) dal 2007 importo azzerato (DD. 26-7-2007 n. 382)
(2) dal 2007 importo ridotto ad euro 602.644.35 (DD. 26-7-2007 n. 376)
(3) dal 2007 importo ridotto ad euro 16.382.602,60 (DD. 26-7-2007 n. 377)
(4) dal 2007 importo ridotto ad euro 1.753.619,33 (DD. 26-7-2007 n. 378)
(5) dal 2007 importo ridotto ad euro 13.163.531,09 (DD. 26-7-2007 n. 379)
(6) dal 2007 importo ridotto ad euro 12.010.216,51 (DD. 26-7-2007 n. 380)
(7) dal 2007 importo azzerato (DD. 26-7-2007 n. 383)
(8) dal 2007 importo ridotto ad euro 474.226,13 (DD. 26-7-2007 n. 381)
(9) dal 2007 importo azzerato (DD. 26-7-2007 n. 384)
(10) dal 2007 importo azzerato (DD. 26-7-2007 n. 385)

Fonte: MIUR -Direzione generale per l'Università.

4.3.5. Il decongestionamento degli Atenei

Sono proseguite anche nel 2008 le procedure applicative delle disposizioni dirette alla graduale separazione organica di Università, prevista dall'art. 1, comma 90, della legge 23 dicembre 1996 n. 662, con suddivisione delle facoltà o corsi di laurea, secondo modalità concordate con gli Atenei interessati e con il coinvolgimento del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), tenendo conto del numero di studenti e docenti per sede.

I criteri per il decongestionamento sono stabiliti nel decreto del 30 marzo 1998 con l'individuazione degli Atenei sovraffollati (Bari, Bologna, Milano, Napoli "Federico II", Roma "La Sapienza" e Torino) e nel corso dei successivi esercizi tutti gli Atenei indicati nel predetto d.m., sono stati oggetto di provvedimenti di decongestionamento nel corso dei pregressi esercizi[15]; inoltre, nel corso del 1999, è stata disposta l'istituzione dell'Università di Foggia per separazione da quella di Bari (d.m. 5 agosto 1999).

In tutti i decreti ministeriali, di cui alla nota 15, è stata prevista un'attività di monitoraggio da parte del CNVSU, sulle fasi di realizzazione degli interventi.

Per quanto attiene all'edilizia universitaria, ai fini del decongestionamento, il Ministro ha stipulato, con le istituzioni interessate, accordi di programma che prevedono la realizzazione di interventi edilizi, con finanziamento totale o parziale del Ministero.

Nel corso del 2008 si è concluso il monitoraggio del processo di decongestionamento riguardante il Politecnico di Torino e sono in via di completamento le valutazioni relative al monitoraggio dei processi di decongestionamento per l'Università di Napoli Federico II e l'Università di Torino.

Nel rapporto conclusivo il CNVSU ha evidenziato che il programma di decongestionamento e riorganizzazione del Politecnico ha portato notevoli miglioramenti nella qualità del servizio offerto agli studenti, nella disponibilità e nell'utilizzo delle infrastrutture, nel rapporto tra Ateneo e contesto urbano, nello sviluppo di collegamenti e collaborazioni con le realtà produttive territoriali.

La realizzazione dei piani di decongestionamento degli Atenei è comunque condizionata dalla coerenza con i programmi edilizi, riservando spazi adeguati ai servizi e alle aree a disposizione degli studenti, e dal forte impegno regionale per il diritto allo studio.

4.3.6. Il personale delle Università

La spesa per il personale delle Università assorbe tradizionalmente la maggior parte delle risorse finanziarie ad esse assegnate dallo Stato e, prendendo come riferimento il Fondo di finanziamento ordinario, nella tabella che segue sono esposti, per ciascun Ateneo, i dati relativi al personale docente e non docente al 31 dicembre 2008.

---

[15] Università di Bari: d.m. 5 agosto 1999; Università di Bari: d.m. 5 agosto 1999; Università di Bologna: d.m. 16 luglio 1999; Università di Milano: d.m. 10 giugno 1998; Politecnico di Milano: d.m. 18 febbraio 2000; Università di Napoli "Federico II": d.m. 16 ottobre 1998; Università di Roma "La Sapienza": d.m. 11 marzo 2003; Università di Torino: d.m. 7 settembre 1999; Politecnico di Torino: d.m. 18 febbraio 2000. Per quanto riguarda l'Università di Milano, tale decongestionamento ha comportato l'istituzione della nuova Università di Milano-Bicocca, per separazione dall'Ateneo milanese.

Ateneo	FFO 2008 k€	Ordinari		Associati		Ricercatori		Assistenti		Amministrativi e Tecnici		TOTALE Spese per assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	Rapporto AF/FFO "puro"	Entrate per convenzioni k€	Riduzione per attività assistenziale k€	Riduzione per incrementi stipendiali annuali k€	Rapporto Assegni Fissi/FFO con applicazione normativa
		n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€						
Università Politecnica delle MARCHE	74.793	179	19.731	138	10.376	245	10.818	1	100	598	19.812	60.838	81,34%	362	3.423	1.870	73,91%
Università degli Studi di BARI	217.320	544	59.663	525	40.295	792	39.269	23	1.668	1.794	61.524	202.419	93,14%	132	10.748	2.846	86,84%
Politecnico di BARI	44.355	99	10.881	111	8.988	140	7.002	5	274	330	11.343	38.487	86,77%		-	1.142	84,20%
Università degli Studi della BASILICATA	35.840	79	9.552	110	8.152	135	6.157	0	-	293	9.403	33.264	92,81%	1.750	-	848	86,24%
Università degli Studi di BERGAMO	36.382	85	8.594	99	6.377	155	5.764	0	-	229	7.011	27.746	76,26%	291	-	770	73,56%
Università degli Studi di BOLOGNA	400.009	986	113.924	945	73.711	1.276	61.345	18	1.389	3.025	92.206	342.575	85,64%		10.353	8.564	80,91%
Università degli Studi di BRESCIA	70.063	158	16.495	163	10.539	241	10.765	0	-	554	16.170	53.969	77,03%	430	3.685	1.562	69,12%
Università degli Studi di CAGLIARI	140.262	317	36.249	354	28.029	513	27.219	16	1.416	1.191	40.358	133.273	95,02%	2.746	9.245	3.590	84,22%
Università della CALABRIA	103.657	215	22.989	213	15.723	420	17.990	0	-	791	26.039	82.741	79,82%		-	2.454	77,45%
Università degli Studi di CAMERINO	37.193	83	10.152	92	7.303	110	5.190	0	-	305	10.633	33.277	89,47%	835	-	883	85,18%
Università degli Studi di CASSINO	35.239	91	9.127	97	6.698	137	6.337	0	72	326	10.838	33.073	93,86%	395	34	982	89,96%
Università degli Studi di CATANIA	203.363	541	61.764	466	37.028	654	35.386	12	1.100	1.289	42.745	178.023	87,54%	8.168	12.788	5.312	75,60%
Università degli Studi "Magna Graecia" di CATANZARO	35.552	78	7.204	42	2.774	113	3.808	0	-	131	4.330	18.116	50,96%		1.868	497	44,31%
Università degli Studi "G. d'Annunzio" CHIETI-PESCARA	86.245	214	23.490	210	14.576	312	12.983	0	-	435	13.882	64.932	75,29%		2.291	1.771	70,58%
Università degli Studi di FERRARA	78.440	205	23.155	214	16.748	258	12.306	5	412	549	17.134	69.755	88,93%	1.072	3.432	2.045	80,84%
Università degli Studi di FIRENZE	256.857	761	92.461	679	54.525	739	41.114	8	601	1.741	61.300	250.002	97,33%	1.539	9.661	7.468	90,12%
Università degli Studi di FOGGIA	39.695	95	8.890	103	6.363	173	6.224	0	-	380	11.684	33.161	83,54%	111	1.759	981	76,42%
Università degli Studi di GENOVA	193.442	515	61.989	489	41.390	593	33.233	10	788	1.380	42.722	180.122	93,11%	1.534	8.147	4.327	85,98%

Ateneo	FFO 2008 k€	Ordinari		Associati		Ricercatori		Assistenti		Amministrativi e Tecnici		TOTALE Spese per assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	Rapporto AF/FFO "puro"	Entrate per convenzioni k€	Riduzione per attività assistenziale k€	Riduzione per incrementi stipendiali annuali k€	Rapporto Assegni Fissi/FFO con applicazione normativa
		n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€						
Università degli Studi INSUBRIA Varese-Como	40.047	115	11.864	113	7.524	163	6.682	0	-	327	9.899	35.968	89,82%		1.989	1.030	82,27%
Università degli Studi de L'AQUILA	69.499	213	24.272	201	14.895	235	11.176	8	549	554	17.721	68.613	98,73%	1.266	2.996	2.025	89,86%
Università degli Studi di LECCE	91.115	188	20.386	212	15.896	346	16.315	4	396	629	20.417	73.409	80,57%	217	-	944	79,34%
Università degli Studi di MACERATA	38.063	99	10.524	82	5.206	130	5.513	4	333	341	10.945	32.521	85,44%	1.055	-	995	80,59%
Università degli Studi di MESSINA	183.171	340	39.361	397	33.661	662	35.365	29	2.656	1.677	57.753	168.796	92,15%		22.683	5.279	76,89%
Università degli Studi di MILANO	283.321	753	89.532	686	54.251	988	48.428	18	1.408	2.068	62.866	256.485	90,53%	1.851	9.677	6.233	84,36%
Università degli Studi di MILANO-BICOCCA	112.478	250	26.829	260	17.457	412	16.181	2	175	701	21.073	81.716	72,65%	765	1.659	2.018	68,91%
Politecnico di MILANO	203.088	443	51.899	361	27.714	591	22.689	2	168	1.180	33.222	135.693	66,81%	1.350	-	3.411	64,70%
Università degli Studi di MODENA e REGGIO EMILIA	95.087	268	31.053	292	21.573	320	13.871	2	169	759	22.659	89.325	93,94%	302	4.504	2.599	86,20%
Università degli Studi del MOLISE	30.895	64	6.015	166	10.456	70	3.306	0	-	255	7.754	27.531	89,11%		-	359	87,95%
Università degli Studi di NAPOLI "Federico II"	391.739	931	111.300	830	65.448	1.254	68.161	54	4.221	4.249	144.269	393.398	98,57%	9.875	38.918	10.976	85,53%
Seconda Università degli Studi di NAPOLI	138.177	278	29.105	286	21.240	515	23.075	2	430	2.072	67.511	141.361	99,08%	8.003	29.434	4.824	73,27%
Università degli Studi di NAPOLI "Parthenope"	37.020	89	8.706	84	4.895	159	5.568	3	443	313	8.829	28.440	76,82%	455	-	825	73,69%
Università degli Studi di NAPOLI "L'Orientale"	35.951	92	11.447	101	8.522	81	4.917	5	419	299	9.003	34.307	95,43%		-	893	92,94%
Università degli Studi di PADOVA	295.314	717	86.096	742	60.261	922	43.196	15	1.272	2.229	68.667	259.492	87,87%	6.277	12.791	6.152	79,76%
Università degli Studi di PALERMO	251.761	578	68.081	593	47.612	900	45.050	25	2.605	2.097	72.677	236.025	93,75%	4.019	20.403	7.341	81,43%
Università degli Studi di PARMA	134.192	328	37.560	312	25.757	439	22.355	8	622	1.010	34.715	121.008	90,17%		5.714	3.664	83,19%
Università degli Studi di PAVIA	129.965	355	42.181	322	26.306	425	21.505	5	456	1.012	32.712	123.160	94,76%	582	4.389	3.733	88,12%

Ateneo	FFO 2008 k€	Ordinari		Associati		Ricercatori		Assistenti		Amministrativi e Tecnici		TOTALE Spese per assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	Rapporto AF/FFO "puro"	Entrate per convenzioni k€	Riduzione per attività assistenziale k€	Riduzioni per incrementi stipendiali annuali k€	Rapporto Assegni Fissi/FFO con applicazione normativa
		n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€						
Università degli Studi di PERUGIA	156.033	370	43.305	385	29.845	516	24.726	7	703	1.303	42.356	140.934	90,32%	447	6.249	4.296	83,33%
Università per Stranieri di PERUGIA	12.822	10	1.041	20	1.673	32	1.820	0	-	181	5.338	9.872	76,99%		-	247	75,07%
Università degli Studi del PIEMONTE ORIENTALE "Amedeo Avogadro"-Vercelli	46.303	133	14.102	114	7.683	149	6.196	0	-	334	10.367	38.348	82,82%	490	1.074	1.117	77,27%
Università di PISA	215.415	596	72.422	562	46.464	625	34.105	26	2.297	1.546	51.576	206.865	96,03%	1.357	8.192	6.213	88,79%
Scuola Normale Superiore di PISA	32.909	38	4.900	5	408	52	3.677	0	-	220	7.002	15.987	48,58%		-	570	46,85%
Scuola Sup. di Studi Univ. e Perfezionamento S.Anna di PISA	25.592	34	3.536	28	1.757	5	279	0	-	144	4.267	9.839	38,45%	67	-	328	37,07%
Università degli Studi "Mediterranea" di REGGIO CALABRIA	31.226	74	7.784	89	6.013	134	6.040	2	246	237	7.804	27.887	89,31%		-	822	86,67%
Universit` degli Studi di ROMA "Foro Italico"	12.139	11	1.170	21	1.338	22	817	0	-	116	3.685	7.010	57,75%		-	213	55,99%
Università degli Studi di ROMA "La Sapienza"	583.010	1.412	167.984	1.288	106.195	1.993	104.933	59	5.014	4.742	172.137	556.264	95,41%	2.456	63.137	14.565	81,74%
Università degli Studi di ROMA "Tor Vergata"	150.356	460	49.917	354	23.486	756	31.356	1	81	1.067	32.681	137.522	91,46%	2.918	7.669	1.512	83,73%
Università degli Studi ROMA TRE	127.659	336	37.308	276	21.122	327	14.029	4	334	740	22.506	95.300	74,65%		-	2.769	72,48%
Università degli Studi di SALERNO	121.406	290	31.705	301	21.731	437	18.479	4	337	770	25.249	97.500	80,31%		-	2.808	78,00%
Università degli Studi del SANNIO di BENEVENTO	21.319	42	4.469	60	4.099	91	3.483	0	-	161	4.468	16.518	77,48%	300	-	460	74,28%
Università degli Studi di SASSARI	83.564	218	24.274	244	17.959	256	12.317	10	954	634	21.083	76.587	91,65%	132	4.459	2.235	83,51%
Università degli Studi di SIENA	116.413	343	40.334	310	24.675	403	19.358	8	838	1.238	40.384	125.589	107,88%	3.841	8.454	3.922	94,14%

Ateneo	FFO 2008 k€	Ordinari		Associati		Ricercatori		Assistenti		Amministrativi e Tecnici		TOTALE Spese per assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	Rapporto AF/FFO "puro"	Entrate per convenzioni k€	Riduzione per attività assistenziale k€	Riduzione per incrementi stipendiali annuali k€	Rapporto Assegni Fissi/FFO con applicazione normativa
		n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€	n. sogg. al 31/12/08	Assegni fissi (con oneri 37,7%) k€						
Università per Stranieri di SIENA	8.048	9	1.190	9	532	24	1.017	0	-	105	3.751	6.489	80,63%		-	233	77,73%
Università degli Studi di TERAMO	28.734	64	6.404	61	4.137	134	6.413	1	51	221	7.181	24.186	84,17%	727	-	683	79,78%
Università degli Studi di TORINO	260.306	674	79.164	623	47.367	920	42.774	9	761	1.997	65.185	235.251	90,37%	332	12.109	7.039	82,91%
Politecnico di TORINO	115.283	275	32.892	249	19.734	366	16.853	5	421	803	26.644	96.544	83,75%	1.529	-	2.906	80,16%
Università degli Studi di TRENTO (**)	73.239	194	21.084	173	12.215	213	9.549	0	-	568	19.361	62.210	84,94%	2.333	-	1.868	79,85%
Università degli Studi di TRIESTE	106.974	280	35.245	304	26.180	289	15.310	10	1.011	771	25.489	103.235	96,50%	587	2.282	1.366	92,59%
Scuola Internazionale Superiore di Studi Avanzati di TRIESTE	17.704	31	3.766	21	1.337	11	486	0	-	89	2.702	8.291	46,83%	35	-	263	45,26%
Università degli Studi della TUSCIA	39.247	110	12.604	112	8.239	87	4.470	2	164	323	10.542	36.018	91,77%	627	-	926	88,01%
Università degli Studi di UDINE	76.967	252	29.078	210	15.128	279	12.276	4	318	538	16.641	73.441	95,42%	3.246	1.841	2.084	86,66%
Università "Cà Foscari" di VENEZIA	70.531	190	22.233	201	16.292	152	7.717	3	251	582	17.296	63.789	90,44%	2.674	-	1.923	84,51%
Università IUAV di VENEZIA	33.102	69	8.164	92	7.244	33	1.812	0	-	297	9.179	26.399	79,75%		-	425	78,47%
Università degli Studi di VERONA	96.130	240	26.052	208	15.236	366	16.608	2	232	737	23.773	81.900	85,20%		6.226	2.064	76,57%
I.U.S.S. - Istituto Universitario di Studi Superiori - PAVIA	3.592	7	1.027	0	-	0	-	0	-	16	471	1.498	41,71%		-	52	40,26%
Scuola IMT - Istituzioni, Mercati, Tecnologie - Alti Studi - LUCCA	3.502	0	-	0	-	0	-	0	-	5	109	109	3,10%		-	5	2,96%
Istituto Italiano di SCIENZE UMANE di FIRENZE	2.197	8	1.218	0	-	0	-	0	-	15	114	1.332	60,62%		-	40	58,80%

(*) Il rapporto "puro" tiene conto delle Convenzioni con l'Azienda Ospedaliera per gli "ex gettonati"

(**) L'assegnazione è comprensiva del contributo previsto dalla legge 590/82 - art. 44, comma 2.

Fonte: MIUR - Direzione generale per l'Università.

Ponendo a raffronto i dati relativi, tenendo presente l'applicazione della vigente normativa, si evidenzia un'incidenza pressoché esclusiva degli oneri fissi per il personale in diverse Università, con punte più elevate in quelle di Siena (94,14), Napoli Orientale (92,94), Trieste (92,59) e Firenze (90,12).

I dati, riferiti al 2008, rilevati dal CINECA su incarico del Ministero pongono in evidenza complessivamente 18.930 professori ordinari, 18.257 professori associati e 25.584 ricercatori universitari.

Secondo i dati riferiti alle diverse aree scientifico-disciplinari, il numero più elevato è quello riferito all'area delle scienze mediche per tutte le tipologie di personale docente (rispettivamente, 2.584, 3.298, 5.384), seguito da scienze dell'antichità, filologico - letterarie e storico - artistiche (1.817, 1.493 e 1.943) e da scienze giuridiche (1.846, 1.169 e 2.068).

Negli Atenei statali il numero più elevato di personale docente è quello delle scienze mediche (rispettivamente, 2.484, 3.086 e 4.921), seguito da ingegneria industriale e dell'informazione (1.810, 1.482 e 1.927) e da scienze dell'antichità, filologico - letterarie e storico - artistiche (1.779, 1.724 e 2.267).

Negli Atenei non statali i docenti più numerosi si riscontrano nel settore delle scienze economiche e statistiche (rispettivamente, 205, 153 e 123), seguito da scienze giuridiche (130, 75 e 82) e da scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche (103, 74 e 152).

Per completezza di esposizione si precisa che per il 2008, il dPCM 7 maggio 2008 ha determinato l'adeguamento nella misura dell'1,77 per cento, peraltro, considerando nella base di calcolo del 2007 l'aumento pieno del 4,28 per cento anche per quel personale, che usufruendo di retribuzioni complessive annue lorde superiori a 53.000 euro, avevano ricevuto l'incremento solo per il 70 per cento.

Si ricorda che non sono pubblicati nel "conto annuale" i dati relativi al personale docente con contratti a tempo determinato, stipulati ai sensi del d.m. 21 maggio 1998, n. 242 ed ai ricercatori, di cui all'art. 1, comma 14 della legge 4 novembre 2005, n. 230 (per il 2007, complessivamente, 20.964 unità, di cui 20.525 professori).

Nel 2008 con decreto del 13/5/2008 è stato assegnato a favore dei ricercatori universitari lo stesso importo dei precedenti esercizi, detratto l'accantonamento disposto ai sensi della legge n. 296/2006 (38,8 milioni) e, alla fine dell'esercizio sono stati destinati alle Università 40 milioni.

RICERCATORI

	2007				2008			
Università	Assegnazione totale FFO 2007	ricercatori L.350/2003 anno 2007(su altro capitolo)	ricercatori L.296/2006 anno 2007(già ricompresi nell'assegnazione totale FFO 2007)	ricercatori L.43/2005 anno 2007 (già ricompresi nell'assegnazione totale FFO 2007)	Assegnazione totale FFO 2008 *	ricercatori l.350/2003 anno 2008 (su altro capitolo)	ricercatori l.296/2006 anno 2008 (su altro capitolo)	ricercatori L.43/2005 anno 2008 (già ricompresi nell'assegnazione totale FFO 2008)
ANCONA	80.482.495	116.718	225.231	138.266	74.627.217	112.024	504.299	130.900
BARI	211.188.643	1.546.516	592.574	763.062	216.472.007	1.484.320	592.574	743.808
BOLOGNA	388.136.050	1.488.157	1.050.648	683.448	399.370.656	1.428.308	2.120.695	612.966
CAGLIARI	137.365.558	1.108.823	310.903	294.157	139.428.492	1.064.229	639.778	288.604
COSENZA	98.594.601	933.746	378.418	457.170	102.889.640	896.193	673.370	442.495
CAMERINO	37.206.582	-	151.519	75.922	37.655.643	-	265.892	70.822
CASSINO	33.910.241	320.975	123.023	238.694	34.992.613	308.066	123.023	197.390
CATANIA	199.097.181	1.371.439	457.409	131.676	202.228.810	1.316.284	1.003.266	121.137
FERRARA	75.302.195	437.693	212.496	34.083	78.057.124	420.091	487.897	34.083
FIRENZE	249.470.126	612.771	824.746	726.574	257.397.526	588.127	824.746	707.877
GENOVA	189.463.687	671.130	415.900	103.815	193.069.258	644.139	967.310	95.316
LECCE	89.189.885	437.693	288.617	403.461	90.576.674	420.091	564.867	386.577
MACERATA	37.633.085	-	155.896	96.717	37.933.263	-	252.947	82.722
MESSINA	181.960.292	116.718	322.644	2.542	183.004.400	112.024	701.970	2.542
MILANO	272.783.410	2.713.698	861.236	621.390	280.555.291	2.604.561	1.804.335	606.149
MILANO POL	195.439.671	583.591	534.540	875.140	204.066.768	560.121	1.147.505	814.572
MODENA	91.707.483	291.795	281.483	378.739	94.974.949	280.060	603.358	361.968
NAPOLI	382.582.198	1.809.132	866.156	891.961	389.979.913	1.736.374	1.834.040	843.745
PADOVA	284.449.429	1.488.157	920.211	649.048	293.789.411	1.428.308	1.844.083	639.076
PALERMO	247.102.659	1.517.337	592.808	867.969	250.188.404	1.456.314	1.328.042	851.254
PARMA	131.705.981	379.334	282.097	207.707	134.135.224	364.078	592.604	197.679
PAVIA	126.895.700	29.180	298.674	290.946	129.950.283	28.006	735.936	280.748
PERUGIA	151.118.845	846.207	438.082	320.899	155.183.148	812.175	903.506	318.123
PISA	209.287.451	1.225.541	564.576	129.398	214.966.748	1.176.253	1.233.647	129.398
ROMA I^	570.761.860	1.838.312	940.101	246.471	581.890.942	1.764.380	2.338.253	236.556
ROMA II^	142.042.619	1.313.080	533.108	95.547	149.795.415	1.260.272	1.146.282	95.547
SALERNO	117.969.289	1.342.259	405.723	611.867	122.635.882	1.288.278	737.444	591.130
SASSARI	81.781.666	554.411	198.544	137.752	83.043.686	532.115	438.948	136.619
SIENA	112.161.642	233.436	450.217	296.470	116.549.845	224.048	-	285.138
TORINO	251.043.389	496.052	717.307	576.736	260.516.019	476.103	1.575.241	537.868
TORINO POL	109.859.093	1.429.798	402.272	270.204	114.080.918	1.372.296	923.656	265.728
TRIESTE	104.917.570	350.155	231.898	98.649	106.976.539	336.072	231.898	91.849
UDINE	73.555.699	408.514	259.335	252.396	76.697.952	392.084	553.923	223.500
VITERBO	38.445.428	175.077	123.008	62.096	39.143.785	168.036	277.021	53.030
VENEZIA	67.522.381	320.975	168.881	162.237	70.013.653	308.066	373.256	157.704
VENEZIA ARCH	32.476.922	-	69.979	-	33.033.546	-	193.598	-
POTENZA	34.946.709	204.257	106.359	52.102	35.649.648	196.042	248.280	51.875
CAMPOBASSO	29.640.120	-	87.210	13.747	30.891.219	-	180.112	10.687
VERONA	93.132.993	496.052	309.047	423.837	95.609.721	476.103	647.483	406.160
NAPOLI Parthenope	36.065.334	204.257	126.422	256.006	36.720.846	196.042	225.226	243.315

	2007				2008			
Università	Assegnazione totale FFO 2007	ricercatori L.350/2003 anno 2007(su altro capitolo)	ricercatori L.296/2006 anno 2007 (già ricompresi nell'assegnazione totale FFO 2007)	ricercatori L.43/2005 anno 2007 (già ricompresi nell'assegnazione totale FFO 2007)	Assegnazione totale FFO 2008 *	ricercatori l.350/2003 anno 2008 (su altro capitolo)	ricercatori l.296/2006 anno 2008 (su altro capitolo)	ricercatori L.43/2005 anno 2008 (già ricompresi nell'assegnazione totale FFO 2008)
NAPOLI Orientale	34.977.369	175.077	74.936	41.398	35.844.614	168.036	74.936	40.321
PISA NORMALE	30.276.817	-	79.612	-	32.849.083	-	143.187	-
PISA S.ANNA	22.941.756	-	88.560	-	25.784.796	-	193.773	-
SISSA	15.427.500	87.539	63.128	10.283	17.901.913	84.018	142.796	10.282
BRESCIA	67.452.386	904.566	230.094	563.150	69.095.722	868.187	443.409	538.504
REGGIO CALABRIA	30.414.212	525.232	122.683	170.177	30.722.602	504.109	232.168	167.004
BARI POL.	42.552.970	466.873	115.078	197.000	43.908.174	448.097	249.362	191.844
NAPOLI II	136.201.442	320.975	303.819	214.580	137.910.852	308.066	615.296	207.441
BERGAMO	34.020.509	379.334	154.542	305.133	35.908.311	364.078	254.942	281.903
CHIETI	82.440.817	525.232	244.668	336.913	85.817.836	504.109	490.038	314.079
L'AQUILA	66.789.380	233.436	164.700	104.003	69.294.743	224.048	345.805	90.405
TRENTO	56.065.797	525.232	257.100	348.636	59.371.719	504.109	565.491	325.634
SIENA STRAN.	8.421.884	58.359	31.040	34.558	8.152.745	56.012	53.999	32.292
PERUGIA STRAN.	13.249.571	-	30.122	34.139	12.786.492	-	53.848	34.082
ROMA III	124.597.145	641.950	430.022	521.112	127.892.657	616.133	690.185	503.208
TERAMO	27.559.445	525.232	138.651	377.700	28.164.171	504.109	233.960	346.198
CATANZARO	34.939.594	116.718	75.632	78.266	35.787.474	112.024	144.608	74.866
BENEVENTO	20.815.200	204.257	96.154	124.413	21.276.098	196.042	175.742	117.614
PIEMONTE ORIENTALE	44.884.401	145.898	135.036	48.227	46.070.996	140.030	302.265	44.827
INSUBRIA	38.369.097	379.334	140.018	221.553	39.365.644	364.078	268.904	186.992
BICOCCA	108.886.965	554.411	403.738	620.940	111.882.107	532.115	746.798	576.803
FOGGIA	38.671.554	379.334	196.794	265.007	39.132.292	364.078	325.808	263.591
ROMA FORO ITALICO	12.119.936	116.718	60.369	41.501	11.951.245	112.024	101.661	39.801
I.U.S.S.-Pavia	4.609.646	-	-	-	3.813.701	-	28.324	-
I.I. Scienze Umane-Fi	4.587.239	-	-	-	3.161.492	-	35.987	-
Scuola I.M.T.-Lucca	2.400.000	-	-	-	3.484.416	-	27.302	-
URBINO	24.570.000	-	84.206	-	50.948.840	-	84.206	-
TOTALE	**7.126.638.794**	**36.678.693**	**20.000.000**	**17.597.590**	**7.337.023.813**	**35.203.585**	**38.865.111**	**16.734.348**

Fonte: MIUR -Direzione generale per l'Università.

Secondo i dati forniti dal Ministero riferiti al 2008, che riportano per ciascun Ateneo, il numero degli studenti e quello dei docenti ordinari, associati e ricercatori universitari e in considerazione anche del rapporto tra studenti regolari e docenti di ruolo, l'indicatore più elevato relativo a studenti per docente è stato rilevato nelle Università di Catanzaro, Chieti - Pescara, Bergamo, Roma Tre, Milano Bicocca, per stranieri di Perugia.

Risultano ancora più significative le risultanze di un'analisi che ha posto in evidenza, distinti per Ateneo, il numero dei docenti di ruolo rispetto al numero dei laureati.

Dall'analisi di tali dati emerge complessivamente per le Università statali un bassissimo numero di laureati per docente; da un massimo di 12,4 laureati per docente nell'Università degli stranieri di Perugia, e di Chieti – Pescara (10,9) e Catanzaro (9,6), si va ad un minimo di 2,3 nell'Università per stranieri di Siena, 2,6 di Sassari, 3 nell'Università della Basilicata.

Rapporto tra numero laureati (anno solare 2007) e numero docenti di ruolo (al 31/12/2007)

Università	Docenti di ruolo al 31/12/2007				Laureati anno solare 2007					N. laureati per docente di ruolo
	Professori ordinari	Professori associati	Ricercatori universitari	Totale docenti di ruolo	Corsi di laurea	Corsi di laurea specialistica a ciclo unico	Corsi di laurea specialistica biennale	Corsi del vecchio ordinamento	Totale complessivo	
Politecnico di MILANO	457	382	454	1.293	4.670	52	3.396	789	8.907	6.9
Politecnico di TORINO	282	257	336	875	2.362	0	1.484	459	4.305	4.9
Politecnico di BARI	101	116	138	355	713	22	211	571	1.517	4.3
Politecnica delle MARCHE	179	144	220	543	1.483	188	498	313	2.482	4.6
BARI	565	548	797	1.910	4.149	629	1.033	2.584	8.395	4.4
BOLOGNA	1.013	962	1.212	3.187	8.937	787	2.978	3.149	15.851	5.0
CAGLIARI	333	364	507	1.204	2.151	350	607	1.063	4.171	3.5
della CALABRIA	219	221	367	807	2.644	82	727	1.204	4.657	5.8
CAMERINO	91	97	96	284	438	111	133	394	1.076	3.8
CASSINO	98	102	130	330	1.048	20	248	401	1.717	5.2
CATANIA	550	474	598	1.622	3.417	94	723	2.839	7.073	4.4
FERRARA	209	223	238	670	1.595	88	455	517	2.655	4.0
FIRENZE	801	711	759	2.271	5.274	277	1.125	2.719	9.395	4.1
GENOVA	535	508	571	1.614	3.111	234	998	1.324	5.667	3.5
Univ. del SALENTO	195	221	329	745	2.394	0	471	1.211	4.076	5.5
MACERATA	109	78	110	297	973	0	174	851	1.998	6.7
MESSINA	354	416	594	1.364	2.691	271	411	1.499	4.872	3.6
MILANO	796	714	976	2.486	5.797	483	1.709	1.663	9.652	3.9
MODENA e REGGIO EMILIA	287	298	282	867	2.031	228	721	281	3.261	3.8
NAPOLI "Federico II"	973	845	1.270	3.088	5.266	847	1.500	4.432	12.045	3.9
PADOVA	733	773	873	2.379	7.451	524	2.485	1.707	12.167	5.1
PALERMO	618	605	800	2.023	5.953	432	688	3.057	10.130	5.0
PARMA	337	330	437	1.104	2.580	287	900	989	4.756	4.3
PAVIA	372	332	383	1.087	1.992	331	1.103	607	4.033	3.7
PERUGIA	384	379	459	1.222	2.971	428	768	1.168	5.335	4.4
PISA	616	582	618	1.816	4.074	412	1.496	1.037	7.019	3.9
ROMA "La Sapienza"	1.445	1.339	1.849	4.633	10.795	1.035	3.016	4.965	19.811	4.3
ROMA "Tor Vergata"	474	351	640	1.465	2.742	204	1.283	824	5.053	3.4
SALERNO	297	310	381	988	2.253	138	249	2.120	4.760	4.8
SASSARI	230	252	239	721	903	95	135	736	1.869	2.6
SIENA	360	324	366	1.050	4.060	196	596	552	5.404	5.1
TORINO	708	634	831	2.173	6.726	502	2.346	1.490	11.064	5.1

Università	Docenti di ruolo al 31/12/2007				Laureati anno solare 2007					N. laureati per docente di ruolo
	Professori ordinari	Professori associati	Ricercatori universitari	Totale docenti di ruolo	Corsi di laurea	Corsi di laurea specialistica a ciclo unico	Corsi di laurea specialistica biennale	Corsi del vecchio ordinamento	Totale complessivo	
TRIESTE	304	322	282	908	1.866	129	529	986	3.510	3.9
UDINE	268	216	247	731	1.941	88	556	407	2.992	4.1
TUSCIA	116	113	90	319	1.763	0	143	296	2.202	6.9
"Ca' Foscari" di VENEZIA	196	211	146	553	2.161	0	866	254	3.281	5.9
Università IUAV di VENEZIA	75	93	30	198	829	0	321	447	1.597	8.1
BASILICATA	87	114	120	321	511	4	92	349	956	3.0
MOLISE	67	175	69	311	677	0	108	567	1.352	4.3
VERONA	246	216	332	794	2.361	130	447	419	3.357	4.2
"Parthenope" di NAPOLI	91	77	112	280	1.126	0	204	869	2.199	7.9
"L'Orientale" di NAPOLI	104	106	75	285	1.078	0	183	610	1.871	6.6
Scuola Normale Superiore di PISA	35	4	49	88						
S.ANNA di PISA	34	28	5	67						
SISSA - TRIESTE	33	20	9	62						
BRESCIA	165	161	237	563	1.265	178	411	255	2.109	3.7
Mediterranea di REGGIO CALABRIA	77	86	126	289	549	0	149	487	1.185	4.1
Seconda Univ. NAPOLI	274	290	422	986	2.269	264	450	1.067	4.050	4.1
BERGAMO	87	98	132	317	1.715	1	407	157	2.280	7.2
CHIETI-PESCARA	225	214	256	695	5.718	267	861	733	7.579	10.9
L'AQUILA	228	203	204	635	2.365	105	460	524	3.454	5.4
TRENTO	201	171	188	560	1.437	29	453	388	2.307	4.1
URBINO "Carlo BO"	103	151	198	452	1.799	63	361	939	3.162	7.0
Stranieri di SIENA	11	8	23	42	71	0	20	5	96	2.3
Stranieri di PERUGIA	10	23	32	65	483	0	228	93	804	12.4
ROMA TRE	332	272	274	878	3.764	0	1.009	1.347	6.120	7.0
TERAMO	69	60	135	264	847	43	183	379	1.452	5.5
Ist.Universitario Scienze Motorie-ROMA	12	21	20	53	180	0	54	0	234	4.4
SANNIO di BENEVENTO	44	61	75	180	506	0	95	218	819	4.6
CATANZARO	76	42	82	200	1.230	116	218	347	1.911	9.6
MILANO-BICOCCA	254	261	348	863	3.367	102	1.007	665	5.141	6.0
INSUBRIA	115	108	150	373	1.044	114	168	127	1.453	3.9
PIEMONTE ORIENTALE	136	114	129	379	1.234	114	218	138	1.704	4.5
FOGGIA	98	103	143	344	724	21	65	418	1.228	3.6
I.U.S.S. - PAVIA	7	0	0	7						
SUM - Ist. Italiano di SCIENZE UMANE FIRENZE	8	0	0	8						
LIUC - CASTELLANZA	13	14	7	34	235	9	246	93	583	17.1
Bocconi MILANO	88	85	41	214	2.352	0	1.525	186	4.063	19.0
Cattolica del Sacro Cuore	328	407	714	1.449	4.837	290	2.051	1.200	8.378	5.8
IULM - MILANO	16	31	30	77	1.028	0	265	108	1.401	18.2
Suor Orsola Benincasa - NAPOLI	26	20	27	73	797	0	200	1.017	2.014	27.6
Libera Univ. "Maria SS.Assunta"-LUMSA - ROMA	24	23	14	61	860	64	429	276	1.629	26.7
LUISS "Guido Carli" - ROMA	76	10	0	86	469	0	546	190	1.205	14.0
Univ. "Campus Bio-Medico" ROMA	21	21	33	75	96	64	38	0	198	2.6
S. Raffaele MILANO	56	25	9	90	236	74	130	1	441	4.9
"S. Pio V"	12	5	8	25	886	0	23	0	909	36.4
Libera Università di BOLZANO	21	24	19	64	200	0	22	190	412	6.4
LUM CASAMASSIMA (BA)	7	12	15	34	265	0	85	26	376	11.1
VALLE D'AOSTA	10	13	32	55	93	0	5	16	114	2.1
SCIENZE GASTRONOMICHE	2	1	3	6	25	0	0	0	25	4.2
UKE - Università Kore di ENNA	5	9	12	26	585	0	7	0	592	22.8

Università	Docenti di ruolo al 31/12/2007				Laureati anno solare 2007					N. laureati per docente di ruolo
	Professori ordinari	Professori associati	Ricercatori universitari	Totale docenti di ruolo	Corsi di laurea	Corsi di laurea specialistica a ciclo unico	Corsi di laurea specialistica biennale	Corsi del vecchio ordinamento	Totale complessivo	
EUROPEA di ROMA	0	1	0	1						
Univ. Telematica GUGLIELMO MARCONI	4	3	1	8	1.704	0	9	0	1.713	214.1
Università Telematica TEL.M.A.	2	0	0	2	468	0	24	0	492	246.0
Università Telematica SCIENZE UMANE - UNISU	1	0	0	1						
Università Telematica PEGASO	1	0	0	1						
Novedrate e-Campus	0	0	0	0						
Benevento - Giustino Fortunato	0	0	0	0						
Milano UNITEL	0	0	0	0						
Roma Mercatorum	0	0	0	0						
Roma UNINETTUNO	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
Torrevecchia Teatina - Leonardo da Vinci	0	0	0	0	7	0	0	0	7	

Fonte: Rilevazione Ufficio di statistica - MIUR per gli studenti, Nuclei 2008 per i docenti di ruolo.

Analizzando la composizione del personale docente per età in servizio al 31 dicembre 2008, di cui alla sotto indicata tabella[16], si evidenzia complessivamente un elevato tasso di anzianità. Difatti, la concentrazione maggiore dei docenti ordinari è tra i 58 e i 60 anni, per i docenti associati tra i 45 e i 47 anni; più giovani i ricercatori universitari il cui numero più elevato è tra i 36 e i 40 anni. Tali dati pongono in evidenza un sostanziale invecchiamento del personale docente in servizio, che è sintomatico delle difficoltà del sistema universitario a recepire i laureati che aspirano ad accedervi.

Personale in servizio al 31/12/2008 (ordine di età)

Età	Ordinari	Associati	Ricercatori	Totali per età
23				0
24				0
25			2	2
26			9	9
27			33	33
28		1	61	62
29			162	162
30	1	3	313	317
31		4	488	492
32	2	15	621	638
33	9	29	900	938
34	11	65	1.022	1.098
35	18	89	1.171	1.278
36	33	131	1.209	1.373
37	61	237	1.105	1.403
38	93	259	1.165	1.517
39	111	364	1.138	1.613
40	171	415	1.191	1.777
41	226	512	1.137	1.875
42	250	613	1.066	1.929
43	282	673	1.054	2.009
44	321	730	935	1.986

[16] Da "Archivi CINECA - ruolo docenti". Dati aggiornati al 31/12/2008.

Età	Ordinari	Associati	Ricercatori	Totali per età
45	373	765	809	1.947
46	422	777	693	1.892
47	419	745	709	1.873
48	498	738	620	1.856
49	489	669	642	1.800
50	545	659	604	1.808
51	498	621	540	1.659
52	505	589	505	1.599
53	521	515	443	1.479
54	590	484	486	1.560
55	658	473	498	1.629
56	807	524	543	1.874
57	957	551	560	2.068
58	1.051	652	568	2.271
59	1.100	659	588	2.347
60	1.049	685	521	2.255
61	752	710	501	1.963
62	787	683	387	1.857
63	847	476	214	1.537
64	800	438	153	1.391
65	766	387	118	1.271
66	767	406	84	1.257
67	668	304	9	981
68	542	304	1	847
69	420	201	5	626
70	248	65		313
71	193	34		227
72	64	4		68
73	5			5
Totali	**18.930**	**18.258**	**25.583**	**62.771**

4.3.7. La situazione del fabbisogno universitario

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 51 comma 1 della legge 449/97, il MIUR, nel quadriennio 2005-2008, ai fini della determinazione dell'obiettivo di fabbisogno degli Atenei, ha proceduto sulla base dei seguenti criteri:

- quantificazione delle assegnazioni (FFO, edilizia, programmazione, progetti ed assegni di ricerca, borse di studio, ricercatori ecc.) disposte nell'esercizio precedente a quello di riferimento;
- calcolo della media del valore di cui sopra, il fabbisogno assegnato per l'anno precedente e l'obiettivo di fabbisogno realizzato al 31dicembre ;
- incremento del valore medio del 2 per cento nel 2005 e 2006 e 1,5 per cento nel 2007 e 2008 al fine di ottenere un fabbisogno base;
- eventuale incremento nel caso in cui il valore calcolato risulti inferiore al fabbisogno assegnato nell'anno precedente a quello di riferimento o a quello, di minore importo, realizzato al 31 dicembre.

In applicazione della predetta determinazione, per il 2008 sono stati assegnati 8.822,20 milioni, successivamente integrati a 8.712,20 milioni a seguito della documentazione prodotta dalle stesse Università.

La quantificazione di tale fabbisogno nel corso degli ultimi anni deve essere comunque rapportata alle richieste degli Atenei in relazione ai programmi di sviluppo ed alla programmazione universitaria, con riferimento all'offerta formativa e al numero degli studenti iscritti.

5. Conclusioni

L'attività dell'Amministrazione è stata influenzata dall'attuazione del nuovo regolamento di organizzazione e, successivamente all'approvazione legislativa delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dall'avvio di un nuovo schema di regolamento.

La predetta situazione ha posto l'Amministrazione in una condizione instabile e di provvisorietà, con il susseguirsi di fasi di disaggregazione e di riaccorpamento tra l'istruzione e l'università; situazione che ha inciso in modo significativo sui centri di responsabilità amministrativa e ha reso difficile la confrontabilità dei dati, oltre che con i precedenti esercizi, anche rispetto agli obiettivi prefissati.

Tale difficoltà è stata accentuata dalla mancata emanazione per il 2008 della Direttiva del Ministro e dalla mancata istituzione di un Servizio di controllo interno, riducendo le valutazioni ex post dei risultati delle politiche universitarie.

Vi è stata una scarsa capacità di impiego delle risorse destinate ad interventi per l'attuazione del diritto allo studio, e vi sono state incertezze per gli alloggi da destinare agli studenti universitari, incertezze che hanno riguardato l'effettiva agibilità dei posti letto disponibili.

Si conferma l'utilità delle analisi elaborate dall'Anagrafe degli studenti per un attento monitoraggio dei dati relativi alle immatricolazioni, alle iscrizioni e alla distribuzione per Ateneo, area e classi, anche al fine di consentire la moltiplicazione delle cattedre ad effettive esigenze formative, evitando i rischi di distorsioni e dispersione di risorse.

La tendenza legislativa, di cui al decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008 convertito nella l. n. 133, è per l'introduzione di metodi di differenziazione meritocratica con incentivi a favore degli Atenei che abbiano ottenuto miglioramenti di efficienza, e per la possibilità, prevista dal successivo art. 16 della legge n. 133/2008, per le Università (pubbliche o libere) di trasformazione in fondazioni di diritto privato.

La realizzazione dei piani di decongestionamento degli Atenei, sempre in coerenza con adeguate richieste di offerta formativa, si connette alla coerenza con i programmi di edilizia universitaria, e potrebbe riservare idonei spazi ai servizi e alle aree a disposizione degli studenti, migliorando la qualità del prodotto universitario, ed è comunque condizionata dal forte impegno regionale per il diritto allo studio.

In tale ambito vanno segnalate le disposizioni di cui al DL 10 novembre 2008 n. 180 convertito con la legge 9 gennaio 2009 n. 1 che hanno previsto un sistema premiale degli *standard* di qualità per le Università più virtuose di finanziamenti per nuove strutture edilizie e per residenze universitarie con la creazione di posti letto per studenti.

Va rimarcata, infine, l'esigenza di rafforzare il sistema degli Istituti di alta cultura, adeguandoli alle forti tradizioni di formazione artistica e musicale del nostro Paese, raccordandola, comunque, con le offerte formative del settore universitario.

TOMO III

Politiche delle infrastrutture

PAGINA BIANCA

Infrastrutture pubbliche e trasporti

1. Considerazioni generali.

2. Contesto normativo e programmatico: *2.1. L'ambito comunitario; 2.2. L'ambito nazionale;* 2.2.1. La normativa; 2.2.2. I documenti programmatici: I Dpef 2008-2011, 2009-2013 e le Relazioni Previsionali e Programmatiche (RPP) per il 2008 ed il 2009; 2.2.3. Le note preliminari 2008 e 2009; 2.2.4. Le manovre finanziarie 2008 e 2009; 2.2.5. Le direttive del Ministro per il 2008 ed il 2009.

3. Missioni e programmi: *3.1. Missione 13 "Diritto alla mobilità";* 3.1.1. Programma 2 "Logistica ed intermodalità nel trasporto"; 3.1.2. Programma 5 "Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario"; 3.1.3. Programma 6 "Sviluppo della mobilità locale"; *3.2. Missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica"*; 3.2.1. Programma 3 "Opere strategiche"; 3.2.2. Programma 4 "Sistemi ferroviari locali". Il contratto di programma; 3.2.2.1. Aggiornamento del contesto normativo; 3.2.3. Programma 5 "Sistemi idrici, idraulici ed elettrici"; 3.2.4. Programma 7 "I sistemi stradali ed autostradali": 3.2.4.1. Vigilanza sull'attuazione del contratto di programma ANAS 2007 e sulla direttiva di cui al comma 1023 della legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007); 3.2.4.2. Vigilanza sull'attività dell'ANAS S.p.A., quale soggetto concedente e gestore della rete autostradale; 3.2.4.3. Aggiornamento del contratto di programma 2007; 3.2.4.4. Procedure di infrazione comunitaria; 3.2.4.5. Elementi più significativi intervenuti nel corso del 2008 e nei primi mesi del 2009; 3.2.4.6. Incremento dei costi di produzione; *3.3 La missione 19 "Casa e assetto urbanistico"*; 3.3.1. Programma 2 "Politiche abitative".

4. Considerazioni conclusive.

Allegato

1. Considerazioni generali

Nell'esame delle missioni e dei programmi, come si vedrà più ampiamente in seguito, la politica delle infrastrutture è affidata prevalentemente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT). Ad esso, che ha ricevuto un nuovo assetto e una riorganizzazione definitiva (di cui si dirà tra breve), sono state assegnate tre missioni specifiche (13 "Diritto alla mobilità", 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica", 19 "Casa e assetto urbanistico"), ma il MIT partecipa anche ad altre quattro missioni di carattere trasversale (7 "Ordine pubblico e sicurezza", prevalentemente assegnato al Ministero dell'interno, 17 "Ricerca e innovazione", 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche", 33 "Fondi da ripartire").

Le tre missioni assegnate al MIT sono articolate in 17 programmi, ai quali vanno aggiunti i due programmi 8 delle missioni 13 e 14 e il numero 1 della missione 19, che sono assegnati al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).

La creazione di un unico Ministero ha consentito di superare, almeno in gran parte, le difficoltà nella ripartizione dei programmi presenti prima della fusione dei due Ministeri, di cui un esempio tipico é costituito dalla "sicurezza" nelle varie modalità di trasporto, che per sua natura, ha un carattere unitario[1].

Altro esempio è costituito dalla intermodalità distribuita tra i due Ministeri, ma che concettualmente, nella sua essenza, va riferita ai trasporti interconnessi nelle loro varie forme.

Desta, ad avviso della Corte, qualche perplessità la definizione del programma 4 "Sistemi ferroviari locali" della missione 14, al quale nel documento della Ragioneria generale su missioni e programmi[2] corrisponde, nell'esplicitazione dell'attività da svolgere, il "Contratto di programma Rete Ferroviaria Italiana" (RFI). E' vero che i sistemi ferroviari locali rientrano nel contratto con la RFI, ma questo abbraccia tutto l'insieme degli interventi nel settore, per cui si potrebbe concludere che si è usata la figura retorica della "sineddoche" facendo riferimento alla parte per il tutto. Forse sarebbe stato più logico denominare direttamente il programma: "Contratto di Programma RFI".

Una valutazione più compiuta sullo sviluppo delle missioni e dei programmi si potrà avere solo nei prossimi anni con un'analisi delle serie storiche.

Data l'importanza dell'identificazione dei soggetti chiamati a realizzare i programmi e le missioni, appare utile ricordare le vicende che hanno caratterizzato le strutture ministeriali, responsabili della politica delle infrastrutture materiali.

Come è noto, a seguito dell'emanazione del DL del 18 maggio 2006 n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006 n. 233, l'*ex* Ministero delle infrastrutture e dei trasporti era stato suddiviso nei due distinti Dicasteri delle infrastrutture e dei trasporti.

Il c.d. "spacchettamento" aveva provocato, soprattutto nella prima fase operativa, forti criticità organizzative connesse, particolarmente, alla distribuzione delle competenze relative a materie spesso difficilmente separabili.

Nel corso del 2007 i due Ministeri avevano ricevuto un nuovo assetto con i regolamenti di organizzazione (per il Ministero delle infrastrutture - MI con il d.P.R. n. 254 del 19 novembre 2007[3], per il Ministero dei trasporti - MT con il d.P.R. n. 271 dell'8 dicembre 2007).

---

[1] Questo rilievo trova conferma nella specificazione delle diverse attività in corrispondenza dei vari programmi nel documento elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato nel settembre 2007.

[2] Si tratta del documento "La nuova classificazione del bilancio dello Stato: missioni e programmi 2008".

[3] Questo Ministero aveva inglobato le competenze e le risorse del Registro Italiano Dighe, soppresso dall'art. 2, comma 170, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con la legge 24 novembre 2006, n. 286.

In merito ai posti di livello dirigenziale generale delle dotazioni organiche dell'*ex* Ministero delle infrastrutture e dei trasporti va ricordato che era stata applicata la riduzione del 10 per cento prevista dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007), per cui dai 58 posti precedenti, il numero dei dirigenti di prima fascia era stato portato a 30 unità per il Ministero delle infrastrutture e a 23 unità per quello dei trasporti.

Per quanto riguarda la dirigenza di seconda fascia, in applicazione della riduzione del 5 per cento, la dotazione organica del Ministero delle infrastrutture era stata portata a 175 unità, mentre quella del Ministero dei trasporti era stata ridotta a 135 unità.

Il MI aveva ricevuto un assetto basato non più su Dipartimenti ma su Direzioni generali, mentre il MT conservava il modello dipartimentale.

A seguito delle disposizioni della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (Finanziaria 2008) e dell'emanazione del DL del 16 maggio 2008 n. 85, convertito dalla legge del 14 luglio 2008, n. 121, è stato ricostituito il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, a cui sono state trasferite, con le relative risorse finanziarie, strumentali e del personale, le funzioni attribuite ai due Ministeri precedenti.

Con dPCM del 6 agosto 2008 é stata eseguita la ricognizione delle strutture trasferite e con successivo dPCM del 13 novembre 2008 sono stati adottati i criteri e le modalità di individuazione delle risorse umane relative alle funzioni trasferite.

L'attuale struttura è stata di recente fissata con due nuovi regolamenti. Il d.P.R. n. 211/2008 ha disciplinato la riorganizzazione, sia centrale che periferica, del Ministero con la ripartizione fondamentalmente in due Dipartimenti; il primo, Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale, articolato in 9 Direzioni generali; il secondo, Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici, (d'ora in poi Dipartimento per i trasporti) anch'esso articolato in 9 Direzioni generali. A questi due Centri di Responsabilità (C.d.R.) vanno aggiunti altri tre: Gabinetto, Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto. Operano presso il Ministero altri Uffici tra i quali si ricordano in particolare la Struttura Tecnica di Missione e il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici[4].

Una posizione di particolare rilievo è rivestita dal Servizio di controllo interno (SECIN) che agisce in piena autonomia rispondendo direttamente al Ministro, collaborando, tra l'altro, al processo decisionale del vertice dell'Amministrazione.

Le strutture decentrate sono: 9 Provveditorati interregionali per le opere pubbliche dipendenti dal Dipartimento infrastrutture e 5 Direzioni generali territoriali dipendenti dal Dipartimento trasporti.

Il d.P.R. contenente il regolamento n. 212/2008 ha completato l'assetto del Ministero disciplinando l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione con il Ministro[5].

In proposito si precisa che, nel corso dell'esercizio finanziario 2008, la gestione del bilancio ha continuato ad essere svolta secondo la preesistente struttura, ad eccezione dei due Uffici di Gabinetto dei Ministri che sono stati accorpati determinando in tal modo anche economie di bilancio.

Va anche fatta una considerazione di carattere generale sull'attività del MIT.

---

[4] Le altre strutture operanti presso il Ministero sono: l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari, la Direzione generale per le investigazioni ferroviarie, la Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica ed il Comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori.

[5] Ufficio di Gabinetto, Segreterie dei Vice Ministri e dei Sottosegretari di Stato.

Il Ministero è caratterizzato da interventi nel settore delle opere e dei grandi investimenti pubblici, per cui la tipologia di spesa prevalente è quella pluriennale, attraverso l'iscrizione in bilancio di limiti di impegno sostituiti di recente da contributi pluriennali.

D'altra parte, mentre l'*ex* Ministero dei trasporti operava essenzialmente con trasferimenti agli enti attuatori, per l'*ex* Ministero delle infrastrutture, permangono, sia pure in misura contenuta, interventi diretti soprattutto nel campo dell'edilizia demaniale ed in quello delle opere portuali.

La quasi totalità degli interventi diretti (in particolare quelli per le infrastrutture), vengono attuati attraverso gli organi periferici (Provveditorati interregionali delle OO.PP. e Direzioni generali territoriali).[6]

In merito alle nuove priorità politiche, esse sono state indicate nella nota preliminare per il 2009, che, in ossequio a quanto disposto dall'Atto di indirizzo del Ministro del 29.07.2008, fa riferimento a quattro priorità politiche[7]: sviluppo delle infrastrutture e Grandi Opere; incremento di efficienza del sistema dei trasporti; sicurezza; ammodernamento del Ministero.

Il MIT, come erede di competenze di vari Ministeri che in esso sono confluiti, è chiamato a svolgere una vasta gamma di attività sia operative che di programmazione e regolazione.

Quest'ultimo aspetto è affidato ad una apposita Direzione generale (DG) "per la regolazione", che nel periodo di riferimento è stata chiamata ad occuparsi del regolamento di esecuzione del codice dei contratti pubblici per rispondere ai rilievi delle Istituzioni comunitarie, in particolare della Corte di giustizia (CGCE), ma anche del Consiglio di Stato e alle osservazioni della Corte dei conti in sede di esame di legittimità. In questa materia essa ha anche predisposto lo schema di decreto legislativo (il c.d. "terzo correttivo") per tenere conto delle osservazioni della Commissione europea e delle censure della CGCE riguardanti le modalità di attribuzione delle concessioni e il principio di parità di trattamento, che le Istituzioni comunitarie ritenevano non ottemperassero alle disposizioni della direttiva 2004/18/CE. A conclusione del relativo *iter* è stato emanato il d.lgs. 11 settembre 2008, n.152.

In materia di opere pubbliche, soprattutto nell'ambito di applicazione della "legge obiettivo" sono stati introdotti moduli procedurali (un'unica Intesa generale Stato-Regioni;

---

[6] Quanto ai rapporti finanziari e contabili fra centro e periferia va precisato che gli uffici decentrati operano con risorse finanziarie assegnate dal centro sia con ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati, tenuti a rendicontare alle ragionerie provinciali, sia, prevalentemente, con assegnazione di fondi ai sensi della legge n. 908/1960.

[7] Le priorità politiche prevedono ciascuna 4 aree di intervento: Priorità politica 1. Aree di intervento: Rilancio della "legge obiettivo" e delle Grandi Opere, attraverso la realizzazione degli interventi prioritari, anche a carattere transnazionale, in materia di autostrade, strade, ferrovie, porti, aeroporti, metropolitane, anche con il coinvolgimento delle piccole e medie imprese di costruzione; Realizzazione di infrastrutture idriche, idrauliche ed elettriche, per una razionalizzazione della gestione delle risorse e per la prevenzione dei disastri idrogeologici; Rilancio dell'edilizia statale e delle politiche abitative, anche attraverso la realizzazione di un "Piano casa" a favore dei giovani e delle famiglie; Interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno ed attuazione del nuovo quadro strategico nazionale 2007-2013; Priorità politica 2. Aree di intervento: Rilancio dell'integrazione dei sistemi di trasporto, anche attraverso una maggiore competizione tra gli operatori, ai fini di una migliore qualità dei servizi a favore dei cittadini; Interventi per il potenziamento, l'estensione e l'ammodernamento del trasporto pubblico locale; Sostegno del trasporto marittimo, con riguardo alle autostrade del mare, al potenziamento degli impianti e dei servizi portuali, allo sviluppo dell'intermodalità, all'ampliamento dell'autonomia funzionale delle autorità portuali; Rilancio del trasporto aereo, con la valorizzazione degli *hub* di Malpensa e di Fiumicino e con l'integrazione della rete aeroportuale italiana e internazionale, anche a garanzia della continuità territoriale; Priorità politica 3. Aree di intervento: Miglioramento della sicurezza nelle varie modalità di trasporto; Miglioramento della sicurezza nelle infrastrutture; Vigilanza delle coste; Salvaguardia della vita umana in mare; Priorità politica 4. Aree di intervento: Ottimizzazione dei costi del Ministero e dell'efficienza interna, anche attraverso una crescente utilizzazione delle innovazioni tecnologiche; Rafforzamento della comunicazione interna ed esterna, consolidamento della gestione per obiettivi e del sistema informatico per la contabilità economica analitica per centri di costo; Valorizzazione delle risorse interne e miglioramento dell'operatività del lavoro anche attraverso l'attività di formazione continua; Semplificazione amministrativa, finalizzata anche all'eliminazione di adempimenti burocratici superflui e costosi.

anticipazione della VIA -Valutazione di Impatto Ambientale - alla fase della progettazione preliminare delle grandi opere), che rispondono all'esigenza di accelerare la realizzazione degli interventi. In proposito, è certamente auspicabile rafforzare la semplificazione delle procedure e dei tempi, ma anche i momenti partecipativi attraverso strumenti di concertazione, quali la Conferenza dei servizi e gli Accordi di programma. D'altra parte non può non essere rilevato che in una materia molto delicata come quella degli appalti, l'opera di semplificazione normativa e amministrativa non può collidere con l'esigenza imprescindibile di trasparenza e pubblicità con la gara, quale momento indefettibile delle procedure di aggiudicazione.

In questo senso si è espressa l'Autorità per la vigilanza[8] sui contratti pubblici che ha rilevato tra le criticità emerse in questo settore "la mancanza di trasparenza dell'attività delle stazioni appaltanti, in relazione alla pubblicità dei bandi di gara", sottolineando che il mancato rispetto degli obblighi pubblicitari "può avere effetti distorsivi sulla concorrenza".

Non appare coerente con i principi dell'ordinamento comunitario il rinnovo automatico (*ope legis*) senza gara delle convenzioni scadute tra ANAS S.p.A. e le concessionarie autostradali, sul quale la Corte non può che esprimere le proprie riserve, come si rileverà più innanzi. Sempre in ordine a questo settore vanno richiamati taluni profili di anomalia nell'assetto dell'ANAS S.p.A. con riferimento al contestuale esercizio di funzioni di controllo e di gestione. Andrebbero ricercate soluzioni dirette ad assicurare un più penetrante potere di controllo da parte del Ministero. In quest'ambito sarà valutata la funzionalità dell'Ispettorato, di recente istituzione, dipendente dal Presidente dell'ANAS S.p.A..

Nell'attuazione delle missioni e dei programmi affidatigli, il Ministero ha svolto i numerosi compiti che ad essi si ricollegano, ma restano varie criticità.

Va dato atto che non poco hanno influito le trasformazioni ricorrenti che esso ha subito in un breve arco temporale. A ciò si sono aggiunti i tagli intervenuti nel corso del 2008, soprattutto con il DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133[9], che nel triennio 2009-2011 sono quantificati in complessivi 1.753 milioni, di cui 519,6 milioni nel 2009.

Anche il DL 27 maggio 2008, n. 93 "Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere d'acquisto delle famiglie", convertito dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, ha ridotto gli stanziamenti ad alcuni capitoli. Ciò è avvenuto in settori di particolare rilievo come quello della sicurezza dei trasporti; in proposito si può ricordare la riduzione degli importi destinati alla "realizzazione di interventi volti all'ammodernamento tecnologico dei sistemi di sicurezza, sia dell'infrastruttura ferroviaria che installati a bordo dei materiali rotabili finalizzati al conseguimento di un maggior livello della sicurezza della circolazione" (capitolo 7140).

Oltre che da quelli citati, anche dal DL 10 novembre 2008, n. 180 convertito dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1, sono stati effettuati tagli. Ne emerge una generale riduzione delle risorse finanziarie assegnate a vari capitoli rispetto alle dotazioni finanziarie dell'esercizio 2008, peraltro già interessati dalle manovre di contenimento della spesa pubblica degli ultimi anni.

I tagli di spesa interessano tutti i programmi di pertinenza del Dipartimento per i trasporti e riguardano sia i capitoli di parte corrente, che la spesa destinata agli investimenti.

In particolare, i capitoli destinati al funzionamento delle strutture hanno subito una decurtazione media, rispetto alle assegnazioni del 2008, di circa il 35 per cento.

---

[8] V. Presentazione della Relazione annuale 2007, pag. 10.

[9] Recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

Altra criticità, già evocata nelle precedenti Relazioni, riguarda il fenomeno delle riassegnazioni. In merito ad esso, modifiche sono state previste con la Finanziaria 2008[10].

Questa innovazione, pur riducendo i fondi da riassegnare alle Amministrazioni, avrebbe dovuto risolvere le problematiche legate alle lungaggini burocratiche per riassegnare le entrate e per stabilire con certezza, e preventivamente, l'importo a disposizione, ma in realtà, un ulteriore adempimento da assolvere per utilizzare i fondi, previsto dal comma 617[11] dell'art. 3 della Finanziaria 2008, ha finito per vanificare in parte il contenuto positivo dell'innovazione introdotta.

Nel 2008, infatti, l'Amministrazione ha avuto la concreta disponibilità dei fondi solamente il 30 ottobre (il decreto di riassegnazione delle entrate è stato attivato dall'Ufficio centrale del bilancio il 30.10.2008); pertanto, le criticità connesse con la riassegnazione delle entrate sono rimaste sostanzialmente immutate.

Sempre restando al settore dei trasporti, rimane ancora oggi insoluta una formula organizzativa che riesca a dare risposta in termini di efficacia, efficienza ed economicità, ai rapporti tra le strutture del Ministero (Motorizzazione civile) e l'ACI. Sarebbe, in proposito, auspicabile l'avvio di un sistema informatico integrato tra il CED del Ministero e quello dell'ACI[12].

Per quanto attiene all'Archivio Nazionale dei Conducenti, il Ministero esercita le competenze esclusive in materia di tenuta ed aggiornamento dei dati, ivi compresi quelli relativi

---

[10] La Finanziaria 2008, all'articolo 3, commi 615 e 616, dispone che per le entrate regolate dalle disposizioni legislative riportate nell'elenco 1, allegato alla stessa legge, non si procede più alla riassegnazione delle somme negli stati di previsione dei Ministeri in relazione ai versamenti affluiti, ma per esse sono istituiti appositi fondi da ripartire con decreti del Ministro competente. In applicazione di tale disposizione, nello stato di previsione del Ministero dei trasporti è stato istituito il capitolo 1451 "Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato" con una dotazione di euro 75.918.000 in termini di competenza e cassa per l'esercizio finanziario 2008.

[11] Questo comma dispone, infatti, che l'utilizzazione dei fondi è effettuata dal Ministro competente di concerto con il MEF, in considerazione dell'andamento delle entrate versate, per cui la spesa potrà essere effettuata solo se nel frattempo le somme affluite ne consentano la copertura.

[12] In proposito va ricordato che, nell'ambito del settore dei veicoli e dei conducenti, il Dipartimento dei trasporti terrestri, con la gestione dell'Archivio Nazionale dei Veicoli, segue l'intera vita di ciascun veicolo circolante sul territorio nazionale dal momento dell'omologazione del tipo a quello della immatricolazione, fino alla definitiva cessazione dalla circolazione. Esso gestisce ogni variazione e aggiornamento attinente al veicolo stesso (revisione periodica o straordinaria, modifica delle caratteristiche costruttive o dell'alimentazione, etc.), nonché all'intestatario della Carta di Circolazione (cambiamento di residenza, cambiamento dell'intestatario del veicolo, etc.).
L'Archivio Nazionale dei Veicoli contiene tutti i dati aggiornati riguardanti le caratteristiche tecniche di ciascuno dei veicoli circolanti nel Paese (dimensioni, masse, potenza del motore, emissione di gas inquinanti, rumorosità, numero posti, alimentazione, dimensioni pneumatici, numero assi, etc.), nonché di quelli riguardanti gli intestatari dei veicoli stessi (nome, cognome, indirizzo di residenza aggiornato, codice fiscale, etc.). Solo per alcuni veicoli, inquadrati dal codice civile come beni mobili registrati, i dati relativi alla proprietà sono custoditi presso il Pubblico Registro Automobilistico gestito dall'ACI. Per questi veicoli il dato di proprietà (o di intestazione del veicolo), comunque presente nell'Archivio Nazionale dei Veicoli del Dipartimento per i trasporti terrestri, è anche contenuto nel PRA. Si rende quindi necessario un allineamento di dati tra l'Anagrafe Nazionale dei Veicoli del Dipartimento e il PRA per tutte quelle operazioni per le quali è necessario associare un veicolo ad un nuovo intestatario (immatricolazione di veicoli nuovi) o piuttosto variare l'intestatario di un veicolo già immatricolato (passaggio di proprietà). Detto allineamento è operato per il tramite di un sistema di cooperazione applicativa tra le funzioni telematiche dell'Archivio Nazionale dei Veicoli implementate nel CED del Dipartimento dei trasporti terrestri del Ministero e le corrispondenti funzioni del PRA implementate nel CED dell'ACI. Su questo Ente la Corte ha approvato la delibera n. 104/2008 contenente la relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ACI per gli esercizi dal 2004 al 2007 e dei 106 Automobile Club provinciali e locali per gli esercizi dal 2003 al 2006. La relazione rileva l'impegno di questo Ente nell'ampliamento e nel miglioramento della gamma dei prodotti e servizi offerti ai soci, osservando che la gestione di detti servizi (in particolare del PRA) "avviene in regime di autofinanziamento, sulla base delle tariffe corrisposte dagli utenti all'atto della erogazione dei servizi richiesti".

al punteggio associato alle patenti di guida. Il Ministero si occupa inoltre di erogare tutti i servizi connessi con l'abilitazione alla guida dei veicoli (esami di patente, emissione, aggiornamento, rinnovo e stampa del documento e dei duplicati) nonché di fornire tutte le necessarie informazioni all'utenza.

Un altro problema, che si ripropone da molto tempo ed al quale il Governo è chiamato a dare una soluzione (ai sensi del comma 998 dell'art. 1 della Finanziaria 2007; trattandosi di un articolo unico d'ora in poi si richiameranno soltanto i commi), riguarda il processo di liberalizzazione del settore del cabotaggio marittimo e di privatizzazione delle società esercenti servizi di collegamento ritenuti essenziali per lo sviluppo economico e sociale delle aree sfavorite (in particolare del Mezzogiorno).

In attuazione del comma 998 citato, il Governo ha predisposto una bozza di convenzione nella quale sono tradotte le direttive del CIPE per la società Tirrenia e per le società regionali marittime del Gruppo.[13]

Nel frattempo è intervenuto la citata legge n. 133/2008, che ha assegnato alle Regioni interessate le funzioni ed i compiti di programmazione e di amministrazione dei servizi di cabotaggio marittimo di servizio pubblico che si svolgono all'interno di una Regione.

Il comma 3 dello stesso articolo ha previsto il passaggio a titolo gratuito di pacchetti azionari delle società regionali del Gruppo Tirrenia alle Regioni interessate, su richiesta di queste. Il succedersi di tali norme ha determinato un rallentamento del processo di privatizzazione del Gruppo Tirrenia.

Alle disposizioni citate si è venuto ad aggiungere l'art. 26 del DL 29 novembre 2008, n. 185 convertito dalla legge 28 gennaio 2009 n. 2[14], che "al fine di consentire l'attivazione della Società Tirrenia e la stipula delle convenzioni" previste dal comma 998 della Finanziaria 2007, ha autorizzato la spesa di 65 milioni per ciascuno degli anni 2009, 2010, 2011, utilizzando per la copertura risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

Lo stesso art. 26, al comma 3, modificando l'art. 57 della legge n. 133/2008, ha rinviato al 1° gennaio 2010 l'attribuzione delle funzioni e dei compiti di programmazione alle Regioni competenti e, con l'abrogazione dei commi 3 e 4 di detto articolo, ha annullato il passaggio gratuito delle azioni delle società regionali alle Regioni competenti.

Pertanto fino al 2010 la competenza di amministrazione e programmazione dei servizi di cabotaggio rimane allo Stato centrale e di fatto si è determinata una proroga dell'attuale sistema convenzionale in attesa della definitiva privatizzazione del Gruppo Tirrenia.

Resta, peraltro, a parte ogni altra considerazione sul rinvio del nuovo assetto di questo importante settore, la verifica - prevista dallo stesso art. 26 della legge n. 2/2009 - da parte della Comunità europea sulla compatibilità della convenzione riguardante la Società Tirrenia con le norme comunitarie in materia di concorrenza.

Per quanto riguarda il settore del trasporto aereo, pur non ricadente nella scelta dei programmi, va ricordato per la sua importanza che il d.lgs. n. 250/1997, istitutivo dell'ENAC, ha assegnato alla DG per la navigazione aerea le funzioni inerenti all'analisi del mercato del

---

[13] In proposito la Corte dei conti, Sezione del controllo sugli Enti, ha approvato la delibera n. 92/2008 contenente la relazione sulle Società di navigazione marittima esercenti linee di preminente interesse nazionale, Tirrenia S.p.A. e Adriatica S.p.A. per gli esercizi dal 2003 al 2007. In questa relazione si rileva la "situazione di stallo che non offre prospettive di possibili soluzioni in tempi brevi" e "si riscontra che la gestione della Società sia sotto il profilo economico che patrimoniale presenta risultati negativi".

[14] Recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale".

trasporto aereo, ai rapporti con le sedi internazionali ed al collegamento con la politica comunitaria, alla valutazione dei piani di investimento nel settore aeroportuale in relazione al volume complessivo del traffico aereo, nonché funzioni di supporto, nel settore dell'aviazione civile, all'attività di indirizzo, vigilanza e controllo del MIT (all'epoca Ministero dei trasporti e della navigazione).

La materia riguardante la definizione di competenze tra il Ministero e l'ENAC dovrebbe essere oggetto di un'attenta valutazione[15]. L'art. 8 del citato decreto attribuiva in uso gratuito i beni del demanio aeroportuale all'ENAC, per il successivo affidamento alle società concessionarie delle gestioni totali aeroportuali.

In proposito, va ricordato che l'art. 10, comma 13, della legge n. 537 del 1993 e gli artt. 1-10 del DI del 12 novembre 1997, n. 521, nonché l'art. 1-bis della legge 9 novembre 2004, n. 265[16], prevedono il passaggio, a domanda, dalla gestione parziale alla gestione totale, modello verso il quale il sistema aeroportuale è orientato, disponendo che l'intero aeroporto, incluse le infrastrutture di volo, sia affidato ad un unico concessionario, per una durata temporale che non potrà superare i quaranta anni.

Le convenzioni stipulate dall'ENAC, per la concessione delle gestioni aeroportuali già affidate, prevedono l'esplicito obbligo da parte della società alla stipula del "contratto di programma secondo le modalità e i tempi previsti dalla vigente normativa di settore", comminando, in caso di inadempienza, la sanzione della revoca e della decadenza della concessione[17].

Il CIPE, con delibera n. 38 del 2007, ha approvato la "direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva"[18].

Il documento di regolazione tariffaria ha come obiettivo la promozione degli investimenti nel settore aeroportuale, che richiede la definizione di un contesto regolamentare chiaro e stabile nel tempo, che consenta di eseguire una programmazione pluriennale della dinamica dei diritti aeroportuali. Questa dovrebbe essere tale da permettere ai gestori aeroportuali e alle compagnie aeree di assumere un congruo orizzonte temporale di evoluzione dei costi e dei ricavi, in modo tale che il documento possa costituire indirizzo per le Amministrazioni e gli Organi competenti, anche ai fini della definizione dei contratti di programma che saranno sottoscritti dall'Ente Nazionale per l'Aviazione civile e dai gestori aeroportuali.

Va ancora ricordato che l'ENAC ha predisposto le Linee guida applicative della direttiva in materia di regolamentazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva, approvata con la citata delibera CIPE n. 38 del 2007, modificata dalla delibera CIPE n. 51 del 2008.

---

[15] In proposito, la Corte si è espressa con delibera della Sezione Enti n. 89/2008.

[16] Le disposizioni citate hanno trovato attuazione con i decreti interministeriali del 7 dicembre 2006 e del 13 aprile 2007 per l'affidamento in concessione alle società concessionarie degli aeroporti di Pisa, Cagliari, Catania, Alghero e Ronchi dei Legionari (Trieste).

[17] Il decreto ministeriale n. 79 del 21 luglio 2008 ha disposto l'aggiornamento della misura dei diritti aeroportuali di cui al decreto ministeriale del 14 novembre 2000, n. 140, modificata sulla base di quanto disposto dall'art. 11-*decies* della legge 2 dicembre 2005, n. 248 (di conversione del DL del 20 settembre 2005, n. 203) per tener conto dell'inflazione programmata relativa all'anno 2008 che, nel documento di programmazione economico e finanziaria, era fissata all'1,7 per cento.

[18] Detta delibera è stata adottata in attuazione del comma 1 dell'art. 11-*nonies* della legge n. 248/2005. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 51 del 2008, ha ravvisato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, nella parte in cui non prevede che, prima dell'adozione della delibera CIPE, sia acquisito il parere della Conferenza unificata. Conseguentemente, il CIPE con delibera n. 51 ha apportato talune modifiche alla precedente delibera n. 38 del 2007.

In data 31 dicembre 2008 è stato registrato il contratto di servizio relativo agli anni 2004-2006 stipulato tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e con il Ministro della difesa e l'ENAV S.p.A.[19]

Su un piano generale, dalle informazioni fornite dall'Amministrazione è emerso che in alcuni programmi, per consentire la copertura, benché parziale, di impegni già assunti su altri capitoli di investimento, tenuto conto del *plafond* di risorse finanziarie assegnato dal Ministero dell'economia e delle finanze per effettuare le previsioni 2009-2011, sono stati azzerati, ovvero ridotti gli stanziamenti su alcuni capitoli[20].

Anche nel settore attinente alle infrastrutture, come si espone più in dettaglio successivamente e come risulta dalle tavole allegate, permangono forti criticità soprattutto nell'attuazione del Programma di infrastrutture strategiche (PIS). Ad oggi il numero di opere ultimate costituisce circa il 4,8 per cento del totale (Tavola 3 in allegato).

Suscita qualche perplessità la previsione della conclusione di tutte le opere del PIS entro il 2013 con un fabbisogno di circa 50 miliardi, quando dall'avvio del programma della legge obiettivo (2001) fino al 2008 lo stato di avanzamento è stato pari al 9,27 per cento del costo totale.

Considerando la ripartizione per settore di intervento (Tavola 1 in allegato), resta alta l'incidenza del costo delle opere destinate alle infrastrutture stradali (circa il 43 per cento), mentre gli indirizzi programmatici prevedevano uno spostamento dal trasporto su gomma verso quello su ferro, per il quale, invece, è prevista un'analoga percentuale se si comprende anche il settore "metropolitane" (12,26 per cento).

In quattro settori particolarmente importanti: quello idrico, dell'intermodalità, dell'edilizia[21] e dei porti si registra un'incidenza del costo delle opere rispettivamente dell'1,20 per cento, 0,20 per cento[22], 1,28 per cento e 0,80 per cento. Soprattutto appare negativa l'esiguità dei progetti destinati all'intermodalità, la cui importanza strategica è stata sottolineata dall'Unione europea nella sua politica infrastrutturale, alla quale il Governo ha affermato di volere ispirare le sue scelte.

Se si esamina la ripartizione del costo per aree geografiche (Tavola 2 in allegato) si rileva che, ancora una volta, in controtendenza rispetto agli indirizzi programmatici, al Sud è destinato il 28 per cento rispetto al 52 per cento al Nord. Analizzando l'articolazione del costo per settori di intervento nelle aree geografiche, emerge nel Sud una preponderanza dell'investimento nel settore stradale (56 per cento) rispetto alla rete ferroviaria (8,48 per cento) alla quale si aggiunge la rete metropolitana (12,43 per cento), mentre nel Nord prevalgono interventi sulla linea

---

[19] Il contratto di servizio ha precisato, tra l'altro, i servizi di rilevanza sociale che la Società è tenuta ad erogare in condizioni di non remunerazione diretta dei costi con i relativi corrispettivi economici e modalità di erogazione; ha definito, altresì, gli standard di sicurezza e di qualità dei servizi erogati anche in base alla normativa comunitaria. Va in proposito ricordato che lo schema del contratto di servizio è stato approvato dal CIPE con delibera n. 56 del 1° agosto 2008, nella quale risulta, altresì, approvato il prodromico contratto di programma inerente allo stesso arco temporale.

[20] Si tratta dei capitoli: 7150 (Contributi per la realizzazione di interventi volti all'ammodernamento tecnologico dei sistemi di sicurezza, sia sulla infrastruttura ferroviaria che installata a bordo dei materiali rotabili nelle ferrovie locali); 7400 (Spese per il completamento di interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa a favore dei Comuni di Roma, Ferrara, Venezia, Perugia e Firenze); 7415 (*ex* 7408 - Spese per la realizzazione delle infrastrutture per la mobilità al servizio delle fiere di Bari, Verona, Foggia e Padova).

[21] Gli interventi nell'edilizia comprendono interventi per edifici istituzionali, edifici di stazione e per la messa in sicurezza degli edifici scolastici. Per questi ultimi, suscita perplessità l'assenza di spesa nel 2008 laddove si prevede la conclusione dell'intervento entro il 2010, con un costo previsto di 489 milioni interamente finanziato (fino al 2007 sono stati spesi 133,9 milioni, pari al 27 per cento del costo.

[22] Se si considerano gli interporti nell'ambito dell'intermodalità la percentuale sale allo 0,69.

ferroviaria, per un complessivo 47 per cento, di cui circa il 26 per cento è destinato all'alta velocità (del tutto assente nel Sud).

Proseguendo nell'analisi dei finanziamenti con particolare riferimento alla legge obiettivo (Tavola 5 in allegato) si evidenzia che ai corridoi ferroviari è destinato solo il 2,2 per cento e alle metropolitane il 15,5 per cento, rispetto al 49,18 per cento dei corridoi stradali mentre alla difesa del suolo va il 21,24 per cento (di cui il 21,01 per cento al Mo.S.E.).

Quanto alle fonti di finanziamento, si rileva che lo Stato partecipa per il 43,61 per cento (compresi i fondi comunitari), gli Enti territoriali per il 6,48 per cento ed i privati per il 38,57 per cento; si osserva che quest'ultimo dato ha valore indicativo.

Analizzando la composizione delle risorse provenienti dai privati, va considerato che è concentrata su interventi per autostrade (46,27 per cento), strade (23,78 per cento) e Ponte sullo Stretto (18,15 per cento).

In merito agli aspetti finanziario - contabili vanno formulate alcune osservazioni.

In particolare si rileva che numerosi capitoli, pur essendo denominati "Fondi", di fatto costituiscono un normale stanziamento di bilancio sul quale vengono imputati impegni e pagamenti (ad es. tra gli altri, il Fondo per l'autotrasporto, il Fondo per trasferimenti a società di servizi marittimi e per trasporti in gestione diretta ed in concessione)[23].

Per il Ministero in esame appare ricorrente il fenomeno degli impegni in scadenza di esercizio e quello delle eccedenze di spesa che si manifestano con riferimento ai pagamenti a mezzo ruoli[24].

2. Contesto normativo e programmatico

2.1. L'ambito comunitario

Nella relazione dello scorso anno si è descritto il quadro generale della politica comunitaria delle infrastrutture e dei trasporti. Si ricordano in questa sede sinteticamente le azioni che la Comunità-Unione intraprende per attuare tale politica. La Comunità, infatti, fissa orientamenti per indicare obiettivi e priorità, avvia azioni per realizzare la interoperabilità delle reti e sostiene progetti di interesse comune, svolgendo un'azione di coordinamento delle politiche degli Stati membri e di cooperazione con i paesi terzi per progetti di interesse comune.

Sotto il profilo normativo, i cardini di questa politica trovano la loro origine nel Trattato sulla Comunità europea (TCE), rispettivamente per i trasporti negli artt. 70-80 e per le Reti transeuropee (RTE; TEN, secondo l'acronimo in lingua inglese) negli artt. 154-156. Per queste ultime le norme fondamentali in attuazione dei citati articoli del Trattato sono rispettivamente la decisione del Consiglio 1692/96 (con una prima modifica con la decisione 1346/01) e soprattutto la decisione 884/04, che ha lanciato un vero e proprio *masterplan* delle infrastrutture

---

[23] I fondi istituiti nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti destinati a sopperire alle esigenze di altri capitoli di spesa mediante decreti di trasferimento delle risorse sono: A) per l'*ex* MI, il fondo di riserva per i consumi intermedi (cap. 1450) ed il fondo per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge (cap. 1460); B) per l'*ex* MT, il fondo di riserva per i consumi intermedi (cap. 1440), il fondo per le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge (cap. 1460), il fondo per il funzionamento del Corpo delle Capitanerie di porto (cap. 2204), il fondo per deficienze dei capitoli di spesa per le forze armate (cap. 2122) ed il fondo per il pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Capitanerie di porto (cap. 2207).

[24] Dall'analisi è emerso che si è verificata un'eccedenza in particolare per i capitoli inerenti agli stipendi e ai contributi, in quanto nell'esercizio 2008 vi è stata una errata ripartizione delle risorse su detti capitoli che ha prodotto delle economie su taluni di essi non utilizzabili per ridurre il maggior pagato. Inoltre, occorre far presente che spesso risultano dei pagamenti per ruoli di spesa fissa, non informatici, che vanno ben oltre l'importo effettivo da pagare.

e dei trasporti dell'Unione europea allargata, e il regolamento del Consiglio 2236/95, modificato dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 680/07. Per quanto riguarda i trasporti il quadro di riferimento è costituito dal Libro bianco sui trasporti del 2001 successivamente aggiornato con l'importante comunicazione della Commissione del giugno 2006 "Mantenere l'Europa in movimento – Una mobilità sostenibile per il nostro continente". Quest'ultimo documento colloca tale politica nel più generale contesto, ormai imprescindibile, della c.d. strategia di Lisbona, che con la comunicazione della Commissione del 22 ottobre 2007 - COM (2007) 642 è stata rinnovata proprio con l'indicazione che deve essere rivolta allo sviluppo sostenibile.

Sotto il profilo finanziario le fonti di finanziamento da parte del bilancio comunitario sono state fissate con il citato regolamento n. 680/07, che ha avuto essenzialmente lo scopo di adeguare il contributo finanziario comunitario tenendo conto delle risorse stanziate con il quadro finanziario 2007-2013.

Altre fonti di finanziamento sono costituite dai fondi strutturali (in particolare per quanto riguarda l'Italia, il Fondo europeo di sviluppo regionale – FESR), dai prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) e del Fondo europeo per gli investimenti (FEI), nonché dai partenariati pubblico-privato.

Dei trenta progetti prioritari da realizzare entro il 2020 alcuni riguardano anche l'Italia e presentano un particolare interesse[25].

Per tutti questi progetti si prevede un ammontare di 250 miliardi nell'ambito dei 600 miliardi necessari per l'intera rete transeuropea.

Per rispettare la scadenza prevista del 2020 e potere realizzare i vari progetti, saranno necessari stanziamenti per 160 miliardi.

D'altra parte si prevede che il contributo comunitario abbia un incremento limitato e che, per la situazione finanziaria generale, si verificherà un calo complessivo degli investimenti nelle infrastrutture di trasporto. Il citato regolamento n. 680/07 ha previsto per il periodo 2007-2013 una dotazione finanziaria per il settore dei trasporti pari a circa 8 miliardi, con un articolato tasso del contributo comunitario.

Va ricordato che il 5 dicembre 2008 la Commissione ha adottato una serie di decisioni di finanziamento per il periodo 2007-2013 per alcune sezioni dei progetti indicati. In particolare, per il n. 6 sono stati stanziati: 4,7 milioni per la via di accesso alla galleria di base in Francia del tratto ferroviario Torino-Lione; 671,8 milioni per studi e opere per la Sezione transfrontaliera di questo tratto; 24 milioni per studi di progettazione per la Sezione Ronchi dei Legionari-Trieste; 50,7 milioni per progettazione e studi della Sezione transfrontaliera fra Trieste e Divaca.

Nel nuovo approccio dato alla politica infrastrutturale europea va ricordato l'ampliamento dei grandi assi transeuropei di trasporto ai Paesi vicini all'Unione[26]. In tale ottica, si prevede un'estensione: delle "autostrade del mare" sia verso il Mar Baltico e l'Oceano Atlantico, che nel Mediterraneo fino al Mar Nero, al Mar Caspio e al Mar Rosso (attraverso il canale di Suez); dei

---

[25] Progetto n. 1: Asse ferroviario Berlino-Verona-Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo (che comprende il ponte ferroviario stradale sullo Stretto di Messina la cui realizzazione era prevista entro il 2015). Progetto n. 6: Asse ferroviario Lione-Trieste-Berlino-frontiera Ucraina. Progetto n. 21: Autostrada del mare dell'Europa sud-orientale dal Mare Adriatico al Mediterraneo fino a Cipro, e dell'Europa sud-occidentale (Spagna, Francia, Italia, Malta). Progetto n. 24: Asse ferroviario Lione-Genova con il terminale ad Anversa.

[26] Il 31 gennaio 2008 la Commissione ha adottato una comunicazione intitolata "Estensione dei principali assi di trasporto transeuropei ai Paesi confinanti - Orientamenti per i trasporti in Europa e nelle regioni confinanti". L'obiettivo di questa prima tappa verso una politica dei trasporti che integri i Paesi limitrofi è fare in modo che la legislazione, le norme e le specifiche tecniche dei principali *partner* commerciali dell'Unione siano compatibili con quelle dell'Unione Europea.

collegamenti ferroviari con l'Ucraina e tra questo paese e la ferrovia transiberiana (Asse centrale); verso i Balcani e la Turchia, il Medio Oriente fino all'Egitto (Asse sudorientale); dalla Svizzera fino al Marocco ed agli altri Paesi del Maghreb (Asse sudoccidentale).

Va notato che, nonostante la limitatezza dei fondi comunitari, quasi un terzo delle risorse finora investite proviene proprio da fonti comunitarie come si rileva dal recente Libro verde presentato dalla Commissione[27].

In questo documento viene messa in rilievo l'esigenza di porre al centro della politica infrastrutturale gli obiettivi ambientali, in particolare in materia di cambiamenti climatici, orientando il trasporto merci e passeggeri su base "co-modale" ed utilizzando a tale scopo le profonde innovazioni tecnologiche in atto. In tal modo si saldano gli interventi infrastrutturali "materiali" con i grandi progetti tecnologici, tra i quali spiccano GALILEO (in materia di comunicazione satellitare) e SESAR (programma di ricerca sulla gestione del traffico aereo nel "cielo unico europeo"). In una Comunicazione del 6 febbraio "Contratti pluriennali per la qualità delle infrastrutture ferroviarie" la Commissione ha sollecitato un'attuazione più ampia dei contratti pluriennali fra lo Stato e il gestore delle infrastrutture ferroviarie[28].

Sulla politica infrastrutturale sono stati presentati dalle istituzioni comunitarie nel 2008 diversi documenti di particolare rilievo.

In una Comunicazione del 21 marzo intitolata "Le reti transeuropee: verso un approccio integrato", la Commissione fa il punto della situazione delle reti transeuropee di trasporti, energia e telecomunicazioni e raccomanda lo sviluppo delle sinergie tra le reti transeuropee in previsione di uno scambio di buone pratiche e ai fini della ricerca di soluzioni finanziarie.

Il 21 novembre la Commissione ha presentato le sue proposte per il finanziamento di progetti RTE-T durante il periodo 2007-2013, dando la priorità ai progetti transfrontalieri e ai modi di trasporto rispettosi dell'ambiente quali le vie navigabili e la ferrovia.

In materia di trasporti sono state approvate varie norme per i diversi settori[29] e sono stati presentati documenti di carattere generale che prevedono successivi ulteriori sviluppi.

Nella relazione precedente sono stati richiamati i documenti più importanti presi nel 2007. E' il caso, peraltro, di ricordare per il suo carattere programmatico, il Libro verde, presentato dalla Commissione il 25 settembre 2007, "Verso una nuova cultura della mobilità urbana" - COM (2007) 551 - che identifica le grandi sfide della mobilità urbana riconducendole a cinque obiettivi principali: per un traffico scorrevole nelle città; per una città più pulita; per un trasporto urbano più intelligente, più accessibile e più sicuro[30].

---

[27] "Verso una migliore integrazione della Rete transeuropea di trasporto al servizio della politica comune dei trasporti", (COM (2009) 44 def.).

[28] Sempre in materia di ferrovie è stata approvata la direttiva 2008/57 relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario. La Commissione ha presentato una Comunicazione sulla qualità dei servizi ferroviari trasporto merci (COM (2008) 536) nonché una proposta di regolamento relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo (COM (2008) 852).

[29] Tra gli atti normativi approvati nel 2008 di particolare rilievo sono: la direttiva 2008/57 relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario; il regolamento n. 216/2008 sulle regole comuni nel settore dell'aviazione civile e sull'istituzione di un'Agenzia europea per la sicurezza aerea; il regolamento n. 1008/2008 sulle norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità; il regolamento n. 859/2008 sui requisiti tecnici comuni e le procedure amministrative applicabili al trasporto commerciale mediante aeromobili.

[30] In questo documento la Commissione passa in rassegna i mezzi per contribuire alla creazione di una nuova cultura della mobilità urbana e affronta la questione degli strumenti finanziari e del loro utilizzo al servizio dello sviluppo di una mobilità urbana sostenibile. Il Libro verde lancia un dibattito su varie opzioni, sulla base delle quali vengono poste venticinque domande. La consultazione pubblica è restata aperta fino all'inizio del 2008.

Nel luglio del 2008 la Commissione ha adottato un "pacchetto" di misure al fine di rendere il trasporto più sostenibile[31].

Per il settore marittimo la Commissione in attuazione del "Piano d'azione per la politica marittima integrata" dell'ottobre 2007, ha presentato una Comunicazione "Orientamenti per un approccio integrato della politica marittima", che fornisce i necessari indirizzi per assicurare una migliore *governance* marittima e la consultazione delle parti interessate.

In un Libro verde più recente sulla coesione territoriale - (COM (2008) 616 def.) - viene sottolineata l'esigenza di assicurare buoni collegamenti di trasporti intermodali; per realizzarla è necessario – a parere della Commissione - la costruzione di collegamenti stradali o ferroviari fra città e vie navigabili interne, nonché lo sviluppo di catene di trasporti intermodali e di sistemi avanzati di gestione del traffico.

A quest'ultimo proposito nel luglio 2008 la Commissione europea e i rappresentanti europei del settore ferroviario hanno firmato a Roma un protocollo per accelerare l'installazione in tutta Europa del Sistema europeo di segnalamento e gestione del traffico ferroviario (ERTMS).

Per il trasporto aereo la Commissione ha adottato un secondo "pacchetto" normativo "Cielo unico europeo II" contenente un insieme di misure volte a completare la riforma del sistema di gestione del traffico aereo attraverso interventi atti a migliorare la qualità dei servizi, contenere i ritardi e ridurre i costi.

2.2. L'ambito nazionale

2.2.1. La normativa

Sul piano interno resta come tema dominante l'attuazione della "legge obiettivo" di cui si riferisce in altra parte.

In materia di appalti pubblici va ricordato il d.P.R. del 28 gennaio 2008 – già richiamato nella Relazione precedente – con il quale è stato emanato il regolamento di esecuzione del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, previsto dall'art. 5 del DL n. 163/2006, in attuazione delle direttive comunitarie n. 2004/17/CE e 2004/18/CE. Va precisato, peraltro, che a seguito dei rilievi formulati dalla Corte su questo regolamento, il 13 giugno 2008 l'Amministrazione ha chiesto il ritiro del provvedimento al fine di adeguarne il testo. Un nuovo regolamento è in fase di approvazione.

Della legge finanziaria 2008 si dirà più ampiamente in seguito.

Si può qui osservare che nel 2008 ci sono stati vari interventi normativi di carattere generale contenenti norme che riguardano l'area delle infrastrutture e dei trasporti. Si tratta di provvedimenti che hanno completato la manovra per il 2008 adottati dal Governo precedente ed altri che, come si vedrà nella successiva esposizione, hanno anch'essi corretto la manovra finanziaria approvata dal precedente Governo e che si pongono come una sorta di ponte verso la manovra 2009 anticipando il contenuto della legge finanziaria 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203). Si tratta in particolare della legge n. 133/2008 e della legge n. 2/2009, che contengono norme riguardanti l'area delle infrastrutture e dei trasporti. A queste leggi va aggiunta la legge n. 126/2008, che contiene alcune norme riguardanti il settore in esame. In particolare l'art. 5,

[31] Si tratta in particolare di tre Comunicazioni: la prima "quadro" per rendere i trasporti più ecologici (COM (2008) 433); la seconda sulle misure anti-rumore per il parco rotabile esistente (COM (2008) 432); la terza sull'internazionalizzazione dei costi esterni di trasporto (COM (2008) 435); nonché una proposta di revisione della direttiva "Euro bollo", riguardante la tassazione degli autoveicoli pesanti per l'uso di talune infrastrutture (COM (2008) 436). Nell'ambito di questo pacchetto il 16 dicembre 2008 la Commissione ha presentato un Piano d'azione di sistema di trasporto intelligente in Europa.

comma 6, stabilisce che la somma iscritta nel bilancio dello Stato per il 2008 nell'ambito della missione "infrastrutture pubbliche e logistica", riguardante i sistemi stradali e autostradali affluisce al "Fondo per interventi strutturali di politica economica", per l'intero importo di 1,3 miliardi; di questo importo una quota pari a 611 milioni è versata nel 2008 nell'apposita contabilità speciale, al fine del riversamento all'entrata del bilancio dello Stato (nell'anno 2009 per 438 milioni e nel 2010 per 173 milioni). Il comma 8 prevede, per la progettazione e l'avvio dei lavori, in attuazione della "legge obiettivo", delle vie metropolitane di Bologna e di Torino, un contributo di 5 milioni per l'anno 2010.

Accanto alla normativa prima descritta di completamento della manovra finanziaria va menzionata la legge n. 166/2008 (di conversione del DL n. 134/2008) che nell'ambito delle disposizioni urgenti per la ristrutturazione di grandi imprese in crisi, ha previsto norme riguardanti l'Alitalia. Specificamente riferita a quest'ultima è la legge n. 111 del 23 giugno 2008 (Pubblico servizio di trasporto aereo) di conversione del DL n. 80/2008.

Tra le norme specifiche per il settore in esame vanno ricordate le leggi nn. 101/08 di conversione del DL n. 59/08 (in tema di concessioni autostradali); 102/08 (Trasporti regionali ferroviari); 199/08 (Misure per contenere il disagio abitativo di particolari categorie). Assume un rilievo particolare il citato d.lgs. 11 settembre 2008 n. 152 contenente disposizioni integrative del codice dei contratti pubblici.

Nel 2008 e nei primi mesi del 2009 sono stati anche approvati alcuni atti di normazione secondaria che hanno interessato le missioni oggetto di questa Relazione in materia di infrastrutture e trasporti[32].

2.2.2. I documenti programmatici: i Dpef 2008-2011, 2009-2013 e le Relazioni Previsionali e Programmatiche (RPP) per il 2008 e il 2009

Del Dpef 2008-2011, con particolare riferimento all'Allegato Infrastrutture, si è già fatto cenno nella Relazione dello scorso anno. In questa sede ci si limita a richiamarne solo alcuni elementi.

Il documento si poneva l'obiettivo della riduzione del divario infrastrutturale del Mezzogiorno, con il contributo anche degli interventi di politica regionale; in effetti, esso si ricollega al *Masterplan* sulle infrastrutture prioritarie presentato in sede di "Conferenza unificata" nel novembre 2006, articolato in un quadro di lungo periodo e in un piano operativo, che collocava in una logica comunitaria le diverse programmazioni.

Il Dpef, in coerenza con l'impostazione generale, poneva l'azione dell'Italia nel contesto europeo con particolare riferimento alla c.d. strategia di Lisbona.

Le opere indicate nella legge obiettivo erano distinte in: ultimate, in corso, da avviare entro il 2012. Erano, altresì, confermate le caratteristiche essenziali già individuate in precedenza: a) potenziamento delle capacità trasportistiche e logistiche del sistema

---

[32] Tra questi si richiamano: il regolamento n. 84 del 17/03/2008 (Ripartizione degli incentivi al personale degli Uffici tecnici incaricati della progettazione in attuazione del d.lgs. n. 163/1996); d.m. del 18/03/2008 (aggiornamento 2008 del Contratto di programma 2007-2011 Ministero Infrastrutture – RFI); d.m. 2/04/2008 (Contratto di programma 2008 tra MI – ANAS S.p.A.); d.m. 7/04/2008 (Autorizzazione all'utilizzo dei contributi quindicennali *ex* delibera CIPE n. 143/06 da parte degli Enti locali); d.m. 23/06/2008 n. 128 (Regolamento di organizzazione Autorità marittima navigazione Stretto di Messina); d.m. 16/10/2008 n. 12 (Ripartizione risorse 2008 tra le Autorità portuali); d.m. 23/10/2008 (Programma di interventi infrastrutturali per le Capitanerie di porto); d.m. 2912/2008 (Ripartizione risorse finanziarie per attuazione Piano Nazionale Sicurezza Stradale); dd.mm. del 24/04/2008 e del 19/02/2009 (Misura del tasso di interesse di mora in materia di appalti di lavori pubblici), del 10/12/2008 (regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali in regime di esclusiva), del 14/04/2009 (cabotaggio stradale di merci), nonché alcuni decreti con i quali sono stati approvati accordi di programma MIT – Regione Veneto.

infrastrutturale (intervenendo sulle grandi direttrici strategiche ed in particolare sui corridoi transeuropei, sulla rete di autostrade del mare, sul sistema dei grandi *hub*, nonché sugli assi di rilevanza nazionale con i corridoi Tirreno ed Adriatico); b) rafforzamento delle connessioni di secondo livello e dei sistemi urbani territoriali (intervenendo sul decongestionamento dei nodi urbani).

Va ricordato che le risoluzioni parlamentari del luglio 2007 – già richiamate nella Relazione precedente - sul Dpef 2008-2011, in merito agli interventi infrastrutturali, impegnavano il Governo essenzialmente a destinare risorse per l'ammodernamento della rete idrica sull'intero territorio nazionale per prevenire la crisi idrica con particolare riferimento al bacino del Po e al Mezzogiorno. Con riferimento a quest'ultimo si richiedeva anche un impegno del Governo per "sviluppare le strutture materiali e immateriali per far diventare il Mezzogiorno una piattaforma di interconnessione economica e culturale tra Europa, Asia ed Africa".

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, il Dpef 2008-2011 ribadiva l'esigenza del rilancio della mobilità in attuazione del "Piano generale", sottolineando l'importanza di migliori collegamenti internazionali verso l'Europa, il Mediterraneo e il resto del mondo. A tal fine si metteva in rilievo il carattere strategico dell'intermodalità per realizzare una connessione tra i vari modi di trasporto soprattutto per attuare un graduale passaggio dai trasporti su strada a quelli per ferrovie e marittimi, potenziando le c.d. "Autostrade del mare", anche in ossequio a quanto indicato dall'UE nel programma di reti transeuropee. In questa ottica si proponeva l'attivazione del Fondo di sostegno per l'intermodalità e dell'*ecobonus* per favorire il trasferimento sulle "Autostrade del mare" nonché la realizzazione di un sistema di interporti e un'azione di sostegno per i porti. Per quanto riguarda questi ultimi era indicata soprattutto l'attivazione di "piattaforme logistiche" per far fronte ai grandi flussi di *container*. In merito al trasporto aereo, in relazione al forte sviluppo del traffico si prevedeva una pianificazione della rete aereo-portuale nazionale "coerente con il processo di liberalizzazione e con il miglioramento della qualità dei servizi". Altro punto nodale era costituito dall'esigenza di garantire allo stesso tempo la sicurezza di tutti i modi di trasporto compreso quello aereo, sia intesa come prevenzione di infortuni (*safety*) sia come protezione da atti criminali (*security*).

Le risoluzioni parlamentari del luglio 2007 fornivano precisi indirizzi volti a privilegiare "la mobilità urbana, il trasporto ferroviario, le vie del mare e la portualità".

Il Dpef 2009-2013 contiene solo qualche accenno alle infrastrutture perché questo settore è analizzato ampiamente nell'apposito allegato di cui si dirà tra breve.

Nell'illustrare gli interventi per lo sviluppo e la strategia adottata dal Governo si fa riferimento, tra i settori strategici sui quali concentrare gli interventi del FAS, alle infrastrutture e ai servizi di trasporto così come un richiamo esplicito è fatto al Piano Casa "rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo". Anche in altra parte del documento si dà una precisa indicazione, per il rilancio della crescita, nel senso del potenziamento della "dotazione infrastrutturale del Paese".

Il Dpef 2009-2013 (Allegato Infrastrutture) presenta nella premessa i dati sul livello di dotazione di infrastrutture in vari Paesi dell'UE, rilevando la stretta correlazione tra sviluppo delle infrastrutture e crescita del PIL e l'incidenza dei vari elementi di criticità insiti nella mancanza di queste (congestione, costi per le famiglie, "sinistrosità", consumo dei carburanti, blocco della mobilità nelle grandi città, tasso d'inquinamento). Partendo da tali considerazioni e dalla forte incidenza del costo dei trasporti sulla produzione industriale, il documento, dopo avere illustrato le strategie dell'UE ed avere presentato i risultati dei primi sette anni di operatività della "legge obiettivo", contiene un quadro dello stato di avanzamento del Piano decennale delle infrastrutture strategiche con le indicazioni delle varie opere sottoposte all'approvazione del CIPE e dei diversi livelli di avanzamento delle stesse. E' anche indicato il quadro delle richieste avanzate dalle Regioni e approvato dalla Conferenza Stato-Regioni, nonché la tavola delle opere contenute nella delibera CIPE n. 130 del 2006 e dell'aggiornamento di detta delibera. Il Dpef evidenzia anche le criticità riscontrate nell'attuazione del Piano decennale:

complessità degli elaborati progettuali, lentezza dell'*iter* autorizzativo, carenza di risorse e vincoli comunitari, ed indica le emergenze tra le quali il Mezzogiorno, il trasporto pubblico locale, l'organizzazione funzionale degli impianti portuali, l'offerta di trasporto ferroviario, mettendo in luce l'esigenza di un proficuo rapporto sia con le Regioni che con i sindacati per ottenerne il consenso nella progettazione e realizzazione delle opere. Sono, infine, riportate le azioni strategiche del MIT nel breve e medio periodo partendo dal riassetto del Ministero e delle società controllate, garantendo la sicurezza nei lavori pubblici e nei trasporti in una dimensione europea ed internazionale. Viene dato un giusto risalto al rapporto con il territorio nel cui ambito si colloca una nuova politica della città e della casa. Sono, infine, indicati gli strumenti normativi ed amministrativi, per perseguire gli obiettivi posti per il rinnovamento infrastrutturale, ed il quadro delle risorse.

Nelle considerazioni conclusive vengono riferite le priorità e le emergenze da affrontare nel periodo di riferimento del documento e nel periodo successivo ad esso.

Le risoluzioni parlamentari del luglio 2008 sul Dpef 2009-2013 hanno impegnato il Governo "a dare nuovo impulso alla realizzazione delle infrastrutture strategiche anche energetiche, al fine di recuperare rapidamente il *gap* infrastrutturale" nei confronti degli altri paesi dell'UE e a dare assoluta priorità ad alcune opere quali la TAV Torino-Lione e il ponte sullo Stretto di Messina. Il Governo è stato invitato a reintegrare le risorse FAS destinate alle infrastrutture, in particolare in Calabria e Sicilia, ridotte nel DL n. 93/2008[33]. In un quadro più generale, il Parlamento ha impegnato il Governo a sostenere il potenziamento di tutta la dotazione infrastrutturale del Paese e ad assicurare le priorità indicate nell'Allegato Infrastrutture del Dpef.

In merito alle Relazioni Previsionali e Programmatiche va detto che quella per il 2008 conteneva per il settore in esame solo un accenno alle infrastrutture in relazione a nuovi interventi finalizzati a sostenere lo sviluppo dell'economia e gli investimenti, con lo specifico riferimento all'ANAS S.p.A. e alle Ferrovie. Analoga considerazione va fatta per il settore dei trasporti al quale la RPP dedicava solo una menzione con riferimento agli interventi sulla mobilità che dovevano mirare "a ridurre gli effetti ambientali ed economici dei trasporti".

La RPP per il 2009 contiene appena un riferimento al settore in esame, laddove, richiamando il contenuto della manovra triennale, ricorda che questa prevede un intervento sui Fondi destinati al riequilibrio territoriale e una loro "ricalibratura ispirata a criteri di efficienza ed efficacia, attraverso la concentrazione di Fondi pubblici per lo sviluppo su alcuni settori (infrastrutture, ricerca, energia) e su alcuni grandi interventi".

Il quadro programmatico offerto dal Dpef 2009-2013 è stato completato ed aggiornato dal CIPE in un importante documento del marzo 2009 "Relazione sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche".

Questo documento, di cui si dirà più ampiamente in seguito, parte dall'inquadramento della politica infrastrutturale, con particolare riferimento ai trasporti, nel contesto europeo, con il richiamo ai quattro corridoi europei che interessano l'Italia. Elemento centrale resta la "legge obiettivo" esaminata non solo nei suoi sviluppi finanziari e di realizzazione delle opere, ma anche nelle innovazioni procedurali introdotte sia nel testo originario che in alcune modifiche successive.

---

[33] Al riguardo, si è già espressa la Corte nelle Relazioni quadrimestrali settembre-dicembre 2008 (delibera n. 9/CONTR/RQ/09e gennaio-aprile 2009 (delibera n. 12/CONTR/RQ/09).

2.2.3. Le note preliminari 2008 e 2009

Data la separazione dei due Ministeri che solo nel corso del 2008 sono stati ricomposti nell'unico Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, vanno considerate distintamente le due note preliminari del 2008.

La nota preliminare allo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture per il 2008 - Tabella 10, disponeva – come già ricordato nella precedente Relazione - che un'importante area del Ministero dovesse essere indirizzata in via prioritaria verso il miglioramento della competitività del Paese attraverso il suo ammodernamento e potenziamento infrastrutturale.

Particolare rilievo veniva dato alle politiche abitative, con riguardo soprattutto all'urgenza rappresentata dalla scarsità degli alloggi disponibili, favorendo l'offerta abitativa a vantaggio delle categorie maggiormente in difficoltà e mobilitando le risorse private in associazione con quelle pubbliche.

Per il 2008 erano indicate le seguenti priorità politiche: apertura dei mercati, difesa del cittadino consumatore e riforma delle autorità di regolamentazione; sviluppo delle infrastrutture e delle reti di mobilità; programmazione ed innovazione del sistema dei trasporti; sviluppo del Mezzogiorno ed attuazione del nuovo Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013; accesso alla casa; qualità della Pubblica Amministrazione.

La nota preliminare allo stato di previsione del Ministero dei trasporti per il 2008 - Tabella 16, analizzava le competenze attribuite al Ministero dopo il c.d. "spacchettamento" e la sua riorganizzazione in due Dipartimenti ai quali si aggiungevano le Capitanerie di porto. Veniva, inoltre, esaminata la nuova presentazione del bilancio in missioni e programmi, con l'indicazione degli obiettivi per la loro attuazione e i corrispondenti stanziamenti in conto competenza. Nel rispetto dei principi enunciati nella direttiva della Presidenza del Consiglio del marzo 2007, per ogni obiettivo, nell'ambito dei programmi, erano esposti gli elementi essenziali compresi gli indicatori, associati agli obiettivi, da adottare.

La nota preliminare per il 2009, tenendo conto delle frequenti modifiche subite in pochi anni dal Ministero, si sofferma essenzialmente, nel "Quadro di riferimento", sull'ultima ristrutturazione operata in attuazione del disposto della legge n. 121/2008 di conversione del DL n. 85/2008, con i d.P.R. 3.12.2008 nn. 211 e 212. La nota richiama le quattro priorità politiche fissate nell'Atto di indirizzo del Ministro del 29.7.2008, al quale ha fatto seguito la direttiva per il 2009, priorità alle quali si è già fatto cenno in precedenza. Successivamente sono riportate le esigenze di personale delle varie categorie ed i rispettivi costi e viene presentata nella citata Tabella 10 la nuova struttura del bilancio con la ripartizione delle risorse tra i C.d.R.. La spesa complessiva in termini di competenza è prevista in circa 7,2 miliardi nel 2009; 6,6 miliardi nel 2010 e 6,8 miliardi nel 2011. La nota dà atto di una rilevante consistenza di residui passivi presunti al 1° gennaio 2009; 8 miliardi di cui circa 1,4 miliardi di UPB di parte corrente e 6,7 miliardi di conto capitale.

2.2.4. Le manovre finanziarie 2008 e 2009

In merito alla manovra 2008 va ricordato che essa si compone, oltre che della legge finanziaria 2008, anche del DL 1 ottobre 2007, n. 159 (convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222) ed, in parte, del DL 31 dicembre 2007, n. 248 (convertito dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), di cui si dirà con riferimento ai singoli programmi. Aggiustamenti ed integrazioni sono stati apportati con la legge n. 133/2008.

Con riferimento alla legge finanziaria 2008, come già rilevato nella relazione precedente, si può osservare che, nonostante l'introduzione della nuova articolazione del bilancio, non è

emersa una visione complessiva delle missioni e dei programmi, nei quali esse sono strutturate, ma è presentata una serie di interventi specifici.

Le norme che interessano le infrastrutture ed i trasporti sono costituite, nell'ambito della missione 14, da alcuni commi dell'art. 2, in particolare dal 262[34], che contiene una disposizione di carattere più generale sul finanziamento delle opere della legge obiettivo. I commi 259-261 e 263 si riferiscono a singoli interventi. Il comma 289 contiene anche esso una norma di carattere più generale in applicazione del c.d. "federalismo infrastrutturale" per la realizzazione di infrastrutture autostradali. Il successivo comma 290 prevede un'immediata applicazione di questo nuovo modello con riguardo all'ANAS S.p.A. e ai suoi rapporti con le Regioni. In merito alla missione 19, il comma 444 dell'art. 2, con riferimento ai "Contratti di quartiere", prevede che le somme non assegnate a seguito di mancata ratifica entro il 31/12/2007 degli accordi di programma siano destinate al finanziamento delle proposte ritenute idonee e non ammesse al precedente finanziamento.

La manovra 2009, strettamente collegata con la precedente, non contiene nella legge finanziaria 2009, norme riguardanti le infrastrutture, salvo la previsione di agevolazioni fiscali a favore dell'autotrasporto, art. 2 commi 17-20, e indirettamente, commi 43 e 44 dello stesso articolo 2, che prevedono l'utilizzo delle risorse finanziarie del FAS, disponendo con riferimento al Fondo investimenti Ferrovie dello Stato S.p.A. una riduzione per il 2009 di 960 milioni.

Vari elementi riguardanti il settore in esame sono contenuti nella legge n. 133/2008 che costituisce un completamento o, più precisamente, un'anticipazione della manovra. Si tratta degli artt. 6 *quinquies* (Fondo per interventi volti al potenziamento della rete infrastrutturale nazionale) e 6 *sexies* (Ricognizione delle risorse per la programmazione unitaria); art. 11 (Piano casa); art. 12 (Abrogazione della revoca delle concessioni TAV); art. 13 (Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico); art. 57 (Servizi di cabotaggio); art. 60 (Missioni di spesa e monitoraggio della finanza pubblica; nell'ambito della riduzione delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa, sono previste consistenti riduzioni nel triennio 2009-2011 per le tre missioni 13, 14 e 19 riguardanti Trasporti e Infrastrutture); art. 63 (Esigenze prioritarie; comma 4 - Autorizzazione di spesa di 300 milioni per il 2008 a favore Gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A.; comma 5 -Autorizzazione all'ANAS S.p.A. ad utilizzare le disponibilità sul conto di tesoreria n. 20.060; comma 12 - Istituzione nello stato di previsione del MIT del Fondo per il sostegno del Trasporto Pubblico Locale - TPL, con una dotazione di 113 milioni per il 2008, 130 milioni per il 2009 e 110 per ciascuno degli ani 2010-2011; comma 13 contenente criteri per la ripartizione delle risorse tra le varie finalità previste); art. 74 (Riduzione degli assetti organizzativi delle amministrazioni dello Stato e di vari Enti pubblici nazionali con particolare riferimento, per l'area in esame, all'Ente nazionale per l'Aviazione civile - ENAC); art. 83 *bis*, (comma 31 - Tutela della sicurezza stradale e della regolarità dell'autotrasporto di cose per conto terzi).

Un ulteriore completamento della manovra è stato effettuato con la legge n. 2/2009, nella quale si evidenziano: l'art. 3 sulle tariffe di pedaggio; l'art. 18, che al comma 1 assegna una quota delle risorse del FAS al Fondo infrastrutture per interventi infrastrutturali, al comma 4-*bis,* che prevede un particolare intervento per il superamento del disagio abitativo; l'art. 20 (Norme straordinarie per velocizzare le procedure esecutive di progetti nel QSN); l'art. 21

[34] Il comma fissa le quote dei limiti di impegno autorizzati per il finanziamento delle opere della legge obiettivo n. 443/2001 e dall'art. 13 della legge n. 166/2002, e stabilisce che le quote non impegnate al 31.12.2007 costituiscano economie di bilancio e vengano riscritte nella competenza degli esercizi successivi alla fine del periodo di ammortamento. Anche il comma 257 si riferisce alla legge obiettivo autorizzando la concessione di contributi quindicennali di 99,6 milioni a decorrere da ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010 per la prosecuzione degli interventi di realizzazione delle opere strategiche.

(Finanziamento legge obiettivo); l'art. 25 (Ferrovie e Trasporto pubblico locale - TPL); l'art. 26 (Autorizzazione di spesa di 65 milioni per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, per avviare la privatizzazione della Tirrenia).

2.2.5. Le direttive del Ministro per il 2008 ed il 2009

Come prima si è accennato, essendo intervenuta la ricomposizione in un unico Ministero nel corso dell'anno, per il 2008 sono state emanate due direttive da ciascuno dei due Ministri.

La direttiva del Ministro delle infrastrutture per il 2008 segue la nuova impostazione per missioni e programmi fissando, sulla base della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 marzo 2007, varie priorità politiche rispetto a quelle previste per il 2007 che sono contenute anche nella nota preliminare per il 2008.

Nella prima parte è indicata l'organizzazione del Ministero sulla base del regolamento emanato con d.P.R. 19 novembre 2007, n. 254.

Il documento assegna ai C.d.R., per lo svolgimento dei propri compiti e per il raggiungimento degli obiettivi previsti, le risorse finanziarie iscritte nell'anno 2008 nelle pertinenti unità previsionali di base della citata Tabella 10 dello stato di previsione della spesa del Ministero, relativamente ai capitoli attribuiti a ciascun C.d.R. nell'allegato 3 della direttiva stessa.

Nella seconda parte del documento sono indicati gli obiettivi strategici individuati nell'ambito delle missioni e dei programmi connessi con le priorità politiche ed articolati, per la loro attuazione, in obiettivi operativi. Dell'attuazione delle priorità e degli obiettivi corrispondenti si tratterà in relazione ai singoli programmi.

La direttiva del Ministro dei trasporti per il 2008, in ossequio a quanto indicato nell'atto di indirizzo del giugno 2007, segue, anch'essa, la nuova impostazione per missioni e programmi partendo dalle priorità politiche in gran parte coincidenti con quelle fissate per il 2007 e contenute anche nella nota preliminare per il 2008.

Il ruolo fondamentale del Ministero dei trasporti, evidenziato nella prima parte della direttiva, resta quello del coordinamento e dell'integrazione delle politiche dei trasporti e della programmazione dei servizi di mobilità. In linea con i precedenti atti di indirizzo le priorità politiche fondamentali si possono ricondurre al sistema integrato dei trasporti – diritto alla mobilità e alla sicurezza nei trasporti. Queste si inseriscono nell'ambito del Piano generale della mobilità che costituisce ormai lo strumento di pianificazione ed il quadro di riferimento della politica dei trasporti e della logistica. Nell'ambito della prima priorità politica viene dato rilievo agli interventi per il potenziamento dei TPL e all'integrazione tra i modi di trasporto, all'intermodalità, nonché al riassetto dell'autotrasporto delle merci.

La direttiva indica le modalità e i tempi di realizzazione degli obiettivi strategici e assegna ai vari C.d.R. le risorse corrispondenti.

Il documento si sofferma sulle funzioni del Servizio di controllo interno, sulle varie forme di controllo di gestione strategica e sul monitoraggio degli obiettivi.

Nella seconda parte è indicato il contesto normativo e l'organizzazione del Ministero che, peraltro, risulta superata dall'emanazione del successivo regolamento di organizzazione.

Il documento passa in rassegna le priorità politiche nell'ambito dei programmi e i connessi obiettivi strategici nelle loro articolazioni di piani di azione e di obiettivi operativi, la cui attuazione è assicurata dalle diverse strutture del Ministero.

La direttiva, inoltre, è corredata di due allegati: uno con l'indicazione dei capitoli assegnati ai vari C.d.R. e l'altro con le schede concernenti lo sviluppo temporale e i contenuti specifici degli obiettivi strategici, dei piani d'azione, degli obiettivi operativi nonché dei relativi indicatori.

La direttiva 2009 emanata alla luce dell'Atto di indirizzo del Ministro del luglio 2008 contenente le priorità politiche e le aree di intervento – prima citate -, nelle quali queste sono chiamate ad operare, dopo aver ricordato il nuovo assetto dato al Ministero a seguito della fusione dei due Ministeri precedenti, passa in rassegna dette priorità indicando gli strumenti attuativi e i C.d.R. chiamati a realizzarle nel contesto delle missioni e dei programmi gestiti dal MIT.

Le priorità politiche, affidate ai singoli C.d.R., sono declinate in obiettivi strategici a loro volta articolati in obiettivi operativi. Negli allegati viene presentato il quadro sinottico delle priorità politiche e degli obiettivi strategici nell'ambito delle missioni e programmi con l'articolazione nei vari obiettivi strategici. L'allegato 3 contiene le schede tecniche con l'indicazione dello sviluppo temporale e degli indicatori per la valutazione dei risultati; l'allegato 4 elenca i capitoli la cui gestione è assegnata ai cinque C.d.R.

3. Missioni e programmi

La politica infrastrutturale, che in una concezione ampia comprende vari settori, considerando anche le infrastrutture immateriali (energia, ricerca e comunicazioni), nell'accezione più tradizionale si riferisce a quelle materiali interessando, quindi, anche i trasporti.

Questa politica si realizza essenzialmente con tre missioni: 13 "Diritto alla mobilità", 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica" e 19 "Casa e assetto urbanistico", articolate rispettivamente in 8, 9 e 3 programmi. L'Amministrazione che ha la maggiore responsabilità nell'attuazione di queste missioni è il MIT, al quale, peraltro, sono affidati, come prima anticipato, anche il programma 7 (Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste) nell'ambito della missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza"[35] e il programma 6 "Ricerca nel settore dei trasporti" nell'ambito della missione 17 "Ricerca e innovazione"[36], dei quali si tratta in altra parte della relazione.

A queste si aggiungono due missioni che hanno carattere trasversale: la numero 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" e la numero 33 "Fondi da ripartire" che si riferisce a Fondi di riserva e speciali (Fondo consumi intermedi e Fondi da

[35] Per la missione 7 si rinvia ad altra parte della relazione nella quale sono esaminate, per quanto riguarda il programma 7 "Sicurezza e controllo nei mari nei porti e sulle coste", le attività svolte dal Corpo delle Capitanerie di porto. In questa sede si ricordano solo le importanti funzioni svolte da questa struttura del MIT. Innanzitutto essa esercita il controllo mediante attività di polizia marittima e portuale con riguardo alla sicurezza (intesa in senso ampio come *security* e *safety)*, anche con azioni di contrasto nei confronti delle attività criminali e dell'immigrazione clandestina in stretta collaborazione con le forze di polizia. Altra importante attività è la prevenzione e la tutela ambientale soprattutto nella lotta all'inquinamento marino nella salvaguardia delle riserve marine e delle aree marine archeologiche. In tale ambito esercita anche il controllo sulla pesca e sul demanio marittimo ed interviene nelle attività di soccorso nel caso di disastri naturali. L'organizzazione di questa struttura si basa su 11.000 militari, 320 uffici periferici (Capitanerie di porto, uffici minori ed altri Comandi operativi), distribuiti su 8.000 km di costa controllati con 560 unità navali e 16 mezzi aerei. Anche questo settore, come altri del MIT, ha subito alcune riduzioni di risorse finanziarie che, per i consumi intermedi, hanno raggiunto il 40 per cento determinando forti criticità nello svolgimento della delicata missione assicurata da questa struttura.

[36] La missione 17 è trattata in altra parte della relazione. Al MIT è assegnato il compito di promuovere la ricerca: nel settore delle costruzioni navali, anche partecipando a progetti in ambito internazionale; nel campo del trasporto su strada, su rotaia, aereo, con particolare attenzione al profilo della sicurezza dei vari comparti, nonché nel trasporto misto ed intermodale.
Alla ricerca nel settore dei trasporti in realtà non è stata dedicata particolare attenzione.

ripartire nell'ambito dell'Amministrazione).

3.1. Missione 13 "Diritto alla mobilità"

La missione 13 (Diritto alla mobilità), articolata in otto programmi, sette dei quali sono attuati dal MIT e l'ottavo "Sostegno allo sviluppo del trasporto" dal MEF, è collegata con la prima priorità politica (Sistema integrato dei trasporti) che interessa i programmi 2, 4, 5, 6 e 7, e con otto obiettivi strategici.

Nell'ambito della seconda priorità politica (Sicurezza nei trasporti), l'obiettivo fondamentale (che costituisce un obiettivo strategico) resta il miglioramento dei livelli di sicurezza nelle varie modalità di trasporto sia dal punto di vista dell'esercizio sia da quello del controllo dei mezzi di trasporto e delle infrastrutture, ma anche sotto i due profili della *safety* e della *security*. Tale priorità politica è correlata, altresì, con la già citata missione "Ordine pubblico e sicurezza".

Dalla tabella ch segue emerge che gli stanziamenti definitivi riferiti all'intera missione sono pari a 12.576,7 milioni e la massa spendibile è pari a 19.122,4 milioni. Le autorizzazioni di cassa sono pari a 14.339,9 milioni, i pagamenti totali 10.684,3 milioni e i residui finali 7.735,5 milioni.

In termini percentuali risulta che i pagamenti rappresentano il 74,5 per cento delle autorizzazioni di cassa, che costituiscono il 75 per cento della massa spendibile.

Pur limitando l'approfondimento ai programmi nn. 2, 5 e 6, è opportuno ricordare brevemente il contenuto degli altri.

Il programma n. 1 "Gestione della sicurezza e della mobilità stradale" prevede la regolamentazione della circolazione in materia di veicoli, conducenti di trasporto nazionale ed internazionale, nonché lo sviluppo delle attività di servizio, ai cittadini ed alle imprese, della Motorizzazione civile.[37]

Per questo programma, a fronte di uno stanziamento pari al 3,7 per cento dell'intera missione si realizzano pagamenti sulle autorizzazioni di cassa per 67,2 per cento e queste ultime costituiscono il 63,6 per cento della massa spendibile. In particolare, emerge che la gran parte degli stanziamenti è assorbita dalle spese di funzionamento (68,4 per cento) rispetto agli investimenti (26,8 per cento).

Ci si può chiedere se le spese di funzionamento siano effettivamente funzionali a garantire una maggiore sicurezza, perché in tal caso apparirebbe giustificata questa prevalenza. Suscita, invece, qualche perplessità, nell'analisi dei singoli capitoli, la situazione del capitolo 7391 "Spese per il finanziamento delle attività connesse all'attuazione, alla valutazione di efficacia ed all'aggiornamento del Piano nazionale della sicurezza stradale", nel quale a fronte di una massa spendibile di circa 106 milioni non risulta effettuato nessun pagamento.

[37] In proposito va ricordato che il comma 1035 della legge finanziaria 2007 aveva disposto lo stanziamento di 53 milioni per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 per l'aggiornamento del Piano nazionale per la sicurezza stradale, di cui alla legge n. 144 del 1999 e per il finanziamento delle attività connesse.

DIRITTO ALLA MOBILITA' (missione 13)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2008

(in migliaia)

Programma	Macroaggr.	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	Massa spendibile	% Stanz./ tot. prog.	% Stanz./ tot. miss.	Impegni effettivi totali (**)	Autorizz. def. di cassa	Pagamenti	Residui finali	Pag./ autor.	Autor./ mass.
1 - Gestione della sicurezza e della mobilità stradale	1 funzionam.	62.166	314.770	382.102	68,4	2,5	300.208	327.633	269.004	88.340	82,1	85,7
	2 interventi	14.828	21.844	36.672	4,7	0,2	19.548	24.544	16.704	17.437	68,1	66,9
	3 investimenti	280.648	123.535	404.183	26,8	1,0	136.255	171.316	66.035	311.564	38,5	42,4
	totale	**357.642**	**460.149**	**822.956**	**100,0**	**3,7**	**456.010**	**523.493**	**351.743**	**417.342**	**67,2**	**63,6**
2 - Logistica ed intermodalità nel trasporto	1 funzionam.	2.179	13.730	16.041	6,0	0,1	11.535	13.858	9.461	4.066	68,3	86,4
	2 interventi	93.139	112.366	205.505	49,0	0,9	103.060	183.891	148.463	16.530	80,7	89,5
	3 investimenti	608.407	103.132	646.339	45,0	0,8	158.801	652.944	22.024	675.285	3,4	101,0
	totale	**703.724**	**229.227**	**867.884**	**100,0**	**1,8**	**273.397**	**850.693**	**179.948**	**695.881**	**21,2**	**98,0**
3 - Sistemi portuali	1 funzionam.	177	3.278	3.627	2,9	0,0	3.393	3.338	3.864	102	115,8	92,0
	3 investimenti	48.000	110.016	206.016	97,1	0,9	108.003	117.516	67.202	90.812	57,2	57,0
	totale	**48.177**	**113.294**	**209.643**	**100,0**	**0,9**	**111.396**	**120.854**	**71.066**	**90.914**	**58,8**	**57,6**
4 - Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	1 funzionam.	679	3.604	4.394	1,5	0,0	3.491	3.750	4.969	452	132,5	85,3
	2 interventi	84.989	174.405	260.145	73,6	1,4	174.768	175.156	94.073	164.600	53,7	67,3
	3 investimenti	69.267	58.925	128.192	24,9	0,7	58.915	58.925	58.914	68.255	100,0	46,0
	totale	**154.935**	**236.934**	**392.731**	**100,0**	**2,1**	**237.174**	**237.831**	**157.957**	**233.308**	**66,4**	**60,6**
5 - Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	1 funzionam.	60	14.349	14.469	9,2	0,1	14.354	14.405	2.943	12.042	20,4	99,6
	2 interventi	35.831	104.013	139.844	66,7	0,7	104.011	139.844	121.633	18.209	87,0	100,0
	3 investimenti	20.239	37.507	57.747	24,1	0,3	32.500	37.507	32.500	25.246	86,6	65,0
	totale	**56.131**	**155.870**	**212.059**	**100,0**	**1,1**	**150.865**	**191.757**	**157.075**	**55.496**	**81,9**	**90,4**
6 - Sviluppo della mobilità locale	1 funzionam.	137	4.883	5.140	0,3	0,0	4.919	5.003	5.057	594	101,1	97,3
	2 interventi	826.023	427.963	1.253.987	23,3	6,6	403.874	710.571	686.796	501.055	96,7	56,7
	3 investimenti	1.140.594	1.406.113	2.546.707	76,5	13,3	1.366.871	1.436.474	1.262.359	1.231.269	87,9	56,4
	totale	**1.966.754**	**1.838.960**	**3.805.834**	**100,0**	**19,9**	**1.775.665**	**2.152.048**	**1.954.212**	**1.732.917**	**90,8**	**56,5**
7 - Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo	1 funzionam.	4.760	10.671	15.897	1,7	0,1	8.270	11.074	8.405	4.120	75,9	69,7
	2 interventi	252.527	397.609	650.137	61,6	3,4	379.144	436.290	415.918	215.457	95,3	67,1
	3 investimenti	69.180	237.025	306.204	36,7	1,6	201.713	259.203	197.225	66.519	76,1	84,7
	totale	**326.467**	**645.305**	**972.238**	**100,0**	**5,1**	**589.127**	**706.567**	**621.549**	**286.096**	**88,0**	**72,7**
8 - Sostegno allo sviluppo del trasporto MEF	2 interventi	564.931	2.389.190	3.027.686	26,9	15,8	2.222.813	2.503.110	1.952.902	757.358	78,0	82,7
	3 investimenti	2.292.282	6.507.754	8.811.345	73,1	46,1	5.971.382	7.053.560	5.237.880	3.466.185	74,3	80,1
	totale	**2.857.213**	**8.896.945**	**11.839.031**	**100,0**	**61,9**	**8.194.195**	**9.556.670**	**7.190.782**	**4.223.544**	**75,2**	**80,7**
	Totale missione	**6.471.042**	**12.576.683**	**19.122.377**		**100,0**	**11.787.828**	**14.339.913**	**10.684.333**	**7.735.497**	**74,5**	**75,0**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

(**) Impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Ad avviso dell'Amministrazione, le riduzioni[38] non hanno consentito il pieno perseguimento degli obiettivi legati alla sicurezza[39].

Il programma 3 "Sistemi portuali" attiene agli interventi per gli *hub* portuali di interesse nazionale e lo sviluppo degli scambi marittimi e delle attività dei porti, nonché alla gestione del fondo perequativo delle Autorità portuali.

In merito al settore portuale va richiamata la legge finanziaria 2007, che ha disposto l'autonomia finanziaria delle Autorità portuali, individuando per esse ulteriori entrate ed assegnando al MIT (all'epoca MT) nuovi compiti in materia.

Essa ha previsto al comma 983, l'istituzione, presso il Ministero dei trasporti, a decorrere dal 2007, di un fondo perequativo di 50 milioni, la cui dotazione è ripartita annualmente tra le Autorità portuali.

In proposito va rilevato che l'ammontare di detto fondo è stato ridotto a 10 milioni per gli anni 2008-2009 e a 23 milioni per l'anno 2010.

Per questo programma si rileva che la quasi totalità degli stanziamenti (113,3 milioni) sono destinati agli investimenti (110 milioni) con pagamenti per 67,2 milioni che costituiscono il 57,2 per cento delle autorizzazioni di cassa, che sono pari al 57 per cento della massa spendibile.

Il programma 4 "Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo" prevede la regolamentazione, vigilanza e sviluppo della navigazione aerea e del sistema aeroportuale, nonché la partecipazione ad organismi internazionali. Tra i compiti da svolgere in attuazione di questo programma vi sono il coordinamento e la supervisione delle attività internazionali volte a stabilire nuove normative ed accordi, nella fase ascendente, nonché, in quella discendente, le iniziative per l'applicazione delle norme e le necessarie verifiche della sicurezza del trasporto aereo. Centrali restano anche gli interventi per lo sviluppo dell'intero sistema aeroportuale.

Nel programma prevalgono gli stanziamenti per gli interventi pari al 73,6 per cento del totale del programma, rispetto agli investimenti pari al 24,9 per cento. Complessivamente nel programma i pagamenti sono pari al 66,4 per cento delle autorizzazioni di cassa e queste ultime al 60,6 per cento della massa spendibile.

Il programma 7 "Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo" ha riguardo a tutto quanto attiene alla navigazione marittima, ivi compresa la materia della sicurezza, ed alla promozione delle attività internazionali. Esso va visto in connessione con il citato programma 7 della missione 7 che è esaminata in altra parte della relazione, dedicata alle politiche della sicurezza.

Nel corso del 2008 sono stati adottati alcuni provvedimenti in materia di navigazione marittima con particolare riguardo alla navigazione dello Stretto di Messina e alla nautica da diporto[40].

---

[38] Non sono stati inseriti gli stanziamenti previsti sul capitolo 7180 (Spese per l'adeguamento degli attraversamenti pedonali semaforizzati alle norme del nuovo codice della strada), capitolo 7334 (Spese per il finanziamento delle attività connesse all'attuazione, alla valutazione di efficacia ed all'aggiornamento del piano nazionale della sicurezza stradale) e capitolo 7335 (Spese per la realizzazione di una campagna di comunicazione volta a diffondere i valori della sicurezza stradale e ad assicurare una adeguata informazione agli utenti), tutti rimodulabili.

[39] Sono stati anche tagliati i 10 milioni previsti dall'art. 2, comma 234, della legge finanziaria 2008 destinati alle "Spese per interventi necessari a fronteggiare i problemi di mobilità e sicurezza derivanti dai programmati lavori di ammodernamento dell'autostrada A3 nel tratto Gioia Tauro-Reggio Calabria e per migliorare la qualità del servizio di trasporto e di sicurezza nello Stretto di Messina" (capitolo 7395).

[40] Tra questi provvedimenti vanno richiamati il d.m. del 23 giugno 2008, n. 128 con il quale è stato emanato il regolamento concernente l'organizzazione e le funzioni dell'Autorità marittima della navigazione nello Stretto; il d.m. del 29 luglio 2008 con

In merito a questo programma, si registra per il macroaggregato interventi il 95,3 per cento dei pagamenti sulle autorizzazioni e il 67,1 per cento di autorizzazioni sulla massa spendibile, mentre per gli investimenti si evidenzia una discreta capacità di spesa con un tasso di pagamenti sulle autorizzazioni del 76,1 per cento cui corrisponde l'84,7 per cento delle autorizzazioni rispetto alla massa spendibile.

Esaminando più da vicino i capitoli, nel macroaggregato interventi se ne evidenziano essenzialmente tre: il 1880 (Sgravi contributivi e fiscali a favore delle imprese armatoriali) con circa il 100 per cento di pagamenti rispetto alle autorizzazioni di cassa (193 milioni circa), il cap. 1800 (Contributi alle imprese armatoriali per la riduzione degli oneri finanziari) con il 95 per cento di pagamenti (63,7 milioni) sulle autorizzazioni di cassa (67,3 milioni) che costituiscono il 100 per cento della massa spendibile, ed infine il capitolo 1960 (Sovvenzioni, contributi di avviamento ed erogazioni per ripianamento degli oneri derivanti dalla ristrutturazione dei servizi alle società assuntrici di servizi marittimi e compensi per trasporti speciali) con un tasso del 90 per cento di pagamenti (circa 157 milioni) sulle autorizzazioni di cassa (173,5 milioni). In questo caso si evidenzia un'alta capacità di spesa.

Il programma n. 8 "Sostegno allo sviluppo del trasporto" prevede contratti di servizio per trasferimenti correnti a FS S.p.A., ANAS S.p.A. ed ENAV S.p.A. nonché mutui per sistemi ferroviari, metropolitane, parcheggi e trasferimenti a Fincantieri e Credito navale. Nel suo ambito si inseriscono il Progetto Malpensa 2000 e l'Agenzia per la sicurezza del volo.

Con riferimento a questo programma, che assorbe il 61,9 per cento degli stanziamenti dell'intera missione, si può rilevare l'assenza del macroaggregato funzionamento, in quanto finanziato integralmente con capitoli del MEF. Si registrano pagamenti sulle autorizzazioni per il 75,2 per cento e autorizzazioni sulla massa spendibile pari all'80,7 per cento.

Guardando più da vicino i capitoli del macroaggregato investimenti, si rileva, in particolare che quattro capitoli, tutti destinati a contributi agli investimenti, costituiscono, con uno stanziamento complessivo di 6.365,1 milioni, il 97,8 per cento dell'aggregato: 7372 relativo a contributi all'ANAS S.p.A. per la realizzazione e l'ammodernamento di infrastrutture; 7122 relativo a contributi alle Ferrovie dello Stato S.p.A. per la realizzazione e l'ammodernamento di infrastrutture ferroviarie; 7123 relativo a contributi alle Ferrovie dello Stato S.p.A per la realizzazione di opere specifiche; 7124 relativo a contributi quindicennali alle Ferrovie dello Stato S.p.A per il sistema di AV/AC (Alta velocità/Alta capacità) in particolare per le linee Milano-Genova e Milano-Verona, incluso il nodo di Verona.

3.1.1. Programma 2 "Logistica ed intermodalità nel trasporto"

Dai dati forniti dall'Amministrazione emerge che, nell'attuazione di questo programma affidata al Dipartimento per i trasporti, si seguono due direttrici principali: incentivare gli interventi delle imprese di trasporto verso l'ottimizzazione della catena logistica (anche con l'uso di veicoli ecologicamente compatibili) e favorire l'impiego di modalità alternative a quella stradale, anche attraverso riduzioni tariffarie mirate.

A questi obiettivi rispondeva, del resto, il Fondo per il proseguimento degli interventi a favore dell'autotrasporto, istituito dal comma 918 della legge finanziaria 2007 che era stato

---

il quale è stato emanato il regolamento di attuazione dell'art. 65 del d.lgs. n. 171/2005, contenente il codice della nautica da diporto; il d.m. n. 244/2208 con il quale è stato emanato il regolamento contenente i criteri per l'individuazione degli *hub* portuali di interesse nazionale; il d.m. del 15 gennaio 2008 con il quale è stata ripartita la somma di 40 milioni per l'anno 2007 per l'istituzione di un collegamento marittimo veloce tra le città di Messina, Reggio Calabria e Villa San Giovanni nonché di un collegamento marittimo rapido tra l'aeroporto di Reggio Calabria e l'aeroporto di Messina.

dotato di 186 milioni, dei quali 70 destinati ad incentivare l'acquisto di veicoli pesanti "Euro 5" nel biennio 2007-2008.

La quota restante del Fondo, pari a 116 milioni, che sarebbe dovuta essere destinata essenzialmente ad investimenti in logistica, è stata, invece, utilizzata, per 100 milioni, a favore delle imprese del settore, colpite dalla grave crisi petrolifera della prima metà del 2008, e per circa 12 milioni, a incentivi per le aggregazioni di imprese e la formazione professionale.

In attuazione del programma in esame, sono effettuate le erogazioni dei contributi alle imprese di autotrasporto che si sono servite delle "Autostrade del Mare" nel 2007, utilizzando gli stanziamenti della Finanziaria 2008, pari a 77 milioni per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010.

In merito a queste, con lo stanziamento di 10 milioni previsto dalla legge 30 dicembre 2004 n. 311 (Finanziaria 2005), sono corrisposti finanziamenti alla società RAM S.p.A., struttura operativa del MIT che si occupa della realizzazione del sistema integrato di servizi di trasporto denominato "Programma Autostrade del Mare", previsto dal Piano generale dei Trasporti del 2001.

In proposito la Corte, nelle precedenti relazioni, si è più volte pronunciata, ritenendo che le c.d. Autostrade del mare costituiscano un'importante soluzione alternativa alle altre modalità di trasporto con effetti positivi sia sul congestionamento di traffico, soprattutto su gomma, sia sulla tutela ambientale con la forte riduzione dell'inquinamento atmosferico. Si potrebbe solo osservare che i finanziamenti disposti dalle leggi n. 488/1999, n. 388/2000 e 166/2002 hanno avuto un'utilizzazione ancora troppo limitata, pur trattandosi di una misura così importante.

Tra le altre attività svolte nel corso dell'anno 2008 figurano le iniziative per l'applicazione della nuova normativa[41] di trasporto dei viaggiatori (riforma del trasporto di viaggiatori effettuato con autobus per i servizi di linea di competenza statale), rivolte in particolare alle associazioni di categoria e alle imprese del settore.

La struttura del MIT responsabile, ha predisposto anche l'attività di controllo relativa ai servizi di linea di competenza statale, ai sensi del d.lgs. n. 285/2005.

In merito all'autotrasporto di cose il MIT, anche in risposta ad alcuni elementi di giudizio formulati dalla Corte, ha rilevato che le nuove risorse destinate ad interventi di sostegno al credito ed agli investimenti, per un totale di 200 milioni, stanziate dal DL 23 ottobre 2008 n. 162, convertito dalla legge 22 dicembre 2008 n. 201, hanno consentito la prosecuzione della ristrutturazione del trasporto merci avviata dalla Finanziaria 2008.

Il MIT si è avvalso della possibilità offerta dal regolamento comunitario sugli aiuti di Stato d'importanza minore (*de minimis*) n. 1998/2006, che ha esteso il campo di applicazione anche al settore dei trasporti ed ha stabilito, per tale settore, in 100.000 euro per impresa nell'arco di un triennio, la soglia minima al di sotto della quale gli aiuti di Stato sono consentiti senza necessità di notifica alle autorità comunitarie. Pertanto, il Ministero ha adottato vari provvedimenti di agevolazioni fiscali e contributive per il lavoro straordinario, nel limite di 30 milioni e di sgravi sulla tassa di possesso dei veicoli pesanti, nel limite di 40 milioni, lasciando la possibilità di destinare 30 milioni ad altre misure sempre per il settore dell'autotrasporto, secondo quanto richiesto dalle associazioni rappresentanti le imprese interessate.

[41] V. d.lgs. 21 novembre 2005, n. 285, "Riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale" e d.m. 1/12/2006, n. 316 "Regolamento recante riordino dei servizi automobilistici di competenza statale".

In merito agli incentivi sono stati destinati, per aggregazioni imprenditoriali e formazione, 7,2 milioni ai quali si aggiungono 5 milioni per la formazione professionale degli operatori dell'autotrasporto.

Oltre all'attività di collaborazione a livello internazionale, sia bilaterale che multilaterale – in particolare nell'ambito dell'UE – l'Amministrazione ha rivolto la sua attenzione ai controlli sull'esercizio dell'attività di autotrasporto. Nell'opera di liberalizzazione dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore avviata dal 1° marzo 2006 a seguito dell'approvazione del d.lgs. n. 286/2005 sono emerse notevoli criticità, connesse soprattutto alla fragilità dell'offerta di trasporto, per la scarsa capacità dei trasportatori di operare su un mercato totalmente aperto e concorrenziale e, quindi, di farsi rispettare dai committenti delle operazioni di trasporto e dagli altri soggetti della "filiera" logistica. La liberalizzazione – come già rilevato nello scorso anno - rischia di tradursi in eccessiva deregolazione del mercato del settore, con effetti speculativi a vantaggio dei soggetti più forti del comparto.

In merito all'attuazione dell'obiettivo strategico "Riequilibrio modale nell'ambito della politica dei trasporti", l'Amministrazione ha provveduto alla concreta erogazione alle imprese di autotrasporto del c.d. "ecobonus"[42] utilizzando gli stanziamenti previsti nella manovra finanziaria 2008-2010, nonché le risorse aggiuntive previste dal DL n. 159/2007.

Sempre nell'ottica del potenziamento dell'intermodalità, tenendo conto dell'innovazione nel sistema dell'autotrasporto di merci, con particolare riferimento alle "autostrade del mare", sono stati previsti incentivi[43] rivolti alle imprese di autotrasporto che utilizzano le vie del mare in luogo della modalità stradale e la cui erogazione è subordinata alla dimostrazione di aver effettuato un numero minimo di viaggi su rotte italiane o comunitarie nell'anno precedente.

Il programma 2 presenta un anomalo tasso dei pagamenti rispetto alle autorizzazioni pari solo al 21,2 per cento a fronte del 98 per cento di autorizzazioni sulla massa spendibile. Questo programma rispetto al precedente registra una percentuale molto bassa di stanziamenti per il funzionamento (6 per cento) rispetto agli interventi (49 per cento) ed agli investimenti (45 per cento).

Esaminando più da vicino i singoli capitoli si rileva che il capitolo 1330 "Somme assegnate al Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori e alla Consulta generale per gli autotrasporti" ha assorbito pressoché tutti gli stanziamenti del macroaggregato "interventi", 112,3 milioni rispetto al totale del macroaggregato di 112,4..

Per quanto riguarda il macroaggregato "investimenti", gli stanziamenti sono pari a 103,2 milioni e interessano solo tre capitoli di cui solo per il 7300 "Fondo per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità e del trasporto combinato" sono stati effettuati pagamenti (21 milioni), peraltro irrisori rispetto alle autorizzazioni di cassa (473,4 milioni), che coincidono sostanzialmente con la massa spendibile.

---

[42] Tale incentivo è commisurato alla differenza dei costi esterni prodotti dal trasporto delle merci sul corrispondente itinerario stradale; l'individuazione delle rotte da incentivare si è basata sui seguenti criteri:

- idoneità a favorire il trasferimento di consistenti quote di traffico dalla modalità stradale a quella marittima;
- idoneità a ridurre la congestione sulla rete viaria nazionale;
- prevedibile miglioramento degli *standard* ambientali, ottenibile a seguito della percorrenza della tratta marittima, in luogo del corrispondente percorso stradale.

L'erogazione del contributo è subordinata alla stipula e all'attivazione delle convenzioni con i soggetti incaricati dell'istruttoria delle istanze e dell'erogazione di contributi alle imprese interessate, nonché all'attivazione del procedimento di ammissione ai contributi stessi, a conclusione della fase istruttoria.

[43] L'istruttoria delle richieste pervenute per i viaggi effettuati nell'anno 2007 è stata affidata alla R.A.M. (Rete Autostrade Mediterranee), in quanto società *in house* ed in base ad apposita convenzione.

3.1.2. Programma 5 "Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario"

Questo programma è connesso con tre obiettivi strategici "miglioramento dei livelli di sicurezza nelle modalità di trasporto ferroviario", "miglioramento dei servizi per la mobilità dei cittadini e dei pendolari" e "sostegno al trasporto combinato e al trasporto merci pericolose per ferrovia". Il primo in base alla direttiva doveva realizzarsi con l'obiettivo operativo "innalzare i livelli di sicurezza del trasporto ferroviario".

La struttura competente del MIT ha provveduto agli atti necessari per l'attuazione della direttiva comunitaria 2004/49/CE definendo in particolare l'assetto organizzativo dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria (ANSF), e dell'Organismo investigativo. Si tratta di un primo passo per allineare l'Italia ai principi imposti dalla Commissione Europea, che comportano, anche, una sostanziale modifica dell'attuale assetto organizzativo.

All'Agenzia, di cui si è detto nella relazione dello scorso anno, sono assegnati i compiti[44] di autorità preposta alla sicurezza per il sistema ferroviario italiano; su di essa il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha funzioni di indirizzo e vigilanza.

L'Atto di indirizzo del Ministro del 30 giugno 2008 ha indicato le attività essenziali dell'Agenzia nella fase di avvio: organizzare le strutture garantendo la necessaria terzietà; assicurare i rapporti con l'Agenzia ferroviaria europea in materia di sicurezza della circolazione dei treni e dell'esercizio ferroviario; monitorare le attività in corso favorendo l'impiego di nuove tecnologie per il controllo della marcia dei treni; riordinare il quadro normativo concernente la sicurezza ferroviaria.

L'Agenzia, quindi, ha svolto il compito di garantire la sicurezza del sistema ferroviario nazionale, esercitando i poteri di regolamentazione tecnica di settore, dettando i principi ed i criteri necessari per la sicurezza della circolazione ferroviaria, avviando la definizione del quadro normativo in materia di sicurezza, con l'emanazione delle norme tecniche e degli *standard* di sicurezza sulla cui applicazione essa deve vigilare (art. 6, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 162/2007).

E' entrato in funzione anche l'Organismo investigativo - istituito con il citato d.lgs. n. 162/2007 - che nel corso del 2008, oltre allo svolgimento della sua attività istituzionale ha preso una serie di iniziative nella materia in oggetto[45].

Con riferimento al secondo obiettivo strategico prima indicato, va detto che la sua attuazione avviene attraverso l'obiettivo operativo "sostegno e rilancio del trasporto ferroviario di passeggeri a media e lunga percorrenza"; nel periodo di riferimento è stato definito il nuovo assetto del "servizio universale", che consiste nell'insieme minimo dei servizi ferroviari passeggeri, di qualità predefinita e con prezzi controllati dall'autorità pubblica, che si ritiene debbano essere garantiti alla collettività, per consentire una maggiore effettività del diritto alla mobilità.

---

[44] Definizione dell'assetto organizzativo dell'Agenzia; adozione dello statuto e disciplina delle competenze degli organi di direzione dell'Agenzia; adozione del regolamento di amministrazione e contabilità ispirato ai principi della contabilità pubblica; ricognizione delle attribuzioni che restano nella competenza del Ministero dei trasporti e conseguente riassetto delle strutture del Ministero stesso; disciplina del reclutamento da parte dell'Agenzia delle risorse umane.

[45] Esso ha, in particolare, stabilito i criteri per l'avvio di un'indagine in caso di incidenti ed inconvenienti ferroviari; aperto appositi tavoli di confronto con gli operatori anche al fine di regolare i necessari flussi informativi; emanato una disposizione, diretta a RFI, a tutte le imprese ferroviarie ed all'ANSF, inerente alle tipologie di comunicazione relative agli incidenti/inconvenienti da trasmettere all'Organismo investigativo; attivato il collegamento alla banca dati sicurezza del Gestore dell'infrastruttura ferroviaria RFI, utilizzato in maniera continuativa per verificare le attività poste in essere in relazione a incidenti o inconvenienti ferroviari e per acquisire i dati e gli elementi necessari per le indagini e gli approfondimenti di competenza.

In attuazione del quadro normativo che disciplina questa materia il MIT ha presentato una proposta di regolazione al CIPE che ne ha preso atto con la sua delibera del 27 marzo 2008. Questo nuovo assetto prevede le modalità di organizzazione del sistema ferroviario[46].

In merito a tale settore, la legge n. 2/2009 all'articolo 25, comma 2, ha autorizzato, al fine della stipula dei nuovi contratti di servizio pubblico dello Stato e delle Regioni a statuto ordinario con Trenitalia S.p.A., la spesa di 480 milioni per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, disponendo che la relativa destinazione per i diversi contratti sia individuata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; d'altra parte, dalle risposte fornite dall'Amministrazione è emerso che malgrado ciò, il fabbisogno 2009 indicato dal Gruppo FS ha evidenziato l'insufficienza degli stanziamenti per coprirlo, con il rischio di non consentire la prestazione di tutti i servizi.

Quanto al terzo obiettivo strategico, la sua realizzazione si è concretata attraverso l'obiettivo operativo "attuazione dei sistemi di incentivazione al trasporto combinato e di merci pericolose per ferrovia previsti da norme di legge", che si è tradotto nell'istruttoria ed erogazione di incentivi alle imprese, che adempiono i loro obblighi, a certe condizioni.

L'Amministrazione ha istruito tutte le domande stipulando 150 atti. Altra attività svolta dal Dipartimento competente è quella di partecipazione alla formazione della decisione di norme comunitarie (direttive e regolamenti) con particolare riferimento al delicato settore del trasporto di merci pericolose per ferrovie, che ha portato all'emanazione della direttiva 2008/68/CE.

In merito al programma in esame va ricordato che la legge n. 126/2008, ha ridotto lo stanziamento sul capitolo 7140 destinato alla "realizzazione di interventi volti all'ammodernamento tecnologico dei sistemi di sicurezza, sia dell'infrastruttura ferroviaria che installati a bordo dei materiali rotabili, finalizzati al conseguimento di un maggior livello della sicurezza della circolazione".

Ad avviso dell'Amministrazione il taglio annuo di 56 milioni, pari allo stanziamento previsto, implicherà una rivisitazione dell'attività già svolta con un conseguente ridimensionamento degli interventi ipotizzati ed il raggiungimento di un obiettivo di minore efficacia ed efficienza delle comunicazioni rispetto a quelle inizialmente prospettate.

I capitoli dedicati all'attuazione delle politiche di sviluppo del trasporto ferroviario presentano cospicui tagli rispetto agli stanziamenti previsti dalle specifiche disposizioni di legge.

Infatti, per il 2009, gli stanziamenti di cui all'art. 2, comma 243, della legge finanziaria 2008 (pari a 15 milioni per il 2009) sul capitolo 7301/4 sono ridotti a 6,3 milioni. Gli importi originari, pur sottodimensionati, erano finalizzati alla prosecuzione delle misure di cui all'art. 38 comma 6 (contributi all'acquisizione di beni di investimento) e 7 (contributi per progetti di sviluppo del trasporto combinato) della legge n. 166/2002, nonché al finanziamento del progetto italo-francese "Autostrada Ferroviaria Alpina" (AFA) sulla direttrice Orbassano-Aiton.

---

[46] Il MIT ha indicato le seguenti modalità: a) articolazione del sistema ferroviario di media e lunga percorrenza, a regime, con concorrenza nel mercato con tariffe libere per i servizi remunerativi (principalmente ES e AV/AC) e con un contratto di servizio e tariffe regolate per gli altri servizi; b) perimetro del contratto di servizio riconducibile ai servizi IC e assimilabili, ICN e Espressi notte, con necessità di valutare - essenzialmente in funzione delle risorse disponibili - anche l'inclusione della "rete forte" (in particolare, Milano-Napoli, Bologna – Venezia e Torino-Venezia); c) co-finanziamento degli obblighi di servizio mediante il pagamento di un contributo (*royalty*) a carico dei soggetti presenti nel settore "in autonomia commerciale"; d) necessità di assumere una determinazione in ordine alla esclusività dei servizi contrattualizzati; e) istituzione di un regime di autorizzazione alle variazioni tariffarie, inclusivo di tutte le voci di ricavo complementari o accessorie ai servizi e correlato al conseguimento di obiettivi di qualità.

Ad avviso dell'Amministrazione l'importo attualmente previsto è appena sufficiente per quest'ultimo intervento e andrà a coprire anche gli oneri relativi alla prosecuzione del servizio per il 2008, in ragione dell'intercorso definanziamento dell'art. 2, comma 243, della legge finanziaria 2008. Non si potrà pertanto dare corso all'attuazione delle ulteriori misure originariamente previste.

Le risorse assegnate per il 2009 al capitolo 7310, pari a 7,7 milioni, sono state integralmente azzerate. Si trattava di finanziamenti destinati a Trenitalia S.p.A. per interventi di rimotorizzazione delle automotrici con motori *diesel* utilizzate per il trasporto regionale su linee non elettrificate, aventi l'obiettivo di ridurre le emissioni inquinanti e di conseguire un significativo risparmio energetico.

Il capitolo 7142, per il quale erano stati previsti 3 milioni per il 2009, risulta azzerato. Tali finanziamenti erano indirizzati alla realizzazione di un parco ferroviario per il trasporto di disabili assistiti dalle associazioni di volontariato, ovvero finalizzati in particolare alla realizzazione di interventi di attrezzaggio e/o ristrutturazione (c.d. *revamping*) di materiale rotabile.

Al riguardo, si evidenzia che l'Amministrazione ha già sostanzialmente completato l'istruttoria per l'assegnazione delle risorse, tenendo conto che i dati necessari per l'individuazione degli interventi da finanziare per l'ammodernamento tecnologico dei sistemi di sicurezza delle ferrovie assicurate da aziende in regime di gestione commissariale governativa, ovvero da società di proprietà del MIT, sono stati acquisiti per dare esecuzione al comma 1038, della legge finanziaria 2007.

E' già stato emanato e registrato dagli organi di controllo il piano di riparto delle risorse pari a 35 milioni. Pertanto, il taglio di 10 milioni per l'anno 2008 non ha fatto altro che accrescere le difficoltà derivanti dal rapporto esistente tra gli interventi da eseguire per il potenziamento della messa in sicurezza e le risorse finanziarie disponibili.

Anche le risorse finanziarie destinate al "Fondo per l'ammodernamento dei collegamenti ferroviari tra Pescara e Roma con vincolo di destinazione per la tratta Avezzano-Roma" (capitolo 7307) - che l'art. 2, comma 251, della legge finanziaria 2008 aveva previsto in 56 milioni per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010 - sono state completamente azzerate.

Nel programma 5, così come nel precedente programma 4, prevalgono gli interventi che assorbono il 66,7 per cento del totale degli stanziamenti del programma.

Per l'intero programma i pagamenti sono l'81,9 per cento delle autorizzazioni e queste ultime il 90,4 per cento della massa spendibile.

Esaminando più da vicino i capitoli del macroaggregato "interventi" si rileva che il capitolo 1351 "Fondo per il finanziamento dei servizi pubblici di viaggiatori e merci sulla media e lunga percorrenza" assorbe il totale degli stanziamenti definitivi di competenza con l'82,7 per cento dei pagamenti sulle autorizzazioni; queste ultime sono il 100 per cento della massa spendibile.

Con riferimento agli investimenti, si evidenzia che solo per due capitoli figurano stanziamenti: il capitolo 7142 "Fondo per la mobilità dei disabili" che presenta stanziamenti ed autorizzazioni di cassa per 5 milioni senza nessun pagamento; il capitolo 7301 relativo al Fondo per il trasporto merci per ferrovia, con particolare riferimento al trasporto combinato e di merci pericolose che presenta uno stanziamento dell'86,6 per cento rispetto al totale dell'aggregato e pagamenti pari al 100 per cento delle autorizzazioni di cassa (32,5 milioni).

3.1.3. Programma 6 "Sviluppo della mobilità locale"

L'attuazione del programma è affidata al raggiungimento di quattro obiettivi strategici[47] realizzati con sei obiettivi operativi.

Il programma in esame, ha assunto negli ultimi anni una posizione rilevante nella politica dei trasporti, come si evince dagli stanziamenti pari a 1,8 miliardi che costituiscono la percentuale più alta dei programmi della missione gestita dal MIT.

L'applicazione della normativa comunitaria e l'attuazione della riforma costituzionale del 2001 hanno determinato importanti mutamenti nell'assetto di questo settore, comportando anche alcune criticità che si erano già evidenziate con l'emanazione del d.lgs. n. 422/1997 (nell'ambito delle riforme Bassanini), il quale aveva introdotto una nuova regolazione ispirata alla liberalizzazione del settore con un decentramento delle competenze agli enti territoriali.

Va ricordato che la legge finanziaria 2008, tenendo conto delle criticità prima evocate, ha sostanzialmente modificato il d.lgs. n. 422/1997, sostituendo i trasferimenti finanziari dallo Stato alle Regioni con la compartecipazione fiscale delle stesse e prevedendo un adeguamento delle risorse così determinate mediante un'ulteriore compartecipazione fiscale delle Regioni a statuto ordinario all'accisa sul gasolio impiegato come carburante per autotrazione (art. 1, commi 295/298).

Va ancora rilevato che negli anni passati non è stata prestata particolare attenzione allo sviluppo di tale importante modalità di trasporto, fatta eccezione per la c.d. legge obiettivo e per il contratto di programma Stato-RFI.

L'attività del MIT ha ricevuto un nuovo impulso dall'istituzione dell'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale, incardinato presso il MIT, il quale consente di verificare l'andamento trasportistico e finanziario del settore.

Con riferimento al Trasporto Pubblico Locale (TPL), dai dati forniti dall'Amministrazione, è emersa una criticità riguardante il capitolo 7256 "Fondi per favorire i processi di mobilità alternativa nei centri storici di città di particolare rilievo urbanistico e culturale già riconosciuti dall'UNESCO come patrimonio dell'umanità", le cui risorse sono state completamente azzerate. Il taglio previsto di 4 milioni per il triennio 2008-2010 rischia di compromettere la realizzazione di tali processi di mobilità alternativa.

Il programma 6 presenta stanziamenti per circa 1.839 milioni e residui per 1.732,9 milioni. I pagamenti costituiscono il 90,8 per cento delle autorizzazioni e queste ultime il 56,5 per cento rispetto alla massa spendibile.

Esaminando più da vicino i capitoli, si rilevano stanziamenti, autorizzazioni di cassa e pagamenti per 30 milioni sul capitolo 7138 relativo all'aumento del capitale sociale delle Ferrovie della Calabria S.r.l., delle Ferrovie Appulo Lucane S.r.l., delle Ferrovie del sud-est S.r.l.

Nel capitolo 7250, contributi per l'acquisto e la sostituzione di autobus, nonché per l'acquisto di altri mezzi di trasporto pubblico di persone, si registrano pagamenti per 238,7 milioni (99,9 per cento delle autorizzazioni di cassa).

---

[47] "Miglioramento dei servizi per la mobilità dei cittadini e dei pendolari"; "miglioramento dei livelli di sicurezza nelle modalità di trasporto stradale"; "miglioramento dei livelli di sicurezza nelle modalità di trasporto ferroviario"; "riequilibrio modale nell'ambito della politica dei trasporti".

Nel capitolo 7254, fondo per la promozione e il sostegno allo sviluppo del trasporto pubblico locale, si evidenziano autorizzazioni di cassa per 113 milioni cui non corrisponde nessun pagamento.

Con riferimento al capitolo 7141, relativo a contributi per capitale e interessi derivanti dal'ammortamento dei mutui garantiti dallo Stato, che le Ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa possono contrarre per la realizzazione degli investimenti, i pagamenti (444,7 milioni) sono superiori alle autorizzazioni di cassa (372,2 milioni).

Analogo rilievo può essere fatto per il capitolo 7404 relativo a contributi per capitale ed interessi derivanti dall'ammortamento dei mutui; si evidenzia che a fronte di autorizzazioni di cassa pari a 169,5 milioni sono stati effettuati pagamenti per circa 217,1 milioni.

Il capitolo 7403, relativo al concorso dello Stato alla realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata nelle aree urbane, presenta pagamenti (169,1 milioni) che costituiscono il 77,4 per cento delle autorizzazioni di cassa (218,3 milioni).

3.2. Missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica"

La missione in oggetto trova riscontro in alcune priorità politiche ed obiettivi strategici riportati nella direttiva ministeriale, che possono a loro volta ricollegarsi ai nove programmi, nei quali la missione stessa si articola.

Pur fornendo qualche elemento su tutti i programmi[48], l'attenzione particolare sarà prestata a 4 di essi: 3, 4, 5 e 7. Rispetto alla relazione dello scorso anno è stato stralciato il programma 2 perché, come si vedrà nell'analisi finanziaria, ad esso non è stato riservato nessuno stanziamento. Inoltre, come già rilevato trattando dell'intermodalità nei trasporti, il programma 2 si può considerare riassorbito nel programma 2 della missione 13.

Ribadendo quanto già rilevato in precedenza, questo dell'intermodalità è un esempio della difficoltà indotta dalla separazione dei due Ministeri, perché l'intermodalità trova la sua naturale collocazione nei sistemi dei trasporti, anche se in essa confluisce l'esigenza di interventi infrastrutturali che, peraltro, non sono stati realizzati.

Si è ritenuto, invece, di evidenziare il programma 5 data la crescente rilevanza, sia a livello nazionale che internazionale, delle risorse idriche.

Complessivamente la scelta dei 4 programmi è stata determinata dal fatto che essi rientrano nelle priorità politiche stabilite dal Governo ed inoltre per la preponderanza degli stanziamenti previsti in alcuni di essi.

---

[48] I programmi riguardano: l'edilizia statale (programma 1); gli interventi infrastrutturali per il completamento della rete di collegamento tra reti viarie, città metropolitane e nodi di scambio portuali ed aeroportuali (2 Intermodalità infrastrutturale); opere strategiche (3); sistemi ferroviari locali (4); sistemi idrici, idraulici ed elettrici (5); sistemi portuali ed aeroportuali (6); sistemi stradali ed autostradali (7); opere pubbliche e infrastrutture (8); sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture (9).

INFRASTRUTTURE PUBBLICHE E LOGISTICA (missione 14)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2008

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziam.definitivi	Massa spendibile	% stanz./ tot. prog.	% stanz/ tot. Miss.	Impegni effettivi totali (**)	Autorizz. definitive di cassa	Pagato	Residui finali	pag/ autor	autor/mass
1 -Edilizia statale	1 funzionamento	3.156	73.371	78.701	18,6	2,2	73.367	75.759	91.021	1.732	120,1	96,3
	2 interventi	4.970	5.000	9.970	1,3	0,1	4.551	5.000	473	9.048	9,5	50,2
	3 investimenti	649.166	315.770	967.236	79,9	9,3	310.517	404.347	288.662	515.694	71,4	41,8
	5 oneri comuni di parte corrente	1.930	909	2.839	0,2	0,0	662	909	680	1.471	74,8	32,0
	10 oneri comuni di parte capitale	1.134	141	1.275	0,0	0,0	141	1.274	748	349	58,7	100,0
	totale	**660.355**	**395.191**	**1.060.020**	**100,0**	**11,6**	**389.238**	**487.289**	**381.584**	**528.294**	**78,3**	**46,0**
2 -Intermodalità infrastrutturale	3 investimenti	9.000	0	9.000				0		3.000		0,0
	totale	**9.000**	**0**	**9.000**						**3.000**		**0,0**
3 - Opere strategiche	1 funzionamento	2.010	8.318	10.328	0,7	0,2	5.817	8.318	5.231	2.596	62,9	80,5
	10 oneri comuni di parte capitale	1.070.641	1.195.008	2.255.235	99,3	35,1	1.217.378	1.184.800	691.027	1.499.967	58,3	52,5
	totale	**1.072.651**	**1.203.325**	**2.265.563**	**100,0**	**35,4**	**1.223.194**	**1.193.117**	**696.258**	**1.502.563**	**58,4**	**52,7**
4 - Sistemi ferroviari locali	3 investimenti	19.719	72.796	92.515	100,0	2,1	57.431	79.761	20.524	71.862	25,7	86,2
	totale	**19.719**	**72.796**	**92.515**	**100,0**	**2,1**	**57.431**	**79.761**	**20.524**	**71.862**	**25,7**	**86,2**
5- Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	1 funzionamento	3.663.951	12.931	16.621	1,1	0,4	10.201	13.506	9.252	1.950	68,5	81,3
	2 interventi	5.014	4.000	9.014	2,0	0,1	3.357	4.000	3.357	5.014	83,9	44,4
	3 investimenti	75.551	184.201	259.752	91,5	5,4	205.570	226.888	182.780	70.435	80,6	87,3
	10 oneri comuni di parte capitale	0	174	174	0,1	0,0	174	174	0	174	0,0	100,0
	totale	**3.744.516**	**201.306**	**285.562**	**100,0**	**5,9**	**219.300**	**244.568**	**195.389**	**77.573**	**79,9**	**85,6**
6 - Sistemi portuali ed aereoportuali	2 interventi	2.687	1.827	4.514	0,4	0,1	1.521	1.827	1.140	2.495	62,4	40,5
	3 investimenti	781.336	373.976	1.155.312	99,6	11,0	405.856	401.049	233.643	675.299	58,3	34,7
	totale	**784.023**	**375.803**	**1.159.826**	**100,0**	**11,0**	**407.377**	**402.876**	**234.782**	**677.794**	**58,3**	**34,7**
7 - Sistemi stradali e autostradali	1 funzionamento	52	3.302	3.405	1,0	0,1	2.122	3.353	2.023	101	60,3	98,5
	3 investimenti	876.605	338.382	1.304.987	98,6	9,9	417.984	406.530	268.599	853.852	66,1	31,2
	10 oneri comuni di parte capitale		1.551	1.551		0,0	1.551	1.551	1.498	52	96,6	100,0
	totale	**876.656**	**343.234**	**1.309.942**	**100,0**	**10,1**	**421.656**	**411.434**	**272.120**	**854.005**	**66,1**	**31,4**
8 - Opere pubbliche e infrastrutture MEF	3 investimenti	1.729.119	792.000	2.521.119	100,0	23,3	791.857	908.000	843.630	1.677.346	92,9	36,0
	totale	**1.729.119**	**792.000**	**2.521.119**	**100,0**	**23,3**	**791.857**	**908.000**	**843.630**	**1.677.346**	**92,9**	**36,0**
9 - Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	1 funzionamento	358	11.441	11.901	59,6	0,3	9.190	11.543	10.264	874	88,9	97,0
	3 investimenti	2.098	7.757	9.855	40,4	0,2	7.763	9.018	9.964	1.759	110,5	91,5
	totale	**2.456**	**19.197**	**21.756**	**100,0**	**0,6**	**16.953**	**20.562**	**20.228**	**2.633**	**98,4**	**94,5**
Spese missione		**8.898.495**	**3.402.853**	**8.725.303**		**100,0**	**2.742.912**	**3.747.608**	**2.664.516**	**5.395.070**	**71,1**	**43,0**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

(**) Impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dalla tabella emerge che gli stanziamenti definitivi riferiti all'intera missione sono pari a 3.402,8 milioni e la massa spendibile è pari a 8.725,3 milioni. Le autorizzazioni di cassa sono pari a 3.747,6 milioni, i pagamenti totali 2.664,5 milioni e i residui finali 5.395,1 milioni.

In termini percentuali risulta che i pagamenti rappresentano il 71,1 per cento delle autorizzazioni di cassa, che costituiscono il 43 per cento della massa spendibile.

Esaminando più da vicino i singoli programmi, in termini percentuali per il programma 1 "Edilizia statale" è stato pagato il 78,3 per cento delle autorizzazioni di cassa mentre il rapporto tra queste ultime e la massa spendibile ammonta al 46 per cento; per questo programma, peraltro, nel macroaggregato funzionamento si evidenzia un fenomeno di eccedenza dei pagamenti rispetto alle autorizzazioni (126,5 per cento), riguardante i capitoli: 1178 relativo a stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell'IRAP e degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione, 1186 relativo ad oneri sociali sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti compresi quelli degli organi decentrati, 1601 e 1187 per somme dovute a titolo di IRAP sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti compresi quelli degli organi decentrati.

In merito al programma 6 "Sistemi portuali ed aeroportuali", nel rapporto pagamenti/autorizzazioni si rileva il tasso del 58,3 per cento, circa, la stessa percentuale che si constata per il programma 3 "Opere strategiche". Si conferma anche che su un totale dei pagamenti pari a 234,7 milioni, circa 188 milioni riguardano contribuiti agli investimenti, ed in questo ambito l'85 per cento è stato destinato ad opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti.

Il programma 8 "Opere pubbliche e infrastrutture", che assorbe il 23,3 per cento degli stanziamenti dell'intera missione, è finanziato con due capitoli del MEF (7464 e 7528) destinati agli investimenti riguardanti interamente contribuiti agli investimenti, per l'edilizia sanitaria pubblica e l'ammortamento dei mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti agli enti locali per costruzione e manutenzione di edifici giudiziari.

Si registra un'alta percentuale di pagamenti sulle autorizzazioni (92,9 per cento) alla quale fa riscontro una bassa percentuale (36 per cento) di autorizzazioni rispetto alla massa spendibile.

Se si analizzano da vicino i due capitoli si rileva che il capitolo relativo all'edilizia sanitaria 7464 assorbe il 99,1 per cento dei pagamenti effettuati.

Il programma 9 "Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture", che assorbe solo lo 0,6 per cento degli stanziamenti dell'intera missione, evidenzia una percentuale elevata di pagamenti sulle autorizzazioni (98,4 per cento) e delle autorizzazioni sulla massa spendibile (94,5 per cento); prevalgono le spese di funzionamento (59,6 per cento) e gli investimenti sono costituiti prevalentemente (99,4 per cento) da contribuiti agli investimenti relativi al fondo per il finanziamento degli interventi a favore della mobilità ciclistica.

3.2.1. Programma 3 "Opere strategiche"[49]

Nella relazione dello scorso anno è stato già descritto il contenuto di questo programma che trae la sua "linfa" essenzialmente dalla c.d. legge obiettivo n. 443/2001 a seguito della quale è stato varato un programma di infrastrutture strategiche (PIS) approvato nella delibera CIPE del 21.12.2001.

Il programma nel corso degli anni ha subito modifiche ed integrazioni. Tra queste vanno ricordate le delibere CIPE n. 130 del 2006, che aveva rideterminato in aumento i finanziamenti da 125,9 miliardi del 2001 a 173,4 miliardi e n. 69 del 2008 che ha espresso parere positivo

[49] Su alcune opere la Corte è intervenuta con sue delibere. Tra queste si richiamano: la delibera n. 23/2008/G sulla "Realizzazione di grandi infrastrutture strategiche di livello transnazionale Corridoio V- Lione/Kiev"; la delibera n. 7/2009/G sullo "Stato di attuazione sull'Asse viario Marche - Umbria. Quadrilatero di penetrazione interna"

sull'Allegato Infrastrutture al Dpef 2009/2013 e ha chiesto un aggiornamento sui costi e le coperture delle opere inserite nel programma e sullo sviluppo delle iniziative comunitarie con particolare riferimento alle RTE (TEN-T) e ha invitato, inoltre, il MIT a trasmettere alla Presidenza del Consiglio (Dipartimento per la programmazione e la politica economica) e al MEF un prospetto con i dettagli sugli interventi da attivare il prossimo triennio e la quota da imputare alle risorse destinate all'attuazione del programma.

A seguito del nuovo quadro trasmesso dal MIT è stato ulteriormente aggiornato il programma in merito al quale nel marzo del 2009 il CIPE ha elaborato la "Relazione sullo stato di attuazione del programma di infrastrutture strategiche".

Prima di analizzare più in dettaglio il programma, vanno richiamati alcuni elementi interessanti contenuti nella suddetta relazione. Essa esamina anche le carenze e le criticità emerse nel corso della sua attuazione, rilevando, però, gli elementi positivi costituiti, tra gli altri, dalla possibilità di anticipare alla fase della progettazione preliminare sia la VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) sia la concessione di finanziamenti "nell'ottica di eliminare *ab initio* eventuali ostacoli alla realizzabilità dell'opera", nonché dalla capacità di attrazione di maggiori capitali privati e dallo snellimento procedurale rappresentato dall'inserimento degli interventi previsti dal programma in un'Intesa generale quadro, con validità pluriennale, tra Governo e singole Regioni.

Tra le criticità il documento evidenzia l'intervento tardivo dell'Unità tecnica finanza di progetto (UTFP) e l'esperienza dei Commissari straordinari che, nonostante l'importanza dell'introduzione di questa figura, non ha "prodotto risultati particolarmente significativi". In proposito, va ricordato che con DPCM del 21 maggio 2009 sono stati revocati gli incarichi di Commissari straordinari già assegnati ai Provveditori nel 2007.

Il programma viene visto nelle sue evoluzioni ed integrazioni passando dal costo iniziale di 125,9 miliardi (con la disponibilità iniziale di 11,9 miliardi) ai 173,4 miliardi attuali. Oltre all'elencazione delle nuove opere approvate dal CIPE nel periodo 2006-2008 è indicata sia la distribuzione settoriale delle stesse sia l'articolazione delle risorse per fonti di finanziamento e le assegnazioni del CIPE per macro area (Centro-Nord-Sud). Viene fatto riferimento alle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate, allo stato di attuazione e al "Crono Programma di Spesa".

Nel 2008 accanto ai tagli effettuati soprattutto con la legge n. 133/2008, va registrato, per il settore in esame, da un lato la riprogrammazione delle risorse per il settore FAS assegnate per il periodo 2000/2006 (non ancora impegnate dalle amministrazioni centrali entro il maggio 2008), dall'altro l'istituzione di un nuovo Fondo "per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, ivi comprese le reti di telecomunicazione e quelle energetiche".

Con il c.d. "pacchetto anticrisi" ad opera della legge n. 2/2009, in relazione al piano approvato nel novembre 2008 dalla Commissione europea di rilancio coordinato dell'economia europea, è stato attribuito al CIPE il compito di destinare la quota delle risorse nazionali disponibili del FAS anche a favore del Fondo infrastrutture istituito dalla citata legge n. 133/2008. Va ricordato in proposito che è stato richiesto nell'assegnazione delle risorse FAS, che sia rispettata la destinazione territoriale che prevede che l'85 per cento di esse sia assegnata al Mezzogiorno.

Il CIPE con la sua delibera n. 112/2008 ha allocato 7,3 miliardi al Fondo per le infrastrutture per il finanziamento di interventi rientranti nella competenza del MIT[50].

---

[50] Va, peraltro, precisato che la delibera n.1/2009 del CIPE ha incrementato il Fondo con 5 miliardi, portando la sua dotazione a 12,3 miliardi. Si rileva, d'altra parte, che, in attuazione di quanto disposto dall'art. 6-*quinquies* della legge n. 133/2008, a decorrere dall'esercizio 2009 è istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico il capitolo 8355 (Fondo

In merito alle opere strategiche, ed in particolare a quelle comprese nella legge obiettivo, di fronte alla persistente lentezza nel concreto avvio degli interventi infrastrutturali, è legittimo chiedersi, anche alla luce del giudizio espresso nella citata relazione del CIPE del marzo 2009, quali siano i motivi della deludente esperienza dei commissari straordinari, di cui all'art. 163 del codice degli appalti pubblici, e delle società pubbliche di progetto di cui all'art. 172 dello stesso codice, visto che queste figure giuridiche erano state previste proprio per rendere più celeri e snelle le procedure. In questo contesto del resto si pone l'obiettivo strategico contenuto nella direttiva del Ministro per il 2008 "Impulso nella realizzazione delle opere strategiche di interesse nazionale di cui alla legge n. 443/2001", per la cui realizzazione si faceva riferimento all'attività commissariale "per dare impulso e supporto all'esecuzione delle opere strategiche al fine di individuare situazioni di criticità".

Questo interrogativo trova conferma nell'opinione espressa dall'Istituto di studi e analisi economica (ISAE) nel suo Rapporto sulle infrastrutture del giugno 2008, che ha rilevato che la "concreta operatività della legge obiettivo ha prodotto risultati inferiori a quelli attesi" sottolineando anche lo scostamento tra disciplina formale e attuazione. Lo stesso Istituto parla di un avvio dell'iter procedurale per la gran parte delle opere, ma definisce lo svolgimento delle stesse "lento e tortuoso" evidenziando che la gran parte dei progetti si colloca "in fase di progettazione". In proposito lo stesso CIPE nella più volte citata relazione del marzo 2009, con riferimento al "programma di accelerazione" per velocizzare la spesa e dare impulso "all'andamento del ciclo economico del Mezzogiorno" ha evidenziato il "sostanziale disallineamento tra le previsioni procedurali fornite all'epoca dai soggetti attuatori e le effettive tempistiche di realizzazione degli interventi finanziati".

Sempre a parere del Comitato questa circostanza "è ascrivibile principalmente a problematiche intrinseche alla natura e alla qualità dei progetti valutati che hanno smentito nella maggior parte dei casi il giudizio iniziale sul grado di maturazione progettuale risultante dalle informazioni ufficiali fornite dagli stessi soggetti attuatori" posto alla base della valutazione di eleggibilità degli interventi.

E' per tale motivo che le risorse assegnate dal CIPE con due precedenti delibere sono state riprogrammate dal Comitato a favore del 4° Megalotto dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria "in un quadro di flessibilità e di più efficiente gestione delle risorse stesse".

Va certamente tenuto conto del fatto che le opere contenute nel programma prevedono una realizzazione pluriennale e che in alcuni casi esse hanno incontrato difficoltà di vario genere non imputabili all'Amministrazione (si pensi agli ostacoli frapposti ad alcuni interventi ed in particolare ai lavori nella tratta Torino-Lione).

Resta però ancora valida la valutazione già espressa nella relazione dello scorso anno sull'esiguità delle opere ultimate a tutto il 2008: 8 su 164, pari al 4,8 per cento che, in valore, risulta inferiore, pari a solo l'1,6 per cento.

Come risulta dalla Tavola 1 in allegato, il costo aggiornato delle opere del PIS ammonta a 116,8 miliardi[51] con 66,9 miliardi di risorse disponibili che coprono solo il 57,28 per cento della spesa, restando un fabbisogno di 49,9 miliardi pari al 42,72 per cento.

Se si osserva la ripartizione delle opere per settore di intervento il 31,8 per cento delle risorse è assegnato ai corridoi ferroviari, il 12,3 per cento alle metropolitane, il 42,7 ai corridoi

---

per il finanziamento in via prioritaria di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale). In proposito, si rinvia al capitolo sullo sviluppo ed il riequilibrio delle aree sottoutilizzate. V. anche "Relazione sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate", doc. Camera dei deputati n. XIII, n. 1-*sexies*, maggio 2009.

[51] Questa cifra, come già rilevato, non include tutte le opere strategiche previste dalla delibera CIPE n. 121/2001, mentre nell'ultimo Dpef 2009-2013 sono indicate ulteriori opere che portano l'ammontare a 174,2 miliardi.

stradali, il 4 per cento al Ponte sullo Stretto e solo lo 0,2 per cento ai nodi intermodali - 0,69 per cento se si comprendono gli interporti - (che nella strategia dello stesso Governo dovrebbero rappresentare un elemento centrale), l'1,3 per cento agli interventi di edilizia (nei quali sono compresi quelli per la messa in sicurezza degli edifici scolastici[52], per le Stazioni ferroviarie e gli edifici istituzionali), e l'1,2 per cento per gli schemi idrici.

Se ci si sposta sulla ripartizione per aree geografiche (Tavola 2 in allegato) si rileva che al Sud è destinato il 28,24 per cento rispetto al 16,16 per cento del Centro e al 52,01 del Nord. Questa suddivisione suscita qualche perplessità se si considerano le indicazioni programmatiche sul superamento del divario territoriale esistente. Se poi si scende nel dettaglio dell'articolazione per settore di intervento emerge che nel Sud, il 56,42 per cento va a vantaggio del traffico su gomma, mentre a quello su ferro è destinato solo l'8,48 per cento, anche questo in controtendenza rispetto alle indicazioni programmatiche, senza considerare che per il settore idrico, così deficitario nel Mezzogiorno, è previsto il 4,24 per cento rispetto al 14,20 per cento del Ponte sullo Stretto (che costituisce una delle priorità del programma di Governo, come attestato nel Dpef 2009-2013).

Quanto allo stato di avanzamento dei lavori oltre al dato prima citato, dei lavori ultimati, emerge dalla Tavola 3 in allegato che lo stato di avanzamento complessivo al 2008 è pari al 9,27 per cento, che, proiettato nel 2013, raggiunge il 100 per cento con un fabbisogno nel 2008 di circa 50 miliardi.

I lavori cantierati sono 49 per un valore di 35,47 miliardi e uno stato avanzamento lavori di 7,3 miliardi (20,68 per cento). La ripartizione territoriale (Tavola 4 in allegato) mostra che alle 26 opere del Sud sono destinati 13,9 miliardi, mentre alle 10 opere del Nord sono assegnati 13,1 miliardi.

Quanto alle fonti di finanziamento (Tavola 5 in allegato) oltre alla previsione del 38,57 per cento dei privati, il 21,07 per cento è assicurato dalla legge obiettivo e il 20,30 per cento dallo Stato, di cui 5,4 per cento fondi FAS.

In merito ai mutui attivabili su finanziamenti da legge obiettivo (Tavola 6 in allegato) si registra l'ammontare di 14,1 miliardi, che costituisce il 28,36 per cento delle opere finanziate.

In merito al programma 3 si evidenzia un rapporto pagamenti/autorizzazioni di cassa del 58,4 per cento e autorizzazioni/massa spendibile del 52,7 per cento; si verifica quindi una ridotta capacità di spesa. Va, peraltro, precisato che i pagamenti riguardano interamente trasferimenti in conto capitale. Si evidenzia la scomparsa nel 2008 del capitolo 7380 riguardante gli investimenti per la realizzazione dei sistemi metropolitani di Roma, Napoli e Milano. In proposito, peraltro, va rilevato che questo programma è finanziato con solo due capitoli: il 1080 per le spese di funzionamento e il 7060 per gli oneri comuni di parte capitale. Si tratta di un programma che ha una posizione centrale nella politica infrastrutturale con la più elevata percentuale di stanziamenti sull'intera missione (35,4 per cento).

[52] In merito alla messa in sicurezza degli edifici scolastici va rilevato che nonostante le risorse disponibili coprano interamente il costo dell'opera, nel 2008 non sono state sostenute spese.

3.2.2. Programma 4 "Sistemi ferroviari locali". Il contratto di programma

Il programma intitolato "Sistemi ferroviari locali", attiene al tema del "contratto di programma Rete ferroviaria italiana (RFI)"[53].

La Rete Ferroviaria Italiana (RFI) è la società del Gruppo Ferrovie dello Stato preposta alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale. Opera in regime di concessione, rilasciata per la durata di 60 anni dal Ministro dei trasporti e della navigazione con decreto n. 138T del 31 ottobre 2000 e successive modifiche e integrazioni[54] I rapporti tra le parti sono regolati, in attuazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 188 del 2003, da contratti di programma. Il contratto di programma è stipulato per un periodo minimo di tre anni, nei limiti delle risorse annualmente iscritte nel bilancio dello Stato. Il 31 dicembre 2005 è scaduto il contratto di programma 2001-2005; con deliberazione CIPE n. 159 del 2 dicembre 2005 lo stesso è stato prorogato per l'anno 2006.

Con contratto di programma 2007-2011, sottoscritto tra le parti in data 31 ottobre 2007, sono stati individuati gli investimenti necessari all'infrastruttura ferroviaria e le relative modalità di finanziamento. In particolare, il contratto individua in allegato le opere in corso (Tabella A); le opere prioritarie da avviare (Tabella B); le altre opere da realizzare (Tabella C); le opere previste a completamento del piano (Tabella D); i programmi di investimento già oggetto dei precedenti contratti di programma per i quali non occorre alcuna ulteriore risorsa finanziaria (Tabella E). Con separato contratto dovevano essere indicati i servizi e i corrispettivi economici che RFI S.p.A. deve rendere alla parte pubblica.

Con decreto ministeriale del 18 marzo 2008 è stato approvato l'aggiornamento 2008 del contratto di programma 2007-2011 sugli investimenti, sottoscritto tra il Ministero delle infrastrutture e la Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. previo parere favorevole del CIPE e delle competenti Commissione parlamentari.

Ad avviso della Corte, l'esigenza che si pone in primo piano e che ha formato oggetto di analoghe osservazioni in altri referti[55] è quella di una "razionalizzazione" dei rapporti tra RFI S.p.A. e Stato, tanto nella determinazione degli oneri e dei finanziamenti pubblici; quanto, nell'indicazione dei servizi e dei corrispettivi economici che RFI S.p.A. deve rendere alla parte pubblica.

Il principio di equità intergenerazionale, in base alla quale i soggetti che beneficiano dell'investimento dovrebbero essere anche quelli chiamati a ripagarne i correlati debiti[56], dovrebbe ispirare i rapporti tra RFI S.p.A e Stato, proprio al fine di evitare che l'accollo di

---

[53] Come risulta dal documento di riferimento elaborato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato "La nuova classificazione del bilancio dello Stato: missioni e programmi. 2008". Anche ai fini della programmazione annuale, sarebbe stato più logico accorpare questo Programma con il Programma 6 "Sviluppo della mobilità locale" della missione 13.

[54] Con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 60T del 28 novembre 2002 e n. 3T del 19 gennaio 2006 sono state apportate integrazioni al citato decreto n. 138T del 31 ottobre 2000.

[55] Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli esercizi 2005-2006, approvata con Determinazione della Sezione Enti n. 40 del 14 maggio 2008, pag. 9 e segg..

[56] Ben evidenziato nella Relazione della Corte dei conti sulle "Risultanze del controllo sulla gestione dei debiti accollati al bilancio dello Stato contratti da FF.SS., RFI, TAV e ISPA per infrastrutture ferroviarie e per la realizzazione del sistema Alta velocità", approvata con delibera n. 25/2008/G. Su alcuni fenomeni particolari quale l'esternalizzazione dell'impiego di risorse pubbliche sotto il profilo della "contribuzione in conto impianti" riguardante società pubbliche e/o partecipate quali FF.SS. e ANAS S.p.A., si è espressa di recente la Corte con la delibera n. 11/209/G (depositata il 19 giugno 2009) contenente la "Relazione sulla gestione delle risorse allocate in partite di spesa del bilancio dello Stato che presentano elementi di criticità". Di questa si tratterà più ampiamente nella Relazione del prossimo anno.

situazioni debitorie a carico del bilancio statale o l'istituzione di patrimoni separati[57] possano tradursi in operazioni prive di qualsiasi convenienza economica per il soggetto pubblico.

3.2.2.1. Aggiornamento del contesto normativo

Tra gli elementi più significativi intervenuti nel corso del 2008 e nei primi mesi del 2009 meritano di essere segnalati:

- l'art. 12 della legge n. 133/2008, intitolato "Abrogazione della revoca delle concessioni TAV", in base al quale "i rapporti convenzionali stipulati da TAV S.p.A. con i contraenti generali in data 15 ottobre 1991 ed in data 16 marzo 1992 continuano senza soluzione di continuità, con RFI S.p.A.". Le concessioni, affidate a suo tempo senza alcuna procedura competitiva, già revocate, per effetto delle disposizioni ora abrogate, continuano, pertanto, ad essere operative. Dette disposizioni riguardano, in particolare, le concessioni ai *general contractors* per alcune tratte non ancora avviate dell'alta velocità ferroviaria (Milano-Genova, Milano-Verona e Verona-Padova)[58];
- l'art 63 della già richiamata legge n. 133/2008, secondo cui "Per far fronte alle esigenze del Gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A. è autorizzata la spesa di 300 milioni per l'anno 2008";
- l'art. 25 della legge n. 2/2009, nella parte in cui ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze apposito Fondo per investimenti per le Ferrovie dello Stato, pari a 960 milioni. Le nuove disposizioni prevedono, inoltre, per la stipula dei nuovi contratti di servizio tra lo Stato, le Regioni a statuto ordinario e Trenitalia S.p.A. una spesa di 480 milioni per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011. I predetti fondi stanziati a favore del gruppo Ferrovie dello Stato sono stati coperti mediante utilizzo dei fondi FAS; tale fondo ha un vincolo di destinazione: l'85 per cento al Sud e il 15 per cento al Centro-Nord;
- l'art. 7, comma 3-*ter*, del DL 10 febbraio 2009 n. 5, convertito dalla legge 9 aprile 2009, n. 33 che nel modificare il d.lgs. n. 422/1997, stabilisce che i contratti di servizio relativi al trasporto ferroviario hanno durata minima non inferiore a sei anni, rinnovabili per altri sei;
- il d.P.R. 25 febbraio 2009, n. 34 di approvazione dello Statuto, il d.P.R. 25 febbraio 2009, n. 35 di adozione del regolamento di organizzazione e il d.P.R. 3 marzo 2009, n. 36 di adozione del regolamento concernente la gestione amministrativa e contabile dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, istituita con decreto legislativo del 10 agosto 2007, n. 162[59]; la convenzione del 21 maggio 2008 tra il Ministero dei trasporti, l'Agenzia e il gruppo FS per assicurare in via di prima applicazione il funzionamento dell'Agenzia; la direttiva del Ministro sulla sicurezza ferroviaria.[60]

E' in corso di elaborazione il recepimento delle direttive comunitarie nn. 58 e 59 del 23/10/2007 in materia di trasporto ferroviario, facenti parte del cosiddetto *"Terzo pacchetto*

---

[57] In proposito, si segnala che con l'articolo 8, comma 1, del DL n. 63 del 2002 convertito dalla legge n. 112 del 2002, è stata istituita la società Infrastrutture S.p.A. (ISPA) per il finanziamento delle infrastrutture dell'Alta Velocità, alla quale l'art. 75 della legge n. 289/2002 (Finanziaria 2003) ha affidato il compito di reperire le risorse necessarie mediante ricorso al mercato bancario e dei capitali. Tale meccanismo è ora cessato per effetto dell'art. 1, comma 966, della Finanziaria 2007, che ha disposto l'assunzione degli oneri direttamente a carico dello Stato.

[58] Vedi delibera n. 23/2008/G prima citata.

[59] In attuazione delle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE relative alla sicurezza e allo sviluppo delle ferrovie comunitarie.

[60] D.m. 81/T del 19/03/2008.

ferroviario",[61] nella parte in cui alle imprese ferroviarie è accordato, entro il 1° gennaio 2010, il diritto di accesso all'infrastruttura di tutti gli Stati membri per l'esercizio di servizi di trasporto internazionale di passeggeri.

Nella delibera CIPE del 6 marzo 2009 n. 10[62] sono previsti 2.750 milioni di contributi pubblici per interventi ferroviari (tra cui gli assi AV/AC Milano-Verona; Milano-Genova prima fase; oneri ambientali per la Firenze-Bologna; il primo stralcio dell'asse pontremolese)[63].

Per quanto riguarda le Delibere CIPE di approvazione dei progetti preliminari, come già rilevato in sede di controllo preventivo[64], manca in alcuni casi una congrua indicazione dei mezzi e delle modalità di copertura finanziaria delle opere da realizzare per cui la programmazione della spesa si presenta indefinita.

Quanto all'analisi finanziaria, come già indicato nel paragrafo n. 3.2 e nella relativa Tabella, va rilevato che, mentre vi è un tasso elevato di autorizzazioni di cassa rispetto alla massa spendibile (pari all'86,2 per cento), è molto bassa la percentuale di pagamenti sulle autorizzazioni (25,7 per cento).

3.2.3. Programma 5 "Sistemi idrici, idraulici ed elettrici"[65]

Il programma ha come compito essenziale l'approvazione dei progetti delle grandi dighe e la vigilanza sulla costruzione delle nuove dighe soprattutto in relazione agli aspetti di sicurezza sismica ed idraulica. Nel suo ambito rientra anche l'approvazione dei progetti di opere di derivazione dei serbatoi e di adduzione all'utilizzazione, comprese le condotte forzate.

Un compito particolare si riferisce ai finanziamenti e alla realizzazione delle opere per la salvaguardia di Venezia e il riequilibrio della laguna di Venezia[66].

L'attuazione di questo programma è affidato, nell'ambito del Dipartimento per le infrastrutture, alla DG per le dighe e le infrastrutture idriche ed elettriche, che ha assorbito le competenze già demandate al Registro Italiano Dighe (RID), soppresso dall'art. 2, comma 170, del DL 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

La DG ha, infatti, iniziato la sua attività nel gennaio 2008 scontando, quindi, un periodo di transizione al fine di consentire un'amalgama delle sue competenze con quelle appartenenti alla struttura riassorbita.

Nel 2008 le iniziative volte all'attuazione del programma in esame, hanno seguito essenzialmente due linee di indirizzo: 1. perseguire la "sicurezza" degli sbarramenti e dei territori a valle degli stessi; 2. la programmazione, il monitoraggio ed il finanziamento di infrastrutture idriche nell'ambito della competenza del Ministero.

---

[61] Il terzo pacchetto è composto dalle direttive 2007/58/CE e 2007/59/CE, nonché dai Regolamenti 1370/2007/CE, 1371/2007/CE e 1372/2007/CE.

[62] Di aggiornamento della dotazione del FAS 2007 – 2013 e della delibera n. 166/2007.

[63] Con riferimento in particolare alla tratta Brescia-Treviglio dell'Asse AV/AC Milano-Verona Asse AV/AC Milano-Genova I fase Oneri ambientali pregressi linea AV/AC Firenze-Bologna, Asse ferroviario pontremolese I stralcio.

[64] V. delibere n. 3/2008/P, n. 11/2008/P, n. 18/2008/P e n. 19/2008/P di ricusazione del visto e della conseguente registrazione dei provvedimenti soggetti a controllo preventivo di legittimità.

[65] In proposito la Corte ha approvato la delibera n. 19/2008/G contenente la Relazione sulla "Realizzazione di infrastrutture idriche nella aree depresse", nonché la delibera n. 5/2009/G sui "Programmi ed interventi per il riassetto idrogeologico e la difesa del suolo".

[66] In proposito la Corte ha approvato la delibera n. 2/2009/G contenente la Relazione sullo "Stato di avanzamento del progetto di salvaguardia della Laguna della città di Venezia".

Quanto alla "sicurezza", che è intesa come protezione delle popolazioni e dei territori a valle degli sbarramenti artificiali, essa era l'obiettivo principale del RID ed è stato fatto proprio dalla Direzione competente[67].

Come si desume dalle linee di azione, l'attuazione del programma è focalizzato soprattutto sulla vigilanza e l'istruttoria dei provvedimenti di approvazione ed autorizzazione. In questa ottica, poiché è stata conclusa l'istruttoria del 97 per cento dei provvedimenti esaminati, si può dire che sono stati raggiunti gli obiettivi strategici "Interventi per la sicurezza delle dighe" e "Piano ispettivo per la verifica della stabilità e curabilità delle dighe".

La vigilanza si esercita sulle 17 dighe in costruzione e su 94 dighe in invaso sperimentale; essa comporta, oltre ai sopralluoghi ispettivi, la verifica della idoneità dei materiali impiegati, della rispondenza delle opere al progetto approvato e del comportamento delle stesse alle ipotesi progettuali.

Al fine di garantire comunque una assidua presenza nei cantieri aperti le visite ispettive effettuate sono state 236, pari a circa il 106 per cento del totale previsto.

Nel 2008 sono stati esaminati 10 progetti, sono stati assegnati fondi per un importo complessivo di 5,1 milioni e sono state validate 10 rivalutazioni.

Per i profili riguardanti la programmazione la DG competente ha avviato l'attuazione dell'obiettivo strategico "Programmazione, finanziamento e realizzazione delle reti idrauliche, acquedottistiche ed elettriche", oltre all'attività relativa all'emissione dei decreti di finanziamento. Il C.d.R. è titolare del Progetto Operativo (PO) risorse idriche, II stralcio del PON (Programma Operativo Nazionale) ATAS del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006, che aveva come finalità quella di fornire assistenza tecnica alle Regioni dell'Obiettivo 1 per una migliore utilizzazione dei cofinanziamenti comunitari.

Il PO si può dire ormai completato perché sono stati effettuati pagamenti per il 96 per cento sulla dotazione finanziaria complessiva[68].

Il settore idrico si interseca con le opere della legge obiettivo perché il CIPE ha deliberato numerosi interventi in attuazione di questa legge a favore delle Regioni meridionali. Tra queste le maggiori beneficiarie sono state la Basilicata e la Sardegna.

Il programma 5 vede, oltre ad un rilevante tasso di autorizzazioni rispetto alla massa spendibile (85,6 per cento), anche una percentuale elevata (79,9 per cento) di pagamenti rispetto alle autorizzazioni, che dimostra una buona capacità di spesa. Significativo il dato riguardante gli investimenti che assorbono il 91,5 per cento degli stanziamenti dell'intero programma ed il 5,4 per cento del totale della missione.

---

[67] In proposito, le linee di azione fondamentali sono:
- approvazione tecnica dei progetti di costruzione e manutenzione delle dighe;
- vigilanza sui lavori;
- vigilanza sull'esercizio degli sbarramenti;
- attività connesse alla messa in sicurezza delle dighe prive di concessionario;
- esame delle rivalutazioni idrogeologiche e idrauliche richieste ai concessionari;
- supporto alla Protezione civile in occasione di sismi o eventi idrologici idraulici intensi.

[68] Nel corso del 2008 sono state inoltrate complessivamente 104 richieste di pagamento all'IGRUE, a valere sia sulla quota nazionale che su quella comunitaria per un importo complessivo di 1,39 milioni così ripartiti:
I trimestre 229.317,82; II trimestre 55.721,94; III trimestre 151.122,38; IV trimestre 952.864,66.

3.2.4. Programma 7 "I sistemi stradali ed autostradali"

Il Programma 7 individua in capo al Ministero delle infrastrutture le seguenti attività:

"Interventi finanziari Convenzione ANAS S.p.A.; Vigilanza e controllo tecnico operativo sull'ANAS S.p.A. e sui gestori delle infrastrutture viarie della rete nazionale; Approvazione concessioni di costruzione e gestione di infrastrutture viarie"[69].

La direttiva del Ministro delle infrastrutture, contenente "Indirizzi generali sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2008"[70], individua tre Obiettivi strategici riferiti alla:

- "Vigilanza sull'attuazione del contratto di programma ANAS 2007 e sulla direttiva di cui al comma 1023 della legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007);
- Vigilanza sull'attività dell'ANAS S.p.A., quale soggetto concedente e gestore della rete autostradale;
- Aggiornamento contratto di programma 2007".

La finalità è quella di monitorare e controllare l'attività svolta da ANAS S.p.A.; di verificare gli andamenti degli interventi programmati; di monitorare il processo di trasformazione degli assetti organizzativi e funzionali dell'ANAS S.p.A..

È ancora in corso un significativo progetto di riforma sugli assetti organizzativi dell'ANAS S.p.A.[71].

Nelle previsioni del Piano economico–finanziario 2007-2052 e dell'Allegato Infrastrutture al Dpef 2009-2013[72] si intende assicurare all'ANAS S.p.A. una piena autonomia economica, finanziaria e patrimoniale "fuori dal perimetro delle Pubblica Amministrazione" secondo modelli imprenditoriali e di mercato in una prospettiva di efficienza e produttività.

Il collocamento di ANAS S.p.A. fuori dal conto consolidato delle pubbliche amministrazioni resta subordinato al raggiungimento di un pieno equilibrio economico-finanziario della società. Condizione necessaria è che l'ANAS S.p.A. riesca ad ottenere ricavi superiori al 50 per cento dei propri costi gestionali[73]. Il bilancio relativo all'esercizio 2008 - deliberato dal Consiglio di amministrazione nella seduta del 28 maggio 2009 ed approvato dall'Assemblea nella seduta del 15 giugno 2009 - si è chiuso per la prima volta con un avanzo di 3,5 milioni.

Il Piano economico finanziario 2007-2052, muovendo dall'analisi dell'evoluzione dei costi e dei ricavi nel settore delle infrastrutture stradali ed autostradali, indica tra le linee strategiche di sviluppo dell'ANAS S.p.A. la separazione delle attività di vigilanza e controllo da quelle di sviluppo e di gestione della rete stradale.

In attesa dell'approvazione del Piano, ancora in fase di valutazione da parte dell'azionista unico (Ministero dell'economia e delle finanze), sono stati approvati i contratti di programma annuali, disciplinanti i rapporti tra il Ministero vigilante (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) e la Società. I contratti di programma riportano in allegato l'elenco delle opere da

---

[69] Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Missioni e programmi delle amministrazioni centrali dello Stato 2008, già prima citato.

[70] Prot. n. UDCGAB0001461 del 07.02.2008.

[71] Iniziato con la trasformazione, ai sensi dell'art. 7 del DL 8 luglio 2002, n. 138, convertito dalla legge 8 agosto 2002, n. 178 e s.m. e i. (in attuazione della legge delega n. 448 del 2001), dell'Ente nazionale per le strade in ANAS S.p.A..

[72] V. Piano economico–finanziario 2007-2052 (sottoscritto il 26 giugno 2007) pag. 7 e segg. e l'Allegato Infrastrutture al Dpef 2009-2013 , doc. Camera LVII, n.1, pag. 146 e segg..

[73] Sulla base dei vincoli imposti da ESA95 (Eurostat).

realizzare e il Piano dei servizi che la società si impegna ad apprestare. Il sistema della convenzione unica va a sostituire, ad ogni effetto, la convenzione originaria nonché tutti i relativi atti aggiuntivi.

Le nuove forme di *federalismo infrastrutturale*[74], consistenti nella creazione di apposite società di diritto pubblico partecipate da ANAS S.p.A. e dalle Regioni[75], potrebbero consentire, sulla base delle indicazioni fornite dall'Allegato Infrastrutture al Dpef 2009-2013[76], l'ingresso di nuove forme di finanziamento degli investimenti stradali ed autostradali, alternative a quelle esistenti.

3.2.4.1. Vigilanza sull'attuazione del contratto di programma ANAS 2007 e sulla direttiva di cui al comma 1023 della Finanziaria 2007

La vigilanza sull'attuazione del contratto di programma ANAS 2007 ha come finalità operativa il monitoraggio dei programmi infrastrutturali dell'ANAS S.p.A. attraverso l'esame dell'attività da questa svolta e delle relazioni - periodicamente inviate dalla Società - contenenti dati sullo stato di attuazione degli interventi inseriti nei programmi. Si sostanzia nella predisposizione di direttive ed osservazioni con riguardo a situazioni di criticità emerse dall'esame di vari documenti (verbali delle riunioni del C.D.A., verbali delle sedute del Collegio Sindacale, relazioni e pronunce della Corte dei conti sull'attività dell'ANAS S.p.A.).

Il contratto di programma costituisce il principale atto regolatorio dei rapporti tra Ministero e ANAS S.p.A., previsto dall'art. 5 della convenzione sottoscritta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e ANAS S.p.A. in data 19 dicembre 2002[77].

Il contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed ANAS S.p.A. è stato sottoscritto in data 25 maggio 2005 per gli anni 2003-2005[78], in base all'art. 5 della Convenzione, allo scopo di individuare gli obiettivi perseguibili per la gestione, la manutenzione, il miglioramento e l'incremento della rete stradale e autostradale di interesse nazionale. Il 28 febbraio 2007 è stato sottoscritto l'accordo integrativo riferito all'anno 2006[79].

---

[74] Ovvero di "federalismo autostradale" su base regionale, come indicato nella relazione sulla gestione finanziaria dell'ANAS S.p.A. Es. 2007, pag. 9 e segg., approvata con determinazione della Sezione Enti n. 105/2008.

[75] Di cui all'art. 1, comma 979, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007) e all'art. 2, comma 289, della legge n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008).

[76] V. pag, 146 e segg.

[77] Approvata con decreto interministeriale 31 dicembre 2002, n. 1030/CD. In attuazione dell'art. 7, comma 2, della citata legge n. 178 del 2002, la convenzione ha attribuito, in concessione, all'ANAS S.p.A. i compiti indicati all'art. 2, comma 1, lettere da a) a g) nonché lettera l) del decreto legislativo n. 143 del 1994, recante "Istituzione dell'Ente nazionale per le strade". Essa provvede a: a) gestire le strade e le autostrade di proprietà dello Stato, nonché alla loro manutenzione ordinaria e straordinaria; b) realizzare il progressivo miglioramento ed adeguamento della rete delle strade e delle autostrade statali e della relativa segnaletica; c) costruire nuove strade statali e nuove autostrade, sia direttamente che in concessione; d) vigilare sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione e controllare la gestione delle autostrade il cui esercizio sia stato dato in concessione; e) curare l'acquisto, la costruzione, la conservazione, il miglioramento e l'incremento dei beni mobili ed immobili destinati al servizio delle strade e delle autostrade statali; f) attuare le leggi ed i regolamenti concernenti la tutela del patrimonio delle strade e delle autostrade statali, nonché la tutela del traffico e della segnaletica; adottare i provvedimenti ritenuti necessari ai fini della sicurezza del traffico sulle strade ed autostrade medesime; esercitare, per le strade ed autostrade ad esso affidate, i diritti ed i poteri attribuiti all'ente proprietario; g) effettuare e partecipare a studi, ricerche e sperimentazioni in materia di viabilità, traffico e circolazione; l) assicurare la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale e di tutela e controllo sull'uso delle strade (art. 12, comma 3 del DL 30 aprile 1992; art. 23 del d.P.R. n. 495 del 16 dicembre 1992.

[78] Approvato con decreto interministeriale (Infrastrutture e Trasporti-Economia e Finanze) 15 giugno 2005, n. 663.

[79] Approvato con decreto interministeriale del 2 agosto 2007 n. 10777.

Nelle more dell'approvazione del Piano economico finanziario 2007-2052, elaborato nella previsione di una durata cinquantennale della concessione, nonché della sottoscrizione della Convenzione unica di cui al comma 1018 della Finanziaria 2007 le parti hanno sottoscritto, in data 30 luglio 2007, il contratto di programma per l'anno 2007[80] con allegato il Piano degli investimenti 2007-2011 (Allegato A) e l'elenco delle prestazioni di servizi e corrispettivi che la concessionaria si impegna ad effettuare per il quinquennio 2007-2011 (Allegato B); poi rinnovato, in data 27 marzo 2008, per il 2008[81].

La vigilanza sulla direttiva, di cui al comma 1023 della legge finanziaria 2007, è diretta a verificare l'attuazione, da parte dell'ANAS S.p.A., della direttiva interministeriale (Infrastrutture-Economia e Finanze) del 30 luglio 2007, che, nelle more della costituzione di una nuova società deputata alla vigilanza e al controllo sui concessionari autostradali, l'ANAS S.p.A., continui a svolgere dette attività di vigilanza e a comunicare annualmente al Ministero delle infrastrutture e al Ministero dell'economia e delle finanze i canoni versati dalle concessionarie all'ANAS S.p.A..

Il comma 1023 della legge finanziaria per il 2007 ha stabilito che all'ANAS S.p.A. vengano impartite direttive per realizzare, anche attraverso la costituzione di apposita società, interamente possedute dal Ministero dell'economia e delle finanze, l'autonomia e la piena separazione organizzativa, amministrativo-finanziaria e contabile delle attività della stessa ANAS S.p.A. volte alla vigilanza ed al controllo sui concessionari autostradali.

3.2.4.2. Vigilanza sull'attività dell'ANAS S.p.A., quale soggetto concedente e gestore della rete autostradale

Detta forma di vigilanza è diretta al monitoraggio dei programmi infrastrutturali previsti nei piani finanziari delle concessionarie autostradali, tramite acquisizione di elementi informativi da parte di ANAS S.p.A.

È stata data una prima attuazione alla direttiva ministeriale attraverso la creazione di un nuovo modello organizzativo, l'Ispettorato Vigilanza Concessioni Autostradali, alle dirette dipendenze del Presidente della società, e che agisce in piena separazione organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile rispetto all'ANAS S.p.A.

La missione istituzionale dell'Ispettorato è "assicurare il rispetto formale e sostanziale degli obblighi contrattuali assunti dai concessionari autostradali, gestendo le attività di Alta Sorveglianza e di verifica ispettiva, fornendo un adeguato livello di informazione al Governo e al Parlamento sulle concessioni autostradali, nonché la verifica annuale delle tariffe e la definizione" degli *standard* "di progettazione, manutenzione e costruzione per il mantenimento di adeguati livelli di sicurezza del trasporto autostradale, nel rispetto delle condizioni contrattuali, della normativa vigente e secondo le linee di indirizzo stabilite dal Ministero delle infrastrutture"[82].

Tra i compiti dell'Ispettorato rientrano, quindi, la verifica sulla qualità del servizio erogato dalle concessionarie e in particolare sullo stato strutturale delle infrastrutture gestite; la verifica sulla tempestività e l'adeguatezza degli interventi di manutenzione; il controllo sui costi, sui tempi e sulle modalità di esecuzione dei programmi di investimenti nonché sulle procedure di aggiudicazione dei lavori; il rispetto degli impegni economici e finanziari assunti

[80] Approvato con decreto interministeriale del 2 agosto 2007 n. 10780.
[81] Approvato con decreto interministeriale (Ministro delle infrastrutture di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) del 2 aprile 2008, n. 3.406.
[82] Ordine di servizio del 25 febbraio 2008, avente decorrenza immediata.

in convenzione; la verifica del mantenimento di adeguati livelli di solidità patrimoniale delle concessionarie; la verifica dei livelli tariffari applicati.

La nuova regolamentazione introduce anche un sistema sanzionatorio proporzionale alle infrazioni riscontrate e la possibilità per l'Ispettorato di poter effettuare ispezioni su tutto il territorio nazionale per accertare il rispetto delle condizioni concessorie.

La Corte si riserva di valutare la funzionalità di questa nuova organizzazione.

Sempre in questa direzione, volta a rafforzare la distinzione in ANAS S.p.A. tra soggetto concedente e gestore della rete autostradale, un aspetto di particolare interesse riguarda le Società miste costituite tra ANAS S.p.A. e Regioni.

Il comma 979 della Finanziaria 2007 ha introdotto la possibilità di costituire siffatte Società. La disposizione, specificamente diretta alla costituzione della società CAL - Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A., ha previsto che "... le funzioni ed i poteri di soggetto concedente e aggiudicatore attribuiti ad ANAS S.p.A. per la realizzazione dell'autostrada Pedemontana Lombarda, dell'autostrada diretta Brescia-Bergamo-Milano, delle tangenziali esterne di Milano, sono trasferite da S.p.A. medesima ad un soggetto di diritto pubblico che subentra in tutti i diritti attivi e passivi inerenti la realizzazione delle infrastrutture autostradali e che viene appositamente costituito in forma societaria e partecipato dalla stessa ANAS S.p.A. e dalla Regione Lombardia o da soggetto da essa interamente partecipato...".

Successivamente, la legge finanziaria 2008 ha concesso tale facoltà a tutte le Regioni (vedi art. 2, comma 289, della Finanziaria 2008), stabilendo che "al fine della realizzazione di infrastrutture autostradali, previste dagli strumenti di programmazione vigenti, le funzioni ed i poteri di soggetto concedente ed aggiudicatore attribuiti all'ANAS S.p.A. possono essere trasferiti con decreto del Ministro delle infrastrutture dall'ANAS S.p.A. medesima ad un soggetto di diritto pubblico appositamente costituito in forma societaria e partecipato dall'ANAS S.p.A. e dalle Regioni interessate o da soggetto da esse interamente partecipato".

L'art. 2, comma 290, della medesima legge ha previsto anche la costituzione della Società mista ANAS S.p.A./Regione Veneto per la gestione del "Passante Autostradale di Mestre".

In nota viene riportato l'elenco delle Società miste già costituite[83].

---

[83] Società "Concessioni Autostradali Lombarde società per azioni" (CAL) partecipata dall'ANAS S.p.A. e dalla Regione Lombardia. La Società è stata costituita il 19 Febbraio 2007, al fine della realizzazione dell'autostrada Pedemontana Lombarda, con partecipazione paritetica dell'ANAS S.p.A. e della Infrastrutture Lombarde S.p.A. (di proprietà della Regione Lombardia). Contestualmente alla costituzione della Società, è stato sottoscritto - da parte del Ministro delle Infrastrutture, del Presidente della Regione e, per presa d'atto, dei Presidenti dell'ANAS S.p.A. e della soc. Infrastrutture Lombarde - il documento "Indirizzi e linee strategiche per la costituenda società Concessioni Autostradali Lombarde".

Società "Autostrada del Molise S.p.A." partecipata dall'ANAS S.p.A. e dalla Regione Molise. La Società, costituita il 18 gennaio 2008, ha per oggetto il compimento e l'esercizio di tutte le attività, funzioni e poteri per la realizzazione e gestione di infrastrutture autostradali, con particolare riguardo all' autostrada "A 14-A1 Termoli-San Vittore". La costituzione della Società è stata accompagnata dalla stipula di un Protocollo di Intesa tra l'allora Ministro delle infrastrutture ed il Presidente della Regione. Le funzioni ed i poteri di soggetto concedente ed aggiudicatore attribuiti all'ANAS S.p.A. sono stati trasferiti alla società mista con decreto del Ministro delle infrastrutture del 6 Febbraio 2008, prot. UDCGAB n. 1407.

Società " Concessioni Autostradali Venete – CAV S.p.A." partecipata dall'ANAS S.p.A. e dalla Regione Veneto. La Società – costituita il 1° Marzo 2008 - ha per oggetto il compimento e l'esercizio di tutte le attività, gli atti ed i rapporti inerenti alla gestione (compresa la manutenzione ordinaria e straordinaria) del "Raccordo autostradale di collegamento tra l'Autostrada A4 - tronco Venezia-Trieste e delle opere a questo complementari" nonché della tratta autostradale "Venezia-Padova", in precedenza affidata alla società Autostrada Padova-Venezia S.p.A.. E', altresì, previsto il subentro della società stessa in tutte le situazioni giuridiche attive e passive relative al "Collegamento tra l'Autostrada A4 - tronco Venezia-Trieste" e, dalla data di scadenza della concessione affidata alla società Autostrada Padova-Venezia S.p.A., in quelle inerenti alla tratta autostradale "Venezia-Padova". La Società inoltre,

Nella direttiva generale per l'azione amministrativa[84], la vigilanza sull'attività dell'ANAS S.p.A., quale soggetto concedente e gestore della rete autostradale si articola nei seguenti quattro obiettivi operativi: a. definizione entro il 2008 di 11 convenzioni uniche del settore autostradale, già scadute; b. istruttoria, accertamento e monitoraggio degli adempimenti delle concessionarie ai fini degli incrementi tariffari autostradali per l'anno 2009; c. istruttoria e accertamento dell'adozione delle carte dei servizi da utilizzare da parte delle società concessionarie, ai fini della individuazione degli indicatori di qualità minimi; d. definizione di linee guida per l'eventuale assoggettamento a pedaggio di nuove tratte autostradali gestite direttamente dall'ANAS S.p.A..

a) Per quanto riguarda la definizione delle convenzioni uniche già scadute, si segnala che, nel corso del 2008, è intervenuto l'art. 8-*duoedecies* del DL 8 aprile 2008, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2008 n. 101, il quale, nel modificare l'art. 2, comma 82, della legge n. 286/2006, ha apportato rilevanti modifiche nel settore delle concessioni autostradali.

   Da un lato, ha rafforzato il principio secondo cui alla convenzione unica va ricondotta l'intera disciplina del rapporto concessorio, dall'altro, ha stabilito che debbano ritenersi approvati "*ope legis*" tutti gli schemi di convenzione con la società ANAS S.p.A., già sottoscritti dalle società concessionarie autostradali alla data di entrata in vigore del citato decreto legge n. 59 del 2008[85].

   Per effetto di tali disposizioni, all'indomani della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della predetta legge 6 giugno 2008, n. 101, è seguita l'approvazione *ex lege* di dieci

---

conformemente a quanto disposto dalla delibera CIPE del 26 Gennaio 2007, ha per oggetto il compimento e l'esercizio di tutte le attività, gli atti ed i rapporti inerenti alla realizzazione e alla gestione degli ulteriori investimenti di infrastrutturazione viaria che saranno indicati dalla Regione Veneto, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Contestualmente alla costituzione della società, è stato stipulato un Protocollo di Intesa tra l'allora Ministro delle infrastrutture, il Presidente della Regione ed il Presidente dell'ANAS S.p.A.. La convenzione, stipulata di recente, è oggetto di approvazione tramite decreto interministeriale, attualmente all'attenzione del Ministro.

Società "Autostrade del Lazio S.p.A." partecipata dall'ANAS S.p.A. e dalla Regione Lazio. La Società, in attuazione di quanto disposto dall'Accordo di Programma dell'8 Novembre 2006, dalla legge regionale del Lazio 21 dicembre 2007, n. 22, e con riferimento al modello previsto dall'art. 2, comma 289, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ha per oggetto il compimento di tutte le attività, gli atti e i rapporti inerenti alla procedura di evidenza pubblica per l'affidamento della concessione per la realizzazione del progetto integrato "Corridoio intermodale Roma-Latina e Collegamento Cisterna Valmontone" nonché di altre infrastrutture strategiche relative al sistema viario regionale. Alla società è demandato l'esercizio delle funzioni e dei poteri di soggetto concedente e aggiudicatore. Nel caso di "Autostrade del Lazio S.p.A." è stato utilizzato il modello della società mista previsto dall'art. 2, comma 289, della legge n. 244/2007, ma non la procedura di trasferimento dei poteri di concedente, trattandosi di interventi sulla rete di competenza regionale. Anche nel caso del Lazio è stato sottoscritto un Protocollo di intesa tra il Ministro, il Presidente della Regione ed il Presidente dell'ANAS S.p.A.

Società "Concessioni Autostradali Piemontesi S.p.A." partecipata dall'ANAS S.p.A. e dalla Regione Piemonte. Con Protocollo di Intesa sottoscritto l'8 Aprile 2008 tra l'allora Ministro delle Infrastrutture, il Presidente della Regione Piemonte e il Presidente dell'ANAS S.p.A. si è convenuto, tra l'altro, di costituire una società, compartecipata pariteticamente dall'ANAS S.p.A. e dalla Regione stessa (o da soggetto da quest'ultima interamente partecipato) denominata "Concessioni Autostradali Piemontesi S.p.A.", secondo il modello di cui all'art. 2, comma 289, della legge finanziaria per l'anno 2008. Anche in questo caso, trattandosi di società mista per la realizzazione di interventi autostradali sulla rete regionale, si è previsto di utilizzare procedure analoghe a quelle adottate nel caso della Regione Lazio. Il Protocollo di Intesa integrativo a quello sottoscritto l'8 aprile u.s., diretto a dettagliare ulteriormente i compiti e le attività da svolgersi a cura delle parti interessate, è stato sottoscritto lo scorso 10 giugno 2008.

[84] Direttiva del Ministro delle infrastrutture, contenente "Indirizzi generali sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2008".

[85] Il comma 2 del citato art. 8 *duodecies*, infatti, ha previsto che "Sono approvati tutti gli schemi di convenzione con la società ANAS S.p.A. già sottoscritti alla data di entrata in vigore del presente decreto. Ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle convenzioni è approvata secondo le disposizioni di cui al comma 82 e seguenti dell'art. 2 della legge n. 286/2006 e successive modificazioni".

convenzioni, con decorrenza 8 giugno 2008. A queste è seguita l'approvazione di altre tre[86] per un totale di tredici convenzioni.

In base a queste nuove disposizioni di legge, l'Amministrazione ha ritirato i decreti, già inviati al competente Ufficio di controllo preventivo della Corte dei conti, recanti l'approvazione di due Convenzioni, per le quali era ormai intervenuta l'approvazione *ex lege*[87].

È stato, invece, registrato il decreto approvativi della Convenzione unica in data 1 agosto 2007, stipulata tra Concessioni autostradali lombarde-CAL S.p.A. e Autostrada pedemontana lombarda S.p.A., per l'affidamento della progettazione, costruzione e gestione dell'autostrada tra Dalmine, Como, Varese, il valico del Giaggiolo e delle opere connesse, in quanto adottato prima dell'entrata in vigore della suddetta normativa.

Fermo restando che il sistema della convenzione unica supera le incongruenze delle precedenti convenzioni, sostanzialmente prive di penali e di idonee forme di garanzia a favore dello Stato sulle somme non investite, come già indicato dalla Corte dei conti[88] e che esso opera nei soli casi di scadenza naturale della convenzione in essere e di rinegoziazione di quest'ultima tra le parti[89], è indubbio che la portata di queste ultime disposizioni di legge va ad incidere sull'ordinario procedimento amministrativo di approvazione delle convenzioni.

L'approvazione *ex lege* delle convenzioni comporta il rinnovo automatico e senza gara delle convenzioni tra l'ANAS S.p.A. e le concessionarie autostradali; sottrae, come già evidenziato anche dall'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato[90], al meccanismo concorrenziale la parte più rilevante della rete autostradale italiana in essere e di futura realizzazione; elimina l'opportunità di affidare le diverse tratte, laddove economicamente possibile, a una pluralità di gestori e di promuovere forme di concorrenza comparativa.

E in effetti tale sistema di approvazione "*ex lege*" non appare coerente con i principi ispiratori dell'ordinamento comunitario.

Restano da stipulare n. 8 convenzioni uniche, relativamente alle quali l'ANAS S.p.A. ha predisposto i relativi schemi, al momento oggetto di esame con le concessionarie interessate.

Nel caso che le concessionarie si fossero rifiutate di aderire alle convenzioni, l'art. 2, ai commi 87 e 88, del legge n. 286/2006 e successive modificazioni e integrazioni, prevedeva l'estinzione del rapporto concessorio. Il successivo art. 3 della legge n. 2/2009 ha previsto la soppressione dei richiamati commi 87 e 88 ed escluso, quindi, la possibilità

---

[86] La Convenzione unica del 26 marzo 2008 fra ANAS S.p.A. e Società Autocamionabile della Cisa S.p.A. e la Convenzione unica del 6 marzo 2008 fra ANAS S.p.A. e Società delle Autostrade di Venezia e Padova S.p.A..

[87] Asti-Cuneo S.p.A. e Società Autostradali Meridionali (SAM) nel corso della seduta del C.d.A. del 28 maggio 2009.

[88] Relazione sulla gestione finanziaria di ANAS. S.p.A. es. 2007, pag. 80 e segg., approvata con determinazione della Sezione Enti n. 105/2008; Relazione sulla gestione finanziaria di ANAS S.p.A. es. 2006, pag. 61 e segg., approvata con determinazione della Sezione Enti n. 22/2008; Relazione sulla gestione finanziaria di ANAS S.p.A. es. 2005, pag. 86 e segg., approvata con determinazione della Sezione Enti n. 56/2007.

[89] Come stabilito dalla direttiva interministeriale (Infrastrutture-Economia e Finanze) del 30 luglio 2007, recante "Criteri di autorizzazione alle modificazioni del concessionario autostradale derivanti da concentrazione comunitaria", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 224 del 26 settembre 2007, riguardante i casi in cui la modificazione soggettiva del rapporto di concessione discenda da operazioni di concentrazione di rilevanza comunitaria.

[90] In tema di convezione tra ANAS S.p.A. e Società Autostrade per l'Italia S.p.A. (Aspi) nel corso dell'indagine del settembre 2008.

di estinzione di dette concessioni nel caso in cui non si addivenga alla stipula della convezione unica

Per il Consorzio Autostrade Siciliane, l'ANAS S.p.A. ha formulato la proposta di decadenza della concessione, per gravi inadempienze del concessionario.

b) Per quanto riguarda il secondo obiettivo operativo, relativo all'istruttoria, all'accertamento e al monitoraggio degli adempimenti, a cui sono tenute le società concessionarie ai fini della definizione degli incrementi tariffari autostradali per l'anno 2009, si fa presente che l'art. 3, comma 2, della legge n. 2/2009, ha disposto la sospensione degli incrementi delle tariffe autostradali fino al 30 aprile 2009.

Lo stesso art. 3, al comma 5, stabilisce, in tema di adeguamenti tariffari, una nuova regola valida per l'intera durata della convenzione e non più per 5 anni[91], che sembra stravolgere sostanzialmente il metodo del *price cap*[92].

Tale sistema potrebbe comportare benefici a favore dei soli concessionari. La complessità del meccanismo di adeguamento tariffario e del sistema tariffario, più in generale, rende necessario individuare un quadro regolatorio omogeneo tale da consentire la revisione delle tariffe "sulla base di dati di traffico, statisticamente consolidati e con riferimento agli investimenti effettivamente realizzati nel corso dell'anno precedente alla revisione stessa, nonché della qualità del servizio"[93].

c) Con riferimento all'istruttoria e all'accertamento dell'adozione delle carte dei servizi da utilizzare da parte delle società concessionarie, ai fini della individuazione degli indicatori di qualità minimi, è stata istituita una Commissione paritetica tra Ministero ed ANAS S.p.A. - sulla base di quanto disposto dall'articolo 11 del contratto di programma per il 2007 e confermato in sede di contratto per il 2008 - avente il compito di individuare indicatori di misurazione di risultato, al fine di verificare l'esatto adempimento degli obblighi a carico della concessionaria, la presenza di eventuali situazioni oggetto di sanzioni pecuniarie nonché la determinazione degli importi delle medesime sanzioni. L'attività di detta Commissione, avviata già da alcuni mesi, è in fase di conclusione. Il Ministero riferisce che a seguito di detto esame ed in presenza di particolari criticità sono state formulate alla Società le necessarie osservazioni. I risultati dovrebbero essere recepiti in apposita direttiva ministeriale.

d) Per quanto concerne, infine, la definizione di linee guida per l'eventuale assoggettamento a pedaggio di nuove tratte autostradali gestite direttamente dall'ANAS S.p.A., il Ministero ha fatto presente che successivamente ad una prima fase propositiva da parte di ANAS S.p.A., verrà effettuata un'analisi congiunta in apposito gruppo di lavoro Ministero/ANAS S.p.A.. I risultati dell'analisi saranno oggetto di valutazione da parte del Ministero e, se del caso, potranno dare luogo ad una direttiva ministeriale.

---

[91] Come stabilito nella delibera CIPE 39/07.

[92] "Le società concessionarie", dispone il richiamato art. 3, "ove ne facciano richiesta, possono concordare con il concedente una formula semplificata del sistema di adeguamento annuale delle tariffe di pedaggio basata su di una percentuale fissa, per l'intera durata della convenzione, dell'inflazione reale, anche tenendo conto degli investimenti effettuati, oltre che sulle componenti per la specifica copertura degli investimenti, nonché dei nuovi investimenti, ovvero di quelli eventualmente compensati".

[93] Come indicato anche dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nella relazione annuale per l'anno 2007, pag. 175 e segg.

L'Allegato Infrastrutture al Dpef 2009-2013[94] riferisce di un'analisi compiuta da ANAS S.p.A. sulla rete stradale con caratteristiche molto vicine a quelle autostradali (per un'estensione pari a circa 4.200 km) e sulla conseguente possibilità di elevare a livello autostradale le caratteristiche di questa rete. Dall'operazione deriverebbe il reperimento di ulteriori 1,1-1,4 miliardi, attraverso l'imposizione di tariffe autostradali.

L'introduzione sulle tratte ad alta percorrenza di "pedaggi ombra" e la sostituzione dei corrispettivi di servizio, sinora ricevuti dall'ANAS S.p.A. sotto forma di trasferimenti da parte dello Stato, con canoni di disponibilità, basati su parametri oggettivi chiari e misurabili, a copertura dei costi per tratte non soggette a pedaggio, sono solo alcune delle ipotesi prese in considerazione dal Piano economico-finanziario 2007-2052[95].

Trattasi di indicazioni che dovrebbero essere ulteriormente approfondite, avuto riguardo all'evoluzione che tali forme di finanziamento potrebbero avere sul fronte dei ricavi ANAS S.p.A. e sul sistema dell'offerta autostradale.

3.2.4.3. Aggiornamento del contratto di programma 2007

In attesa dell'approvazione del Piano economico finanziario 2007-2052 e della concomitante sottoscrizione della convenzione unica, le parti hanno stipulato in data 27 marzo 2008 il contratto di programma per il 2008[96], comprensivo del Piano degli investimenti (Allegato A) e dell'elenco dei servizi che la concessionaria si obbliga ad erogare nell'arco dell'esercizio in corso (Allegato B).

Con la stipula del contratto di programma 2008 si è reso possibile il finanziamento di interventi per circa 2.309 milioni, dei quali 569 milioni per opere di manutenzione straordinaria e di sicurezza stradale.

L'art. 1, comma 1, del citato contratto di programma 2008 prevede che "qualora una o più delle opere indicate nell'Allegato A - Tabella 1 - dovessero risultare tecnicamente non realizzabili, la concessionaria, previa autorizzazione del Ministero e comunicazione al CIPE - potrà realizzare, in loro sostituzione e fermi il rispetto del limite di cui al successivo comma 2, opere rientranti nella classe di investimento di residua appaltabilità per l'anno 2008 di cui all'Allegato A - Tabella".

In sede di attuazione del contratto sono emerse alcune criticità procedurali in merito a: appaltabilità di alcuni interventi per quanto riguarda la mancata disponibilità dei fondi del QSN 2007/13; difficoltà nell'acquisizione dei pareri di legge da parte degli Enti terzi; incrementi di costo conseguenti all'applicazione del nuovo prezziario ANAS S.p.A.; adeguamenti progettuali con conseguenti aumenti di costo. Si è, quindi, proceduto ad aggiornare il suddetto contratto. Dette variazioni sono state approvate con decreto ministeriale del 25 settembre 2008.

La direttiva ministeriale 12 dicembre 2008 per l'anno 2009 impartisce ad ANAS S.p.A. disposizioni relative alla individuazione degli interventi da prevedere nell'ambito del contratto di programma 2009.

---

[94] V pag. 146 e segg. della citata relazione.

[95] V. pag. 8 e segg. della citata relazione.

[96] Approvato con decreto interministeriale (Ministro delle infrastrutture di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) del 2 aprile 2008, n. 3406.

3.2.4.4. Procedure di infrazione comunitaria

Dalle risposte dell'Amministrazione emerge che sono pendenti alcune procedure di infrazione comunitaria, aventi ad oggetto il sistema di affidamento delle concessioni autostradali.

Per due di esse, i rilievi della Commissione europea attengono alle condizioni di proroga, di rinnovo o di "prolungamento" delle concessioni originarie[97].

Una di esse riguarda la realizzazione da parte di Brebemi e di RFI delle opere "integrate e interferite"[98].

Un'altra attiene ad una denuncia di aiuti di Stato concessi all'ANAS S.p.A.[99].

Un'altra ancora, oramai archiviata, si riferisce al nuovo regime delle concessioni autostradali, introdotto dalla legge n. 286/2006[100]; l'archiviazione è stata disposta a seguito dei

---

[97] N. 2006/4378 – Autostrada Brescia – Padova
La procedura è stata attivata nel 2006 per il prolungamento della concessione relativa alla realizzazione di interventi comunque previsti nella convenzione originaria. La Commissione ha asserito che trattasi di proroga di concessione, contrastante con le direttive comunitarie in materia di contratti pubblici, che obbligano il ricorso alla procedura di gara. L'Amministrazione ha chiarito che non si tratta di proroga bensì di mero prolungamento, peraltro concordato con la Commissione, funzionale alla realizzazione di interventi già previsti dalle concessioni in essere. A seguito di richiesta di ulteriori chiarimenti da parte della Commissione europea in data 11.6.2008, relativa alla proroga della concessione per la realizzazione della "Valdastico", è stata inviata alla competente Direzione generale della predetta Commissione una nota in data 25.6.2008 n. 4285, a firma del Capo di Gabinetto, per la conferma dei termini della questione. In data 19.11.2008 il Commissario McCreevy, competente per l'istruttoria della procedura, ha fatto presente al sig. Ministro di non ritenere sufficienti i chiarimenti e di voler, pertanto, proporre alla Commissione di proseguire nell'iter previsto per la procedura medesima. Dalla scheda n. 12 - settore appalti - allegata alla relazione relativa all'"Impatto finanziario derivante dagli atti e dalle procedure giurisdizionali e di precontenzioso comunitari riguardanti l'Italia" (Aggiornata al 30 giugno 2008), adottata ai sensi dell'art. 15-*bis*, comma 2, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, risulta che la procedura è allo stadio della messa in mora *ex* art. 226 del Trattato e che la stessa comporta oneri finanziari nel breve-medio periodo.
N. 2006/4419 – Autostrada della CISA
Il caso è analogo a quello della procedura n. 4378 e riguarda il prolungamento della concessione per realizzare interventi già assenti da precedenti atti convenzionali. A seguito di richiesta di ulteriori chiarimenti da parte della Commissione europea in data 11.6.2008, relativa alla proroga della concessione per la realizzazione della "Tibre", è stata inviata alla competente Direzione Generale della predetta Commissione una nota in data 25.6.2008 n. 4285, a firma del Capo di Gabinetto, per la conferma dei termini della questione. Anche in questo caso il Commissario McCreevy, competente per l'istruttoria della procedura, ha fatto presente al sig. Ministro di non ritenere sufficienti i chiarimenti e di voler, pertanto, proporre alla Commissione di proseguire nell'iter previsto per la procedura medesima. Dalla scheda n. 11 - settore appalti - allegata alla citata relazione relativa all'Impatto finanziario risulta che la procedura è allo stadio della messa in mora *ex* art. 226 del Trattato con le conseguenze prima indicate.

[98] N. 2007/4531 – BREBEMI
Con nota in data 14.7.2008, la Commissione europea ha chiesto chiarimenti in merito alla realizzazione da parte di Brebemi e di RFI delle opere "integrate e interferite". Il 25.7.2008 la competente Direzione generale ha inviato all'Ufficio legislativo la nota prot. n. 3440, con la qualè vengono fornite le delucidazioni richieste. Con successivo atto aggiuntivo del 28.7.2008, i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e delle politiche comunitarie hanno inviato alla Commissione europea i chiarimenti richiesti, chiedendo altresì, sulla base degli elementi suddetti, l'archiviazione della procedura di infrazione (comunicata nello scorso mese di novembre). Anche dalla scheda n. 4 - settore appalti - allegata alla citata relazione relativa all'Impatto finanziario risulta che la procedura è allo stadio della messa in mora *ex* art. 226 del Trattato con le connesse conseguenze.

[99] Denuncia aiuti di Stato concessi all'ANAS S.p.A. – CP 68/2007
A seguito di richiesta di chiarimenti avanzata dalla Commissione europea in data 17.4.2008, in ordine ai presunti aiuti di stato all'ANAS S.p.A., con nota in data 12.6.2008 n. 2965, a firma del Capo di Gabinetto, sono stati forniti tutti i chiarimenti richiesti.

[100] N. 2006/2419 – Nuovo regime concessioni autostradali (art. 2 legge n. 286/2006)
A seguito della nota in data 22.5.2008 del Commissario McCreevy, con la quale il Governo è stato sollecitato ad assumere le iniziative più idonee volte ad approvare una norma di legge concernente lo schema di convenzione con Società Autostrade per l'Italia S.p.A. (ASPI), è stata data comunicazione, con nota in data 6.6.2008, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, dell'avvenuta entrata in vigore dell'art. 8 - *duodecies* della legge n. 101 del

chiarimenti forniti dal Governo italiano e all'avvenuta entrata in vigore dell'art. 8 - *duodecies* della legge n. 101/2008, che ha approvato gli schemi di convenzione sottoscritti alla data di entrata in vigore.

3.2.4.5. Elementi più significativi intervenuti nel corso del 2008 e nei primi mesi del 2009

Nel corso del 2008 tra i numerosi atti sottoposti al controllo preventivo della Corte dei conti si segnalano due provvedimenti di approvazione di convenzioni stipulate con ANAS S.p.A. (decreto direttoriale del 21 dicembre 2007) e con il Comune di Milano (decreto direttoriale del 21 dicembre 2007) riguardanti *"Accessibilità metropolitana nuovo polo Fiera di Milano: Nodo di interscambio"*.

Tali interventi sono previsti dalle delibere CIPE n. 121, in data 21 dicembre 2001, e n. 63 del 27 maggio 2005 e si riferiscono ad opere di viabilità (convenzione ANAS S.p.A.) e alla realizzazione dei collegamenti e delle opere di interscambio a servizio della Fiera (convenzione con il Comune di Milano).

La spesa relativa è stata autorizzata dall'art. 1, comma 136, della legge finanziaria 2006, destinando alle predette finalità la somma di 11,25 milioni per il triennio 2006-2008 a favore dell'ANAS S.p.A. e di un importo equivalente a favore del Comune di Milano.

Rientrano nel medesimo programma le convenzioni stipulate rispettivamente con gli interporti di Parma, Livorno, Verona e Bari per l'erogazione dei contributi di cui al comma 1044 della legge finanziaria 2007, che ha autorizzato la spesa di 30 milioni per il 2008, al fine del completamento della rete nazionale degli interporti. Tali contributi sono diretti a dare maggiore impulso alla potenzialità di crescita del trasporto intermodale e alla progressiva integrazione degli interporti nella rete logistica nazionale ed internazionale.

Si segnala, al riguardo, che il capitolo pertinente (7773), rientrante nel programma 14.7 "sistemi stradali e autostradali", in base al nuovo assetto organizzativo del Ministero è stato compreso nell'ambito del programma 13.7 "logistica e intermodalità nel trasporto" ed assegnato al Dipartimento per i trasporti.

Sul piano normativo, merita di essere segnalato l'articolo 29, commi 1-*quinquies* e *sexies,* del DL 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14,[101] che ha introdotto importanti modifiche in tema di affidamento dei lavori oggetto di concessione.

Nel sistema preesistente il legislatore, con l'art. 2, comma 85, della legge n. 286/2006, aveva risolto il problema degli affidamenti *in house* alle società controllate dai concessionari autostradali, attraverso il riconoscimento degli stessi concessionari quali Amministrazioni aggiudicatrici ed il conseguente obbligo di appaltare a terzi i lavori di qualunque importo, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica disciplinate dal codice degli appalti.

Tale situazione è stata profondamente modificata dalla normativa in commento. Le modificazioni introdotte sono di particolare rilievo, soprattutto per gli effetti che comporteranno per il mercato dei lavori pubblici.

Il comma 1-*quinquies* dell'art. 29, ha eliminato la suddetta equiparazione limitandosi a precisare che i concessionari, che non sono Amministrazioni aggiudicatrici, devono applicare,

---

2008, che ha approvato gli schemi di convenzione sottoscritti alla data di entrata in vigore del DL n. 59 del 2008. La procedura è stata archiviata dalla Commissione in data 16.10.2008.

[101] Recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti" (c.d. decreto "mille proroghe"), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 28 febbraio 2009 (G.U. n. 49 - Suppl. Ordinario n. 28).

negli affidamenti di lavori a terzi, le disposizioni di cui all'art. 142, comma 4, in materia di pubblicità, e all'art. 253, comma 25, del codice dei contratti, in ordine alla percentuale minima del 40 per cento dei lavori da affidare a terzi

In altri termini, l'effetto finale derivante dall'entrata in vigore della nuova normativa potrebbe essere quello di una recrudescenza del fenomeno degli affidamenti *in house providing* da parte dei concessionari autostradali, con la conseguente sottrazione al mercato di quote consistenti di lavori pubblici.

Su un piano generale, va osservato che gli investimenti infrastrutturali assumono un'importante valenza anticiclica e anticrisi.

A queste finalità rispondono:

- in parte, la delibera CIPE n. 10, adottata nella seduta del 6 marzo 2009. Tra i progetti approvati dal CIPE per complessivi 17,8 miliardi, oltre la metà riguardano direttamente o indirettamente l'ANAS S.p.A.[102];
- l'art 63 della legge n. 133/2008, secondo cui "Per far fronte alle obbligazioni già assunte per la realizzazione di interventi previsti nel contratto di programma 2003-2005 e in accordi pregressi, a valere su residui passivi degli anni 2002 e precedenti, la Società S.p.A. è autorizzata ad utilizzare, in via di anticipazione, le disponibilità giacenti sul conto di tesoreria n. 20060, con obbligo di reintegro entro il 31 dicembre 2008, previa presentazione di apposita ricognizione riguardante il fabbisogno correlato all'attuazione degli interventi per il corrente esercizio e per l'anno 2009".

3.2.4.6. Incremento dei costi di produzione

Dalle richieste dei dati in ordine all'incremento dei costi di costruzione rispetto alle previsioni iniziali dei lavori di adeguamento della autostrada Salerno- Reggio Calabria e di realizzazione della metropolitana di Napoli tratta Dante – Centro Direzionale, è emerso quanto segue.

Per quanto riguarda tale autostrada, il cui costo è aumentato in nove anni del 205 per cento, come si rileva dal rapporto della Commissione tecnica per la finanza pubblica del giugno 2008 sulla revisione della spesa[103], l'Amministrazione ha fatto presente che la previsione iniziale del costo dell'originario piano di adeguamento era stata effettuata sulla scorta di valutazioni parametriche e nell'ipotesi di un adeguamento a tre corsie più la corsia di emergenza nella tratta a cavallo di Battipaglia e di inserimento della corsia di emergenza, con interventi di modifica plano-altimetrica, ove necessario e nel rispetto della normativa vigente all'epoca, per la restante tratta.

Sostanzialmente si trattava di un adeguamento da realizzare per la massima parte riutilizzando la sede autostradale esistente.

Nel corso delle conferenze di Servizi che si sono susseguite per conseguire le approvazioni necessarie dei progetti definitivi redatti dall' ANAS S.p.A. per le varie tratte, le prescrizioni impartite, in particolare per le tratte ad orografia più complessa interessanti

---

[102] Gli interventi nella realizzazione di reti stradali ed autostradali riguardano in particolare: l'autostrada CISA, la Brescia – Padova, la Cecina – Civitavecchia, la tangenziale Est di Milano, il sistema Pedemontana Lecco – Bergamo, il nodo di Perugia, il collegamento tra la tangenziale di Napoli e l'asse costiero, la Salerno – Reggio Calabria e la strada statale Ionica, l'asse Agrigento – Caltanisetta, l'asse stradale Licodia Eubea, l'asse stradale Maglie – Santa Maria di Leuca.

[103] V. pag. 131 del rapporto.

massimamente il tracciato che si sviluppa nella Regione Calabria, hanno elevato ad oltre il 40 per cento la parte di tracciato da eseguire fuori sede, comprendendo in tale percentuale nuove gallerie e nuovi viadotti non previsti nel piano originario.

Tale circostanza, unitamente alla ridefinizione dei costi conseguente al passaggio dalle stime parametriche ai computi metrici estimativi di dettaglio, ha comportato un primo incremento dei costi di costruzione, di cui il CIPE ha preso atto nella delibera n. 92/2002 e nella successiva delibera n. 14/2004; il valore complessivo, comprensivo di tale incremento, accertato dal CIPE, assomma tra opere appaltate ed opere da appaltare a circa 7.330 milioni.

Nel Dpef 2009-2013 il valore globale dell'intera infrastruttura è stato rideterminato in circa 9.700 milioni con un incremento, rispetto al volume precedentemente valutato, pari a circa il 32 per cento.

Tale incremento è conseguente agli aumenti di costo legati all'aggiornamento dei tariffari ANAS S.p.A. (dal 2002 al 2008), all'inserimento di nuove tratte di opera (sostanzialmente svincoli) richiesti dalle amministrazioni locali, ed ad un aggiornamento delle progettazioni per le tratte non ancora soggette ad approvazione.

Si rileva che il volume di investimenti così determinato è composto da importi, alcuni dei quali sono al netto dei ribassi d'asta al momento stimati, ed altri (e, precisamente, quelli relativi alle tratte per le quali la gara non è stata ancora esperita o ultimata) al lordo del ribasso stesso.

Il finanziamento già acquisito per l'esecuzione dell'infrastruttura ammonta a circa 7.546 milioni, per cui residua ancora una copertura finanziaria compresa tra i 2.154 milioni e i circa 2.500 milioni se si tiene conto di quelli che potranno essere i costi aggiuntivi che scaturiranno dalla approvazione delle progettazioni ancora in essere.

Tale differenza di valori non tiene conto delle tempistiche approvative che potrebbero dilazionare nel tempo l'inizio dell'effettiva realizzazione delle tratte, con conseguenti possibili aumenti di costo connessi a tale protrazione dei tempi.

In sintesi l'ammodernamento dell'Autostrada Salerno – Reggio Calabria è suddiviso in 57 interventi articolati in 11 macrolotti e 46 lotti; a luglio 2008 risultavano, sui 443 km di tracciato:

- ultimati e fruibili 185, 7 km pari a circa il 42 per cento dell'intero tracciato;

- in corso o in gara 174,8 km pari a circa il 40 per cento dell'intero tracciato.

Per quanto concerne la Metropolitana di Napoli tratta Piazza Dante – Centro Direzionale, nel quale si rileva un aumento dei costi del 100 per cento in cinque anni[104], è da rilevare che il costo iniziale del progetto, approvato con delibera CIPE n. 141/02, ammonta a 689 milioni.

Con delibera n. 12/08 il CIPE ha preso atto dell'aumento del costo dell'opera attualmente pari a complessivi 1.375,72 milioni.

L'aggiornamento del quadro economico è dovuto alle seguenti cause:

a) incremento degli importi previsionali, che assommano in cifra tonda a 212 milioni compresa IVA;

b) maggiori oneri nell'esecuzione dei lavori, sostanzialmente collegati all'adozione di diverse e più costose tecniche di congelamento, in ragione della insoddisfacente risposta dei terreni a quelle originariamente previste, ed alla realizzazione di maggiori opere finalizzate alla anticipata attivazione della sub tratta Dante – Università, per un costo aggiuntivo che ammonta a complessivi 124,38 milioni compresa IVA;

---

[104] Rapporto della Commissione tecnica per la finanza pubblica del giugno 2008 sulla revisione della spesa.

c) maggiori costi – pari a 351,50 milioni IVA compresa - conseguenti al progetto di varianti, approvato dal CIPE con la delibera n. 12 del 2008, resosi necessario in relazione agli adempimenti finalizzati al prosieguo delle attività archeologiche, prescritte dagli enti competenti, e agli adeguamenti architettonico-funzionali delle stazioni come riprogettate dagli architetti all'uopo incaricati.

Quanto all'analisi finanziaria, come già indicato nel paragrafo n. 3.2 e nella relativa Tabella, i pagamenti[105], riferiti al programma in esame, riguardano essenzialmente gli investimenti che costituiscono il 98,6 per cento degli stanziamenti del programma e il 9,9 per cento rispetto agli stanziamenti dell'intera missione 14.

Dall'analisi dei dati emerge che il tasso delle autorizzazioni di cassa rispetto alla massa spendibile è pari al 31,4 per cento, mentre la percentuale dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa è pari al 66,1 per cento.

I trasferimenti ammontano a 251,3 milioni (il 92 per cento circa dei pagamenti per l'intero programma) di cui il 91,3 per cento riguarda contributi alle imprese per gli investimenti.

3.3. Missione 19 "Case e assetto urbanistico"

Questa missione è correlata alle priorità politiche 2, 5 e 6 e a quattro obiettivi strategici, dei quali due riferiti alla priorità politica 5. Gli obiettivi strategici in realtà possono a loro volta riferirsi ai tre programmi nei quali si articola la missione. Si è scelto di esaminare il programma 2 perché esso risponde ad un'esigenza sottolineata in particolare nei documenti programmatici, ed anche perché assorbe il 57,4 per cento degli stanziamenti complessivi della missione.

Il programma 1 "Edilizia abitativa e politiche territoriali" ha come compiti: la possibilità di concedere mutui all'edilizia residenziale, nel caso di eventi calamitosi, nonché trasferimenti ai fondi per le spese sostenute dalle famiglie per esigenze abitative di studenti universitari, al fondo per giovani coppie e ai fondi per la costruzione di immobili per la Guardia di finanza.

Il programma 3 "Politiche urbane e territoriali" si propone la riqualificazione urbana ed il recupero del patrimonio edilizio nonché un'attività di supporto agli Enti locali ed alle Regioni per la repressione dell'abusivismo edilizio e delle violazioni urbanistiche. Questo programma riguarda il generale assetto del territorio nazionale attraverso lo sviluppo del "sistema città" tenendo sempre presente il coordinamento con l'Unione Europea; in questo ambito si pone anche la tutela e la valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, artistici, storici ed etno-antropologici. A questi si affiancano sia interventi legati a pubbliche calamità, nonché interventi, a nove anni dall'evento, relativi ai "percorsi giubilari", sia interventi di ricostruzione di zone terremotate (in particolare della Campania, della Basilicata, della Puglia e della Calabria).

Dalla Tabella che segue emerge che gli stanziamenti definitivi riferiti all'intera missione sono pari a 1.292,2 milioni e la massa spendibile è pari a 3.528,6 milioni. Le autorizzazioni di cassa sono pari a 1.636,1 milioni, i pagamenti totali 1.304,5 milioni e i residui finali 2.001,1 milioni.

In termini percentuali risulta che i pagamenti rappresentano il 79,7 per cento delle autorizzazioni di cassa, che costituiscono il 37 per cento della massa spendibile.

---

[105] Ammontano a 271,9 milioni; rispetto alle autorizzazioni di cassa sono il 66,1 per cento.

CASA E ASSETTO URBANISTICO (missione 19)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2008

(in migliaia)

Programma	Macroaggr.	Residui iniziali (*)	Stanziam. definitivi	Massa spendibile	% stanz./ tot. Prog.	% stanz/ tot. Miss.	Impegni effettivi totali (**)	Autorizz. definitive di cassa	Pagamenti	Residui finali	pag/autor	autor/mass
1 - Edilizia abitativa e politiche territoriali MEF	3 inv.	155.753	125.553	281.307	100,0	8,0	119.248	168.027	138.658	132.649	82,5	49,3
	totale	**155.753**	**125.553**	**281.307**	**100,0**	**8,0**	**119.248**	**168.027**	**138.658**	**132.649**	**82,5**	**49,3**
2 - Politiche abitative	1 funz.	23	298	321	0,0	0,0	207	299	112	101	37,5	35,0
	2 interventi	272.977	546.964	819.941	87,1	23,2	536.329	546.964	477.598	287.670	87,3	58,2
	3 inv.	1.133.505	77.338	1.210.844	12,3	34,3	47.301	147.338	144.696	1.055.961	98,2	12,0
	10 oneri comuni di parte capitale	0	3.460	3.460	0,6	0,1	3.460	3.460	3.459	-	100,0	100,0
	totale	**1.406.505**	**628.060**	**2.034.565**	**100,0**	**57,7**	**587.297**	**698.061**	**625.866**	**1.343.732**	**89,7**	**30,8**
3 - Politiche urbane e territoriali	1 funz.	5.713	20.045	25.960	3,7	0,7	9.426	25.747	9.152	6.179	35,5	35,3
	3 inv.	682.683	514.477	1.182.654	95,5	33,5	471.894	740.108	529.307	515.992	71,5	44,8
	10 oneri comuni di parte capitale	0	4.120	4.120	0,8	0,1	2.591	4.120	1.557	2.563	37,8	37,8
	totale	**688.395**	**538.641**	**1.212.734**	**100,0**	**34,4**	**483.911**	**769.975**	**540.017**	**524.733**	**70,1**	**44,5**
Spese Missione		**2.250.654**	**1.292.254**	**3.528.606**		**100,0**	**1.190.456**	**1.636.063**	**1.304.540**	**2.001.114**	**79,7**	**37,0**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.
(**) Impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Esaminando più da vicino i singoli programmi, il programma 1 è finanziato con quattro capitoli del MEF destinati agli investimenti riguardanti interamente trasferimenti. A fronte di uno stanziamento pari a 125,5 milioni e di una massa spendibile di 281,3 milioni, i pagamenti sulle autorizzazioni di cassa ammontano all'82,5 per cento.

In particolare si rileva che: per il capitolo 7072, relativo a mutui ventennali destinati all'intervento statale per l'edilizia a Napoli, i pagamenti sulle autorizzazioni di cassa sono pari al 67,8 per cento; per il 7536, relativo al Fondo per la concessione di contributi agli enti locali per il recupero dell'ambiente e la tutela dei beni culturali, i pagamenti sulle autorizzazioni di cassa risultano pari al 99,5 per cento.

Suscita perplessità, peraltro, il mancato stanziamento e l'assenza di pagamenti per i capitoli 7073, finalizzato all'incremento del patrimonio immobiliare destinato alla locazione di edilizia abitativa, e 7074, relativo al Fondo per il sostegno alle giovani coppie per l'acquisto di

abitazione principale in regime di edilizia convenzionata, che dovrebbero costituire un aspetto particolarmente qualificante nella realizzazione degli obiettivi fissati dal Governo.

Con riferimento al programma 3, il 95,5 per cento dello stanziamento è costituito da investimenti. Per questi ultimi, i pagamenti raggiungono il 71,5 per cento delle autorizzazioni e si riferiscono per la quasi totalità a trasferimenti (95,3 per cento). Peraltro, si evidenzia che le autorizzazioni costituiscono solo il 44,8 per cento della massa spendibile.

3.3.1. Programma 2 "Politiche abitative"

Questo programma nell'ambito della priorità politica 5 è chiamato a realizzare i due obiettivi strategici "Attuazione delle politiche abitative e miglioramento della qualità della vita nella città" e "Incrementare l'offerta abitativa" declinati ciascuno con un piano di azione.

Come già ricordato nella Relazione dello scorso anno il Dpef 2008-2011 dedicava una particolare attenzione a quella che era definita "la nuova questione urbana" e sottolineava l'esigenza di un'azione di decongestionamento delle città e, in termini più generali, di una nuova politica nazionale per le città e di un programma nazionale sulle politiche abitative, al quale si intendeva dedicare uno stanziamento compreso fra 1,2 e 1,5 miliardi annui[106].

Gli interventi a favore della politica abitativa si potrebbero ricollegare a due importanti documenti dell'Unione europea: "l'Agenda dell'Unione europea" e la "Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili", nei quali si sottolinea che una pianificazione urbana integrata è la condizione indispensabile per lo sviluppo sostenibile delle città europee e si propone di attuare idonee strategie per valorizzare il tessuto urbano e migliorare l'occupazione ed i trasporti urbani.

La struttura alla quale è affidata la realizzazione di questo programma è la nuova DG per le politiche abitative, che, in relazione ai citati obiettivi strategici, ha svolto un'attività di vigilanza in collaborazione con l'apposita Commissione centrale e ha tenuto i rapporti con le varie Amministrazioni centrali e decentrate nonché con il pubblico attraverso l'istituzione di un apposito sportello.

Dalle informazioni fornite dall'Amministrazione è emerso che i tagli operati dalle leggi n. 133/2008 e n. 2/2009 hanno determinato una carenza di fondi che ha comportato il blocco delle agevolazioni a diverse categorie, comprese quelle degli appartenenti alle forze armate di polizia. Tale provvedimento impone una verifica di coerenza con il rilancio dell'attività edilizia che costituisce una delle priorità del Governo.

La DG competente ha dato attuazione alla riforma delle locazioni con la fissazione dei criteri generali per la stipula dei contratti agevolati, l'individuazione dei requisiti per accedere ai contributi per il pagamento dei canoni, la ripartizione annuale tra le Regioni e Province autonome delle risorse assegnate annualmente al Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle

---

[106] Il Dpef 2008-2011 indicava i seguenti interventi che si sarebbero dovuti assumere nell'utilizzazione delle risorse finanziarie rese disponibili:
- realizzazione (con i 30 milioni stanziati dalla legge finanziaria 2007) dei piani straordinari predisposti dai Comuni ai sensi dell'art. 3 della legge n. 9 del 2007 nonché acquisto, recupero e locazione di alloggi da destinare al sistema dell'edilizia residenziale pubblica (ERP);
- recupero (entro sei mesi) e adattamento dell'ERP, con il ricorso a meccanismi di accelerazione anche delle procedure di appalto;
- finanziamento dei programmi regionali e sperimentali immediatamente cantierabili;
- immediato utilizzo per l'ERP di quota parte del patrimonio demaniale, soprattutto militare;
- aumento delle dotazioni di alloggi sociali nelle Regioni del Sud utilizzando quota dello stanziamento di 50 milioni destinato alle "zone franche", di cui al comma 340 della Finanziaria 2007.

abitazioni in locazione, nonché l'aggiornamento dell'elenco dei Comuni ad alta tensione abitativa.

In merito al Fondo va rilevato che è stato effettuato il riparto, alle Regioni e Province autonome, delle risorse assegnate per l'anno 2008 (euro 205.568.967,29).

Per i profili finanziari del programma 2 va notato innanzitutto che esso assorbe il 57,6 per cento degli stanziamenti dell'intera missione e che gli interventi sono pari all'87 per cento circa degli stanziamenti del programma destinati essenzialmente a trasferimenti. Per questi ultimi, esaminando in particolare i capitoli, sono stati effettuati pagamenti solo per due di essi: il 1690, relativo al fondo nazionale per l'accesso alle abitazioni in locazione e il 1701, per contributi in conto interessi a favore di istituti vari e di Comuni.

Si registra una percentuale significativa, dato l'oggetto dell'intervento (in particolare per il capitolo 1690), pari all'87,3 per cento dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa, che costituiscono il 58,2 per cento della massa spendibile, anche se resta da erogare l'importo di 52,7 milioni per insufficiente disponibilità di cassa su tale capitolo relativamente al piano gestionale 1.

Come è noto, l'art. 11 della legge n. 133/2008, ha sostituito il Piano varato con la legge n. 222/2007 con un nuovo Piano nazionale di edilizia abitativa avente lo scopo di garantire, su tutto il territorio nazionale, i livelli minimi essenziali del fabbisogno abitativo e con l'obiettivo di superare in maniera organica e strutturale il disagio sociale ed il degrado urbano derivante dai fenomeni di alta tensione abitativa[107].

Questo nuovo "Piano casa" tende a promuovere l'intervento di soggetti privati e l'uso di nuovi strumenti innovativi (fondi immobiliari, fondazioni bancarie, *project financing,* agevolazioni amministrative e premialità urbanistiche) per contribuire a dare risposte integrate alla soluzione del disagio urbano ed abitativo.

4. Considerazioni conclusive

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. al quale sono affidate le missioni 13, 14 e 19, è stato oggetto, in questi ultimi anni, di ricorrenti modifiche nella sua struttura con separazioni e successive unificazioni, seguite da nuove separazioni, e, nel 2008, dalla riunificazione dei due Dicasteri (Infrastrutture e Trasporti) in un unico Ministero.

L'attuale assetto è stato fissato con due nuovi regolamenti (n. 211 e n. 212/2008) che hanno disciplinato la riorganizzazione, sia centrale che periferica del Ministero riunificato.

Rispetto alle precedenti strutture si è realizzata un'importante diminuzione dei centri di responsabilità ridotti a 5 rispetto ai circa 20 dei due Ministeri prima della riunificazione.

---

[107] Il comma 3 dell'articolo 11 individua le seguenti modalità di attuazione del Piano nazionale di edilizia abitativa:
a) costituzione di Fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale;
b) incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica con le risorse derivanti dall'alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo;
c) promozione da parte di privati di interventi ai sensi della parte II, titolo III, capo III del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (promotore finanziario);
d) agevolazioni, anche amministrative, in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, potendosi anche prevedere termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa;
e) programmi integrati di promozione di edilizia sociale e dei sistemi metropolitani.

Le vicende che hanno caratterizzato la vita di questo Ministero hanno certamente inciso sulla sua attività ed operatività e, nel periodo della separazione tra le due Amministrazioni, hanno creato difficoltà nella distribuzione delle competenze relative a materie spesso difficilmente scindibili.

Un tratto peculiare dell'Amministrazione in esame è rappresentato dalla tipologia di spesa prevalente, che è quella a carattere pluriennale, per una parte notevole degli interventi. Questi sono in alcuni settori gestiti direttamente dall'Amministrazione, ma in larga misura sono realizzati attraverso trasferimenti.

Dall'esposizione precedente è emerso che il MIT ha impostato la sua azione nel contesto europeo ponendo l'accento su alcune priorità, tra le quali spiccano lo sviluppo delle infrastrutture e delle grandi opere e la maggiore efficienza e sicurezza dei trasporti.

Il MIT, proprio per la sua formazione attraverso l'assorbimento di diversificate materie e strutture preesistenti (dai lavori pubblici ai trasporti, alla marina mercantile, all'edilizia), svolge molteplici attività sia di carattere operativo che di programmazione e di regolazione.

In merito a quest'ultima va segnalata, nel periodo di riferimento, l'attività riguardante il regolamento di esecuzione del codice dei contratti pubblici e la partecipazione alla formazione degli atti comunitari (nella c.d. "fase ascendente") e alla loro corretta applicazione ("fase discendente") nel nostro ordinamento, preparando le necessarie istruttorie nel caso di rilievi da parte delle Istituzioni comunitarie.

Il Ministero in esame è chiamato a svolgere anche un'attività di vigilanza nei confronti degli enti e società, operanti per la realizzazione di alcuni programmi; ciò vale in particolare per l'ANAS S.p.A. (Programma 14.7 "Sistemi stradali ed autostradali") e per RFI (Programma 14.4 "Sistemi ferroviari locali").

Dall'esame dei vari programmi emerge che alcuni di essi hanno visto una certa realizzazione. E' il caso dei programmi 13.2 ("Logistica ed intermodalità nel trasporto"), 13.5 ("Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario") e 14.5 ("Sistemi idrici, idraulici ed elettrici"). Altri sono in fase di realizzazione, come il 14.4 ("Sistemi ferroviari locali") ed il 14.7 ("Sistemi stradali ed autostradali"), che sono particolarmente articolati ed hanno una notevole estensione temporale.

Nella relazione sono evidenziate le criticità di alcuni programmi e settori. In particolare il programma 14.3 ("Opere strategiche"), pur tenendo conto della sua pluriannualità e di diverse difficoltà che esso ha incontrato, presenta varie criticità, che sono state prima evidenziate e che qui si ricordano brevemente.

Un dato riassume la criticità della situazione in cui versa il programma di infrastrutture strategiche: in sette anni, da quando esso è stato avviato con la delibera CIPE del 21.12.2001 a tutto il 2008 solo il 5,4 per cento delle opere è stato ultimato (in valore solo l'1,5 per cento). Né appare coerente con gli obiettivi programmatici del Governo (spostamento del baricentro dal trasporto su gomma a quello ferroviario e attenzione prevalente al Mezzogiorno) la ripartizione delle risorse (31,8 per cento ai corridoi ferroviari rispetto al 42,5 per cento ai corridoi stradali; 28,2 per cento al Sud rispetto al 52 per cento al Nord ed al 16,1 per cento al Centro).

In merito al programma 14.4, l'esigenza che si pone in primo piano è quella di una "razionalizzazione" dei rapporti tra RFI S.p.A e Stato, tanto nella determinazione degli oneri e dei finanziamenti pubblici, quanto nell'indicazione dei servizi e dei corrispettivi economici che RFI S.p.A. deve rendere alla parte pubblica.

In ordine al programma 14.7, va rilevato che il sistema della convenzione unica tra ANAS S.p.A. e le concessionarie autostradali, pur superando le incongruenze delle precedenti

convenzioni, va ad incidere sull'ordinario procedimento amministrativo di approvazione delle stesse. L'approvazione, infatti, *ex lege* delle convenzioni, comportando il rinnovo automatico e senza gara delle stesse, sottrae al meccanismo concorrenziale la parte più rilevante della rete autostradale italiana in essere e di futura realizzazione; elimina l'opportunità di affidare le diverse tratte, laddove economicamente possibile, a una pluralità di gestori e di promuovere forme di concorrenza comparativa.

Il programma 19.2 ("Politiche abitative") non trova una soddisfacente attuazione, ma ciò è dovuto sia ai molteplici, e talvolta contraddittori, interventi normativi succedutisi, sia alle drastiche riduzioni delle risorse di cui è stato oggetto.

In merito alle riduzioni va rilevato che esse hanno colpito vari programmi ed attività del MIT, incidendo sulla loro operatività. Alcune di queste riduzioni suscitano perplessità, perché riguardano aspetti delicati come quello della sicurezza. Né si può tacere l'assenza di pagamenti nel capitolo di bilancio dedicato al "Fondo per la mobilità dei disabili", che, pur nell'esiguità dello stanziamento (5 milioni), assume un importante significato di solidarietà.

La Corte non può esimersi dal richiamare quanto già sottolineato nelle precedenti Relazioni circa l'importanza crescente dell'intermodalità, soprattutto con le autostrade del mare, ai fini della riduzione progressiva del trasporto su gomma. Ciò risponde ad una precisa indicazione dell'Unione europea, fatta propria dallo stesso Governo e dal Parlamento.

ALLEGATO

PAGINA BIANCA

Tavola 1

Opere del PIS per settore di intervento

(in milioni)

Settore intervento / Macro Area	Nr.Opere	Costo aggiornato	Risorse disponibili	Inc.% Costo/Costo Tot.	Inc. % Ris./Costo
A1) Ferrovie rete alta capacità	**4**	**15.660,00**	**622,34**	**13,41**	**3,97**
Nord	4	15.660,00	622,34	13,41	3,97
A2) Ferrovie rete convenzionale	**22**	**21.524,60**	**6.097,82**	**18,43**	**28,33**
Centro	4	3.453,04	830,34	2,96	24,05
Centro-Nord	1	2.303,76	54,00	1,97	2,34
Nord	12	12.971,53	2.911,76	11,11	22,45
Sud	5	2.796,27	2.301,72	2,39	82,31
A3) Metropolitane	**21**	**14.317,72**	**8.505,17**	**12,26**	**59,40**
Centro	1	3.047,42	2.643,78	2,61	86,75
Nord	15	7.169,38	3.656,66	6,14	51,00
Sud	5	4.100,91	2.204,72	3,51	53,76
B1) Autostrade	**19**	**27.028,05**	**22.670,12**	**23,14**	**83,88**
Centro	4	5.678,27	4.369,38	4,86	76,95
Nord	12	9.900,98	8.907,69	8,48	89,97
Sud	3	11.448,79	9.393,04	9,80	82,04
B2) Strade	**40**	**22.848,11**	**15.483,67**	**19,56**	**67,77**
Centro	11	5.669,33	2.797,78	4,85	49,35
Nord	15	10.011,93	7.903,34	8,57	78,94
Sud	14	7.166,85	4.782,56	6,14	66,73
C1) Settore Idrico	**27**	**1.400,20**	**1.444,54**	**1,20**	**103,17**
Sud	27	1.400,20	1.444,54	1,20	103,17
D) Difesa del suolo	**2**	**26,66**	**32,99**	**0,02**	**123,76**
Sud	2	26,66	32,99	0,02	123,76
E1) Rete elettrica	**5**	**916,00**	**915,73**	**0,78**	**99,97**
Centro	1	90,00	90,00	0,08	100,00
Italia*	1	700,00	699,73	0,60	99,96
Nord	2	107,00	107,00	0,09	100,00
Sud	1	19,00	19,00	0,02	100,00
E2) Energia	**1**	**877,00**	**877,00**	**0,75**	**100,00**
Sud	1	877,00	877,00	0,75	100,00
F1) Edilizia	**4**	**1.497,28**	**1.430,37**	**1,28**	**95,53**
Centro	1	322,26	322,26	0,28	100,00
Italia	3	1.175,02	1.108,11	1,01	94,31
H1) Difesa del suolo - Mo.s.e.	**1**	**4.271,63**	**3.243,00**	**3,66**	**75,92**
Nord	1	4.271,63	3.243,00	3,66	75,92
H2) Ponte sullo Stretto	**1**	**4.684,30**	**4.684,30**	4,01	100,00
Sud	1	4.684,30	4.684,30	4,01	100,00
I1) Intermodalità	**2**	**236,74**	**18,80**	**0,20**	**7,94**
Nord	2	236,74	18,80	0,20	7,94
I2) Interporti	**11**	**573,38**	**431,20**	**0,49**	**75,20**
Centro	4	149,98	125,58	0,13	83,73
Nord	2	109,30	108,33	0,09	99,12
Sud	5	314,10	197,30	0,27	62,81
I3) Porti	**4**	**939,78**	**434,46**	**0,80**	**46,23**
Centro	1	469,65	196,81	0,40	41,90
Nord	2	313,98	81,51	0,27	25,96
Sud	1	156,15	156,15	0,13	100,00
Totale complessivo	**164**	**116.801,43**	**66.891,50**	**100,00**	**57,27**

(*) Italia: Multiregione.

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti di dati forniti dal Dipartimento della programmazione economica - CIPE "Rilevazione PIS 2008" con riferimento alla delibera n. 10 del 6/03/2009.

Tavola 2

Opere del PIS per Macro area e Settore di intervento

(in milioni)

Macro Area/ Settore intervento	Nr. Opere	Costo aggiornato	Risorse disponibili	Inc. % Costo per Macro Area	Inc. % Ris. Disp.	Inc.% Costo/ Totale Costo
Centro	**27**	**18.879,96**	**11.375,93**	**100,00**	**60,25**	**16,16**
A2) Ferrovie rete convenzionale	4	3.453,04	830,34	18,29	24,05	
A3) Metropolitane	1	3.047,42	2.643,78	16,14	86,75	
B1) Autostrade	4	5.678,27	4.369,38	30,08	76,95	
B2) Strade	11	5.669,33	2.797,78	30,03	49,35	
E1) Rete elettrica	1	90,00	90,00	0,48	100,00	
F1) Edilizia	1	322,26	322,26	1,71	100,00	
I2) Interporti	4	149,98	125,58	0,79	83,73	
I3) Porti	1	469,65	196,81	2,49	41,90	
Centro-Nord	**1**	**2.303,76**	**54,00**	**100,00**	**2,34**	**1,97**
A2) Ferrovie rete convenzionale	1	2.303,76	54,00	100,00	2,34	
Italia	**4**	**1.875,02**	**1.807,83**	**100,00**	**96,42**	**1,61**
E1) Rete elettrica	1	700,00	699,73	37,33	99,96	
F1) Edilizia	3	1.175,02	1.108,11	62,67	94,31	
Nord	**67**	**60.752,47**	**27.560,42**	**100,00**	**45,37**	**52,01**
A1) Ferrovie rete alta capacità	4	15.660,00	622,34	25,78	3,97	
A2) Ferrovie rete convenzionale	12	12.971,53	2.911,76	21,35	22,45	
A3) Metropolitane	15	7.169,38	3.656,66	11,80	51,00	
B1) Autostrade	12	9.900,98	8.907,69	16,30	89,97	
B2) Strade	15	10.011,93	7.903,34	16,48	78,94	
E1) Rete elettrica	2	107,00	107,00	0,18	100,00	
H1) Difesa del suolo - Mo.s.e.	1	4.271,63	3.243,00	7,03	75,92	
I1) Intermodalità	2	236,74	18,80	0,39	7,94	
I2) Interporti	2	109,30	108,33	0,18	99,12	
I3) Porti	2	313,98	81,51	0,52	25,96	
Sud	**65**	**32.990,22**	**26.093,32**	**100,00**	**79,09**	**28,24**
A2) Ferrovie rete convenzionale	5	2.796,27	2.301,72	8,48	82,31	
A3) Metropolitane	5	4.100,91	2.204,72	12,43	53,76	
B1) Autostrade	3	11.448,79	9.393,04	34,70	82,04	
B2) Strade	14	7.166,85	4.782,56	21,72	66,73	
C1) Settore Idrico	27	1.400,20	1.444,54	4,24	103,17	
D) Difesa del suolo	2	26,66	32,99	0,08	123,76	
E1) Rete elettrica	1	19,00	19,00	0,06	100,00	
E2) Energia	1	877,00	877,00	2,66	100,00	
H2) Ponte sullo Stretto	1	4.684,30	4.684,30	14,20	100,00	
I2) Interporti	5	314,10	197,30	0,95	62,81	
I3) Porti	1	156,15	156,15	0,47	100,00	
Totale complessivo	**164**	**116.801,43**	**66.891,50**	**100,00**	**57,27**	**100,00**

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti di dati forniti dal Dipartimento della programmazione economica - CIPE "Rilevazione PIS 2008" con riferimento alla delibera n. 10 del 6/03/2009.

Tavola 3

Stato attuativo delle Opere del PIS per Settore di intervento

(in milioni)

Stato attuativo/Settore intervento	Nr. opere	Costo opera	Stato avanzamento 2008	Stato avanzamento 2013	Risorse disponibili	Fabbisogno	% SAL*2008	% SAL*2013
A) In progettazione	**68**	**63.269,38**	**316,95**	**63.269,59**	**25.382,50**	**37.886,88**	**0,50**	**100,00**
A1) Ferrovie rete alta capacità	3	10.600,00	10,68	10.600,00	424,96	10.175,04	0,10	100,00
A2) Ferrovie rete convenzionale	16	20.003,12	150,11	20.003,46	4.947,65	15.055,47	0,75	100,00
A3) Metropolitane	9	5.615,73	35,59	5.615,70	851,13	4.764,61	0,63	100,00
B1) Autostrade	8	10.212,46	40,59	10.212,50	8.903,57	1.308,89	0,40	100,00
B2) Strade	21	15.079,67	2,80	15.079,60	9.011,18	6.068,49	0,02	100,00
C1) Settore Idrico	3	80,37	0,16	80,37	80,37	0,00	0,20	100,00
E2) Energia	1	877,00	68,00	877,00	877,00		7,75	100,00
I1) Intermodalità	2	236,74	7,52	236,74	18,80	217,94	3,18	100,00
I2) Interporti	2	94,16	1,50	94,20	30,19	63,98	1,59	100,04
I3) Porti	3	470,13	0,00	470,02	237,66	232,47	0,00	99,98
A1) In progettazione/gara	**1**	**469,65**	**46,68**	**469,63**	**196,81**	**272,85**	**9,94**	**99,99**
I3) Porti	1	469,65	46,68	469,63	196,81	272,85	9,94	99,99
B) In gara	**11**	**9.031,56**	**974,23**	**9.030,99**	**8.429,09**	**602,47**	**10,79**	**99,99**
A3) Metropolitane	2	880,75	148,54	880,75	868,38	12,38	16,87	100,00
B1) Autostrade	2	2.586,67	126,03	2.586,71	1.921,81	664,87	4,87	100,00
B2) Strade	2	600,29	1,80	600,04	676,28	-75,99	0,30	99,96
C1) Settore Idrico	3	184,82	13,86	184,77	208,01	-23,19	7,50	99,97
H2) Ponte sullo Stretto	1	4.684,30	684,00	4.684,00	4.684,30		14,60	99,99
I2) Interporti	1	94,72	0,00	94,72	70,32	24,41	0,00	100,00
B1) In gara/affidato	**23**	**5.037,61**	**60,65**	**5.038,21**	**4.216,53**	**821,08**	**1,20**	**100,01**
A2) Ferrovie rete convenzionale	6	1.521,48	41,53	1.521,67	1.150,18	371,30	2,73	100,01
A3) Metropolitane	3	682,39	0,00	682,40	614,89	67,50	0,00	100,00
B1) Autostrade	2	514,81	4,88	515,27	514,81		0,95	100,09
B2) Strade	5	1.865,70	0,23	1.866,00	1.509,09	356,61	0,01	100,02
C1) Settore Idrico	6	427,16	14,00	426,79	401,49	25,66	3,28	99,91
I2) Interporti	1	26,08	0,00	26,08	26,08		0,00	100,00
B2) In gara/lavori cantierati	**2**	**862,13**	**286,20**	**862,19**	**698,82**	**163,30**	**33,20**	**100,01**
A3) Metropolitane	1	748,46	277,40	748,52	606,99	141,47	37,06	100,01
I2) Interporti	1	113,67	8,80	113,67	91,83	21,84	7,74	100,00
D) Lavori cantierati	**48**	**35.352,48**	**7.296,25**	**35.352,14**	**25.560,35**	**9.792,14**	**20,64**	**100,00**
A1) Ferrovie rete alta capacità	1	5.060,00	197,38	5.060,00	197,38	4.862,62	3,90	100,00
A3) Metropolitane	6	6.390,38	1.373,02	6.389,70	5.563,78	826,60	21,49	99,99
B1) Autostrade	5	12.095,61	1.965,09	12.096,07	10.039,86	2.055,75	16,25	100,00
B2) Strade	8	4.330,77	768,93	4.330,47	3.362,48	968,29	17,75	99,99
C1) Settore Idrico	14	656,61	346,15	657,02	699,16	-42,55	52,72	100,06
D) Difesa del suolo	2	26,66	13,22	26,66	32,99	-6,33	49,60	100,00
E1) Rete elettrica	2	790,00	303,76	789,66	789,73	0,27	38,45	99,96
F1) Edilizia	4	1.497,28	413,90	1.497,41	1.430,37	66,91	27,64	100,01
H1) Difesa del suolo - Mo.s.e.	1	4.271,63	1.813,60	4.271,63	3.243,00	1.028,63	42,46	100,00
I2) Interporti	5	233,56	101,20	233,53	201,61	31,95	43,33	99,99
E) Ultimati	**8**	**1.893,02**	**1.801,05**	**1.892,94**	**1.887,05**	**5,97**	**95,14**	**100,00**
B1) Autostrade	1	1.055,46	966,41	1.055,43	1.055,46	0,00	91,56	100,00

Segue Tavola 3

B2) Strade	2	649,13	646,26	649,12	638,89	10,24	99,56	100,00
C1) Settore Idrico	1	51,25	51,20	51,20	55,51	-4,27	99,91	99,91
E1) Rete elettrica	3	126,00	126,00	126,00	126,00		100,00	100,00
I2) Interporti	1	11,18	11,18	11,18	11,18		100,00	100,00
E1) Ultimati/lavori cantierati	**1**	**121,15**	**39,29**	**121,15**	**133,34**	**-12,19**	**32,43**	**100,00**
B2) Strade	1	121,15	39,29	121,15	133,34	-12,19	32,43	100,00
I) Non rilevato	**2**	**764,43**	**1,10**	**764,44**	**387,01**	**377,43**	**0,14**	**100,00**
B1) Autostrade	1	563,03	0,00	563,03	234,61	328,43	0,00	100,00
B2) Strade	1	201,40	1,10	201,41	152,40	49,00	0,55	100,00
Totale complessivo	**164**	**116.801,43**	**10.822,39**	**116.801,26**	**66.891,50**	**49.909,93**	**9,27**	**100,00**

(*) SAL: Stato avanzamento lavori.

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti di dati forniti dal Dipartimento della programmazione economica - CIPE "Rilevazione PIS 2008" con riferimento alla delibera n. 10 del 6/03/2009 e dal Ministero delle infrastrutture - Struttura tecnica di missione.

Tavola 4

Stato attuativo delle Opere del PIS per Macro area e Settore di intervento

(in milioni)

Stato attuativo / Settore intervento	Centro		Centro-Nord		Italia		Nord		Sud		Totale	
	Nr.	Costo	Nr.	Costo	Nr.	Costo	Nr.	Costo	Nr.	Costo	Nr.	Costo
A) In progettazione	**13**	**11.170,59**	**1**	**2.303,76**			**37**	**40.370,04**	**17**	**9.425,00**	**68**	**63.269,38**
A1) Ferrovie rete alta capacità							3	10.600,00			3	10.600,00
A2) Ferrovie rete convenzionale	4	3.453,04	1	2.303,76			7	11.669,32	4	2.577,00	16	20.003,12
A3) Metropolitane							7	4.159,68	2	1.456,05	9	5.615,73
B1) Autostrade	3	5.456,25					5	4.756,21			8	10.212,46
B2) Strade	5	2.243,30					11	8.634,10	5	4.202,28	21	15.079,67
C1) Settore Idrico									3	80,37	3	80,37
E2) Energia									1	877,00	1	877,00
I1) Intermodalità							2	236,74			2	236,74
I2) Interporti	1	18,00							1	76,16	2	94,16
I3) Porti							2	313,98	1	156,15	3	470,13
A1) In progettazione/gara	**1**	**469,65**									**1**	**469,65**
I3) Porti	1	469,65									1	469,65
B) In gara	**1**	**94,72**					**5**	**3.549,13**	**5**	**5.387,71**	**11**	**9.031,56**
A3) Metropolitane							2	880,75			2	880,75
B1) Autostrade							2	2.586,67			2	2.586,67
B2) Strade							1	81,70	1	518,59	2	600,29
C1) Settore Idrico									3	184,82	3	184,82
H2) Ponte sullo Stretto									1	4.684,30	1	4.684,30
I2) Interporti	1	94,72									1	94,72
B1) In gara/affidato	**3**	**349,26**					**11**	**2.787,12**	**9**	**1.901,23**	**23**	**5.037,61**
A2) Ferrovie rete convenzionale							5	1.302,21	1	219,27	6	1.521,48
A3) Metropolitane							3	682,39			3	682,39
B1) Autostrade							2	514,81			2	514,81
B2) Strade	2	323,18					1	287,71	2	1.254,81	5	1.865,70
C1) Settore Idrico									6	427,16	6	427,16
I2) Interporti	1	26,08									1	26,08
B2) In gara/lavori cantierati									**2**	**862,13**	**2**	**862,13**
A3) Metropolitane									1	748,46	1	748,46
I2) Interporti									1	113,67	1	113,67
D) Lavori cantierati	**7**	**6.171,65**			**4**	**1.875,02**	**11**	**13.376,15**	**26**	**13.929,66**	**48**	**35.352,48**
A1) Ferrovie rete alta capacità							1	5.060,00			1	5.060,00
A3) Metropolitane	1	3.047,42					3	1.446,55	2	1.896,40	6	6.390,38
B1) Autostrade	1	222,02					2	1.480,26	2	10.393,33	5	12.095,61
B2) Strade	3	2.489,95					2	1.008,42	3	832,40	8	4.330,77
C1) Settore Idrico									14	656,61	14	656,61
D) Difesa del suolo									2	26,66	2	26,66
E1) Rete elettrica	1	90,00			1	700,00					2	790,00
F1) Edilizia	1	322,26			3	1.175,02					4	1.497,28
H1) Difesa del suolo - Mo.s.e.							1	4.271,63			1	4.271,63
I2) Interporti							2	109,30	3	124,27	5	233,56
E) Ultimati	**2**	**624,09**					**2**	**107,00**	**4**	**1.161,93**	**8**	**1.893,02**
B1) Autostrade									1	1.055,46	1	1.055,46

Segue Tavola 4

B2) Strade	1	612,91							1	36,22	2	649,13
C1) Settore Idrico									1	51,25	1	51,25
E1) Rete elettrica							2	107,00	1	19,00	3	126,00
I2) Interporti	1	11,18									1	11,18
E1) Ultimati/lavori cantierati									**1**	**121,15**	**1**	**121,15**
B2) Strade									1	121,15	1	121,15
I) Non rilevato							**1**	**563,03**	**1**	**201,40**	**2**	**764,43**
B1) Autostrade							1	563,03			1	563,03
B2) Strade									1	201,40	1	201,40
Totale complessivo	**27**	**18.879,96**	**1**	**2.303,76**	**4**	**1.875,02**	**67**	**60.752,47**	**65**	**32.990,22**	**164**	**116.801,43**

(*) SAL: Stato avanzamento lavori.

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti di dati forniti dal Dipartimento della programmazione economica - CIPE "Rilevazione PIS 2008" con riferimento alla delibera n. 10 del 6/03/2009 e dal Ministero delle infrastrutture - Struttura tecnica di missione.

Tavola 5

Fonti di finanziamento delle Opere del PIS per Settore di intervento

(in milioni)

Settore intervento / Macro Area		Inc.% Ris./totale	% Risorse LO	% Risorse ANAS	% Risorse RFI	% Risorse Stato	% Risorse da fondi comunitari	% Risorse da Regione e Provincia	% Risorse da Comuni	% Risorse da Privati
A1) Ferrovie rete alta capacità		**0,93**	**0,11**		**10,06**					
	Nord	0,93	0,11		10,06					
A2) Ferrovie rete convenzionale		**9,12**	**2,12**		**83,94**	**1,26**	**35,63**	**0,01**		**0,13**
	Centro	1,24	0,64		12,26	0,01				
	Centro-Nord	0,08				0,40				
	Nord	4,35	1,04		36,34	0,81	28,76	0,01		0,13
	Sud	3,44	0,44		35,35	0,04	6,87			
A3) Metropolitane		**12,71**	**15,52**		**0,13**	**19,44**		**47,37**	**99,69**	**2,67**
	Centro	3,95	3,88			8,47		7,52	42,43	
	Nord	5,47	8,11		0,13	6,09		11,70	38,90	2,67
	Sud	3,30	3,53			4,87		28,16	18,36	
B1) Autostrade		**33,89**	**19,03**	**60,92**	**2,90**	**47,33**	**30,43**	**1,64**		**46,27**
	Centro	6,53	2,55	14,27						14,68
	Nord	13,32	2,47	1,54	2,90	1,53	0,01	0,06		31,59
	Sud	14,04	14,01	45,12		45,81	30,43	1,58		
B2) Strade		**23,15**	**30,15**	**39,08**		**21,45**	**30,39**	**43,86**		**23,78**
	Centro	4,18	15,80	1,73		1,81		5,33		0,63
	Nord	11,82	5,66	9,45		11,80		12,90		19,48
	Sud	7,15	8,69	27,91		7,85	30,39	25,64		3,67
C1) Settore Idrico		**2,16**	**5,74**			**2,65**	**2,89**	**4,78**		**0,43**
	Sud	2,16	5,74			2,65	2,89	4,78		0,43
D) Difesa del suolo		**0,05**	**0,23**							
	Sud	0,05	0,23							
E1) Rete elettrica		**1,37**					**0,05**			**3,55**
	Centro	0,13								0,35
	Italia	1,05					0,05			2,71
	Nord	0,16								0,41
	Sud	0,03								0,07
E2) Energia		**1,31**								**3,40**
	Sud	1,31								3,40
F1) Edilizia		**2,14**	**3,62**		**2,97**	**4,13**				**0,69**
	Centro	0,48	1,77			0,53				
	Italia	1,66	1,85		2,97	3,60				0,69
H1) Difesa del suolo - Mo.s.e.		**4,85**	**21,01**			**2,07**				
	Nord	4,85	21,01			2,07				
H2) Ponte sullo Stretto		**7,00**								**18,15**
	Sud	7,00								18,15
I1) Intermodalità		**0,03**				**0,10**			**0,31**	
	Nord	0,03				0,10			0,31	
I2) Interporti		**0,64**	**1,07**			**0,48**	**0,60**	**2,34**		**0,57**
	Centro	0,19	0,60					1,61		

Segue Tavola 5

	Nord	0,16	0,15			0,24		0,11		0,20
	Sud	0,29	0,32			0,24	0,60	0,63		0,36
13) Porti		**0,65**	**1,38**			**1,08**				**0,36**
	Centro	0,29	1,00							0,22
	Nord	0,12	0,23			0,36				
	Sud	0,23	0,15			0,71				0,15
Inc % Risorse		**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Valore risorse		**66.891,50**	**14.092,78**	**1.556,34**	**6.028,83**	**13.578,58**	**1.499,65**	**2.554,48**	**1.778,68**	**25.802,16**
Inc. % Fonti di finanziamento		**100,00**	**21,07**	**2,33**	**9,01**	**20,30**	**2,24**	**3,82**	**2,66**	**38,57**

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti di dati forniti dal Dipartimento della programmazione economica – CIPE. "Rilevazione PIS 2008" con riferimento alla delibera n. 10 del 6/03/2009.

Tavola 6

Mutui attivati per le Opere del PIS

(in milioni)

Settore intervento / Macro Area		Nr. Opera	Costo opera	Volume attivabile delibereCIPE	Importo mutui attivati	Importo erogato	Inc.% Vol. att./Costo tot.	Inc.% Mutuo att. /Costo tot.	Inc.% Imp. Er./Costo tot.
A1) Ferrovie rete alta capacità		**1**	**670,00**	**16,00**			**0,03**		
	Nord	1	670,00	16,00			0,03		
A2) Ferrovie rete convenzionale		**7**	**7.751,38**	**298,14**			**0,60**		
	Centro	1	792,20	90,00			0,18		
	Nord	3	6.213,91	146,53			0,29		
	Sud	3	745,27	61,61			0,12		
A3) Metropolitane		**15**	**10.248,60**	**2.179,40**	**1.041,27**	**232,92**	**4,37**	**2,09**	**0,47**
	Centro	1	3.047,42	546,84	316,00	19,62	1,10	0,63	0,04
	Nord	10	4.131,31	1.135,51	512,88	31,20	2,27	1,03	0,06
	Sud	4	3.069,86	497,05	212,39	182,10	1,00	0,43	0,36
B1) Autostrade		**6**	**13.759,35**	**2.716,57**	**2.481,96**	**517,30**	**5,44**	**4,97**	**1,04**
	Centro	2	1.668,45	359,56	359,56		0,72	0,72	
	Nord	2	1.697,57	348,01	113,40	36,94	0,70	0,23	0,07
	Sud	2	10.393,33	2.009,00	2.009,00	480,36	4,02	4,02	0,96
B2) Strade		**24**	**10.030,08**	**4.278,10**	**1.770,79**	**537,38**	**8,57**	**3,55**	**1,08**
	Centro	8	4.336,94	2.252,74	1.393,44	308,01	4,51	2,79	0,62
	Nord	8	2.126,72	797,38	192,53	150,66	1,60	0,39	0,30
	Sud	8	3.566,42	1.227,98	184,82	78,70	2,46	0,37	0,16
C1) Settore Idrico		**24**	**1.196,35**	**809,58**	**619,65**	**124,18**	**1,62**	**1,24**	**0,25**
	Sud	24	1.196,35	809,58	619,65	124,18	1,62	1,24	0,25
D) Difesa del suolo		**2**	**26,66**	**37,26**	**37,26**	**5,08**	**0,07**	**0,07**	**0,01**
	Sud	2	26,66	37,26	37,26	5,08	0,07	0,07	0,01
F1) Edilizia		**2**	**606,73**	**510,81**	**510,81**	**26,36**	**1,02**	**1,02**	**0,05**
	Centro	1	322,26	250,00	250,00		0,50	0,50	
	Italia	1	284,47	260,81	260,81	26,36	0,52	0,52	0,05
H1) Difesa del suolo - Mo.s.e.		**1**	**4.271,63**	**2.961,27**	**2.161,27**	**1.030,71**	**5,93**	**4,33**	**2,06**
	Nord	1	4.271,63	2.961,27	2.161,27	1.030,71	5,93	4,33	2,06
I2) Interporti		**7**	**448,15**	**151,29**	**121,29**	**17,50**	**0,30**	**0,24**	**0,04**
	Centro	4	149,98	84,54	66,54	2,31	0,17	0,13	0,00
	Nord	1	108,33	21,00	21,00		0,04	0,04	
	Sud	2	189,83	45,75	33,75	15,20	0,09	0,07	0,03
I3) Porti		**3**	**904,70**	**194,78**	**91,31**	**16,52**	**0,39**	**0,18**	**0,03**
	Centro	1	469,65	141,26	69,79	16,52	0,28	0,14	0,03
	Nord	1	278,90	32,00			0,06		
	Sud	1	156,15	21,52	21,52		0,04	0,04	
Totale complessivo		**92**	**49.913,61**	**14.153,20**	**8.835,60**	**2.507,94**	**28,36**	**17,70**	**5,02**

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti di dati forniti dal Dipartimento della programmazione economica - CIPE "Rilevazione PIS 2008" con riferimento alla delibera n. 10 del 6/03/2009.

PAGINA BIANCA

Comunicazioni

1. Considerazioni generali.
2. Contesto normativo e programmatico: *2.1. Quadro di riferimento europeo; 2.2. Quadro di riferimento nazionale ed attuazione della politica delle comunicazioni a livello statale; 2.3. Le previsioni contenute nella legge finanziaria per il 2008; 2.4. Nota preliminare al bilancio 2008.*
3. Missione e programmi: *3.1. Radio diffusione sonora e televisiva; 3.2. Regolamentazione e vigilanza delle comunicazioni elettroniche; 3.3. Servizi postali e telefonici.*
4. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

La politica delle Comunicazioni ha come oggetto una serie di servizi che vanno dall'elettronico al postale, dal telefonico al telegrafico, dall'informazione alla pubblicità, ed è in stretta relazione con il progresso tecnologico che contestualmente ha comportato profondi mutamenti anche all'interno del mercato.

Le nuove tecnologie, infatti, hanno inciso profondamente nel campo delle comunicazioni apportando, tra l'altro, importanti migliorie nel settore, tali da consentire che, a livello europeo, il nuovo programma per la società dell'informazione denominato "i2010" conferisca alle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC) un ruolo fondamentale per l'innovazione e la crescita economica[1] e, a livello nazionale, l'Italia occupi da anni una posizione di rilievo per la dotazione delle tecnologie e per gli investimenti procapite ed in atto, come illustrato in recenti pubblicazioni dell'OCSE, anche per la diffusione dell'infrastruttura a "banda larga".

Nell'ambito comunitario una così importante politica non poteva non avere la dovuta attenzione, tanto che, nel tempo, intensa è stata la produzione di atti intesa a favorire il coordinamento delle politiche nazionali alla luce anche del fatto che nel Trattato istitutivo della

[1] La Commissione della Comunità Europea stima che un quarto dell'aumento del prodotto interno lordo dell'UE ed il 40 per cento della crescita della produttività sono da riferirsi alle TIC.

Comunità Economica Europea non viene definita una specifica base giuridica che invece trova ampio sviluppo nel contesto della cosiddetta "Strategia di Lisbona".

Nell'ordinamento nazionale, detta politica segue i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, è inserita in una missione, affidata ad un organo unico (Ministero delle comunicazioni prima e Dipartimento delle comunicazioni del Ministero dello sviluppo economico a seguito del DL n. 85/2008, convertito con modificazioni nella legge 14 luglio 2008 n. 121, e del d.P.R. n. 197/2008), non presenta nei programmi e nelle attività di pertinenza alcuna incidenza diretta con le competenze e le politiche regionali, anche se la Costituzione prevede una "competenza concorrente in materia di ordinamento della Comunicazione".

Nell'esercizio finanziario in riferimento, non essendo stata emanata la Direttiva ministeriale, l'attività dell'Amministrazione ha proseguito, secondo l'atto di indirizzo contenuto nella nota preliminare al bilancio 2008, concentrandosi in particolare nella riforma del sistema televisivo, nella definizione dei rapporti Stato-RAI, nell'adeguamento della legislazione nazionale alle norme tecniche internazionali, in materia di gestione dello spettro radioelettrico, nello sviluppo dei settori innovativi nell'ambito della politica industriale, come la larga banda ed il digitale terrestre, nel settore del rilascio delle licenze ed autorizzazioni per la gestione delle reti, nella fornitura di servizi dedicati e la sperimentazione di moderne tecnologie, quali il DVB-H, WI-FI, WI-MAX[2].

Nel prosieguo della Relazione viene fatta una analisi finanziaria della missione "15", messa a raffronto con quella del precedente esercizio finanziario e sviluppata per singoli programmi ed obiettivi, posti in coerenza con le priorità politiche, approfondendo altresì le funzioni principali e gli obiettivi strategici che incidono maggiormente sulla spesa pubblica.

2. Contesto normativo e programmatico

2.1. Quadro di riferimento europeo

La politica delle comunicazioni ha come oggetto una serie di servizi, postale, telefonico, telegrafico, elettrico nonché l'informazione giornalistica e la pubblicità commerciale.

Sono funzioni in continua evoluzione sia per l'importanza fondamentale che le comunicazioni hanno assunto nella Società dell'informazione sia per la necessità di adeguamento al progresso tecnologico ed ai conseguenti profondi mutamenti all'interno del mercato.

La dovuta attenzione a detta politica è stata posta anche nell'ambito comunitario, ove viene inserita nel più ampio contesto della c.d. "Strategia di Lisbona" con i suoi cicli triennali ed in proposito nel 2008 è stato avviato il secondo ciclo 2008-2010 con l'approvazione degli "orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione".

In sostanza, intenso è stato l'impegno congiunto dell'UE e dei suoi Stati membri, finalizzato ad una cooperazione per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM) entro il 2015 ed in tale contesto la Commissione Europea, nella consapevolezza della

---

[2] DVB-H: acronimo di *Digital Video Broadcasting-Handheld*, è lo *standard* del Consorzio europeo DVB per una modalità di radiodiffusione terrestre studiata per trasmettere programmi TV, radio e contenuti multimediali ai dispositivi *handheld*, come i palmari e i telefoni cellulari evoluti.
WI-FI: abbreviazione di *Wireless Fidelity*, è un termine che indica dispositivi che possono collegarsi a reti locali senza fili, basate su precise specifiche a seguito di procedura di certificazione.
WI-MAX: acronimo di *Worldwide Interoperability for Microwave Access*, è una tecnologia che consente l'accesso a reti di telecomunicazioni a banda larga e senza fili.

necessità di coinvolgere i cittadini nella vita politica del Continente, ha adottato una nuova strategia in materia di comunicazione che esalta il concetto della responsabilità condivisa attraverso accordi interistituzionali e partenariati di gestione con gli Stati interessati.

Nell'anno di riferimento, pertanto, la Commissione ha operato intensamente, con provvedimenti di rilievo in materia di comunicazioni elettroniche e sicurezza delle reti, politica audiovisiva, utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, istruzione e formazione, nella consapevolezza, per questi due ultimi settori, del ruolo determinante che possono svolgere nella realizzazione degli obiettivi della citata "Strategia di Lisbona". Ne è scaturita una corposa produzione di atti fra comunicazioni, regolamenti, decisioni, raccomandazioni, relazioni e proposte, di cui si riportano sintetiche descrizioni in nota[3].

---

[3] **Comunicazione COM (2008) 158,** (GU C 202 dell'8.8.2008), "Debate Europe" - Valorizzare l'esperienza del Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito; **COM (2008) 153,** relazione sui mercati europei delle comunicazioni elettroniche 2007; **COM (2008) 572,** riesame periodico del contenuto del servizio universale nelle reti e nei servizi di comunicazione elettronica conformemente all'articolo 15 della direttiva 2002/22/CE; **COM (2008) 313,** progresso di INTERNET, Piano d'azione per l'introduzione del protocollo Internet versione 6 (IPv6) in Europa; **COM(2008) 594,** Comunicazione sull'internet e sulle reti del futuro; **COM (2007) 700,** un approccio comune all'uso dello spettro liberato dal passaggio al digitale; **COM (2008) 579,** esito della verifica del funzionamento del regolamento (CE) n. 717/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2007, relativo al *roaming* sulle reti pubbliche di telefonia mobile all'interno della Comunità e che modifica la direttiva 2002/21/CE; **COM (2008) 481,** ottava comunicazione relativa all'applicazione degli articoli 4 e 5 della direttiva 89/552/CEE "Televisione senza frontiere", come modificata dalla direttiva 97/36/CE, per il periodo 2005-2006; **COM (2008) 845,** quadro normativo per le reti e i servizi di televisione mobile: buone pratiche di autorizzazione – il modello UE; **COM (2008) 199,** preparare il futuro digitale dell'Europa. Riesame intermedio dell'iniziativa i2010; **COM (2008) 241,** affrontare la sfida dell'efficienza energetica con le tecnologie dell'informazione e della comunicazione; **COM (2007) 836,** contenuti creativi online nel mercato unico; **COM (2008) 513,** il patrimonio culturale europeo. Progressi in materia di digitalizzazione e accessibilità *on line* del materiale culturale e della conservazione digitale nell'UE; **COM(2008) 689,** sulla telemedicina a beneficio dei pazienti, dei sistemi sanitari e della società; **COM (2008) 804,** verso una società dell'informazione accessibile; **(COM 2008) 533,** valutazione *ex-post* della priorità tematica "Tecnologie della società dell'informazione" del Sesto programma quadro di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione; **COM (2008) 798,** piano d'azione in materia di film e di identificazione elettronica destinato ad agevolare la prestazione di servizi pubblici transfrontalieri nel mercato unico. **Regolamento (CE) n. 1007/2008** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 460/2004 che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione, per quanto riguarda la durata dell'Agenzia; **Regolamento (CE) n. 717/2007** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2007, relativo al *roaming* sulle reti pubbliche di telefonia mobile all'interno della Comunità e che modifica la direttiva 2002/21/CE; **Decisione n.626/2008/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2008, sulla selezione e l'autorizzazione dei sistemi che forniscono servizi mobili via satellite (MSS); **Decisione n. 742/2008/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, relativa alla partecipazione della Comunità ad un programma di ricerca e sviluppo avviato da vari Stati membri per il miglioramento della qualità di vita degli anziani attraverso l'uso di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione; **Raccomandazione** della Commissione, del 2 luglio 2008, sull'interoperabilità transfrontaliera dei sistemi di cartelle cliniche elettroniche, notificata con il numero C(2008) 3282;**Relazione COM (2008) 245,** di valutazione finale concernente l'attuazione e i risultati dei programmi MEDIA Plus e MEDIA Formazione (2001-2006); **Proposta COM (2008) 106,** di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un programma comunitario pluriennale per la protezione dei minori che usano internet e le altre tecnologie di comunicazione; **Proposta COM (2007) 699,** di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Autorità europea del mercato delle comunicazioni elettroniche; **Proposta COM (2007) 698** di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, della direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e del regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione per la tutela dei consumatori; **Proposta COM (2007) 697** di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica delle direttive 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, 2002/19/CE relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime e 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica; **Proposta COM (2008) 762,** di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 87/372/CEE del Consiglio sulle bande di frequenza da assegnare per l'introduzione coordinata del servizio pubblico digitale cellulare paneuropeo di radiotelefonia mobile terrestre nella Comunità; **Proposta COM (2008) 583,** di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sulle soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee (ISA); **Proposta**

In sintesi, la Commissione ha concentrato l'attenzione sullo sviluppo e la sicurezza di Internet in modo da proteggere i bambini nell'utilizzo delle tecnologie di comunicazione e da creare un ambiente propizio al mantenimento di una rete dinamica e aperta.

Al fine di migliorare la competitività dell'UE nel settore della banda larga e di internet, il Parlamento europeo è intervenuto sul dividendo digitale e, in proposito, la Commissione in una propria relazione ha sottolineato la forte penetrazione della banda larga in Europa e la contestuale riduzione dello scarto fra i Paesi dell'Unione.

Per quanto riguarda i servizi mobili via satellite, il Parlamento ed il Consiglio hanno approvato una decisione per favorire lo sviluppo di un mercato interno concorrenziale dei servizi europei di telecomunicazione e radiodiffusione, volto ad assicurare una copertura progressiva in tutti gli Stati membri.

Nel settore delle telecomunicazioni, la Commissione ha proposto di modificare il regolamento sul *roaming* con l'obiettivo di pervenire a tariffe che non siano superiori ai prezzi addebitati agli utenti per il traffico nel proprio paese d'origine.

In merito alla politica audiovisiva, in sede UE è stata fornita una valutazione positiva dei programmi "MEDIA", "Media Plus" e "Media Formazione"[4], riconoscendo ad essi il merito di aver assicurato un efficace contributo allo sviluppo della dimensione europea delle opere audiovisive, sin dalla fase di pre-produzione, al miglioramento della competitività del settore ed alla circolazione transnazionale delle opere.

A livello generale, d'interesse infine risulta il contenuto del "riesame intermedio", presentato dalla Commissione sulla citata iniziativa "i2010", in cui si conferma l'importanza del contributo delle politiche sulla Società dell'informazione per il conseguimento degli obiettivi di Lisbona.

L'Esecutivo comunitario si è anche occupato dell'applicazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ad alcuni aspetti settoriali, tra i quali: energia, materiale culturale, sanità, sostegno agli anziani e ad altre categorie deboli, compresi i disabili, interoperabilità per le pubbliche Amministrazioni, statistiche.

2.2. Quadro di riferimento nazionale ed attuazione della politica delle comunicazioni a livello statale

Il processo di riforma costituzionale, introdotto nell'ordinamento italiano con la legge costituzionale n. 3/2001, ha inserito la politica delle comunicazioni tra le materie di legislazione concorrente.

L'attuazione della politica delle comunicazioni a livello statale per la prima parte dell'anno è stata seguita da una apposita struttura ministeriale e da una autorità indipendente, l'Autorità di garanzia nelle comunicazioni, che ha funzioni principalmente regolatorie.

COM (2008) 677, di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 808/2004 relativo alle statistiche comunitarie sulla società dell'informazione.

[4] "Media Plus", si basa sulla Decisione del Consiglio relativa all'attuazione di un programma di incentivo allo sviluppo, alla distribuzione e alla promozione di opere audiovisive europee, quali film e fiction, documentari e film di animazione, altri prodotti audiovisivi e multimediali. "Media Formazione" si basa sulla Decisione del Consiglio relativa alla realizzazione di un programma di formazione per i professionisti dell'industria europea dei programmi audiovisivi. Sostiene l'organizzazione di "formazione continua" finalizzata all'aggiornamento professionale di coloro che operano all'interno del settore, con iniziative che possono riguardare aspetti economici, commerciali, manageriali, tecnici ed artistici.

Con il decreto legge 16 maggio 2008, n. 85 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 121), emanato in applicazione dell'art. l, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, le funzioni e le relative risorse finanziarie, strumentali e di personale dell'ex Ministero delle comunicazioni sono state trasferite al Ministero dello sviluppo economico.

A seguito dell'accorpamento, il d.P.R. n. 197 del 28 novembre 2008 "Regolamento di riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico", ha previsto l'istituzione del Dipartimento delle comunicazioni, con funzioni di promozione, sviluppo e disciplina del settore delle comunicazioni, di rilascio dei titoli abilitativi e di attività di pianificazione, controllo e vigilanza nonché sanzionatoria.

Il Dipartimento, in base al nuovo regolamento, è articolato in tre Uffici di livello dirigenziale generale:

- Direzione generale per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico;
- Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione;
- Direzione generale per la regolamentazione del settore postale.

Inoltre, sotto la vigilanza del Dipartimento opera l'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione, anch'esso di livello dirigenziale generale.

Nelle more del processo di riorganizzazione, l'attività dell'ex Ministero delle comunicazioni è stata svolta, per tutto il 2008, sotto l'indirizzo ed il coordinamento del Segretariato generale, dalle cinque Direzioni generali, previste nell'organigramma[5], e dall'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione.

Il Segretariato ha dunque svolto, fino all'entrata in vigore del nuovo regolamento, un'attività di mera amministrazione ordinaria, tenuto anche conto delle avvenute dimissioni del Segretario generale, in vista del passaggio all'assetto dipartimentale.

In ogni caso il Segretariato generale ha assicurato il coordinamento dell'attività degli Ispettorati territoriali[6], della funzione ispettiva interna e di quella del Ministero in materia di sicurezza delle reti e di tutela delle comunicazioni.

In linea con quanto indicato nelle note preliminari al bilancio 2008 (la Direttiva ministeriale 2008 non è stata emanata) ed alla luce delle priorità politiche prevalenti di competenza, quali lo sviluppo delle infrastrutture, le comunicazioni e la concorrenza, l'istruzione, la ricerca e l'innovazione, l'apertura dei mercati, la riforma della Autorità di regolamentazione, il Segretariato generale ha esplicitato talune attività, indirizzate in particolare al miglioramento della competitività del Paese e della sua capacità di sviluppo, nel settore radiotelevisivo e delle reti di comunicazione elettronica.

---

[5] -Direzione generale per la gestione delle risorse umane;
-Direzione generale per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico;
- Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione;
- Direzione generale per la regolamentazione del settore postale;
- Direzione generale per la gestione delle risorse strumentali ed informative;

[6] Trattasi di articolazioni periferiche che nell'ambito territoriale di competenza coincidono pressoché con le Regioni amministrative. Le competenze tecnico-amministrative sono dettagliate nel d.m. 16 dicembre 2004.

2.3. Le previsioni contenute nella legge finanziaria per il 2008

Il documento in esame ha individuato, per il settore, compiti ed obiettivi specifici ritenuti prioritari.

Molti commi dell'art. 2 sono dedicati alle comunicazioni; in particolare:

- 294 - liquidazione dei contributi (per le emittenti radiofoniche e televisive) a soggetti per i quali è stata accertata la sussistenza dei requisiti necessari;
- 295 - compensazioni finanziarie derivanti dalle riduzioni tariffarie applicate ai canoni di noleggio e abbonamento ai servizi di telecomunicazione di qualsiasi tipo;
- 296 - incremento del finanziamento annuale previsto per le TV locali;
- 298 - limiti all'ammontare dei contributi indicati nell'art. 3 della legge n. 250/1990;
- 299 - incremento delle risorse destinate al finanziamento degli interventi attuativi del programma per lo sviluppo della larga banda nel Mezzogiorno;
- 300 - incremento del fondo per il passaggio al digitale;
- 301 modifiche varie al testo unico della radiotelevisione di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005 n.177 ed in particolare la gestione delle emittenti televisive, i fornitori di contenuti televisivi e di programmi in *pay-per-view,* con la previsione di appositi regolamenti a cura dell'Autorità delle comunicazioni;
- 302 - ulteriori modifiche al citato testo unico riguardanti la pubblicità di Amministrazioni ed enti pubblici, gestita da agenzie pubblicitarie o centri *media*;
- 303 - aggiunte al decreto legislativo 22 luglio 1999 n. 261 concernenti accordi da parte del fornitore del servizio universale del mercato postale con operatori privati.

2.4. Nota preliminare al bilancio 2008

Come già accennato la Direttiva ministeriale non è stata emanata, per cui l'attività della struttura ha proseguito secondo l'atto di indirizzo contenuto nella nota preliminare al bilancio 2008.

In esso sono individuate le priorità politiche tra le quali rivestono particolare rilievo per la presente relazione:

Comunicazioni e concorrenza

- riforma del sistema e del servizio pubblico radiotelevisivo;
- riordino delle frequenze;
- valorizzazione del digitale;
- recepimento della Direttiva della Commissione Europea "Televisione senza frontiere".

Sviluppo delle infrastrutture

programmi per migliorare l'accesso alla banda larga sia per la rete fissa sia per quella radio e la riduzione delle zone ancora non coperte.

Apertura dei mercati, difesa del cittadino consumatore e riforma dell'Autorità di regolamentazione

- liberalizzazione del settore postale;
- potenziamento dell'Autorità di regolamentazione;
- tutela del cittadino consumatore.

Nella sua struttura, la nota preliminare riporta, tra l'altro, le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di comunicazione, i rapporti con l'Unione Europea e con le organizzazioni e le Agenzie internazionali nel settore, la disciplina delle comunicazioni elettroniche, la radiodiffusione sonora e televisiva pubblica e privata, la regolamentazione del settore postale, la tutela delle comunicazioni, il piano nazionale di ripartizione delle frequenze, l'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze e delle numerazioni, il controllo delle emissioni radioelettriche e le tecnologie delle informazioni.

Il documento inoltre individua i singoli Centri di Responsabilità, che, in linea con le priorità politiche sopra riportate, formulano a loro volta gli obiettivi programmabili in funzione degli stanziamenti assegnati dal Ministero dell'economia e finanze - Ragioneria generale dello Stato.

3. Missione e programmi

Come già osservato nella relazione sulla politica dello sviluppo del sistema produttivo, l'analisi del Rendiconto generale, ai fini della parifica compiuta dalla Corte nel 2007, era già strutturata secondo la nuova classificazione del bilancio per missioni e programmi, inseriti nelle "Politiche" intese quali insieme di obiettivi di carattere generale, perseguiti dall'Amministrazione attraverso le varie missioni. In ordine alla gestione del bilancio dello Stato, al riguardo, va notato che la nuova classificazione per missioni e programmi evidenzia la preminenza del profilo funzionale su quello soggettivo, tanto che le vicende attinenti all'organizzazione delle Amministrazioni centrali, con la soppressione ed accorpamento dei Ministeri - nel caso in esame del Ministero delle comunicazioni, le cui funzioni e risorse, come sopra detto, sono state trasferite (art. 1, comma 7 del DL n. 85 del 16 maggio del 2008, convertito dalla legge n. 121/2008) al Ministero dello sviluppo economico - non hanno inciso sulla individuazione della missione contenuta nella nuova classificazione di bilancio.

L'accorpamento, inoltre, ha richiesto l'adeguamento della presentazione del consuntivo rispetto a quella del bilancio preventivo, strutturata in funzione dei Ministeri esistenti all'inizio dell'esercizio 2008.

Al riguardo, il decreto del MEF n. 65541 del 20 giugno 2008 ha previsto l'accorpamento di tutti gli stati di previsione dei Ministeri soppressi in quello in cui sono confluiti, interessando di conseguenza anche il Ministero delle comunicazioni.

Va ricordato altresì che il DL n. 85/2008 ha previsto la riduzione del 20 per cento delle spese relative agli uffici di diretta collaborazione di tutti i Ministeri interessati all'accorpamento e sul punto l'UCB ha segnalato l'effettiva attuazione.

Tornando al concetto di missione e programmi, le Comunicazioni rientrano nella missione "15" che si articola, come da Tavola che segue (Tavola 1), in quattro programmi: Radiodiffusione sonora e televisiva, Regolamentazione e vigilanza delle comunicazioni elettroniche, Servizi postali e telefonici, Sostegno all'editoria.

Tra questi, vengono approfondite le tematiche relative ai primi due, in considerazione del fatto che rientrano nelle attività specifiche del Dipartimento delle comunicazioni e che sono interamente finanziati con capitoli propri. In effetti, i programmi "Servizi postali e telefonici" e "Sostegno all'editoria" sono finanziati con capitoli del Ministero dell'economia e delle finanze, rispettivamente per 661,01 milioni di euro e 463,18 milioni di euro e di essi nella presente relazione si riporteranno le attività gestionali di maggiore rilievo per il primo, quale autorità di regolamentazione del settore postale, mentre si fa rinvio, per il secondo, ad una trattazione specifica nel contesto della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Per completezza di trattazione, la situazione della missione viene raffrontata con quella del precedente esercizio (Tavola 2) , rilevando gli scostamenti più consistenti:

- gli stanziamenti definitivi nel 2008 diminuiscono di 226,21 milioni di euro (circa il 14 per cento);
- gli impegni effettivi totali subiscono una riduzione di 296,36 milioni di euro (circa il 18 per cento);
- il pagato totale aumenta di 597,76 milioni di euro (circa il 54 per cento);
- i residui diminuiscono di 518,40 milioni di euro (circa il 35 per cento).

Volendo limitare il raffronto ai soli programmi 1 e 2, finanziati, come sopra detto, con capitoli propri, si rilevano i seguenti scostamenti:

programma 1 - gli stanziamenti definitivi nel 2008 aumentano di circa il 20 per cento; gli impegni totali aumentano di circa il 21 per cento; il pagato aumenta di circa il 19 per cento e i residui aumentano di circa il 24 per cento;

programma 2 - gli stanziamenti definitivi nel 2008 aumentano di circa il 5 per cento; gli impegni totali aumentano di circa il 5 per cento; il pagato aumenta di circa il 20 per cento e i residui diminuiscono di circa il 42 per cento.

Tavola 1

ESERCIZIO FINANZIARIO 2008

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. missione	Impegni effettivi totali(**)	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Radiodiffusione sonora e televisiva	funzionamento	971	15.772	7,12	1,12	16.251	16.743	16.650	17.421	300
	interventi	150.208	165.158	74,61	11,72	163.775	315.366	165.158	125.529	184.598
	investimenti	5.242	40.437	18,27	2,87	40.378	45.679	41.547	36.584	8.079
	oneri comuni	-	-			-	-	-	-	-
	totale	**156.421**	**221.367**	**100,00**	**15,71**	**220.404**	**377.788**	**223.355**	**179.534**	**192.977**
Regolamentazione e vigilanza delle comunicazioni elettroniche	funzionamento	1.849	26.157	40,92	1,86	26.449	28.005	27.734	27.309	520
	interventi	2.403	5.960	9,32	0,42	4.523	8.364	6.060	4.513	1.411
	investimenti	32.226	31.803	49,75	2,26	26.699	63.991	42.937	37.579	18.965
	oneri comuni	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-
	totale	**36.478**	**63.920**	**100,00**	**4,53**	**57.671**	**100.360**	**76.731**	**69.401**	**20.896**
Servizi postali e telefonici ***	funzionamento	125	2.347	0,36	0,17	2.404	2.471	2.431	2.564	50
	interventi	717.446	418.050	63,24	29,66	354.595	1.135.497	768.510	688.147	391.898
	investimenti	315.550	240.620	36,40	17,07	210.766	556.170	315.554	311.830	214.484
	oneri comuni	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-
	totale	**1.033.121**	**661.017**	**100,00**	**46,90**	**567.765**	**1.694.138**	**1.086.495**	**1.002.541**	**606.432**
Sostegno all'editoria MEF	interventi	116.725	48.520	10,48	3,44	47.889	165.244	48.520	28.349	125.609
	investimenti	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-
	oneri di parte corrente	140.000	380.579	82,17	27,00	380.569	520.579	520.579	386.411	50
	oneri comuni in c/capitale	-	34.084	7,36	2,42	34.080	34.084	34.084	34.030	-
	totale	**256.725**	**463.183**	**100,00**	**32,86**	**462.538**	**719.907**	**603.183**	**448.790**	**125.659**
Spese missione		**1.482.745**	**1.409.487**		**100,00**	**1.308.378**	**2.892.193**	**1.989.764**	**1.700.266**	**945.964**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

(**) Impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.

Tavola 2

ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. missione	Impegni effettivi totali (**)	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Radiodiffusione sonora e televisiva	funzionamento	301	3.787	2,05	0,23	3.663	4.087	4.043	3.769	90
	interventi	118.417	140.391	76,08	8,58	138.191	258.808	141.284	101.807	150.228
	investimenti	15.381	40.356	21,87	2,47	40.304	55.737	50.557	45.791	5.310
	oneri comuni	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-
	totale	134.099	184.534	100,00	11,28	182.158	318.632	195.884	151.367	155.628
Regolamentazione e vigilanza delle comunicazioni elettroniche	funzionamento	945	12.644	20,70	0,77	12.059	13.589	13.451	12.283	380
	interventi	1.737	15.866	25,98	0,97	14.972	17.603	15.955	13.969	2.371
	investimenti	36.939	32.571	53,32	1,99	27.943	69.510	36.604	31.653	33.138
	oneri comuni	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-
	totale	39.621	61.081	100,00	3,73	54.974	100.702	66.010	57.905	35.889
Servizi postali e telefonici ***	funzionamento	133	2.705	0,35	0,17	2.681	2.838	2.824	2.721	37
	interventi	306.564	531.679	68,60	32,50	512.715	838.243	531.658	96.056	700.540
	investimenti	280.624	240.620	31,05	14,71	240.619	521.244	240.633	240.627	280.617
	oneri comuni	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-
	totale	587.321	775.003	100,00	47,38	756.015	1.362.325	775.115	339.403	981.194
Sostegno all'editoria (gestito dal MEF)	interventi	51.306	105.272	17,12	6,44	104.779	156.578	105.272	16.759	116.725
	investimenti	65.196	-	0,00	0,00	-	65.196	65.196	30.263	34.933
	oneri comuni	140.000	509.804	82,88	31,17	506.814	649.804	609.804	506.814	140.000
	oneri del debito pubblico	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-
	rimborso del debito pubblico	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-
	totale	256.502	615.076	100,00	37,60	611.593	871.578	780.272	553.835	291.658
spese missione		1.017.543	1.635.694	//	100,00	1.604.740	2.653.237	1.817.281	1.102.510	1.464.369

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

(**) Impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.

Prima di procedere all'esame dei singoli programmi, si ritiene utile riportare il raffronto delle entrate e delle spese del Ministero delle comunicazioni nel quinquennio 2004-2008 (Tavola 3) ove si rilevano gli scostamenti in percentuale rispetto all'anno precedente e l'incidenza delle spese di funzionamento rispetto alle entrate totali che, nell'ultimo periodo, registra valori al di sotto del 50 per cento.

Due dati di interesse per il 2008 sono altresì i valori del rapporto fra entrate e spese della missione 15 ed il totale generale del bilancio dello Stato sia per le previsioni definitive delle entrate extratributarie sia delle spese (Titoli I e II), che evidenziano una incidenza, per le entrate dello 0,94 per cento[7] e delle spese dello 0,25 per cento[8].

[7] 169,22 milioni di euro, in aggiunta alle entrate da proventi WI-MAX pari a 137,00 milioni di euro, su 32.571,6 milioni di euro di entrate extratributarie.

[8] 320,63 milioni di euro su 554.042,11 milioni di euro.

Tavola 3

	2004	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%
SPESE DI FUNZIONAMENTO	82.377.015	74.114.726	-10,0	74.350.699	0,3	77.260.725	3,9	80.917.788	4,7
SPESE INVESTIMENTI/INTERVENTI	284.178.666	292.387.436	2,9	160.594.622	-45,1	227.719.810	41,8	239.709.984	5,3
TOTALE SPESE	366.555.681	366.502.162	0,0	234.945.321	-35,9	304.980.535	29,8	320.627.772	5,1
TOTALE ENTRATE	116.770.569	123.013.926	5,3	166.347.796	35,2	157.090.909	-5,6	169.220.093	7,7

	2004	2005	2006	2007	2008
SPESE FUNZIONAMENTO/TOTALE ENTRATE	70,55%	60,24%	44,69%	49,18%	47,81%

	2004	2005	2006	2007	2008
ENTRATE DA PROVENTI UMTS	183.826.838	359.103.337			
ENTRATE DA PROVENTI WI-MAX					137.000.000

3.1. Radiodiffusione sonora e televisiva

Il programma si articola nelle seguenti attività: regolamentazione e vigilanza in materia radiotelevisiva; incentivazione della radiodiffusione e radiotelevisione; prestazioni rese per la compatibilizzazione radioelettrica ed elettromagnetica; trattazione del contenzioso nei vari settori.

Dalla Tavola sopra riportata (Tavola 1), gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 221,36 milioni di euro, pari al 15,71 per cento del totale della missione "comunicazione". Nell'ambito del programma gli interventi assorbono il 74,61 per cento delle risorse che in prevalenza sono assegnate al capitolo 3121 "contributi e rimborso oneri sostenuti dalle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale", per una somma di 154,81 milioni di euro su un totale di 165,16. Il 18,27 per cento degli stanziamenti confluisce invece negli investimenti (40,44 milioni di euro) e viene allocato per il 99 per cento sul capitolo 7596 "Fondo per il passaggio al digitale" (40 milioni di euro). A fronte di una massa spendibile pari a 377,79 milioni di euro per l'intero programma, sono stati effettuati pagamenti per il 47,52 per cento, con la formazione di residui finali pari al 51,08 per cento. In particolare, per gli interventi su una massa spendibile di 315,37 milioni di euro risultano pagamenti per il 39,80 per cento, mentre il tasso di realizzazione degli investimenti ha raggiunto la percentuale dell'80,09 per cento.

Per quanto riguarda il citato capitolo 3121, a fronte di uno stanziamento definitivo di competenza di 154,81 milioni di euro e del conseguente impegno per 153,71 milioni, sono stati effettuati pagamenti per 3,97 milioni di euro, con una consistente formazione di residui pari a 149,74 milioni di euro. Nel contempo sono stati comunque effettuati pagamenti in conto residui per 111,50 milioni su un ammontare complessivo pari a 150,20 milioni. Sul punto,

l'Amministrazione ha motivato con la complessità e conseguente allungamento dei tempi dovuti alle procedure di ripartizione delle quote da parte delle Commissioni regionali per le comunicazioni.

Sviluppando un ulteriore esame per settori di competenza, riportato nella Tavola seguente (Tavola 4), si evidenzia che il 93,62 per cento delle risorse assegnate sono gestite dalla Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione ed i relativi pagamenti ammontano al 45,18 per cento della massa spendibile (le somme più consistenti sono riferite a: capitolo 3021 "Oneri per il servizio di trasmissione radiofonica delle sedute parlamentari" per pagamenti di 10 milioni di euro; capitolo 3121 "Contributi e rimborso oneri sostenuti dalle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale" per pagamenti complessivi di 115,47 milioni di euro; capitolo 7596 "Fondo per il passaggio al digitale" per pagamenti di 36,10 milioni di euro. Gli ulteriori 2,18 milioni di euro sono ripartiti, in importi non rilevanti, nei restanti capitoli della Direzione).

Tavola 4

(in migliaia)

Settore di competenza	Stanziamenti definitivi	% su programma	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	impegni/massa impegnabile %	Massa spendibile	Pagato totale	pagato totale su massa spendibile %
Segretariato Generale	271	0,12	271	7	2,58	278	7	2,52
Servizio di comunicazione elettronica e di radiodiffusione	207.235	93,62	207.235	205.927	99,36	362.447	163.752	45,18
Pianificazione e gestione dello spettro radioelettrico	13.862	6,26	13.868	14.470	104,34	15.063	15.778	104,75
totale	**221.368**	**100,00**	**221.374**	**220.404**	**99,56**	**377.788**	**179.537**	**47,52**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Gli obiettivi, previsti nelle note preliminari, correlati al programma in esame sono illustrati nella Tavola 5, ove vengono riportati anche gli stanziamenti definitivi in conto competenza e la loro incidenza sul totale del programma e della missione, nonché gli impegni, i pagamenti e il Centro di Responsabilità tenuto all'esecuzione dell'obiettivo.

Tavola 5

OBIETTIVO		STANZIAMENTO IN C/COMPETENZA (in euro)	CAPITOLO	STANZIAMENTI DEFINITIVI C/COMPETENZA	IMPEGNI IN C/COMPETENZA	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA (al 23 marzo 2009)	INCIDENZA % dello STANZ C/COMP su TOTALE PROGRAMMA 15.1.	INCIDENZA % dello STANZ DEFINITIVO sulla MISSIONE	CDR
15.1.1	Verifica e monitoraggio. Contratto di Servizio RAI Spa	270.640,00	RU	270.640,00	270.640,00	270.640,00	0,119	0,11	SG
15.1.2	Attività amministrativa per la valorizzazione del digitale	60.197.714,00	7596 (40.000.000)	40.197.714,00	40.192.049,00	33.188.008,00	26,474	16,29	DGSCER
15.1.3	Attività normativa per la riforma del sistema pubblico radiotelevisivo	3.531,00	RU	6.729,00	6.720,00	6.632,00	0,002	0,00	DGSCER
15.1.4	Recepimento della Direttiva della Commissione Europea "TV senza frontiera"	10.592,00	RU	11.940,00	11.940,00	7.859,00	0,005	0,00	DGSCER
15.1.5	Valorizzazione dell'informazione sul sito istituzionale del Ministero, per la parte relativa alla radiodiffussione sonora e televisiva	3.138,00	RU	3.138,00	1.445,00	1.424,00	0,001	0,00	DGSCER
15.1.6	Attività amministrativa istituzionale per la gestione dei servizi nel settore della radiodiffusione sonora e televisiva	11.439.399,00	3021 (10.000.000)	11.439.399,00	11.222.378,00	11.200.039,00	5,031	4,64	DGSCER
15.1.7	Erogazione di contributi ed agevolazioni tariffaria nel settore della radiodiffusione sonora e televisiva	154.201.657,00	3121	154.818.000,00	153.710.000,00	3.966.000,00	67,816	62,75	DGSCER
15.1.8	Sviluppo del sistema digitale televisivo terrestre mediante la verifica informatica delle coperture delle reti private per l'eventuale rilascio della licenza di operatore di rete ai sensi della L.112/04 art.23	268.245,02	7623 (87.531)	268.245,02	254.164,00	206.841,00	0,118	0,11	DGPGSR
15.1.9	Manutenzione database delle frequenze televisive	153.764,87	RU	153.764,87	153.764,87	153.764,87	0,068	0,06	DGPGSR
15.1.10	Collaborazione con l'AGCOM per la predisposizione, la revisione e la gestione di Piano di Assegnazione delle Frequenze per la radiodiffusione televisiva in tecnica digitale	211.004,95	7623 (87.531)	211.004,95	196.923,00	151.600,00	0,093	0,09	DGPGSR
15.1.11	Compatibilizzazione impianti usati come Gap Filller per sisitema televisivo digitale su terminale portatile Dvb-H	239.624,99	7623 (87.531)	239.624,99	25.543,00	180.220,00	0,105	0,10	DGPGSR
15.1.12	Gestione piani tecnici delle problematiche connesse con il servizio di radio diffusione sonora e televisiva	382.725,00	7623 (87.531)	382.725,00	368.644,00	323.321,00	0,168	0,16	DGPGSR
TOTALE PROGRAMMA 15.1		227.382.035,83		208.002.924,83	206.414.210,87	49.656.348,87	100,000	84,31	
TOTALE MISSIONE 15		273.679.075,80		248.495.287,01	246.711.997,05	88.203.481,05			

Nell'ambito del programma, come si rileva dalla tabella, la competenza del perseguimento degli obiettivi è delle Direzioni generali "Servizio comunicazione elettronica e radiodiffusione" (DGSCER) e "Pianificazione e gestione dello spettro radioelettrico" (DGPGSR); in particolare la prima Direzione generale è interessata a due settori che hanno una rilevante incidenza sulla stessa missione: per il 16,29 per cento l'obiettivo 15.1.2 "Attività amministrativa per la valorizzazione del digitale" e per il 62,75 per cento l'obiettivo 15.1.7. "Erogazione di contributi ed agevolazioni tariffarie nel settore della radiodiffusione sonora e televisiva".

Volendo riportare un quadro sintetico delle attività delle due Direzioni si osserva che la DGSCER è competente per il rilascio di licenze (se del caso previo esperimento di gara) e di autorizzazioni per la fornitura di contenuti e servizi; gestisce i titoli abilitativi già rilasciati; provvede all'acquisizione al bilancio dello Stato di canoni e contributi; cura gli adempimenti inerenti al contratto di servizio con la società concessionaria di servizio pubblico radiotelevisivo e vigila sulla sua attuazione per la parte di competenza del Ministero; eroga all'emittenza radiotelevisiva i contributi previsti dalle leggi finanziarie a partire dalla legge n. 448/1998 ed effettua la verifica documentale ai fini del nulla osta per il rilascio dei benefici per le imprese editrici da parte del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio

dei Ministri; svolge attività di vigilanza e controllo sull'assolvimento degli obblighi derivanti dai titoli abilitativi.

Il mandato istituzionale della DGPGSR invece è quello di gestire ed assicurare l'uso ottimale dello spettro radioelettrico nell'interesse della collettività ed in questa ottica le macroattività della Direzione comprendono:

- l'attribuzione delle bande di frequenza ai diversi servizi radioelettrici, come la radiodiffusione sonora e televisiva, la telefonia cellulare e i servizi di emergenza, con l'aggiornamento periodico del "Piano nazionale di ripartizione delle frequenze", in conformità alle normative internazionali elaborate a Ginevra nel 2007 in seno alla Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni;
- l'individuazione delle frequenze da assegnare agli utenti dei differenti servizi, in conformità al suddetto Piano di ripartizione;
- la protezione dei servizi, regolarmente autorizzati, mediante il monitoraggio e il controllo dello spettro radioelettrico;
- il coordinamento delle stazioni di radiodiffusione televisiva italiana, in tecnica digitale, con quella dei Paesi confinanti;
- la collaborazione con l'AGCOM nella definizione dei piani di assegnazione delle frequenze nelle diverse aree tecniche individuate per la progressiva digitalizzazione.

Di seguito, viene fatto un approfondimento su alcuni obiettivi del programma che rivestono importanza per la delicatezza del passaggio a nuove tecnologie, per la consistenza delle risorse erogate, per la funzione di garanzia nei riguardi della concorrenza e del pluralismo dell'informazione.

Digitale terrestre.

La prevista attività amministrativa per la valorizzazione del digitale rientra nell'obiettivo 15.1.2 con uno stanziamento definitivo c/competenza pari a 40 milioni di euro che incide sul totale del programma per il 19,33 per cento.

La Conferenza regionale dell'Unione Internazionale delle telecomunicazioni di Ginevra, tenutasi nel corso del 2006 (ITU GE06), ha stabilito le regole per il passaggio dalla tecnologia analogica alla tecnologia digitale per la diffusione radio-televisiva terrestre.

Con decreto firmato dal Ministro dello sviluppo economico il 10 settembre 2008 è stato stabilito il calendario per il passaggio definitivo dell'Italia alla televisione digitale terrestre, che coinvolgerà, progressivamente, oltre 20 milioni di abitazioni e 50 milioni di apparecchi televisivi. Il decreto prevede una transizione al digitale progressiva sul territorio italiano suddiviso in 16 aree tecniche, a partire dal secondo semestre del 2009 fino al secondo semestre del 2012.

Nell'ambito del citato calendario è stata già completata la transizione alle trasmissioni in digitale dell'intera Regione Sardegna.

Il processo di transizione è stato monitorato dalla DGPGSR, che ha elaborato il *master plan* per la transizione, anche attraverso il coordinamento dell'attività dell'Ispettorato territoriale Sardegna, integrato con tecnici del Centro nazionale controllo emissioni radioelettriche, e degli Ispettorati territoriali del Lazio e del Piemonte.

Di fatto, a partire dal 10 novembre 2008, nell'intero territorio della Sardegna vengono effettuate trasmissioni soltanto digitali, il che rende l'isola la prima Regione italiana *all digital* ed il più vasto territorio in Europa completamente digitalizzato; inoltre, per la prima volta in

Italia, è stato possibile "liberare" 14 frequenze televisive, rendendole disponibili per provvedimenti di riassegnazione di diritti d'uso.

In proposito la DGPGSR ha partecipato attivamente al CNID (Comitato Nazionale Italia Digitale), nel cui ambito sono stati fissati gli aspetti organizzativi della transizione al digitale per le aree interessate nel corso del 2009 (Valle d'Aosta, Piemonte occidentale, Trento e Bolzano, Lazio e Campania), con particolare riferimento all'assistenza all'utenza, alla comunicazione al pubblico e ai contributi alle fasce deboli della popolazione per l'acquisto dei *decoder*.

Il giorno 11 novembre 2008 sono state convocate le *task force* per dette Regioni e nel corso dell'incontro sono state definite le date dello *switch-over* (passaggio al digitale di RAI 2 e Rete 4) e dello *switch off* (passaggio al digitale di tutte le reti).

In tale contesto, è stata svolta un'intensa attività per favorire la transizione dalla tecnica analogica a quella digitale, attraverso una serie di interventi finalizzati alla promozione e valorizzazione della nuova tecnologia, prevedendo il rilascio dei titoli abilitativi per gli operatori e l'avvio delle modalità operative per la gestione del fondo, stanziato con legge finanziaria e destinato tra l'altro ai contributi per l'acquisto di *decoder*. Dello stanziamento iniziale di 60 milioni di euro, successivamente ridotto a 40 milioni, è stata impegnata l'intera cifra e sono stati erogati nell'anno complessivamente 36,1 milioni, di cui 33 in conto competenza e 3,1 in conto residui.

La decurtazione dei fondi stanziati ha richiesto la modifica del provvedimento iniziale di ripartizione e con DMT del 16 luglio 2008 si è proceduto alla rimodulazione delle risorse tra le varie aree in modo comunque da assicurare una adeguata copertura finanziaria. Nel contempo sono state predisposte le convenzioni con la "Società Poste Italiane" per la messa a disposizione dei servizi per l'attuazione del progetto di migrazione al digitale e con la "Fondazione Ugo Bordoni" per lo svolgimento delle attività di supporto tecnico operativo e logistico e di monitoraggio degli interventi finanziati con il citato Fondo, nonché per le iniziative di comunicazione da porre in essere per incentivare la sensibilizzazione della popolazione alla nuova tecnologia.

Un'ultima considerazione infine sul digitale riguarda il coordinamento dell'attività di transizione svolto in attuazione dell'obiettivo 32.3.1 "Coordinamento delle strategie di sviluppo del settore delle comunicazioni" che prevede in particolare la predisposizione delle strategie di diffusione della tecnologia digitale e della progressiva sostituzione a quella analogica, attraverso l'attività di ricerca e monitoraggio della citata Fondazione Ugo Bordoni. Per detto obiettivo nelle note preliminari al bilancio 2008 era previsto uno stanziamento in c/competenza di 2,69 milioni di euro in capo al Segretariato generale, interamente impegnato e speso nel corso dell'esercizio.

Adeguamento della normativa nazionale e riforma del sistema pubblico radiotelevisivo.

L'attuale assetto del sistema, come per altro sottolineato dalle più autorevoli istituzioni nazionali e comunitarie (Corte costituzionale, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Autorità per le garanzie per le comunicazioni, Commissione Europea), presenta diversi elementi di criticità e richiede una maggiore concorrenza ed un più ampio pluralismo. A ciò si aggiunge la delicata fase di transizione dalla tecnica analogica a quella digitale, nonché l'evoluzione dello scenario tecnologico con il conseguente ingresso di nuove modalità trasmissive. In questo contesto, è dunque necessaria una attività normativa che riordini il settore armonizzandolo alle nuove direttive ed alle osservazioni mosse dalla Commissione Europea. Nel 2008, pertanto, nell'ambito degli obiettivi (15.1.3, 15.1.4 e 15.1.6) sono stati esaminati i rilievi sollevati relativamente alla procedura di infrazione nei confronti dello Stato per norme non rispettose del

principio di non discriminazione, si è proceduto all'adeguamento della normativa italiana alla direttiva 65/2007/CE sui "Servizi di media audiovisivi", che modifica la precedente "TV senza frontiere", è stata completata la procedura di assegnazione delle frequenze all'emittente televisiva nazionale "Europa 7", chiudendo così l'annosa problematica in corso dal 2001 che ha interessato anche la Corte di Giustizia Europea ed il Consiglio di Stato[9].

Contributi ed agevolazioni tariffarie nel settore della radio diffusione sonora e televisiva.

L'attività in parola rientra nell'obiettivo 15.1.7 che prevede uno stanziamento definitivo di 154,82 milioni di euro che incide sul totale del programma per il 67,81 per cento.

I contributi a favore dell'emittenza radiotelevisiva sono previsti dalle leggi finanziarie, a partire dal 1999, e gravano sul capitolo 3121. In particolare, nel corso del 2008, come già detto, dello stanziamento disponibile, sono stati impegnati 153,71 milioni di euro e sono stati erogati complessivamente 115,47, di cui 3,97 in conto competenza e 111,50 in conto residui.

Nella Tavola sottostante (Tavola 6), è riportato l'andamento del capitolo 3121 nel quadriennio 2005-2008, dove si evidenzia un *trend* in crescita (ad eccezione del 2006) dei contributi e, nell'esercizio in esame, un consistente aumento del 28,73 per cento rispetto all'anno precedente.

Tavola 6

(in migliaia)

ANNO	Stanz def comp.	% scost. anno precedente	Pagato Totale	% scost. anno precedente
2005	101.469	-	74.984	-
2006	95.908	*-5,48*	94.761	*26,37*
2007	128.679	*34,17*	89.702	*-5,34*
2008	154.818	*20,31*	115.469	*28,73*

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Un'ultima annotazione a margine del programma va fatta per l'obiettivo 15.1.1. "Verifica *e monitoraggio contratto di servizio RAI S.p.A.", in quanto nel 2008 si è conclusa l'indagine* sulla gestione finanziaria della Rai per gli esercizi dal 2002 al 2007 da parte della Sezione controllo Enti della Corte[10]. In essa, dopo un completo esame dell'Azienda che va dagli organi di governo e di controllo all'assetto organizzativo, dalle consulenze al contenzioso, dal servizio

[9] La procedura di infrazione era stata aperta nel luglio 2006 con la messa in mora dell'Italia per aver attribuito nelle modalità di passaggio al digitale, in base alla legge vigente, un vantaggio ai grandi operatori TV, danneggiando i nuovi "entranti" sul mercato radio-televisivo ed i piccoli operatori, come Europa 7, già discriminata per non aver ottenuto le frequenze ritenute necessarie per trasmettere su scala nazionale. Un anno dopo la Commissione è passata al secondo stadio della procedura inviando un "parere motivato", quale ultimo avvertimento. In atto, a seguito degli sviluppi con la citata assegnazione delle frequenze e con le misure di riordino del settore nel frattempo proposte dall'Italia sottoforma di delibera dell'AGCOM, ha sospeso la procedura rinviando l'archiviazione definitiva alla formale attuazione delle condizioni concordate con Bruxelles.

[10] Delibera n.93/2008 "Relazione sui risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della RAI per gli esercizi dal 2002 al 2007" della Sezione controllo Enti.

pubblico televisivo, compreso il contratto relativo al triennio 2007/2009, al canone di abbonamento e al digitale terrestre, dalla contabilità separata ai bilanci di esercizio, nelle conclusioni vengono rivolte alcune osservazioni e raccomandazioni in particolare sul contenuto del contratto di servizio, sulla contabilità separata, sulle procedure per la riscossione del canone di abbonamento, sulle modalità di scelta dei contraenti per l'approvvigionamento di beni, servizi e lavori, sulle ragioni d'essere di alcune società controllate alla luce della necessità del contenimento dei costi della produzione, sui risultati della gestione economico-patrimoniale che denotano una limitata propensione dell'Azienda alla realizzazione di margini di reddito, sull'assetto organizzativo e struttura dei costi eccessivamente rigidi e non adatti ai mutamenti del mercato.

3.2. Regolamentazione e vigilanza delle comunicazioni elettroniche

Il programma, che interessa per lo più la DGSCER e la DGPGSR, prevede una serie di attività che vanno dalla programmazione, regolamentazione, gestione e vigilanza delle frequenze, reti e apparecchiature all'assegnazione di frequenze e di nuovi programmi; dalla gestione di reti riservate alla promozione dello sviluppo nel settore; dalle istruttorie per il rimborso spese all'editoria ed alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza.

Dalla Tavola sopra riportata (Tavola 1), relativa alla missione 15, si rileva che gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 63,92 milioni di euro, pari al 4,53 per cento del totale della missione, destinati per il 49,75 per cento agli investimenti ed in particolare al capitolo 7230 "spese per lo sviluppo di infrastrutture di reti di comunicazione", per una somma di 30 milioni di euro mentre il 9,32 per cento degli stanziamenti confluisce negli interventi. Gli stanziamenti per il funzionamento sono pari a 40,92 per cento sul totale del programma a fronte di un 20,70 per cento per l'anno 2007.

Su una massa spendibile pari a 100,36 milioni di euro per l'intero programma, sono stati effettuati pagamenti per il 69,16 per cento, con la formazione di residui finali pari al 20,69 per cento. In particolare per quanto riguarda gli investimenti, su una massa spendibile di 63,99 milioni di euro, risultano pagamenti per il 58,72 per cento, mentre il tasso di realizzazione degli interventi ha raggiunto la percentuale del 53,96 per cento.

Sviluppando un ulteriore esame per settori di competenza, riportato nella tavola seguente (Tavola 7) si evidenzia che il 53,59 per cento delle risorse assegnate fanno capo al Segretariato Generale che gestisce il citato capitolo 7230, il cui stanziamento di competenza di 30 milioni di euro è stato impegnato per 25,17 milioni di euro, con pagamenti pari a 7,15 milioni di euro ed una formazione di residui per 18,03 milioni di euro. In effetti, su una massa spendibile di detto capitolo pari a 58,03 milioni, di cui 28,03 milioni di residui iniziali, sono stati effettuati pagamenti per 28,03 milioni in conto residui oltre a quelli suindicati in conto competenza, per un ammontare complessivo di 35,18 milioni di euro.

La DGPGSR gestisce invece il 33,99 per cento delle risorse totali, di cui solo 1,6 milioni di euro destinati ad acquisto ed installazioni di apparecchiature specifiche per servizi radioelettrici e per il controllo delle emissioni radioelettriche, mentre la rimanente parte è destinata a stipendi, oneri sociali, imposte regionali e spese per acquisto di beni e servizi.

Tavola 7

(in migliaia)

Settore di competenza	Stanziamenti definitivi	% su programma	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	% impegni/massa impegnabile	Massa spendibile	Pagato totale	% Pagato totale su massa spendibile
Segretariato Generale	34.237	53,59	34.237	28.220	82,43	62.264	38.220	61,38
Servizio di comunicazione elettronica e di radiodiffusione	3.542	5,54	3.542	3.327	93,93	5.891	3.302	56,05
Pianificazione e gestione dello spettro radioelettrico	21.714	33,99	21.751	22.254	102,31	25.407	24.121	94,94
Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione	3.190	4,99	3.190	2.863	89,75	3.350	2.840	84,78
Gestione delle risorse strumentali ed informative	1.200	1,88	1.200	1.007	83,92	3.449	920	26,67
totale	**63.883**	**100**	**63.920**	**57.671**	**90,22**	**100.361**	**77.403**	**77,12**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

La motivazione specifica di gestire ed assicurare l'uso ottimale dello spettro radioelettrico nell'interesse della collettività comporta alcune delicate funzioni, quali: l'attribuzione delle bande di frequenza ai diversi servizi radioelettrici, come la radiodiffusione sonora e televisiva, la telefonia cellulare e i servizi di emergenza; l'aggiornamento del Piano Nazionale di Ripartizione delle Frequenze (PNFR), in conformità alle normative internazionali elaborate in seno alla Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni (WRC, *World Radio Conference*) e la conseguente assegnazione delle stesse agli utilizzatori; la protezione dei servizi regolarmente autorizzati mediante il monitoraggio ed il controllo dello spettro radioelettrico e la vigilanza sul corretto uso della risorsa spettrale. Anche per questo programma vengono riportati nella sottostante Tavola 8 i vari obiettivi con i relativi stanziamenti definitivi di competenza, la loro incidenza sul totale del programma e della missione, nonché il Centro di Responsabilità interessato.

Tavola 8

OBIETTIVO		STANZIAMENTO IN C/COMPETENZA (in euro)	CAPITOLO	STANZIAMENTI DEFINITIVI C/COMPETENZA	IMPEGNI IN C/COMPETENZA	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA	INCIDENZA % dello STANZ C/COMP su TOTALE PROGRAMMA 15.1.	INCIDENZA % dello STANZ DEFINITIVO sulla MISSIONE	CDR
OB. 15.2.1	Coordinamento attuazione programma per lo sviluppo della larga banda	30.000.000,00	7230	25.173.962,00	25.173.962,00	25.173.962,00	69,162	10,20	SG
OB. 15.2.2	Regolamentazione e vigilanza sui servizi a sovraprezzo	22.038,00	RU	24.882,00	24.882,00	24.555,00	0,051	0,01	DGSCER
OB. 15.2.3	Espletamento della gara per il rilascio dei titoli abilitativi per la fornitura di servizi Wi- Max	44.076,00	RU	44.076,00	38.991,00	38.479,00	0,102	0,02	DGSCER
OB. 15.2.4	Implementazione del decreto di inibizione dei siti pedopornografici	8.815,00	RU	24.752,00	24.752,00	24.752,00	0,020	0,01	DGSCER
OB. 15.2.5	Valorizzazione dell'informazione al cittadino attraverso i siti istituzionali per la parte relativa alle comunicazioni elettroniche	3.967,00	RU	13.837,00	13.837,00	13.665,00	0,009	0,01	DGSCER
OB. 15.2.6	Attività amministrativa istituzionale per la gestione dei servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico	747.909,00	RU	747.909,00	711.499,00	702.152,00	1,724	0,30	DGSCER
OB. 15.2.7	Attività amministrativa istituzionale per la gestione dei servizi di comunicazione elettronica ad uso privato	2.495.778,00	2651 (247899)	2.495.778,00	2.403.697,00	2.373.304,00	5,754	1,01	DGSCER
OB. 15.2.8	Attività internazionale per la regolamentazione e vigilanza nel settore delle comunicazioni elettroniche	13.223,00	RU	42.818,00	42.818,00	41.554,00	0,030	0,02	DGSCER
OB. 15.2.9	Coordinamento internazionale per l'attuazione del Piano di Ginevra 2006 al fine di ottimizzare le risorse spettrali	193.015,46	RU	193.015,46	193.015,46	193.015,46	0,445	0,08	DGPGSR
OB. 15.2.10	Collaborazione Comitato tv e minori	234.972,39	RU	234.972,39	234.972,39	234.972,39	0,542	0,10	DGPGSR
OB. 15.2.11	Definizione del nuovo PNRF	234.972,39	RU	234.972,39	234.972,39	234.972,39	0,542	0,10	DGPGSR
OB. 15.2.12	Partecipazione ai lavori degli organismi nazionali, comunitari ed internazionali in materia di gestione delle frequenze per comunicazioni elettroniche e radiocomunicazioni. Notifica UIT frequenze assegnate alle stazioni di radiocomunicazione	822.369,41	RU	822.369,41	822.369,41	822.369,41	1,896	0,33	DGPGSR
OB. 15.2.13	Verifica di spiegamento delle reti WI-MAX	318.886,25	RU	318.886,25	318.886,25	318.886,25	0,735	0,13	DGPGSR
OB. 15.2.14	Controllo emissioni radioelettriche-attività di potenziamento delle strutture periferiche	2.216.862,83	7621 (1.636.235)	1.373.018,00	1.373.018,00	671.338,00	5,111	0,56	DGPGSR
OB. 15.2.15	Immissione sul mercato apparecchiature radio - accreditamento laboratori di prova designazione organismi notificati	193.015,46	RU	193.015,46	193.015,46	193.015,46	0,445	0,08	DGPGSR
OB. 15.2.16	Attività connessa alla normativa per le stazioni radioelettriche a bordo delle navi	234.972,39	RU	234.972,39	234.972,39	234.972,39	0,542	0,10	DGPGSR
OB. 15.2.17	Assegnazione delle frequenze per i servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico, privato ed in occasione di eventi particolari	1.409.764,43	RU	1.409.764,43	1.409.764,43	1.409.764,43	3,250	0,57	DGPGSR
OB. 15.2.18	"114 SOS Infanzia"	1.200.000,00	4710	1.006.959,00	1.006.959,00	-	2,766	0,41	DGGRSI
OB. 15.2.19	Sostegno alla regolamentazione	596.323,00	RU	596.323,00	596.323,00	596.323,00	1,375	0,24	ISCOM
OB. 15.2.20	Servizi alle imprese e al cittadino	2.385.291,00	RU	2.385.291,00	2.385.291,00	2.385.291,00	5,499	0,97	ISCOM
TOTALE PROGRAMMA 15.2		43.376.251,01		37.571.573,18	37.437.997,18	35.687.343,18	100	15,23	
TOTALE MISSIONE 15		273.679.075,80		248.495.287,01	246.711.997,05	88.203.481,05			

L'obiettivo più significativo è il 15.2.1, che tratta lo sviluppo della larga banda nelle aree sottoutilizzate, per il quale è previsto uno stanziamento definitivo in c/competenza pari a 25,17 milioni di euro con una incidenza sul totale della missione per il 10,20 per cento.

Come è noto, la larga banda riveste un ruolo determinante nel velocizzare le applicazioni e nell'aumentare la qualità e la capacità di fruizione dei servizi, considerati elementi essenziali per lo sviluppo economico.

Alla data del 31 dicembre 2008, il programma risulta essere entrato nella fase conclusiva su tutte le Regioni oggetto d'intervento. Il piano di completamento dei cantieri precedentemente avviati ha consentito complessivamente l'infrastrutturazione ottica di 231 "Aree di centrale". Il processo di cessione a Telecom Italia dei diritti di uso della fibra ottica ha proceduto secondo i piani concordati ed ha consentito la ulteriore cessione di 104 centrali rispetto al semestre precedente. Complessivamente, alla data del 31 dicembre 2008, Telecom Italia dispone i diritti

d'uso su fibre ottiche per il rilevamento di 194 centrali, ampliando così la fornitura del servizio ADSL[11] ai cittadini, con possibilità di intervento anche da parte di altri operatori.

Gli investimenti complessivi realizzati dalla Società INFRATEL (Infrastrutture di Telecomunicazioni per l'Italia) al 31 dicembre 2008, sono stati stimati per circa 103,7 milioni di euro, di cui:

- circa 91,5 per completamento di tratte in fibra ottica;
- circa 7,3 per l'acquisizione di diritti d'uso su cavidotti e palificate;
- circa 2,4 per progettazioni;
- circa 2,4, per direzione lavori e coordinamento per la sicurezza.

Agli investimenti realizzati corrispondono 1.810 km di rete in fibra ottica posata, di cui 1.708 km (94 per cento) collaudati e disponibili; successivamente agli operatori sono stati consegnati i diritti d'uso su 1.252 km, pari al 73 per cento del totale.

Al 31 dicembre 2008 sono stati completati progetti definitivi per 2.034 km d'infrastruttura, per un valore d'investimento di 111.545.240 euro, imputati al capitolo 7230, con una ripartizione regionale come da Tavola seguente (Tavola 9):

Tavola 9

REGIONE	Lunghezza progetti definitivi (metri)	Importo progetti definitivi (euro)
Abruzzo	273.250	8.640.717
Basilicata	80.541	6.337.897
Calabria	180.173	12.244.100
Campania	328.549	19.976.886
Molise	16.700	328.424
Puglia	378.594	27.357.273
Sardegna	91.096	6.762.767
Sicilia	684.321	29.897.177
TOTALE	**2.033.833**	**111.545.240**

Fonte: Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento delle comunicazioni.

In merito alle infrastrutture a larga banda, nella relazione dello scorso anno, erano stati riportati i risultati dell'indagine condotta dalla Corte [12] con le relative osservazioni, sintetizzabili in un indice di copertura "poco soddisfacente", un ammontare dei pagamenti "poco apprezzabile" rispetto alla massa spendibile, un "consistente" accumulo di residui. La Sezione procedente ha rappresentato che l'amministrazione ha fatto pervenire una nota informativa

[11] ADSL: acronimo di *Asymmetric Digital Subscriber Line*, sistema che permette l'accesso ad Internet ad alta velocità (banda larga o broadband).

[12] Delibera n. 19/2007/G del 28 settembre 2007, della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato "Interventi per infrastrutture a larga banda nelle aree depresse".

contenente i motivi delle disfunzioni e le attività poste in essere di conseguenza.

Tra le varie attività, sviluppate dalle due Direzioni generali, nel più ampio quadro dell'"uso ottimale dello spettro radioelettrico nell'interesse della collettività" si segnalano quelle più significative per i collegamenti con la normativa europea, per la rilevanza nella regolamentazione nazionale e per la consistenza dei connessi introiti nelle casse dello Stato.

Nel corso del 2008 si sono tenuti diversi incontri bilaterali con le Amministrazioni Francese, Spagnola, della Città del Vaticano, del Principato di Monaco, del Lussemburgo e della Svizzera con lo scopo di coordinare le stazioni di radiodiffusione televisiva in tecnica digitale italiane con quelle dei Paesi confinanti, ai fini della registrazione nel Registro internazionale delle frequenze, secondo gli accordi di Ginevra, nonché dell'elaborazione del Piano di assegnazione delle frequenze da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

La partecipazione all'attività internazionale ha richiesto un impiego di risorse finanziarie ammontanti a 27.898,18 euro e nonostante le difficoltà legate a dette limitazioni sono stati realizzati obiettivi strategici e posti in essere importanti compiti istituzionali. In particolare, gli incontri bilaterali con il Lussemburgo e la Francia hanno consentito di salvaguardare gli interessi nazionali nell'ambito del coordinamento internazionale delle frequenze televisive.

Di rilievo nel corso del 2008 è stato il raggiungimento dell'obiettivo dell'aggiornamento definitivo del Piano Nazionale di Ripartizione delle Frequenze (PNRF), che è stato approvato con d.m. del 13 novembre 2008. Trattasi di un vero e proprio "piano regolatore delle frequenze" che consente tra l'altro di verificare la rispondente utilizzazione dello spettro, di liberare risorse per il settore televisivo e di gestire al meglio gli eventuali contenziosi con i Paesi frontalieri.

Il d.m. ha rappresentato altresì la conclusione di un iter durato due anni che ha consentito di recepire nella normativa nazionale alcune decisioni della citata Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni, tra cui quelle riguardanti la radiodiffusione televisiva in tecnica digitale, nonché una serie di decisioni della Commissione Europea in merito alla gestione dello spettro radioelettrico. Particolare importanza riveste la ricanalizzazione della III banda VHF che, come già detto, ha reso disponibile un canale televisivo assegnato all'emittente Centro Europa 7. La modifica al PNRF ha richiesto la ristrutturazione dei segnali televisivi, soprattutto da parte della concessionaria del servizio pubblico (RAI), attività peraltro già avviata, che quanto prima nel corso dell'anno 2009, darà un nuovo assetto a tutto lo spettro.

Altra attività di interesse è stata quella relativa all'espletamento della procedura per l'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze per i sistemi *Broadband Wireless Access* (BWA) nella banda 3.5 GHZ (fornitura di servizi WI-MAX), ovvero per le applicazioni del tipo punto-multipunto che sostanzialmente consentono sia l'accesso alla banda larga del tipo *Wireless* sia la diminuzione del "*digital divide*".

Tale attività, riferita ad un obiettivo del 2007, è proseguita nel 2008 a causa della dilatazione dei tempi nelle procedure di gara e si è conclusa nel febbraio 2008 portando all'aggiudicazione di 35 diritti d'uso con un incasso di oltre 136 milioni di euro.

Altri obiettivi, con consistenti stanziamenti in conto competenza, sono state le attività amministrative istituzionali per la gestione dei servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico e privato (15.2.6 e 15.2.7), concretizzatesi nel rilascio e gestione delle autorizzazioni per i rispettivi servizi con acquisizione dei diritti amministrativi e dei contributi (WI-FI, GSM, UMTS, *Digital Video Broadcasting*, ecc.) e nella vigilanza sui servizi a sovrapprezzo, che, a seguito della Delibera 418/07/Cons dell'AGICOM, recante "Disposizioni in materia di trasparenza della bolletta telefonica, sbarramento selettivo della chiamata e tutela della utenza", intende migliorare gli strumenti per la limitazione delle truffe telefoniche ai danni degli utenti.

Due obiettivi del programma in trattazione sono assegnati all'Istituto superiore delle Comunicazioni e Tecnologie dell'Informazione[13] (15.2.19 e 15.2.20). Il primo, inquadrato nella priorità politica: "comunicazioni e concorrenza", si incentra su una costante partecipazione ad organismi nazionali ed internazionali di regolamentazione e standardizzazione, compresi quelli comunitari, nonché sul rilascio di pareri su progetti di normativa tecnica, al fine di semplificare l'immissione di nuovi prodotti e l'applicazione di tecnologie innovative. Lo stanziamento in conto competenza di euro 596.323,00 risulta totalmente impegnato e pagato.

Il secondo obiettivo che vede uno stanziamento di competenza di euro 2.385.291,00, con un'incidenza sul totale del programma del 5,50 per cento, comprende una serie di attività che rientrano in particolare nella priorità politica "apertura dei mercati e difesa del cittadino consumatore". Anche in questo caso, lo stanziamento risulta impegnato e pagato nella sua totalità.

Rientrano nell'ambito di tale obiettivo soprattutto la certificazione di prodotti da utilizzare per la realizzazione delle infrastrutture di TLC (apparati terminali e di centrale, amplificatori ottici, rigeneratori, sistemi di cablaggio strutturato, sistemi di linea singolo canale e multicanale, componenti passivi sia ottici che in rame, ecc.) e le verifiche tecniche di laboratorio (EuroRadiolab) sulle caratteristiche radioelettriche essenziali per l'immissione sul mercato dei prodotti per radiocomunicazioni ad uso privato già presenti in commercio.

Sono stati verificati gli apparati destinati ai servizi mobili, marittimo e terrestre, ed ai terminali (WI- FI) delle reti radio LAN, i dispositivi per comunicazioni a corto raggio, i telefoni *cordless* ed anche le apparecchiature accessorie alla telefonia cellulare ed alla ricezione televisiva.

Di rilievo, in proposito, l'attività di verifiche in conto terzi o per omologazione (limitatamente ad apparati per servizio mobile aeronautico) non solo su richiesta di produttori e/o importatori dei relativi apparati ma anche per conto di importanti società di telecomunicazioni pubbliche. L'Amministrazione, sul punto delle attività tecniche svolte dall'Istituto nell'ambito del programma, ha rappresentato che l'azione è stata condizionata dalla riduzione delle risorse umane, stante il collocamento a riposo di 6 unità, pari al 4,6 per cento del contingente in servizio, talché, oltre ad adottare accorgimenti per l'utilizzo ottimizzato del personale a disposizione, si è proceduto all'individuazione delle attività più direttamente collegate alle trasformazioni tecniche in atto, quali il digitale terrestre e la banda larga.

Inoltre, gli impegni complessivi hanno comportato, da una parte, volumi di spesa, pari ad euro 425.430,94 per il funzionamento (beni di consumo e servizi) ed euro 1.015.136,80 per gli investimenti, dall'altra, un introito di euro 450.000,00 confluito nei capitoli di entrata dello Stato.

A fattor comune per tutti i Centri di Responsabilità, nel raggiungimento degli obiettivi inseriti nel programma in esame sono state rappresentate notevoli difficoltà nel far fronte alle esigenze istituzionali derivanti dall'attività connessa al controllo delle emissioni radioelettriche, a causa delle insufficienti risorse finanziarie stanziate sui capitoli 3731, 3351 e 3352 (di funzionamento) e sui capitoli 7621, 7623 e 7624 (di investimento), utilizzate sia in ambito centrale sia dagli uffici periferici.

In proposito, l'Amministrazione segnala di aver più volte rappresentato l'esigenza di un aumento sui predetti capitoli per ovviare alle "inevitabili richieste di integrazione" e, vista la

[12] Trattasi di organo tecnico-scientifico, la cui attività riguarda fondamentalmente i servizi alle imprese, la normazione, la sperimentazione e la ricerca di base e applicata, la formazione e l'istruzione specializzata nel campo delle telecomunicazioni. Il personale è formato da quasi 200 unità, il cui 70 per cento è composto da tecnici ed ingegneri dotati di una considerevole esperienza professionale nel settore.

consistenza degli introiti nelle casse dello Stato connessa a tali attività, le ripercussioni economiche conseguenti alle interruzioni del servizio.

3.3. Servizi postali e telefonici

Il programma si articola nelle seguenti attività: regolamentazione in materia di servizi postali; compensazione degli oneri del servizio postale universale espletato da Poste Italiane S.p.A.; controlli sui servizi postali e vigilanza sull'attività dell'IPOST (Istituto Postelegrafonici).

Dalla Tavola sopra riportata (Tavola 1), gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 661,02 milioni di euro, pari al 46,90 per cento del totale della missione "comunicazione". Nell'ambito del programma gli interventi assorbono il 63,24 per cento delle risorse mentre il 36,40 per cento degli stanziamenti confluisce negli investimenti per 240,62 milioni di euro.

A fronte di una massa spendibile pari a 1.694,13 milioni di euro per l'intero programma, sono stati effettuati pagamenti per il 59,18 per cento, con la formazione di residui finali pari al 35,80 per cento. In particolare per gli interventi su una massa spendibile di 1.135,50 milioni di euro risultano pagamenti per il 60,60 per cento, mentre il tasso di realizzazione degli investimenti ha raggiunto la percentuale del 56,07 per cento.

Sviluppando un ulteriore esame per settori di competenza, riportato nella Tavola seguente (Tavola 10) si evidenzia che il 75,85 per cento delle risorse assegnate sono gestite dalla Direzione generale per la regolamentazione del settore postale e di radiodiffusione ed i relativi pagamenti ammontano al 103,42 per cento della massa spendibile. In merito, da ulteriori approfondimenti è risultato che si sono verificate eccedenze relativamente a maggiori spese di stipendi e oneri correlati nei capitoli 3891, 3901 e 3902, ammontanti rispettivamente a 131.484,38 (stipendi e spese fisse), 12.960,82 (imposta regionale) e 29.089,98 (oneri sociali sulle retribuzioni). Considerando il dato iniziale di eccedenza che globalmente era di 887.908,53 euro, la riscontrata riduzione dell'80,46 per cento evidenzia l'attenzione da parte dell'amministrazione di ridurre il fenomeno, peraltro monitorato anche dall'Ufficio centrale di bilancio.

Tavola 10

(in migliaia)

Settore di competenza	Stanziamenti definitivi	% su programma	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	impegni/massa impegnabile %	Massa spendibile	Pagato totale	Pagato totale su massa spendibile %
Segretariato Generale	750	24,15	750	689	91,87	750	689	91,87
Regolamentazione del settore postale	2.356	75,85	2.356	2.412	102,38	2.486	2.571	103,42
Totale	**3.106**	**100,00**	**3.106**	**3.100**	99,81	**3.236**	**3.260**	100,74

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

In effetti, nell'ambito del ruolo, assegnato al Dipartimento delle comunicazioni di "autorità di regolamentazione nel settore postale", la Direzione generale assume pressoché tutte le funzioni previste nel programma, curando la regolamentazione ed i rapporti con organismi internazionali, procedendo al rilascio di licenze e di autorizzazioni generali, svolgendo attività

di vigilanza e di controllo sugli operatori postali. Nelle tre aree suddette, le attività più importanti sono state quelle di seguito sintetizzate:

Regolamentazione

Il mercato postale si sta avviando alla completa liberalizzazione e la nuova Direttiva 2008/6/CE ha fissato al 31 dicembre 2010 la piena apertura alla concorrenza, eliminando il monopolio dei fornitori del servizio universale ed affidando, nel rispetto della sussidiarietà, alla scelta degli Stati membri la decisione circa le modalità di finanziamento del servizio (sovvenzioni statali dirette, procedure di appalto pubblico, fondi nazionali di compensazione).

In vista del recepimento della Direttiva, l'attività, che rientra nell'obiettivo 15.3.2., si è incentrata sulla consultazione degli operatori di mercato, sulla verifica delle condizioni di accesso alle rete postale pubblica per i servizi di corrispondenza massiva, sull'individualizzazione sia di eventuali criticità nell'applicazione delle condizioni tecniche attuative (CTA) sia di soluzioni idonee a promuovere la concorrenza nei mercati.

Inoltre rientrano nella finalità della regolamentazione una serie di provvedimenti che concretizzano peraltro il contenuto di obiettivi strategici:

- il nuovo contratto di programma, approvato il 17 settembre 2008, sottoscritto dal Ministro dello sviluppo economico e dall'Amministratore delegato di Poste Italiane S.p.A., che, unitamente all'atto aggiuntivo, consente la determinazione delle compensazioni statali da corrispondere a Poste Italiane per l'anno 2008, alla luce anche del parere favorevole espresso dal CIPE (obiettivo 15.3.1);
- d.m. del 1° ottobre 2008, con cui sono state approvate le nuove condizioni generali del servizio postale universale, a revisione ed aggiornamento di quelle disposte dal d.m. del 9 aprile 2008;
- d.m. del 1° ottobre 2008, che stabilisce gli standard qualitativi del servizio universale, adeguandoli a quelli realizzati a livello europeo, essenzialmente con riguardo ai tempi di recapito (obiettivo 15.3.13 e 15.3.14);
- d.m. del 7 ottobre 2008, che introduce criteri relativi alla distribuzione dei punti di accesso alla rete postale (uffici postali e cassette di impostazione), garantendo una uniforme possibilità di accesso da parte dell'utenza, fino ad oggi regolata invece sulla base delle necessità organizzative e di bilancio gestionale della concessionaria.

Licenze ed autorizzazioni

La progressiva liberalizzazione del mercato ha consentito l'ingresso di numerosi operatori privati a cui vengono rilasciate licenze individuali e nel 2008 ne sono state assegnate n. 117 (obiettivo 15.3.8).

Un'attività inerente alle licenze, che merita particolare attenzione, è la disciplina delle modalità di funzionamento del Fondo di compensazione, previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 261/1999[14].

---

[14] Art. 10 (Fondo di compensazione)

1. È istituito il Fondo di compensazione degli oneri del servizio universale. Detto fondo è amministrato dal Ministero delle comunicazioni ed è rivolto a garantire l'espletamento del servizio universale; esso è alimentato nel caso e nella misura in cui i servizi riservati non procurano al fornitore del predetto servizio entrate sufficienti a garantire l'adempimento degli obblighi gravanti sul fornitore stesso.

2. Sono tenuti a contribuire al fondo di cui al comma primo i titolari di licenze individuali entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi derivanti dall'attività autorizzata.

Il Fondo è volto a garantire l'espletamento del Servizio Universale affidato a Poste Italiane ed è correlato alla insufficienza delle entrate per il fornitore del predetto servizio, che di conseguenza non è in condizione di garantire l'adempimento dei propri obblighi.

L'alimentazione del Fondo, in tali circostanze, è assicurato anche dai titolari di licenze individuali, sulla base degli introiti lordi derivanti dall'attività prevista dalla licenza. Con decreto direzionale dell'11 luglio 2008, la misura del contributo è stata fissata al 3 per cento degli introiti conseguiti nell'anno 2007. Per l'anno 2008, il Fondo non ha però subito movimentazioni in quanto la somma complessiva di circa 319 mila euro, relativa agli esercizi finanziari 2004-2006-2007, non è stata riassegnata.

Vigilanza e controllo

Rientrano in questo settore la tutela dei consumatori, attraverso il rafforzamento delle attività di vigilanza sulla fornitura del servizio universale (obiettivo 15.3.3), nonché il monitoraggio, controllo e verifica del rispetto delle norme, degli standard di qualità e degli obblighi relativi al fornitore (obiettivo 15.3.14) attraverso l'esame dei rapporti elaborati da una società appositamente incaricata[15]. Oggetto del monitoraggio sono i tempi di recapito del servizio di posta non massiva, mentre le funzioni di controllo sugli obblighi degli operatori sono svolte dagli Ispettorati territoriali.

Nel corso del 2008, in presenza di situazioni di particolare gravità (es. mancanza della distribuzione della corrispondenza), su richiesta dell'Autorità di Regolamentazione, sono stati effettuati dai competenti Ispettorati territoriali accertamenti ispettivi che hanno consentito di appurare i motivi della rilevata criticità (obiettivo 15.3.15).

L'attività di vigilanza e controllo, infine, è rivolta anche nei confronti dell'Istituto Postelegrafonici (IPOST)[16] e consiste, in particolare, nel verificare la conformità degli atti prodotti alla vigente normativa (obiettivo 15.3.18).

Nel corso del 2008 sono stati esaminati verbali, delibere, determine direttoriali, richieste di chiarimenti, per un totale di 115 atti.

Per quanto riguarda l'IPOST, nel 2008 si è concluso il controllo sulla gestione finanziaria svolto dalla Sezione controllo Enti della Corte[17]. La relazione, dopo aver esaminato il quadro complessivo dell'Istituto nella sua organizzazione, struttura amministrativa e personale, ed effettuata una dettagliata analisi finanziaria e sulla gestione, conclude con un giudizio complessivamente positivo, ribadendo però alcuni profili di criticità già in precedenza segnalati, preoccupante calo del rapporto iscritti-pensionati, peggioramento della situazione finanziaria e

---

3. La determinazione del contributo, secondo principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, è effettuata dall'autorità di regolamentazione sulla base dei costi di una gestione efficiente del servizio universale - con riferimento anche ai costi dei corrispondenti servizi di altri Stati membri dell'Unione Europea - che non trovano compensazione con i proventi derivanti dalla gestione dei servizi riservati.

4. Il versamento, da effettuare all'entrata del bilancio statale, deve essere assolto entro il 30 giugno dell'anno successivo al quale si riferiscono i dati contabili.

5. Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica provvede, con propri decreti, alla riassegnazione ad apposita unità previsionale dello stato di previsione del Ministero delle comunicazioni delle somme di cui al comma quarto.

6. Con decreto del Ministro delle comunicazioni, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sono disciplinate le modalità di funzionamento del fondo di compensazione

[15] La Società "IZI" è risultata aggiudicataria di una gara ad evidenza pubblica conclusa con la stipula del contratto in data 19 maggio 2008 per il periodo 1° luglio 2008 - 30 giugno 2011.

[16] Ente di diritto pubblico che gestisce la previdenza e l'assistenza di tutto il personale postale (riscossioni contributi, pagamento pensioni, prestiti, colonie, fondi assicurativi, ecc.).

[17] Delibera n. 88/2008 "Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria per il 2007", a completamento della Delibera n. 3/2008 riguardante gli esercizi finanziari dal 2004 al 2006.

scostamenti consistenti fra i dati di consuntivo e di previsione, e raccomandando di conseguenza, tra l'altro, il monitoraggio dell'entrate contributive e la massima attenzione nell'elaborazione delle stime previsionali. L'Amministrazione ha tenuto a precisare in proposito che la relazione della Corte è oggetto di esame e di approfondimento.

In chiusura del programma, si ritiene opportuno riportare succintamente il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria delle Poste Italiane S.p.A., per l'esercizio finanziario 2007, dalla Sezione controllo Enti della Corte (Delibera n. 13/2009 del 6 marzo 2009). Il controllo esteso alla gestione finanziaria e ai principali dati ed elementi, intervenuti sino al mese di febbraio 2009 e concernenti il gruppo societario "Poste Italiane", si è conclusa con un giudizio sostanzialmente positivo, rilevabile "tanto dal bilancio della capogruppo quanto dal consolidato del gruppo" e dal fatto che "per il sesto anno consecutivo emergono dati che segnano un percorso saldo, in continua progressione". Sono state nel contempo fatte alcune osservazioni[18], su cui la Società dovrà riferire circa le misure adottate, come previsto dall'art. 1 comma 172 della legge finanziaria per il 2006.

4. Considerazioni conclusive

La missione 15 è affidata ad una struttura che, nella realtà economico-finanziaria dell'Amministrazione pubblica, segna un costo di funzionamento contenuto a fronte di rilevanti entrate al bilancio dello Stato. Infatti il flusso delle somme introitate presenta un aumento crescente negli ultimi anni, essendo passato da 116,7 milioni di euro nel 2004 a 169,2 nel 2008, oltre a 137 milioni di entrate da proventi WI-MAX. Tale aspetto assume ulteriore rilevanza anche in relazione alla dinamica delle dotazioni di spesa assegnate per il funzionamento, che subendo nel tempo delle contrazioni ha generato criticità sia nella conduzione dell'attività istituzionale, soprattutto per gli uffici territoriali, sia nella situazione contabile relativa ad alcuni servizi essenziali.

Vale la pena di ricordare che attraverso gli Ispettorati territoriali, l'Amministrazione esplica il servizio di monitoraggio e controllo delle frequenze radio, la verifica della conformità tecnica degli impianti di telecomunicazione, l'individuazione di impianti non autorizzati, nonché la ricerca di metodologie atte ad ottimizzare l'uso di canali radio.

Gli avvenimenti che hanno caratterizzato la gestione nell'anno 2008 (accorpamento dell'ex Ministero delle comunicazioni con quello dello sviluppo economico e la nuova struttura del bilancio per missioni, programmi ed obiettivi) hanno inciso notevolmente sotto il profilo amministrativo ed organizzativo, con l'ulteriore aggravante della mancata approvazione del

---

[18] Relativamente al gruppo societario, è stato rilevato che la struttura necessita di una riconfigurazione e razionalizzazione, come peraltro proposto dall'azionista nell'assemblea del maggio 2007; ciò in quanto la stratificazione delle varie società che compongono il gruppo ha determinato il "consolidamento di un sistema interconnesso non permeabile a radicali modificazioni che imporrebbero invece soppressioni o quanto meno fusioni per incorporazione". Quanto al personale, che nella società "Poste Italiane" raggiunge un livello record (153.369 unità a tempo pieno, alle quali viene destinato il 60,2 per cento dei ricavi), vanno segnalati aspetti di criticità nel contenzioso, che ha compromesso la previsione dell'organico medio, contenuta nel piano strategico 2006-2008 nonchè l'utilizzo di personale flessibile, per brevi periodi, necessario per il normale funzionamento degli uffici, che "costituisce un potenziale serbatoio di future rivendicazioni". Altre osservazioni vertono sulla qualità del servizio postale, in riferimento ad alcuni disservizi sulla puntualità nel recapito posta, e sulle attività contrattuali, a volte, soprattutto per gli uffici periferici, "non pienamente rispondenti alle norme comunitarie e ai regolamenti interni". Infine per quanto riguarda la struttura organizzativa e contabile di Bancoposta, pur riscontrando l'attività di adeguamento alle "istruzioni di vigilanza" emanate in proposito dalla Banca d'Italia, si osserva la mancanza di una "prospettiva di definizione a breve della accennata questione di carattere tecnico operativo quale la costituzione di un patrimonio autonomo destinato all'attività bancaria, da assumere quale aggregato patrimoniale di riferimento".

regolamento relativo alla rideterminazione degli organigrammi ed alla riconfigurazione della struttura centrale. La nuova visione del bilancio inoltre, nella fase di avvio, ha comportato difficoltà in ordine alla gestione delle risorse, in riferimento ai singoli programmi, con conseguente necessità di procedere sia alla loro rimodulazione in funzione degli obiettivi da perseguire sia alla razionalizzazione delle unità organizzative interne.

Fra le criticità, che hanno maggiormente condizionato la gestione, come rappresentato anche dall'Amministrazione, vi sono alcune che incidono direttamente sulle esigenze istituzionali prioritarie.

In particolare, nell'ambito dell'attività internazionale, la carenza di risorse finanziarie ha determinato limiti alla partecipazione delle delegazioni italiane, che, stante la sempre maggiore rilevanza della Commissione Europea ad intervenire, tramite gli appositi gruppi di lavoro, nelle politiche nazionali di gestione delle risorse spettrali, potrebbe essere motivo di compromissione della posizione italiana nella preparazione dei provvedimenti adottati in quella sede.

Nel corso del 2008, per affrontare la complessa situazione degli uffici periferici, sono state fatte due variazioni di competenza e cassa, rispettivamente di euro 200.000,00 e 100.000,00, prelevati dal fondo dei consumi intermedi e stanziati sul capitolo 2240. Tali risorse finanziarie sono state in parte decentrate agli Ispettorati territoriali ed in parte utilizzate in sede centrale, per il Centro Nazionale Controllo Emissioni Radioelettriche (CNCER).

Altra criticità è quella relativa delle attività obbligatorie in conto terzi svolte dai suddetti Ispettorati e disciplinate da specifici piani gestionali, ivi comprese le attività connesse agli interventi di controllo e verifica ispettiva degli apparati delle stazioni radio a bordo di navi, ai fini del rilascio dei "certificati di sicurezza in mare", nel rispetto della normativa CE.

Le somme concernenti le prestazioni citate sono versate dai soggetti terzi nei capitoli di entrata del bilancio dello Stato; con l'art. 6 del decreto legislativo del 30 dicembre 2003, n. 366, è stata prevista l'assegnazione sul capitolo 2230 di una parte di dette somme (non oltre il 30 per cento), d'intesa con le organizzazioni sindacali, per l'incentivazione della produttività del personale, inclusi i dirigenti[19].

Lo stanziamento disposto sui citati piani di gestione è stato interamente utilizzato, e, nell'esercizio finanziario 2008, i fondi assegnati sui capitoli 3347, 3481 e 3348, correlati ai programmi di funzionamento 15.1 e 15.2, sono risultati insufficienti non solo a coprire le spese sostenute, ma anche a programmare gli impegni futuri per accogliere regolarmente le numerose richieste dei terzi.

In proposito, va evidenziato anche un altro fenomeno, relativo al disallineamento temporale del rapporto tra entrate e spese, in quanto nella grande maggioranza delle prestazioni il terzo richiedente anticipa il corrispettivo, secondo uno specifico tariffario che confluisce nelle entrate dello Stato, mentre la riassegnazione delle somme nell'apposito capitolo per interventi per conto terzi, procrastinato anche in esercizi successivi, crea l'insorgenza di situazioni debitorie e condizionamenti per un potenziale incremento del volume delle entrate e per risposte tempestive alle richieste di prestazioni.

Per quanto riguarda l'attività contrattuale, i capitoli in conto capitale 7621, 7623 e 7624 hanno presentato insufficiente disponibilità di cassa, in quanto quella stanziata in bilancio ad inizio dell'esercizio finanziario 2008 è stata utilizzata per liquidare impegni di spesa assunti in precedenti esercizi finanziari. Al riguardo l'Amministrazione ha rappresentato di aver richiesto

---

[19] Con il DL 25 giugno 2008, n. 112 convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, per il 2009 nelle more di un generale riordino delle materia concernente la disciplina del trattamento economico accessorio l'articolo 6 del d.lsg. sopracitato viene disapplicato e a decorrere dal 2010 le risorse previste saranno ridotte del 20 per cento.

ed ottenuto un'integrazione di cassa onde consentire la liquidazione delle spese relative all'esercizio 2008.

Sullo stanziamento di competenza di tali capitoli, tuttavia, è stata impegnata, nel corso del 2008, una somma di 2,2 milioni di euro, sia per gli Ispettorati territoriali sia per il CNCER, per far fronte all'esigenza di acquisire nuovi strumenti di misura per l'espletamento dei compiti di istituto, soprattutto per le necessità connesse alla transizione dall'analogico al digitale.

Accanto alle carenze di ordine finanziario, l'Amministrazione segnala anche l'insufficienza di risorse umane e le difficoltà legate all'avvicendamento di personale compresi diversi Direttori generali.

In un contesto quindi di incertezze per la riorganizzazione in atto, che si sono prolungate per la seconda parte dell'anno ed in assenza della Direttiva ministeriale e della conseguente assegnazione degli obiettivi, va riconosciuta la capacità di proseguire da parte di tutti gli uffici, sulla base delle note preliminari, nell'attività di propria competenza, in una visione responsabile di coinvolgimento anche su tematiche di carattere non istituzionale, di significativa rilevanza nel settore delle comunicazioni elettroniche ed in quello della radiodiffusione (in particolare, per ciò che riguarda la prosecuzione di attività relative ad obiettivi strategici iniziati negli anni precedenti) nonché nella regolamentazione del settore postale.

Anche il Servizio di controllo interno, pur nella sua sostanziale modifica a seguito dell'accorpamento, ha potuto avvalersi del modello preesistente, ormai collaudato, che vede impegnati tutti gli uffici dirigenziali non generali ad approntare varie schede che forniscono, mediante una griglia di giudizi, un quadro sintetico della gestione con la descrizione delle attività più rilevanti e l'esame dei risultati raggiunti.

Il monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi, in sintesi, basandosi sull'analisi della documentazione prodotta dai vari controlli di gestione operanti presso i Centri di Responsabilità, è stato assicurato nei tempi e concretizzato nelle prescritte relazioni semestrali.

Politiche di tutela del patrimonio ambientale e culturale

PAGINA BIANCA

Tutela dell'ambiente, del territorio e del mare

1. Considerazioni generali.
2. Contesto normativo e programmatico. *2.1. Quadro di riferimento europeo; 2.2. La programmazione nazionale; 2.3. Attività legislativa e regolamentare;* 2.3.1. Organizzazione del MATTM e assetto del personale.
3. Missioni e programmi. *3.1. I riferimenti alle missioni e ai programmi; 3.2. Analisi finanziaria; 3.3. Analisi delle attività e dei risultati conseguiti;* 3.3.1 Conservazione dell'assetto idrogeologico (Programma 1); 3.3.2. Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (Programma 3); 3.3.3. Sviluppo sostenibile (Programma 5); 3.3.4. Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue (Programma 6); 3.3.5. Tutela e conservazione della fauna della flora e salvaguardia della biodiversità (Programma 7); 3.3.6. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale (Programma 8); *3.4. Indicatori di risultato e percentuali di realizzazione; 3.5. La gestione delle risorse a livello regionale; 3.6. Considerazioni conclusive.*

Allegato

1. Considerazioni generali

Lo scenario normativo che emerge dalla incessante attività svolta in ambito europeo, attraverso l'emanazione di numerose direttive, regolamenti e comunicazioni, testimonia la costante preoccupazione derivante dallo stato dell'ambiente che versa in condizioni critiche in relazione al crescente inquinamento che interessa aria e acque, al percorso ancora abbozzato per perfezionare fonti di energia alternative e pulite, alla necessità di fermare lo spreco dell'acqua, di intervenire in materia di rifiuti, valorizzandone il riciclaggio e individuando sistemi efficaci di smaltimento, per prevenire ed evitare situazioni drammatiche del tipo di quelle che hanno interessato la regione Campania e che ancora gravano su altre regioni d'Italia.

Negli atti parlamentari della Commissione Ambiente della Camera dei deputati si riconosce che l'inquinamento atmosferico, soprattutto nei centri urbani rappresenta, insieme ai cambiamenti climatici, ai quali è strettamente collegato, uno tra i temi che più impegnano e

preoccupano le istituzioni di governo a tutti i livelli, per il suo stretto legame con la salute dei cittadini.

Si rende, pertanto, necessario approfondire concretamente i problemi e mettere in campo le risorse umane e finanziarie necessarie per affrontare la grande sfida per la sopravvivenza del nostro pianeta. Purtroppo la recente crisi internazionale, con i suoi inevitabili riflessi nel nostro bilancio, ha comportato la necessità di tagli agli stanziamenti, con la conseguenza di avere impedito, come emerge dal rapporto di monitoraggio 2008 redatto dal Servizio di controllo interno del Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare (MATTM), il conseguimento di alcuni obiettivi fissati per detto anno.

Il suddetto Ministero svolge un ruolo centrale in tema di politiche ambientali le quali sono, peraltro, connotate dalla caratteristica della trasversalità, poiché coinvolgono altre amministrazioni centrali e locali. Ciò comporta anche l'esigenza di un impegno organizzativo al fine di assicurare la proficua collaborazione da parte di tutti i centri decisionali per il raggiungimento di risultati che, come è evidente, riguardano la tutela dell'ambiente, vale a dire una delle primarie attribuzioni dello Stato.

Del resto la necessità di intervenire con tempestività e incisività per adeguarsi alle prescrizioni derivanti dai provvedimenti emanati in ambito europeo è correlata non solo alla coerenza della partecipazione dell'Italia alla Comunità ma, ed è l'aspetto più rilevante, all'esigenza di evitare elevate sanzioni ed ingenti danni al Paese. La tabella che segue, tratta dall'Osservatorio Kyoto, fa emergere dati preoccupanti riferiti alle emissioni di gas a effetto serra nell'aria che riguardano l'Italia e che devono richiamare l'attenzione affinché si operi al più presto per scongiurare di raggiungere effettivamente i livelli pronosticati per l'anno 2010.

Tabella 1

(dati espressi in milioni di tonnnellate di CO2 equivalenti)

Emissioni di gas a effetto serra	**1990**	**2000**	**2010**
provenienti da usi di fonti energetiche di cui:	**424,9**	**452,3**	**484,1**
Industrie energetiche	147,4	160,8	170,4
Termoelettrico	*124,9*	*140*	*150,1*
raffinazione (consumi diretti)	*18*	*17,4*	*19,2*
Altro	*4,5*	*3,4*	*1,1*
Industria manifatturiera e costruzioni	85,5	77,9	80,2
Trasporti	103,5	124,7	142,2
Civile (incluso terziario e Pubbl. Amm.ne)	70,2	72,1	74,1
Agricoltura	9	9	9,6
Altro (fughe, militari, aziende di distribuzione)	9,3	7,8	7,6
provenienti da altre fonti:	**96,1**	**94,5**	**95,6**
Processi industriali (industria mineraria, chimica)	35,9	33,9	30,4
Agricoltura	43,4	42,6	41
Rifiuti	13,7	14,2	7,5
Altro (solventi, fluorurati)	3,1	3,8	16,7
Totale	**521**	**546,8**	**579,8**

Fonte dati: Osservatorio Kyoto.

Il piano dell'Unione Europea previsto in vista della scadenza del protocollo di Kyoto, prospetta impegni ancora più difficili da sostenere, anche se essi dovessero essere ridimensionati a seguito delle trattative avviate per giungere ad una ridefinizione degli accordi tali da renderli, secondo l'ottica del governo, più realistico nei modi e finanziariamente più accettabile per l'industria che se ne deve sobbarcare i costi.

Comunque resta la necessità di assicurare ogni intervento utile per garantire la salvaguardia dell'ambiente. Secondo una stima effettuata, nell'ottica di determinare i costi e i benefici derivanti dai tagli delle emissioni di gas a effetto serra, si è pervenuti alla conclusione che gli investimenti aggiuntivi per ridurre le emissioni del 70 per cento entro il 2030 sono di 810 miliardi di dollari, importo che rappresenta circa il 5-6 per cento degli investimenti fissi di ogni anno; potenzialmente, quindi, si può affermare che i costi siano inferiori all'1 per cento del Pil mondiale, a condizione però che si inizi al più presto[1]. I cambiamenti climatici, se per un verso impongono adeguamenti per conformarsi al contesto normativo, per altro verso generano anche opportunità legate a nuovi modelli di *business*, suscettibili di rappresentare un volano per promuovere l'economia, attesa la loro idoneità a incidere profondamente sulla *performance* delle aziende.

Con riguardo al settore del riciclaggio dei rifiuti speciali, un autorevole sostegno alla utilità di intensificarlo è dimostrato da uno studio effettuato dall'Istituto Ambiente Italia[2] che stima in 15 milioni di TEP (tonnellate equivalenti di petrolio) e 55 milioni di tonnellate equivalenti di CO2 il risparmio conseguito nel 2007 derivante dall'attività di riciclaggio dei c.d. rifiuti speciali RAEE (rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche).

In materia di acque, l'ISPRA[3] ha stimato che ogni anno in Italia si consumano 53 miliardi di metri cubi di acqua, di cui il 50 per cento destinato all'agricoltura, il 36 all'industria e soltanto il 14 per cento al consumo a fini civili. E' evidente, quindi, la necessità di risanare con urgenza tutti i fiumi e i bacini idrici del nostro Paese, così come si rendono ineludibili interventi per rendere efficienti alcuni grandi sistemi di acquedotti che tuttora sono causa di ingenti perdite di acqua.

Nuovi modelli di contabilità economico-finanziaria basati su sistemi contabili e di bilancio in grado di rilevare l'incidenza sull'ambiente delle politiche pubbliche, rappresentano strumenti particolarmente utili per promuovere l'impegno dei Governi, al fine di pervenire ad un vero e proprio "bilancio ambientale" che coinvolga anche Regioni e Enti locali. Al riguardo vanno ricordate le iniziative per giungere alla realizzazione di un sistema integrato di contabilità ambientale, delle quali questa Corte ha già avuto modo di riferire in occasione della relazione dello scorso anno.

Insomma, i fronti da considerare per condurre la grande sfida ambientale sono tanti e tutti comportano un impegno serio da parte dei governi, centrali e locali, onde conseguire risultati che possano garantire un ambiente salutare alle prossime generazioni.

---

[1] Studio effettuato da McKinsey, leader mondiale di consulenza, riportato sul "Sole 24 ore" del 27 gennaio 2009.

[2] A partire della sua costituzione Ambiente Italia ha svolto studi e ricerche per diverse Istituzioni dell'UE, per numerosi Ministeri ed Agenzie pubbliche italiane.

[3] Istituto superiore di protezione e ricerca ambientale, che opera nell'ambito del Ministero dell'ambiente e di cui si riferisce infra, al paragrafo. 2.3.

2. Contesto normativo e programmatico

2.1. Quadro di riferimento europeo

La perdurante attenzione per l'ambiente da parte della Comunità europea è testimoniata nell'anno 2008 dall'emanazione, a cura congiunta del Parlamento e del Consiglio, di due regolamenti e di diverse direttive, mentre la Commissione ha utilizzato più volte lo strumento delle comunicazioni.

Le sfide ambientali sulle quali si sono confrontate le istituzioni comunitarie hanno riguardato in particolare i cambiamenti climatici, la protezione della biodiversità e della natura, e l'uso sostenibile delle risorse.

Con particolare riferimento agli accordi di Kyoto, nel mese di ottobre la Commissione ha adottato una relazione sui progressi verso il conseguimento dei relativi obiettivi, nella quale si perviene alla conclusione che la Comunità raggiungerà l'obiettivo fissato dal protocollo di Kyoto applicando le politiche e le misure supplementari previste.

Dal 1° al 12 dicembre si è svolta la conferenza internazionale di Poznań sui cambiamenti climatici organizzata sotto l'egida delle Nazioni Unite, che ha riunito oltre 190 paesi firmatari della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e del protocollo di Kyoto. La conferenza ha permesso di porre le basi necessarie per l'ultimo anno di negoziati, che nel dicembre 2009 sfoceranno in un nuovo accordo internazionale sul clima: un programma di lavoro che guiderà i negoziati verso tale accordo, un esame esauriente del protocollo di Kyoto per rendere operativo il fondo di adattamento e nuove decisioni sulla lotta alla deforestazione.

Delineando lo scenario del dopo Kyoto, la Commissione ha adottato il 23 gennaio un pacchetto di misure su clima ed energie volto a fare dell'Unione un'economia a bassa intensità di emissioni con una maggiore sicurezza energetica. Si dovrebbe, quindi, realizzare entro il 2020 la riduzione del 20 per cento dell'emissione di gas effetto-serra, portare al 20 per cento la quota del consumo energetico coperta dalle fonti rinnovabili e migliorare del 20 per cento l'efficienza energetica. I lavori sono stati definiti a dicembre con l'emanazione di una direttiva secondo cui l'obiettivo europeo del 20 per cento entro il 2020 è suddiviso in sotto-obiettivi nazionali vincolanti per gli Stati membri. La Commissione europea ha confermato quale obiettivo per l'Italia il raggiungimento della quota di energia rinnovabile nei consumi finali di energia del 17 per cento. Le riserve formulate in proposito dal governo italiano sono state condivise in sede di Consiglio dei Ministri europei ottenendo l'impegno ad apportare adeguamenti entro il 2014, al fine di adattare le misure di cooperazione in modo da migliorare l'efficacia dell'obiettivo del 20 per cento.

Nella sessione di primavera 2008 il Consiglio europeo ha ribadito la volontà dell'Unione di continuare a svolgere un ruolo guida a livello internazionale in tema di cambiamenti climatici e di energia e ha auspicato che, entro l'inizio del 2009, sia adottato un pacchetto legislativo coerente sulla base delle conclusioni della primavera del 2007. Per conseguire tali obiettivi, in particolare in fatto di efficienza energetica, la Commissione ha adottato il secondo riesame strategico della politica energetica. Il Consiglio ha inoltre dichiarato che una sfida centrale consisterà nell'assicurare che la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio sicura e sostenibile sia gestita in modo compatibile con lo sviluppo, la competitività, la sicurezza dell'approvvigionamento, la sicurezza alimentare, finanze pubbliche sane e la coesione economica e sociale dell'Unione europea.

Con direttiva 2008/101/CE del novembre 2008 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno incluso le attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas ad effetto serra. Dato il rapido sviluppo di questo settore, la nuova direttiva mira a ridurre l'incidenza delle attività di trasporto aereo sui cambiamenti climatici: in

particolare, essa stabilisce per gli operatori aerei un tetto massimo di emissioni pari al 97 per cento delle emissioni precedenti (calcolate in base alla media annua delle emissioni per il periodo 2004-2006) per il 2012-2013 e pari al 95 per cento a partire dal 2013.

Da segnalare, inoltre, la pubblicazione da parte del Comitato economico e sociale europeo di un parere esplorativo sui rapporti tra il cambiamento climatico e l'agricoltura in Europa, nel quale si sottolinea il possibile contributo del settore agricolo alla protezione del clima.

In merito alla protezione della biodiversità e della natura sono stati estesi i siti protetti per oltre 45.000 Km^2, per cui "natura 2000" copre circa 70.000 Km^2, riguardanti 25.000 siti. Si tratta della più grande rete di zone protette al mondo, la cui salvaguardia è da porsi in stretta correlazione con le conclusioni condivise dai 191 Paesi intervenuti alla nona conferenza della convenzione sulla diversità biologica, i quali hanno accettato di adottare importanti misure per gestire la perdita di biodiversità sulla terra, che ha raggiunto livelli senza precedenti. Anche la Commissione è intervenuta con una Comunicazione relativa ai problemi di deforestazione e degrado forestale al fine di combattere i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità, e di ridurre entro il 2020 la deforestazione tropicale.

La direttiva-quadro sulla strategia per l'ambiente marino 2008/56/CE, entrata in vigore il 15 luglio 2008, completa il quadro comunitario per la protezione delle acque, affiancandosi alla direttiva-quadro 2000/60/CE sulle acque interne e integrando le direttive a tutela degli *habitat* (1992/43/CE) e degli uccelli selvatici (1979/409/CE). Il termine per il recepimento da parte degli Stati membri è fissato al 15 luglio 2010 e la Commissione provvederà a riferire i risultati raggiunti entro il 2014; la sua attuazione sarà inoltre supportata dagli strumenti finanziari comunitari esistenti.

Gli scopi fondamentali sono quelli di istituire un quadro all'interno del quale gli Stati membri adottino le misure necessarie per conseguire o mantenere un buono stato ecologico dell'ambiente marino entro il 2021, promuovere l'integrazione delle esigenze ambientali in tutti gli ambiti politici pertinenti, e costituire un pilastro ambientale della futura politica marittima dell'Unione Europea. La direttiva, inoltre, prevede che entro il 2012 dovrà essere istituita una rete mondiale di zone marine protette.

Per quanto riguarda l'Italia, tra gli adempimenti necessari da assolvere vanno annoverati l'istituzione delle Autorità competenti, la valutazione iniziale dello stato ecologico e dell'impatto esercitato dalle attività umane nonché la definizione di traguardi ambientali da raggiungere (entro il 2012). E' da prevedersi, quindi, che tale direttiva avrà rilevanti ripercussioni sul settore della pesca e dell'acquacoltura, in quanto possibile causa di inquinamento diretto (scarichi, rifiuti, apporto di materiale organico) o indiretto (impatto sui fondali dovuto a pesca commerciale, introduzione di specie non indigene, estrazione selettiva di specie).

Allo stesso scopo di tutela delle risorse naturali le due istituzioni hanno approvato la direttiva 2008/105 relativa a *standard* di qualità ambientale per le acque superficiali la quale, nel modificare o abrogare precedenti direttive in materia stabilisce che, entro il 2018, gli Stati membri dovranno avvicinarsi ai limiti di concentrazione massima ammissibile nell'acqua per un elenco di 33 sostanze inquinanti, nonché per alcuni altri inquinanti così come previsto dall'art. 16 della direttiva 2000/60/CE. Gli Stati membri dovranno anche tenere un inventario delle emissioni, degli scarichi e delle perdite di tali inquinanti per ciascun bacino idrografico attesa la minaccia rappresentata dall'inquinamento chimico delle acque di superficie per l'ambiente acquatico e per la salute umana, come viene anche previsto dal reg. 793/1993 (relativo alla valutazione e al controllo dei rischi presentati dalle sostanze esistenti per l'uomo e per l'ambiente) e dalle direttive 1991/4141 (commercio prodotti fitosanitari) e 1998/8 (immissione

sul mercato di biocidi). Il procedimento comunitario è quindi volto a istituire, come previsto dalla "direttiva-quadro sulle acque", *Standard* di qualità ambientale (Sqa) per gli inquinanti o gruppi di inquinanti che presentano un rischio significativo per l'ambiente acquatico, ossia le "sostanze prioritarie", complessivamente 33 e, all'interno di questa categoria, le sostanze "prioritarie pericolose" che sono state identificate in numero di 13, come il cadmio e il mercurio e gli idrocarburi policiclici aromatici. Gli *standard* di qualità sono differenziati a seconda che si tratti di acque interne (fiumi e laghi) o di altra acque di superficie (di transizione, costiere e territoriali). La stessa direttiva fa esplicito rinvio ai principi comunitari di precauzione e d'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio del "chi inquina paga". Alla Commissione è demandato il compito di verificare, entro il 2018, se gli Stati membri avranno fatto progressi verso l'osservanza degli obiettivi indicati. E' fissato il termine del 13 luglio 2010 perché gli Stati membri recepiscano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva.

Privilegiando l'ottica della prevenzione, la direttiva 2008/50 sulla qualità dell'aria, stabilisce *standard* e scadenze per la riduzione delle concentrazioni di materiale "particolato" sottile. Approvata al termine di un percorso di messa a punto lungo e complesso, il documento fa riferimento al sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente denominato "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta"[4]. La direttiva si è resa necessaria per rendere più chiara e semplice la normativa comunitaria in materia agevolandone la conoscenza, recependo la stessa cinque direttive precedenti, e sostituendole[5]. In particolare viene dettata una disciplina concernente la qualità dell'aria - ambiente al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso; al riguardo vengono indicate modalità di valutazione della qualità dell'aria e regole per ottenere e divulgare maggiori informazioni onde contribuire alla lotta contro l'inquinamento, anche promuovendo una maggiore cooperazione tra gli Stati membri.

Quanto all'uso sostenibile delle risorse il 10 novembre è stata approvata la direttiva-quadro sui rifiuti 2008/98, che dà una nuova impostazione alla gestione dei rifiuti e riconosce un'importanza prioritaria alla prevenzione, al riutilizzo e al riciclaggio. La finalità è di stabilire misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, diminuendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse, e migliorandone l'efficacia. Viene introdotto il principio della gerarchia dei rifiuti e stabilito un ordine di priorità, quale: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento.

Nell'applicare la gerarchia dei rifiuti gli Stati membri dovranno adottare misure volte a incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo. Sono previste

---

[4] Istituito con la decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002.

[5] Le direttive sostituite sono le seguenti:

1. Direttiva 96/62/CE del Consiglio in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'Aria ambiente ("direttiva quadro"), GU legge n. 296 del 21.11.1996, pag. 55. Recepita in Italia dal d.lgs. 4/8/1999 n. 351;
2. Direttiva 1999/30/CE del Consiglio concernente i valori limite di qualità dell'Aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo, GU legge n. 163 del 29.6.1999, pag. 41 ("prima direttiva derivata"). Recepita in Italia dal d.m. 2/4/2002 n. 60;
3. Direttiva 2000/69/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i valori limite per il benzene ed il monossido di carbonio nell'Aria ambiente, GU legge n. 313 del 13.12.2000, pag. 12 ("seconda direttiva derivata"), recepita con d.m. 2/4/2002 n. 60;
4. Direttiva 2002/3/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'ozono nell'Aria, GU legge n. 67 del 9.3.2002, pag. 14 ("terza direttiva derivata"), recepita in Italia con il d.lgs 21/5/2004 n. 183;
5Decisione 97/101/CE del Consiglio che instaura uno scambio reciproco di informazioni e di dati provenienti dalle reti e dalle singole stazioni di misurazione dell'inquinamento atmosferico negli Stati membri, GU legge n. 35 del 5.2.1997, pag. 14 ("decisione sullo scambio di informazioni").

possibili deroghe per flussi di rifiuti specifici, ove ciò sia giustificato dall'impostazione in termini di ciclo di vita in relazione agli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti. L'elaborazione della normativa e della politica dei rifiuti dovrà essere effettuata in modo pienamente trasparente, nel rispetto delle norme nazionali vigenti in materia di consultazione e partecipazione dei cittadini e dei soggetti interessati e nel rispetto dei principi generali in materia di protezione dell'ambiente, di precauzione e sostenibilità, della fattibilità tecnica e praticabilità economica, della protezione delle risorse nonché degli impatti complessivi sociali, economici, sanitari e ambientali.

Le politiche pubbliche in materia di rifiuti dovranno essere attuate dagli Stati membri attraverso l'adozione di appositi strumenti, quali: a) piani di gestione che comprendono un'analisi della situazione della gestione dei rifiuti esistente nell'ambito geografico interessato, nonché le misure da adottare per migliorare il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti in maniera corretta dal punto vista ambientale e una valutazione del modo in cui i piani contribuiranno all'attuazione degli obiettivi e delle disposizioni della direttiva di cui trattasi; b) programmi di prevenzione dei rifiuti integrati nei piani di gestione o, se opportuno, in altri programmi di politica ambientale oppure che costituiscano programmi a sé stanti. Devono essere valutati almeno ogni sei anni. All'elaborazione dei predetti piani e programmi devono poter partecipare le parti interessate, autorità e il pubblico in generale, garantendo la pubblicità mediante inserimenti in apposito sito *web*. L'entrata in vigore delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva per gli Stati membri è stabilita entro il 12 dicembre 2010.

Interessante ancora segnalare la direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente che tende a supplire al vuoto lasciato dall'annullamento della decisione quadro della UE in materia di tutela penale dell'ambiente. La direttiva chiarisce che le proprie finalità sono quelle di dare una risposta alla diffusa preoccupazione nella Comunità per l'aumento dei reati ambientali e per le loro conseguenze, che sempre più frequentemente si estendono al di là delle frontiere degli Stati in cui i reati vengono commessi; ulteriori dichiarate finalità riguardano quelle di integrare e superare i limiti dei sistemi sanzionatori non penali e di consentire, attraverso la introduzione di regole comuni sui reati, l'uso di efficaci metodi d'indagine e di assistenza, all'interno di uno Stato membro o tra diversi Stati membri. Circa i settori di legislazione ambientale comunitaria a cui applicare le sanzioni penali, l'allegato A della direttiva in esame contiene l'elenco delle norme comunitarie in materia ambientale la cui violazione costituisce illecito ai fini della direttiva stessa. Con la direttiva in parola, Parlamento e Consiglio danno tempo agli Stati membri fino al dicembre 2010 per adottare un sistema penale in grado di garantire l'osservanza della normativa comunitaria in materia ambientale, anche se ogni testo normativo nazionale potrà stabilire autonomamente la misura delle sanzioni penali.

In sostanza la direttiva in esame è stata emanata, attesa l'assenza di uno *standard* normativo minimo relativo ai reati ambientali, ritenendo che l'introduzione di sanzioni penali avrebbe potuto assolvere a un grado sufficiente di deterrenza in modo più incisivo rispetto alle sanzioni amministrative o ai meccanismi risarcitori propri del diritto civile. A tal riguardo occorre evidenziare che l'avvio di tale nuova "impostazione" è stato reso possibile anche a seguito di due sentenze della Corte di Giustizia[6] che hanno riconosciuto la competenza della

[6] Corte di giustizia delle Comunità europee, grande sezione, 13 settembre 2005, causa C-176/03, con la quale è stata annullata la decisione quadro relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale (2003/80/GAI), affermando che la Comunità, anche se non dispone di una competenza normativa "generale" in materia penale, può adottare provvedimenti finalizzati al riavvicinamento delle legislazioni penali nazionali in materia di ambiente, ove ciò risulti necessario a garantire piena efficienza al diritto comunitario; Corte di giustizia delle Comunità europee, grande sezione, 23 ottobre 2007, causa C-440/05, per l'annullamento della decisione-quadro 2005/667/GAI intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi.

Comunità europea ad adottare disposizioni che possano recare l'obbligo per gli Stati membri di rendere punibili determinate condotte, laddove ciò si riveli necessario per assicurare l'efficacia delle disposizioni adottate nell'ambito delle politiche rientranti nelle rispettive sfere di competenza, ai sensi del Trattato istitutivo della Commissione europea.

2.2. La programmazione nazionale

Nell'ambito di un programma destinato a valorizzare una crescita sostenibile del sistema paese, il documento di programmazione economico finanziaria (Dpef 2008-2011) dedica molta attenzione al clima e all'ambiente, nel senso di sottolineare come il primo fenomeno, con i suoi subitanei cambiamenti, accresce la sensibilità ambientale con la conseguente necessità, da parte dei governi, di dover assumere decisioni in ordine alle risorse ambientali ed energetiche per tendere a uno sviluppo equilibrato e sostenibile delle moderne economie.

Numerosi sono gli obiettivi che vengono enunciati, di cui molti con profili di difficoltà.

Vengono, innanzitutto, richiamati gli impegni derivanti dall'adesione al protocollo di Kyoto[7] e i connessi obiettivi di riduzione delle emissioni di CO2 tra il 2008 e il 2012, evidenziando che il mancato conseguimento dei risultati prefissati porterebbe a rilevanti aggravi di costi, fino a 2,56 miliardi di euro all'anno nel periodo indicato. Secondo quanto emerge dal "Quarto rapporto di valutazione" dell'Organismo internazionale *Intergovernmental Panel on Climate (IPCC)* la causa principale del riscaldamento globale risiede nell'aumento di concentrazione di gas serra in atmosfera, per cui si rendono necessarie quelle azioni rivolte a mitigare tale fenomeno, tendendo a migliorare efficienza energetica e sviluppo delle fonti rinnovabili e pulite, onde coniugare il più possibile la necessità di garantire le risorse energetiche per sostenere la crescita economica con la tutela delle risorse naturali e i cambiamenti climatici.

Secondo le indicazioni provenienti dal Consiglio Europeo i governi nazionali dovranno, entro il 2020, abbattere le emissioni di gas serra di almeno il 20 per cento rispetto ai livelli del 1990. Ciò comporta per l'Italia un deciso aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili. Nel Dpef citato traspare l'impegno del Governo italiano a favorire l'uso sostenibile delle biomasse e dei biocombustibili, anche mediante la collaborazione con gli operatori agricoli che nel settore dell'agro-energia possono trovare ampi spazi di crescita, nonché l'impegno a garantire il pieno funzionamento dei meccanismi flessibili e del registro dei serbatoi forestali di carbonio. A tale specifico fine è stata organizzata la Conferenza Nazionale sui Cambiamenti Climatici, promossa dal Ministero dell'ambiente, che ha avuto luogo a Roma nel settembre 2007.

Per migliorare gli indici di inquinamento e di congestione, nell'intento di rafforzare i meccanismi di tutela dell'ambiente e il rispetto degli obblighi previsti dal Protocollo di Kyoto, il Governo attribuisce un ruolo centrale al trasporto pubblico locale, esprimendo l'intendimento di ottenere un coordinamento della politica della mobilità, anche attraverso il coinvolgimento delle Regioni, in maniera da tendere a una significativa riduzione degli inquinanti locali e delle emissioni di gas a effetto serra, senza prescindere dall'ottimizzazione dei costi delle politiche.

Infine, prendendo atto che occorre affrontare anche le altre priorità ambientali dell'Unione Europea, le quali nel contesto italiano assumono caratteristiche e difficoltà peculiari, nello stesso Dpef vengono confermati i seguenti cinque ambiti di azione comunitaria:

---

[7]Protocollo alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, 11 dicembre 1997, ratificato con la legge n. 120/2002.

- superamento della logica di interventi isolati nella pianificazione delle azioni di tutela ambientale;

- corretta gestione del territorio quale strumento indispensabile per trovare misure di "adattamento" individuate anche a seguito della Conferenza nazionale sui cambiamenti climatici e tenendo anche conto della "direttiva acque"[8] che consente una visione integrata della gestione idrica con l'obiettivo fondamentale del miglioramento della qualità delle acque, la razionalizzazione e il contenimento dei consumi idrici e la messa in efficienza della rete;

- rafforzamento dell'azione nel settore della biodiversità, mantenendo alto il sostegno alle aree protette e completando tutti gli strumenti di programmazione e di gestione, quali la "carta della natura" e la rete ecologica;

- recupero ambientale dei siti contaminati, dando maggiore slancio alle operazioni di bonifica, prevedendo procedure chiare e snelle, in linea con il quadro comunitario che diano impulso alla ricerca e alla sperimentazione di nuove tecnologie nonché alla formazione e alla specializzazione di professionalità, favorendo a tal fine specifici accordi di programma tra le parti interessate. In relazione ai rifiuti, va invertita la tendenza all'aumento della loro produzione, garantita la gestione integrata del ciclo dei rifiuti e una corretta raccolta differenziata, con l'obiettivo fondamentale di uscire dalla situazione di emergenza di alcune regioni del Sud;

- tutela dell'ambiente marino individuando azioni e specifici accordi che portino, in primo luogo, a una maggiore tutela delle specie più a rischio; in secondo luogo, a razionalizzare e aumentare il livello di sicurezza dei traffici, infine, a prevenire forme di inquinamento che possano aumentare gli impatti antropici sulle fasce costiere. Su questo tema, l'Italia intende sempre di più svolgere un ruolo *leader* nell'attuazione della Convenzione di Barcellona per la tutela del Mar Mediterraneo.

Numerose disposizioni della Finanziaria 2008[9] prendono in considerazione le politiche ambientali nell'intento di riempire di contenuti i programmi delineati con il citato Dpef. Le previsioni di maggior rilievo concernono:

- la proroga a tutto il 2008 della disciplina transitoria per le discariche dei rifiuti recata dall'art. 17 del d.lgs. n. 36/2003, relativa in particolare al termine entro il quale le discariche già autorizzate possono continuare a ricevere i rifiuti; al termine entro il quale è consentito lo smaltimento nelle nuove discariche nonché al termine finale di validità dei valori limite e delle condizioni di ammissibilità;[10]

- l'obbligo delle Regioni di procedere, entro il 1° luglio 2008, fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere, alla rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti, secondo i princìpi dell'efficienza e della riduzione della spesa;

- l'istituzione, presso il Ministero dell'ambiente, del Nucleo operativo del Corpo forestale dello Stato di tutela ambientale, alle dipendenze funzionali del medesimo Ministro dell'ambiente e con la funzione di concorrere all'attività di repressione dei reati ambientali e in materia di maltrattamento degli animali nelle aree naturali protette nazionali e internazionali;

---

[8] Direttiva CE 2000/60/CE.
[9] Legge 24 dicembre 2007 n. 244.
[10] Art. 1, comma 166, LF 2008.

- l'inclusione tra le misure prioritarie da finanziare con il Fondo rotativo per l'erogazione di finanziamenti a tasso agevolato per l'attuazione del Protocollo di Kyoto, di quelle relative alle pratiche di gestione forestale sostenibile, attuate con interventi volti a ridurre l'impoverimento delle riserve di carbonio nei suoli forestali e nelle foreste;
- l'adozione, da parte del Ministro dell'ambiente, di piani strategici nazionali e di intervento per la mitigazione del rischio idrogeologico e per favorire forme di adattamento dei territori, da attuare d'intesa con le autorità di bacino competenti, le Regioni e gli Enti locali interessati e tenuto conto dei piani di bacino, autorizzando la spesa di 265 milioni per ciascuno degli anni del biennio 2008-2009 a valere sulle risorse di cui alla legge n. 183/1989.

Sotto il profilo più strettamente finanziario, si prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente, di numerosi fondi destinati alla promozione delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica attraverso il controllo e la riduzione delle emissioni inquinanti e climateranti e della produzione di energia elettrica solare termodinamico; alla promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio; al potenziamento della ricerca sulle interazioni fra fattori ambientali e la salute, e favorire lo studio di progetti volti al controllo ed alla riduzione delle emissioni inquinanti in atmosfera; alla ristrutturazione e all'ammodernamento della rete idrica nazionale; alla forestazione e riforestazione di aree incolte, al fine di ridurre le emissioni di CO2, e per la realizzazione di aree verdi in zone urbane e periurbane per migliorare la qualità dell'aria nei comuni a maggiore crisi ambientale e per tutelare la biodiversità; alla valorizzazione e al recupero delle ferrovie dismesse, in particolare attraverso la realizzazione di una rete di percorsi ferroviari dismessi da destinare ad itinerari cicloturistici; al ripristino del paesaggio, al fine di consentire interventi di demolizione di immobili e infrastrutture la cui realizzazione ha prodotto un danno al paesaggio nelle aree incluse nel perimetro di riconoscimento dei siti italiani UNESCO, di cui alla legge n. 77 del 2006. Gli stanziamenti previsti ammontano, complessivamente, a milioni 163,5 di euro a decorrere dall'esercizio 2008. Ulteriori fondi vengono istituiti per la tutela della fauna.

Diverse autorizzazioni di spesa vengono previste in particolare nel settore della prevenzione, vigilanza e controllo in ambiente marino, per un importo complessivo di circa 30 milioni di euro.

Le indicazioni fornite dal Ministro dell'ambiente, quali si evincono dalla Direttiva generale per l'anno 2008, emanata in data 14 marzo 2008, evidenziano le seguenti molteplici priorità:

- riduzione delle emissioni dei gas serra;
- educazione ambientale;
- uso efficiente delle risorse idriche;
- difesa del suolo e delle risorse idriche;
- salvaguardia del mare e della fascia costiera;
- attuazione della direttiva 2000/60/CE in materia di acque;
- controlli ambientali;
- trattamento e smaltimento dei rifiuti e delle acque reflue;
- tutela della biodiversità;
- recupero danno ambientale e suo riutilizzo;

- valorizzazione della ricerca scientifica e promozione della ricerca sulle nuove fonti di energia rinnovabili;
- miglioramento della funzionalità dell'amministrazione.

Il documento risulta redatto in maniera molto articolata e con puntuali riferimenti agli impegni derivanti dal quadro normativo europeo; rispetto al precedente anno la direttiva è stata opportunamente suddivisa in due parti, di cui la prima contenente quadri sinottici riepilogativi dei programmi correlati alle priorità, e delle assegnazioni delle risorse ai diversi centri di responsabilità, mentre la seconda è quella che esplicita le attività che il Ministero e le sue strutture operative dovranno porre in essere per rispettare gli impegni sanciti a livello europeo e quelli peculiari derivanti dalle urgenze ambientali del nostro Paese.

Qualche perplessità suscita l'elencazione delle suddette priorità, poiché essa riguarda sostanzialmente quasi tutte le attività rientranti nelle competenze del Ministero, con la conseguenza che la dichiarata priorità riferita a ciascuna di esse rischia di porsi in contraddizione con le caratteristiche stesse delle "priorità", le quali, infatti, sono quelle che, per maggiore importanza, per avere un valore fondamentale superiore rispetto ad altre, per motivi di assoluta urgenza, devono essere svolte prima di altre attività, che non rivestono le stesse caratteristiche, e quindi non sono prioritarie. Una programmazione annuale con maggiori probabilità di essere realizzata dovrebbe fare riferimento ad un'azione amministrativa imperniata in maniera prevalente su una effettiva e ben selezionata individuazione di quelle attività che effettivamente presentano profili di priorità, fermo restando lo svolgimento dell'ordinaria amministrazione.

2.3. Attività legislativa e regolamentare

La produzione normativa del 2008, oltre al d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, cui si è già fatto cenno in occasione della relazione dello scorso anno, riguarda il d.lgs. 7 marzo 2008 n. 51, recante modifiche al precedente decreto n. 216/2006 in tema di attuazione delle direttive CE in materia di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra nella Comunità, con riferimento ai meccanismi di progetto del protocollo di Kyoto. La necessità di intervenire nuovamente è legata a tre ordini di ragioni: a) per l'inadeguatezza della struttura e la mancanza di chiarezza in merito alle competenze del Comitato nazionale di gestione della direttiva 2003/87/CE, con specifico riferimento alle attività inerenti all'assegnazione ed al rilascio delle quote di emissione e, quindi, per l'esigenza di configurare un sistema organizzativo funzionale ed efficace in grado di assicurare la completa ed organica attuazione della direttiva 2003/87/CE, mediante un potenziamento delle strutture deputate alla gestione della citata direttiva, da realizzarsi anche con la previsione di tariffe a carico dei soggetti destinatari delle prestazioni effettuate dalla pubblica amministrazione; b) per l'esigenza di fornire una spinta verso un più ampio utilizzo dei meccanismi flessibili per lo sviluppo pulito (*Clean Development Mechanisms - CDM*) e dell'attuazione congiunta degli obblighi individuali (*Joint Implementation –JI*) al fine di un compiuto recepimento della direttiva 2003/87/CE, con specifico riferimento alla possibilità di ricorso ai crediti derivanti dai meccanismi di progetto; c) per assicurare, in relazione alle esigenze di cui ai punti precedenti, un maggiore coordinamento delle azioni intraprese a livello nazionale in vista dell'adempimento degli obblighi di riduzione delle emissioni derivanti dal Protocollo di Kyoto.

Di rilievo la esplicitazione introdotta per chiarire che l'autorizzazione a emettere gas a effetto serra per lo svolgimento delle attività elencate nell'allegato A al decreto stesso, deve essere rinnovata di quinquennio in quinquennio.

Assume, poi, particolare importanza la rivisitazione delle disposizioni relative al Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per la gestione delle attività del protocollo di Kyoto, con sede presso il Ministero dell'ambiente, al quale è affidato il supporto logistico e organizzativo. Infatti, il Comitato già previsto dall'articolo 8 del decreto n. 216 del 2006 si è rivelato, sotto il profilo dell'organizzazione e della composizione, non adeguato rispetto ai compiti attribuitigli. Il Comitato ha dovuto, infatti, fronteggiare molteplici problemi di tipo organizzativo che ne hanno pregiudicato il corretto ed efficace funzionamento, anche in danno dei soggetti destinatari delle prestazioni, ai quali ha cercato di porre rimedio istituendo con il regolamento interno del Comitato, una Segreteria tecnica che lo assista nella preparazione e nell'istruzione degli atti preordinati al rilascio delle quote di emissione. Misura, quest'ultima, che si è rivelata solo parzialmente incisiva in quanto il Comitato non dispone di autonomia finanziaria, né di una propria dotazione di personale.

Si è ritenuto, pertanto, necessario potenziarlo imputando parte degli oneri derivanti da tale riorganizzazione - vale a dire quelli connessi al rilascio delle quote di emissione e quelli relativi alla gestione del registro nazionale delle emissioni - ai soggetti destinatari delle prestazioni effettuate dalla pubblica amministrazione. Destinatari diretti dell'intervento si configurano, quindi, i gestori degli impianti che richiedono il rilascio delle predette quote di emissione. Il Comitato deve presentare al Parlamento, entro il 30 aprile di ciascun anno, una relazione sull'attività svolta nel precedente anno.

Ancora da menzionare il DL 23 maggio 2008 n. 90, convertito con modificazioni in legge n. 123 del 14 luglio 2008, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile. Al fine di agevolare la cessazione dello stato di emergenza nella regione Campania la norma, fermo restando il rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, della sicurezza sul lavoro, dell'ambiente e del patrimonio culturale, introduce una serie di deroghe a precedenti disposizioni legislative, ivi comprese alcune norme previste dal codice dell'ambiente al precipuo scopo di consentire lo smaltimento in piena sicurezza dei rifiuti urbani prodotti in quella regione.

L'art. 28 del DL n. 112 convertito dalla legge n. 133 del 2008 ha istituito, sotto la vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), che ha accorpato l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) e l'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM). L'ISPRA svolge le proprie funzioni, disponendo delle inerenti risorse finanziarie strumentali e di personale rispettivamente impiegate dall'APAT [11], dall'INFS[12] e dall'ICRAM[13].

Recentemente, in materia ambientale è stato emanato il d.lgs. 20 febbraio 2009, n. 23 al fine di dare attuazione alla direttiva comunitaria 2006/117/Euratom, relativa alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti radioattivi e di combustibile esaurito.

2.3.1. Organizzazione del MATTM e assetto del personale

La maggior parte delle decisioni in tema di politiche ambientali è rimessa al Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, pur concorrendo al perseguimento degli

[11] Art. 38, d.lgs. 300/1999 e successive modificazioni.
[12] Legge n. 157/1992.
[13] Art. 1 *bis* DL 496/1993, convertito in legge n. 61/1994.

obiettivi programmati in materia il Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento delle Comunicazioni e il Ministero delle politiche agricole.

Rinviando alle rispettive politiche di riferimento per quanto concerne questi due ultimi ministeri, si riportano qui di seguito il quadro organizzativo del Ministero dell'ambiente e brevi cenni in ordine alla situazione del personale ad esso assegnato.

Come già si è avuto modo di riferire nella relazione dello scorso anno, con il DL n. 181 del 2006 convertito dalla legge n. 223 del 2006 è stata modificata la precedente denominazione (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio) in quella di Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare introducendo altresì una nuova articolazione in Dipartimenti.

Con l'art. 26 del DL 10 novembre 2007, n. 159 convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, l'assetto organizzativo è stato ulteriormente modificato, con l'eliminazione dei Dipartimenti ed il ripristino della ripartizione in Direzioni generali.

Con d.m. 30 aprile 2008, sono state disciplinate le procedure di conferimento degli obiettivi e della valutazione dei dirigenti.

Per effetto poi, dell'art. 7, comma 2 del DL n. 90 del 2008 convertito dalla legge n. 123 del 2008 e con le modalità ivi previste, è stato istituita la figura del Segretario generale del Ministero, con obbligo di garantire l'invarianza della spesa ed in senso conforme risultano adottati gli atti di conferimento nel relativo incarico, atteso che sono state assunte iniziative al fine di rendere indisponibili un posto di livello dirigenziale generale e due posti dirigenziali di livello non generale, nonché di modificare il contratto individuale di lavoro.

Risulta, invece, ancora *in itinere* il regolamento di organizzazione previsto dalla Finanziaria 2007 (n. 296 del 2006) che, tra l'altro, ha disposto la riduzione dell'organico dirigenziale di prima e di seconda fascia nella misura non inferiore rispettivamente, al 10 per cento e al 5 per cento, percentuali da portare al 20 per cento e al 15 per cento entro il 30 novembre 2008, ai sensi dell'art. 74 del DL n. 112 del 2008 convertito dalla legge n. 133 del 2008. Termine che, per effetto del comma 10 dell'art. 41 DL del 30 dicembre 2008, n. 207 convertito dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, è stato prorogato al 31 maggio 2009[14].

La stessa norma ha dato la facoltà di provvedere alla riduzione delle dotazioni organiche con dPCM da adottarsi entro la stessa data e per consentire il rispetto del termine di cui sopra, semplificando il procedimento di organizzazione dei Ministeri, sono state apportate modificazioni all'art. 4 del d.lgs del 30 luglio 1999, n. 300.

Talune problematiche sono sorte in relazione al rinnovo degli incarichi di reggenza conferiti a tre funzionari appartenenti alla fascia retributiva F4 della III Area funzionale, in quanto non risultavano rispettati i principi giurisprudenziali in base ai quali la "reggenza" è per sua natura temporanea, transitoria e comunque legata al ristabilirsi di condizioni di normale assetto dell'organizzazione amministrativa e presuppone l'esistenza di imprevedibili carenze organizzative non configurandosi, pertanto, quale misura ordinaria di copertura dei posti. I relativi provvedimenti sono stati, pertanto, dichiarati illegittimi.[15]

Il Regolamento di (ri)organizzazione è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 23 gennaio 2009 e, dopo avere ottenuto in data 6 aprile 2009, parere favorevole del Consiglio di Stato, è in atto sottoposto all'esame delle Camere. La nuova disciplina sostituisce quella del vigente regolamento (d.P.R. 261/2003), e dispone la contestuale riduzione degli assetti organizzativi prevista dal citato articolo 74 del DL n. 112/2008. Infatti, per quanto concerne le

[14] Il termine, comunque, non risulta a tutt'oggi rispettato.

[15] Deliberazioni Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti delle Amministrazioni dello Stato: n. 7/2009/P del 30 aprile 2009; n. 8/2009/P del 30 aprile 2009; n. 9/2009/P del 30 aprile 2009.

posizioni dirigenziali di prima fascia, opera una riduzione di 2 unità prevedendo che:

a) il Ministero si articoli in 5 uffici dirigenziali di livello generale in luogo dei 6 previsti in precedenza ;

b) sia istituita la posizione del Segretario generale;

c) siano soppressi i due posti di livello dirigenziale generale previsti dal vigente regolamento per specifiche esigenze di consulenza studio e ricerca.

Anche per le posizioni dirigenziali di seconda fascia, si prevede una riduzione di 9 unità, per cui la dotazione attuale effettiva passa da 59 posizioni a 50 così distribuite:

- Segretariato generale, articolato in 5 uffici di livello dirigenziale non generale;
- Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche, articolata in 12 uffici di livello dirigenziale non generale;
- Direzione generale per la protezione della natura e del mare, articolata in 7 uffici di livello dirigenziale non generale;
- Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia, articolata in 7 uffici di livello dirigenziale non generale;
- Direzione generale per le valutazioni ambientali, articolata in 5 uffici di livello dirigenziale non generale;
- Direzione generale degli affari generali e del personale, articolata in 8 uffici di livello dirigenziale non generale;
- Uffici di diretta collaborazione del Ministro con assegnazione di 6 dirigenti di livello non generale.

Tale nuova organizzazione modifica profondamente l'assetto delle direzioni generali e delle loro competenze. Tra le novità emerge l'istituzione della nuova figura del Segretario generale con compiti oltre che di coordinamento amministrativo anche di istruttoria di determinati atti. E' previsto che al medesimo vengano demandate anche competenze di carattere trasversale che interessano l'azione del Ministero nel suo complesso; in proposito, tenendo conto di quanto disposto dall'art. 6 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, va richiamata la massima attenzione al fine di evitare il rischio che il ruolo riservato al Segretario possa ledere il principio della separazione tra poteri di indirizzo politico e poteri di gestione. Da segnalare ancora che alla Direzione generale degli affari generali e del personale, sono attribuite attività generali comuni per tutto il Ministero, gestendo in modo unificato le funzioni tecnico-organizzative in maniera trasversale e provvedendo ad assegnare le risorse umane rese disponibili nelle altre Direzioni generali caratterizzate da attività funzionali e istituzionali tecniche.

Per quanto concerne il personale, si riportano di seguito due tabelle che mettono a confronto la situazione attuale con quella derivante dall'applicazione del nuovo regolamento.

Dotazione organica dirigenza

Tabella 2

Dirigenti	Dotazione organica		Variazione	Variazione %
	attuale	nuovo regolamento		
Prima fascia	8	6	-2	-25,00
Seconda fascia	59	50	-9	-15,25
Totale	**67**	**56**	**-11**	**-16,42**

Dotazione organica aree

Tabella 3

Posizione economica	Attuale dotazione	Area	Dotazione proposta	Variazione	Variazione %
C3	88	III	469	29	6,59
C2	164				
C1	188				
B3	157	II	271	-116	-29,97
B2	156				
B1	74				
A1	50	I	30	-20	-40,00
Totale	**877**		**770**	**-107**	**-12,20**

L'assegnazione del personale alle fasce retributive di ciascuna area verrà disposta con successivo dPCM, una volta definiti i nuovi profili professionali in cui verrà inquadrato il personale attualmente in servizio presso il Ministero.

In attesa della nuova organizzazione, attualmente le sei direzioni generali risultano articolate in divisioni, secondo lo schema seguente:

Tabella 4

Denominazione	N. divisioni
D.G. per la protezione della natura	10
D.G. per la qualità della vita	14
D.G. per la ricerca ambientale e sviluppo	6
D.G. per la salvaguardia ambientale	10
D.G. per la difesa del suolo	6
D.G. per i servizi interni del Ministero	7

Nei paragrafi che seguono sono indicati gli obiettivi strategici e strutturali che, nell'ambito di ciascun programma, sono stati affidati alle diverse direzioni generali, nonché gli stanziamenti assegnati nella loro qualità di Centri di Responsabilità.

3. Missioni e programmi

3.1. I riferimenti alle missioni e ai programmi

I programmi previsti in occasione dell'elaborazione del bilancio di previsione 2008, riconducibili alla missione istituzionale 18 sono i seguenti:

Tabella 5

Codice missione	Missione	Codice programmi	Programmi
18	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1	Conservazione dell'assetto idrogeologico
		3	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento
		5	Sviluppo sostenibile
		6	Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue
		7	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità
		8	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale

Occorre precisare che il Ministero dell'ambiente concorre anche alla realizzazione della missione istituzionale 17, riguardante la Ricerca, in relazione alla quale si fa rinvio alla parte della presente relazione dedicata in maniera specifica a tale missione.

L'esame della nota preliminare al suddetto bilancio consente di correlare i programmi in questione alle diverse Direzioni generali che compongono la struttura del Ministero, le quali, rivestendo la qualità di Centri di Responsabilità, hanno ricevuto gli stanziamenti reputati necessari per assicurare lo svolgimento delle attività finalizzate alla realizzazione dei programmi stessi. Occorre, peraltro, precisare che a tale realizzazione concorrono, sia pure in misura minore, anche altri Ministeri, come la tabella che segue mette in evidenza.

Avendo riguardo agli stanziamenti definitivi di competenza, il MATTM riceve assegnazioni per un totale di 1.950.375 mila euro che rappresentano oltre il 94 per cento del totale riferito alla missione 18; degli altri tre Ministeri, quello che riceve assegnazioni maggiori è il Ministero delle politiche agricole e forestali, in particolare il Corpo forestale dello Stato, con 178.613 mila euro (pari all'8 per cento). Ciò conferma il ruolo assolutamente prioritario del Ministero dell'ambiente nel perseguire l'obiettivo di cui trattasi e giustifica altresì la circostanza che, in attesa di poter meglio definire gli strumenti di analisi, l'attenzione di questa Corte è riservata solo alle attività svolte da tale Ministero.

Tabella 6

Missione 18: analisi degli stanziamenti definitivi per Ministero, Programma e Centro di Responsabilità

(in migliaia di euro)

Ministero	Programma	Centri di responsabilità	Stanz. def. comp.	% su prg	% su miss
AMBIENTE	Conservazione dell'assetto idrogeologico	D.G. per la qualità della vita (cdr 3)	59.176	10,60	2,65
AMBIENTE		D.G. per la difesa del suolo (cdr 6)	498.842	89,40	22,32
		Totale Programma	**558.019**	**100,00**	**24,97**
AMBIENTE	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	61.508	7,19	2,75
AMBIENTE		D.G. per la protezione della natura (cdr 2)	43.762	5,12	1,96
AMBIENTE		D.G. per la qualità della vita (cdr 3)	505.090	59,05	22,60
AMBIENTE		D.G. per la salvaguardia ambientale (cdr 5)	242.914	28,40	10,87
SVIL.ECONOMICO		D. G. per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico	1.925	0,23	0,09
SVIL.ECONOMICO		Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione	207	0,02	0,01
		Totale Programma	**855.406**	**100,00**	**38,28**
AMBIENTE	Sviluppo sostenibile	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	0	0,00	0,00
AMBIENTE		D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo (cdr 4)	308.023	74,84	13,78
AMBIENTE		D.G. per la salvaguardia ambientale (cdr 5)	0	0,00	0,00
MEF		Dipartimento del tesoro	103.536	25,16	4,63
MEF		Dipartimento della ragioneria generale dello stato	0	0,00	0,00
		Totale Programma	**411.558**	**100,00**	**18,42**
AMBIENTE	Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue	D.G. per la qualità della vita (cdr 3)	50.769	100,00	2,27
		Totale Programma	**50.769**	**100,00**	**2,27**
AMBIENTE	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversita	D.G. per la protezione della natura (cdr 2)	153.956	46,29	6,89
MIPAAF		Corpo forestale dello Stato	178.613	53,71	7,99
		Totale Programma	**332.568**	**100,00**	**14,88**
AMBIENTE	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	D.G. per la qualità della vita (cdr 3)	5.991	22,75	0,27
AMBIENTE		D.G. per la salvaguardia ambientale (cdr 5)	1.722	6,54	0,08
AMBIENTE		D.G. per la difesa del suolo (cdr 6)	1.572	5,97	0,07
AMBIENTE		D.G. per i servizi interni del Ministero (cdr 7)	17.049	64,74	0,76
		Totale Programma	**26.335**	**100,00**	**1,18**
		Totale Missione	**2.234.656**		**100,00**

Fonte dati: elaborazioni della Corte dei conti su dati R.G.S.

I dati percentuali contenuti nella tabella evidenziano gli apporti, misurati esclusivamente sotto il profilo finanziario, che le sei Direzioni generali e il Gabinetto del Ministero danno per concorrere alla realizzazione dei programmi e della missione.

3.2. Analisi finanziaria

Nella tabella che segue è possibile verificare gli aspetti finanziari dei quattro macroaggregati in cui sono suddivisi i sei programmi relativi della missione 18.

Tabella 7

Sviluppo sostenibile e tutela del terrritorio e dell'ambiente (missione 18)

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziam. definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Autorizz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1 - Conservazione dell'assetto idrogeologico	funzionamento	1.092	25.446	4,56	1,14	23.566	26.870	25.785	22.425	2.139
	interventi	18.756	15.380	2,76	0,69	343	34.136	15.461	6.519	12.580
	investimenti	143.224	517.168	92,68	23,14	496.373	660.392	571.856	528.131	114.256
	oneri comuni in c. cap.	0	26	0	0	26	26	26	26	0
	Totale	**163.073**	**558.019**	**100,00**	**24,97**	**520.308**	**721.424**	**613.128**	**557.101**	**128.976**
3 - prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	Funzionamento	23.462	34.321	4,01	1,54	29.676	58.301	39.806	23.278	25.204
	Interventi	7.500	38.697	4,52	1,73	33.219	46.197	44.130	29.945	10.770
	Investimenti	713.602	782.289	91,45	35,01	818.596	1.495.891	1.024.582	546.952	795.679
	oneri comuni in c. cap.	0	98	0,01	0,00	98	98	98	98	0
	Totale	**744.564**	**855.406**	**100,00**	**38,28**	**881.590**	**1.600.488**	**1.108.617**	**600.273**	**831.652**
5 - Sviluppo sostenibile	Funzionamento	589	4.449	1,08	0,20	4.344	5.222	5.012	4.324	560
	Interventi	23.339	82.949	20,15	3,71	66.701	106.287	83.486	66.925	22.748
	Investimenti	310.597	324.146	78,76	14,51	314.204	634.743	406.510	138.358	472.210
	oneri comuni in c. cap.	0	14	0,00	0,00	14	14	14	14	0
	Totale	**334.525**	**411.558**	**100,00**	**18,42**	**385.264**	**746.267**	**495.021**	**209.622**	**495.519**
6 - Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue	Funzionamento	923	4.596	9,05	0,21	4.345	5.631	5.019	2.807	2.420
	Interventi	0	1.500	2,95	0,07	1.500	1.500	1.500	0	1.500
	Investimenti	6.785	44.660	87,97	2,00	44.613	51.445	49.160	44.694	5.991
	oneri comuni in c. cap.	0	12	0,02	0,00	12	12	12	12	0
	Totale	**7.708**	**50.769**	**100,00**	**2,27**	**50.470**	**58.588**	**55.692**	**47.513**	**9.911**
7 - Tutela e conservazione della fauna della flora e salvaguardia delle biodiversità	Funzionamento	40.626	172.662	51,92	7,73	162.526	213.597	211.148	183.201	18.162
	Interventi	14.340	118.223	35,55	5,29	111.316	134.867	131.625	101.571	25.064
	investimenti	54.714	40.909	12,30	1,83	53.640	95.623	78.887	53.954	37.792
	oneri comuni in c. cap.	0	775	0,23	0,03	0	775	775	0	0
	Totale	**109.680**	**332.568**	**100,00**	**14,88**	**327.483**	**444.862**	**422.435**	**338.726**	**81.018**
8 - Vigilanza prevenzione e repressione in ambito ambientale	funzionamento	88	15.526	58,96	0,69	13.856	15.674	15.586	12.752	1.193
	interventi	798	5.571	21,15	0,25	5.117	6.368	5.281	3.590	2.325
	investimenti	0	5.239	19,89	0,23	5.218	5.239	5.239	5.218	13
	Totale	**886**	**26335**	**100,00**	**1,18**	**24.191**	**27.281**	**26.105**	**21.560**	**3.531**
Totale Missione 18		**1.360.435**	**2.234.656**		**100,00**	**2.189.305**	**3.598.910**	**2.720.999**	**1.774.793**	**1.550.607**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

Da evidenziare che, rispetto all'esercizio finanziario 2007, nel 2008 i residui iniziali afferenti alle spese per la missione 18 hanno registrato un notevole decremento; sono, infatti, passati da 2.003,4 milioni di euro a 1.360,4 milioni di euro all'inizio dell'anno finanziario in esame, mentre gli stanziamenti definitivi totali sono aumentati, sempre rispetto all'esercizio 2007, del 34,34 per cento passando da 1.663,4 milioni di euro a 2.234,6 milioni di euro nel 2008; altri significativi scostamenti in aumento riguardano sia gli impegni effettivi totali, che variano da 1.584,9 milioni di euro a 2.189,3 milioni di euro nel 2008 pari al 38,1 per cento, sia le autorizzazioni definitive di cassa che aumentano del 24,4 per cento a fronte di quanto registrato nell'esercizio scorso (2.720,9 milioni di euro nel 2008 e 2.187,3 milioni di euro nel 2007).

La tabella seguente dà conto delle percentuali dei pagamenti effettuati rispetto alle autorizzazioni definitive di cassa, utile al fine di evidenziare quanto, dal punto di vista finanziario, è stato definitivamente portato a termine nel corso dell'esercizio 2008 rispetto alle autorizzazioni concesse. Il dato percentuale, analizzato anche alla luce del delta tra massa spendibile e autorizzazioni definitive di cassa, evidenzia una diminuzione, talvolta sensibile, tra quanto in teoria utilizzabile per realizzare gli obiettivi e quanto effettivamente disponibile (autorizzazioni di cassa) a tale scopo. In particolare i dati pongono in luce che anche nel 2008, come già nel 2007, lo scarto più elevato è quello riferito al programma 5 (sviluppo sostenibile), i cui pagamenti non raggiungono nemmeno il 50 per cento delle autorizzazioni di cassa, mentre quello meno elevato concerne il programma 1 (conservazione e assetto idrogeologico).

Tabella 8

Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (missione 18)

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Autorizz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali	Pag./Autorizz. %
1 - Conservazione dell'assetto idrogeologico	Funzionamento	25.785	22.425	2.139	86,97
	Interventi	15.461	6.519	12.580	42,16
	Investimenti	571.856	528.131	114.256	92,35
	oneri comuni in conto capitale	26	26	0	100,00
	Totale	**613.128**	**557.101**	**128.976**	**90,86**
3 - prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	Funzionamento	39.806	23.278	25.204	58,48
	Interventi	44.130	29.945	10.770	67,86
	Investimenti	1.024.582	546.952	795.679	53,38
	oneri comuni in conto capitale	98	98	0	100,00
	Totale	**1.108.617**	**600.273**	**831.652**	**54,14**
5 - Sviluppo sostenibile	Funzionamento	5.012	4.324	560	86,28
	Interventi	83.486	66.925	22.748	80,16
	Investimenti	406.510	138.358	472.210	34,04
	oneri comuni in conto capitale	14	14	0	99,99
	Totale	**495.021**	**209.622**	**495.519**	**42,35**
6 - Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue	Funzionamento	5.019	2.807	2.420	55,92
	Interventi	1.500	0	1.500	0,00
	Investimenti	49.160	44.694	5.991	90,91
	oneri comuni in conto capitale	12	12	0	100,00
	Totale	**55.692**	**47.513**	**9.911**	**85,31**
7 - Tutela e conservazione della fauna della flora e salvaguardia delle biodiversità	Funzionamento	211.148	183.201	18.162	86,76
	Interventi	131.625	101.571	25.064	77,17
	Investimenti	78.887	53.954	37.792	68,39
	oneri comuni di parte corrente	775	0	0	0,00
	Totale	**422.435**	**338.726**	**81.018**	**80,18**
8 - Vigilanza prevenzione e repressione in ambito ambientale	Funzionamento	15.586	12.752	1.193	81,82
	Interventi	5.281	3.590	2.325	67,98
	Investimenti	5.239	5.218	13	99,61
	Totale	**26.105**	**21.560**	**3.531**	**82,59**
Totale Missione 18		***2.720.999***	**1.774.793**	***1.550.607***	***65,22***

Fonte dati: elaborazioni della Corte dei conti su dati R.G.S.

La situazione della distribuzione degli stanziamenti definitivi emerge dai dati della tabella sotto riportata; essa pone in evidenza che il programma 3 (prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento) è quello che ha utilizzato la maggior parte delle risorse disponibili sia a livello di previsione (pari al 38,28 per cento) e di massa spendibile (44,47 per cento), sia a livello di autorizzazioni di cassa (40,74 per cento). Risorse molto esigue sono state, invece,

riservate al programma 6 (Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue) con stanziamenti pari al 2,27 per cento del totale degli stanziamenti ed al programma 8 (vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale) che ha registrato solo l'1,18 per cento del totale delle risorse disponibili.

Tabella 9

Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (missione 18)

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Stanziam. definitivi	% su totale. stanz. def.	Impegni effett. totali	% su totale impegni effett. totali	Massa spendibile	% su tot. massa spend.	Autorizz. def. di cassa	% su tot autorizz. def. di cassa	Pagato totale	% su totale pagato
1 -Conservazione dell'assetto idrogeologico	funzionamento	25.446	1,14	23.566	1,08	26.870	0,75	25.785	0,95	22.425	1,26
	interventi	15.380	0,69	343	0,02	34.136	0,95	15.461	0,57	6.519	0,37
	investimenti	517.168	23,14	496.373	22,67	660.392	18,35	571.856	21,02	528.131	29,76
	oneri comuni in c. cap.	26	0,00	26	0,00	26	0,00	26	0,00	26	0,00
	Totale	**558.019**	**24,97**	**520.308**	**23,77**	**721.424**	**20,05**	**613.128**	**22,53**	**557.101**	**31,39**
3 - prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	funzionamento	34.321	1,54	29.676	1,36	58.301	1,62	39.806	1,46	23.278	1,31
	interventi	38.697	1,73	33.219	1,52	46.197	1,28	44.130	1,62	29.945	1,69
	investimenti	782.289	35,01	818.596	37,39	1.495.891	41,57	1.024.582	37,65	546.952	30,82
	oneri comuni in c. cap.	98	0,00	98	0,00	98	0,00	98	0,00	98	0,01
	Totale	**855.406**	**38,28**	**881.590**	**40,27**	**1.600.488**	**44,47**	**1.108.617**	**40,74**	**600.273**	**33,82**
5 - Sviluppo sostenibile	funzionamento	4.449	0,20	4.344	0,20	5.222	0,15	5.012	0,18	4.324	0,24
	interventi	82.949	3,71	66.701	3,05	106.287	2,95	83.486	3,07	66.925	3,77
	investimenti	324.146	14,51	314.204	14,35	634.743	17,64	406.510	14,94	138.358	7,80
	oneri comuni in c. cap.	14	0,00	14	0,00	14	0,00	14	0,00	14	0,00
	Totale	**411.558**	**18,42**	**385.264**	**17,60**	**746.267**	**20,74**	**495.021**	**18,19**	**209.622**	**11,81**
6 - Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue	funzionamento	4.596	0,21	4.345	0,20	5.631	0,16	5.019	0,18	2.807	0,16
	interventi	1.500	0,07	1.500	0,07	1.500	0,04	1.500	0,06	0	0,00
	investimenti	44.660	2,00	44.613	2,04	51.445	1,43	49.160	1,81	44.694	2,52
	oneri comuni in c. cap.	12	0,00	12	0,00	12	0,00	12	0,00	12	0,00
	Totale	**50.769**	**2,27**	**50.470**	**2,31**	**58.588**	**1,63**	**55.692**	**2,05**	**47.513**	**2,68**
7 - Tutela e conservazione della fauna della flora e salvaguardia delle biodiversità	funzionamento	172.662	7,73	162.526	7,42	213.597	5,94	211.148	7,76	183.201	10,32
	interventi	118.223	5,29	111.316	5,08	134.867	3,75	131.625	4,84	101.571	5,72
	investimenti	40.909	1,83	53.640	2,45	95.623	2,66	78.887	2,90	53.954	3,04
	oneri comuni di parte corr.	775	0,03	0	0,00	775	0,02	775	0,03	0	0,00
	Totale	**332.568**	**14,88**	**327.483**	**14,96**	**444.862**	**12,36**	**422.435**	**15,52**	**338.726**	**19,09**
8 - Vigilanza prevenzione e repressione in ambito ambientale	funzionamento	15.526	0,69	13.856	0,63	15.674	0,44	15.586	0,57	12.752	0,72
	interventi	5.571	0,25	5.117	0,23	6.368	0,18	5.281	0,19	3.590	0,20
	investimenti	5.239	0,23	5.218	0,24	5.239	0,15	5.239	0,19	5.218	0,29
	Totale	**26.335**	**1,18**	**24.191**	**1,10**	**27.281**	**0,76**	**26.105**	**0,96**	**21.560**	**1,21**
Totale Missione 18		**2.234.656**	**100,00**	**2.189.305**	**100,00**	**3.598.910**	**100,00**	**2.720.999**	**100,00**	**1.774.793**	**100,00**

Fonte dati: elaborazioni della Corte dei conti su dati R.G.S.

La tabella che segue consente un raffronto tra i dati, riferiti ai diversi programmi della missione 18, conseguiti nel 2008 rispetto a quelli del 2007. I macroaggregati analizzati riguardano funzionamento, interventi e investimenti, che rappresentano le voci di maggiore rilevanza nella composizione dei flussi finanziari, mentre sono stati omessi i riferimenti agli oneri comuni, data la scarsa dimensione dei rispettivi valori, per consentire una lettura della tabella più agevole.

In generale si rileva nell'anno 2008 (rispetto al 2007) un miglioramento della gestione in termini di stanziamenti definitivi (+ 35, 57 per cento), di impegni effettivi (+40,24 per cento), di autorizzazioni definitive di cassa (+24,56 per cento) e di pagato totale (+20,51 per cento); una

contrazione della massa spendibile del 2,62 per cento, dovuta probabilmente al minore ammontare di residui passivi che confluiscono in questa voce rispetto al passato esercizio, caratterizzato da stanziamenti inferiori. Il rapporto tra autorizzazioni definitive di cassa e massa spendibile, pari al 75,60 per cento, migliora rispetto all'anno precedente (59,10 per cento), mentre il rapporto tra pagato totale e autorizzazioni definitive di cassa, registra una lieve diminuzione passando dal 67,43 per cento al 65,24 per cento.

Fermo restando che i dati finanziari dei programmi riferiti all'esercizio 2007 derivano da una riclassificazione di bilancio effettuata congiuntamente dalla Ragioneria generale e da questa Corte, e quindi con i limiti che ciò comporta, l'analisi della tabella 10 fa emergere un aumento degli stanziamenti nell'anno 2008 che si riflette in una differente allocazione delle risorse sui programmi rispetto all'anno precedente.

I programmi che hanno subito un consistente aumento delle risorse stanziate rispetto all'esercizio 2007 sono il programma 3 "prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento" che presenta un'incidenza del 38,29 per cento (rispetto al 32,75 per cento dell'anno precedente) e il programma 1 "conservazione assetto idrogeologico" che rileva un'incidenza del 24,98 per cento (contro il 19,48 per cento dell'anno precedente). I programmi che, invece, hanno registrato una riduzione sono il programma 5 "sviluppo sostenibile" che passa da un'incidenza percentuale del 22,71 al 18,42 (-4,29) e il programma 7 " tutela e conservazione della fauna" che da un'incidenza del 20,94 per cento scende al 14,85 per cento (-6,09) e che è anche l'unico che registra una diminuzione di stanziamenti in termini assoluti.

Proseguendo il commento dei dati di confronto 2007/2008 in termini di macroaggregati, si rileva una contrazione delle spese di funzionamento che ha interessato, in particolare, i programmi 5 "sviluppo sostenibile" e 7 " tutela e conservazione della fauna" con percentuali, rispettivamente del 16,29 e 15,23; le spese per interventi, invece, sono state interessate da una drastica riduzione nel programma 6 "trattamento delle acque reflue", pari al 95,20 per cento (che in valori assoluti è di 29,7 milioni), mentre si rilevano incrementi nei programmi 1 "conservazione assetto idrogeologico" (+46,10 per cento) e 8 "vigilanza prevenzione e repressione" (+137,16 per cento equivalenti a 3,2 milioni); le spese per investimento sono incrementate nei programmi 1 "conservazione assetto idrogeologico" e 3 "prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento", rispettivamente, del 79,03 per cento (in valore assoluto 228.291,00) e del 64,63 per cento (in valore assoluto 307.104,00); il programma 6 "trattamento delle acque reflue" pur registrando un notevole incremento del 326,47 per cento, in termini assoluta la variazione(34 milioni di euro) è stata esigua rispetto ai programmi sopra citati e potrebbe dipendere da una differente allocazione delle risorse tra investimenti ed interventi.

Analizzando, in particolare, i dati riferiti agli investimenti; dalla tabella 9 emerge che la maggior parte delle risorse, come già nell'esercizio finanziario precedente, è confluita nel programma 1 concernente la conservazione dell'assetto idrogeologico con investimenti pari al 23 per cento delle risorse stanziate per il programma (contro il 17,4 per cento dell'anno precedente) e una massa spendibile di oltre 600 milioni di euro e il programma 3 relativo alla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento che finisce per assorbire il 35 per cento degli stanziamenti (rispetto al 28,62 per cento del 2007) con una massa spendibile di 1.496 milioni di euro.

Tabella 10

Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (missione 18) *(in migliaia di euro)*

Programma	Macroaggregato	Stanziam. definitivi		variaz. %	Impegni effettivi totali (*)		variaz. %	Massa spendibile		variaz. %	Autorizz. definitive di cassa		variaz. %	Pagato totale		variaz. %
		2007	2008	2007-2008	2007*	2008	2007-2008	2007	2008	2007-2008	2007	2008	2007-2008	2007	2008	2007-2008
1 - Conservazione dell'assetto idrogeologico	funzionamento	23.948	25.446	6,26	23.057	23.566	2,21	25.709	26.870	4,52	24.801	25.785	3,97	23.314	22.425	-3,81
	interventi	10.527	15.380	46,10	10.409	343	-96,70	40.728	34.136	-16,19	10.565	15.461	46,34	6.652	6.519	-2,00
	investimenti	288.877	517.168	79,03	271.197	496.373	83,03	494.094	660.392	33,66	356.189	571.856	60,55	327.782	528.131	61,12
	Totale	**323.352**	**557.994**	**72,57**	**304.663**	**520.282**	**70,77**	**560.531**	**721.398**	**28,70**	**391.555**	**613.102**	**56,58**	**357.748**	**557.075**	**55,72**
3 - Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	funzionamento	30.654	34.321	11,96	27.751	29.676	6,94	61.151	58.301	-4,66	38.270	39.806	4,01	30.103	23.278	-22,67
	interventi	37.735	38.697	2,55	37.683	33.219	-11,85	53.560	46.197	-13,75	43.761	44.130	0,84	43.424	29.945	-31,04
	investimenti	475.185	782.289	64,63	471.513	818.596	73,61	1.515.359	1.495.891	-1,28	712.955	1.024.582	43,71	431.042	546.951	26,89
	Totale	**543.574**	**855.307**	**57,35**	**536.947**	**881.491**	**64,17**	**1.630.070**	**1.600.389**	**-1,82**	**794.986**	**1.108.518**	**39,44**	**504.569**	**600.174**	**18,95**
5 - Sviluppo sostenibile	funzionamento	5.315	4.449	-16,29	5.181	4.344	-16,16	6.449	5.222	-19,03	6.191	5.012	-19,04	5.582	4.324	-22,54
	interventi	83.547	82.949	-0,72	74.109	66.701	-10,00	110.300	106.287	-3,64	86.519	83.486	-3,51	76.404	66.925	-12,41
	investimenti	288.049	324.146	12,53	279.718	314.204	12,33	680.994	634.743	-6,79	400.936	406.510	1,39	160.122	138.358	-13,59
	Totale	**376.911**	**411.544**	**9,19**	**359.008**	**385.249**	**7,31**	**797.743**	**746.252**	**-6,45**	**493.646**	**495.008**	**0,28**	**242.108**	**209.607**	**-13,42**
6 - Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue	funzionamento	3.915	4.596	17,39	3.600	4.345	23,02	5.491	5.631	2,55	4.395	5.019	14,20	3.763	2.807	-25,41
	interventi	31.221	1.500	-95,20	0	1.500	-89,24	196.715	1.500	-99,24	66.797	1.500	-97,75	35.260	0	-100,00
	investimenti	10.472	44.660	43,00	17.856	44.613	326,02	10.473	51.445	391,22	10.472	49.160	369,44	10.472	44.694	326,80
	Totale	**45.608**	**50.756**	**11,29**	**27.944**	**50.458**	**80,57**	**212.679**	**58.576**	**-72,46**	**81.664**	**55.679**	**-31,82**	**49.495**	**47.501**	**-4,03**
7 - Tutela e conservazione della fauna della flora e salvaguardia delle biodiversità	funzionamento	203.679	172.662	-15,23	192.576	162.526	-15,60	227.204	213.597	-5,99	213.739	211.148	-1,21	163.660	183.201	11,94
	interventi	102.479	118.223	15,36	91.527	111.316	21,62	125.659	134.867	7,33	111.439	131.625	18,11	96.724	101.571	5,01
	investimenti	41.382	40.909	-1,14	27.429	53.640	95,56	111.987	95.623	-14,61	71.823	78.887	9,84	36.719	53.954	46,94
	Totale	**347.540**	**331.794**	**-4,53**	**311.532**	**327.482**	**5,12**	**464.850**	**444.087**	**-4,47**	**397.001**	**421.660**	**6,21**	**297.103**	**338.726**	**14,01**
8 - Vigilanza prevenzione e repressione in ambito ambientale	funzionamento	15.365	15.526	1,05	13.764	13.856	0,67	17.725	15.674	-11,57	16.219	15.586	-3,90	14.121	12.752	-9,69
	interventi	2.349	5.571	137,16	1.959	5.117	161,20	3.212	6.368	98,26	3.189	5.281	65,60	1.943	3.590	84,77
	investimenti	5.238	5.239	0,02	5.231	5.218	-0,25	7.928	5.239	-33,92	5.539	5.239	-5,42	5.526	5.218	-5,57
	Totale	**22.952**	**26.336**	**14,74**	**20.954**	**24.191**	**15,45**	**28.865**	**27.281**	**-5,49**	**24.947**	**26.106**	**4,65**	**21.590**	**21.560**	**-0,14**
Totale Missione 18		**1.649.465**	**2.233.731**	**34,57**	**1.561.048**	**2.189.153**	**40,24**	**3.694.738**	**3.597.983**	**-2,62**	**2.183.799**	**2.720.073**	**24,56**	**1.472.613**	**1.774.643**	**20,51**

(*) Per il 2007 gli impegni totali sono un dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.

N.B. I totali complessivi dei programmi e della missione, non coincidono con i rispettivi totali delle tabelle precedenti, poiché non si è tenuto conto dei dati riferiti agli oneri comuni e del trattamento di quiescenza.

Fonte dati: elaborazioni della Corte dei conti su dati R.G.S.

La Tavola 1 di cui all'Allegato contiene un approfondimento di analisi dei dati finanziari per capitolo riguardanti gli investimenti. In proposito, con riferimento al programma 3, è da evidenziare il capitolo 7509, concernente le somme finalizzate al finanziamento anche in via anticipata di interventi urgenti di perimetrazione e messa in sicurezza, bonifico, disinquinamento e ripristino ambientale che registra 227,2 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza e 230,4 milioni di euro di autorizzazioni definitive di cassa, a fronte di rispettivamente 46,8 milioni di euro e 49,5 milioni di euro registrato nel 2007. Altri capitoli che registrano assegnazioni definitive ed autorizzazioni definitive di spesa in notevole aumento rispetto all'esercizio finanziario precedente sono il 7503 riguardante i piani di disinquinamento per il recupero ambientale ed il 7504 riguardante gli interventi per il risanamento ambientale. Una consistente contrazione riguarda il capitolo 7082 (realizzazione degli interventi previsti da accordi di programma tra Stato e Regioni attinenti alle attività a rischio di incidente rilevante, da programmi regionali di tutela ambientale, ecc.) che registra minori stanziamenti definitivi di competenza pari a 34,1 milioni di euro a fronte di 245,1 milioni di euro dell'esercizio finanziario 2007.

L'analisi dei dati finanziari per capitolo riguardanti il programma 3, consente anche un confronto con la situazione riferita lo scorso anno, in proposito è da evidenziare il capitolo 7509, concernente le somme finalizzate al finanziamento anche in via anticipata di interventi urgenti di perimetrazione e messa in sicurezza, bonifico, disinquinamento e ripristino ambientale che registra 227,2 milioni di euro di stanziamenti definitivi di competenza e 230,4 milioni di euro di autorizzazioni definitive di cassa a fronte di rispettivamente 46,8 milioni di euro e 49,5 milioni di euro registrato nel 2007. Altri capitoli che registrano assegnazioni definitive ed autorizzazioni definitive di spesa in notevole aumento rispetto all'esercizio finanziario precedente sono il 7503 riguardante i piani di disinquinamento per il recupero ambientale ed il 7504 riguardante gli interventi per il risanamento ambientale. Una consistente contrazione riguarda il capitolo 7082 (realizzazione degli interventi previsti da accordi di programma tra Stato e Regioni attinenti alle attività a rischio di incidente rilevante, da programmi regionali di tutela ambientale, ecc.) che registra minori stanziamenti definitivi di competenza pari a 34,1 milioni di euro a fronte di 245,1 milioni di euro dell'esercizio finanziario 2007 .

Proseguendo il commento dei dati di confronto 2007/2008 in termini di macroaggregati, si rileva una contrazione delle spese di funzionamento che ha interessato, in particolare, i programmi 5 "prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento" e 7 " tutela e conservazione della fauna" con percentuali, rispettivamente del 16,29 per cento e 15,23 per cento; le spese per interventi, invece, sono state interessate da una drastica riduzione nel programma 6 "trattamento delle acque reflue", pari al 95,20 (che in valori assoluti è di 29,7 milioni), mentre si rilevano incrementi nei programmi 1 "conservazione assetto idrogeologico" (+46,10 per cento) e 8 "vigilanza prevenzione e repressione" (+137,16 per cento, equivalenti a 3,2 milioni); le spese per investimento sono incrementate nei programmi 1 "conservazione assetto idrogeologico" e 3 "prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento" , rispettivamente, del 79,03 per cento (in valore assoluto 228.291,00) e del 64,63 per cento (in valore assoluto 307.104,00), mentre il programma 6 "trattamento delle acque reflue" pur registrando un notevole incremento del 43 per cento, la variazione a valore (34 milioni di euro) è stata esigua rispetto ai programmi sopra citati e potrebbe dipendere da un differente allocazione delle risorse tra investimenti ed interventi.

3.3. Analisi delle attività e dei risultati conseguiti.

Prosegue quest'anno il monitoraggio delle attività svolte nell'ambito della missione concernente lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente, pur dovendosi precisare che ancora non è possibile l'approfondimento sui risultati conseguiti in relazione a tutti i programmi. Altrettante difficoltà, dovute anche al fatto che il 2008 rappresenta sostanzialmente il primo anno in cui ha avuto formale attuazione la nuova realtà strutturale del bilancio elaborato per missioni e programmi, rendono impossibile un confronto, sotto il profilo della quantità e qualità del prodotto conseguito, tra i dati del 2007 e quelli del 2008. Per raggiungere questo importante traguardo, è necessario che vengano messi a punto gli indicatori di *performance,* strumenti cardine per la misurazione dei risultati.

Al fine di agevolare il monitoraggio delle attività svolte dai competenti centri di responsabilità finalizzate al conseguimento dei risultati correlati ai programmi relativi alla missione 18, la tabella di seguito riportata individua i diversi obiettivi strategici e strutturali definiti in sede di direttiva 2008 corrispondenti ai programmi stessi e poi descritti nelle note preliminari al bilancio di previsione e al consuntivo. Occorre, peraltro, precisare a tal ultimo riguardo che gli obiettivi strategici e strutturali, rispettivamente definibili alla stregua delle istruzioni emanate dal Dipartimento della ragioneria generale con le circolari 21/2008 e 14/2009, non risultano descritti in maniera perfettamente speculare tra il momento previsionale e quello del consuntivo, con la conseguenza che l'articolazione delle note preliminari riferite ai due momenti differisce e non consente, quindi, un efficace confronto. In ogni caso va soggiunto che l'ipotesi di obiettivi diversi tra la fase previsionale e quella consuntiva è contemplata nella predetta circolare 14/2009[16].

Gli obiettivi strategici sono caratterizzati da particolare rilevanza e priorità rispetto alle politiche di settore di interesse del Ministero e del Governo e, quindi, essi hanno carattere di selettività e di coerenza con le priorità politiche contenute nell'atto di indirizzo. Gli obiettivi strutturali sono complementari ai primi e riconducibili all'attività istituzionale ordinaria dell'Amministrazione. Nell'attribuzione dei diversi obiettivi alle Direzioni generali, di norma è stato rispettato il principio di riferirli ad un solo programma e ad un unico centro di responsabilità.

Va, infine, precisato che, per quanto attiene al programma 8, "vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale", l'apporto della D.G. servizi interni si risolve nell'assicurare il trasferimento delle risorse in favore delle Capitanerie di porto, le quali, come precisato infra, svolgono un importante ruolo nella realizzazione del programma stesso, in concorso con le altre strutture del MATTM.

[16]Ad esempio, dopo la chiusura dell'esercizio, si è reso necessario inserire l'obiettivo strutturale 18.8.5 "Potenziamento misure di contrasto per il danno ambientale", che non risulta presente nella direttiva generale e nel rapporto di monitoraggio.

Tabella 11

Centri di responsabilità	Obiettivi	Programmi
D. G. Protezione della natura - CDR 2	***Strategici***	*7. Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità*
	1. Preparazione della Terza Conferenza Nazionale per le aree protette.	
	2. Predisposizione di un piano di attività con il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali che riguardi il rafforzamento dell'integrazione tra politiche agricole e programmi di conservazione della natura.	
	Strutturali	
	1. Attività di pianificazione per rilanciare e valorizzare il ruolo delle Aree Protette.	
	2. Attuazione della strategia per la conservazione della biodiversità da livello di specie a livello di paesaggio.	
	3. Integrazione degli obiettivi di valenza internazionale e comunitaria con gli obiettivi nazionali diconservazione della biodiversità nell'ambito della predisposizione della "strategia nazionale per la biodiversità".	
	4. Attività di contrasto, in cooperazione con gli altri organi istituzionali preposti, all'abusivismo nelle aree protette.	
	5. Interventi volti alla salvaguardia del mare e della fascia costiera.	*3. Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento*
D. G. Qualità della vita CDR 3	***Strategici***	*6. Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue*
	1. Modernizzazione della rete e pianificazione del sistema di irrigazione e depurazione delle acque reflue urbane e industriali.	
	2. Promuovere ed incentivare la conclusione di Accordi di programma per favorire le attività di recupero e riciclaggio dei rifiuti.	
	3. Incentivare il risparmio idrico.	*1. Conservazione dell'assetto idrogeologico*
	4. Garantire il recepimento e l'attuazione della Direttiva 2000/60/CE.	
	5. Riutilizzo delle aree bonificate.	*3. Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento*
	Strutturali	*3. Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento*
	1. Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati.	
	2. Riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti.	*6. Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue*
	3. Recupero del danno ambientale.	*8. Vigilanza prevenzione e repressione in ambito ambientale*
D. G. Ricerca ambientale e lo sviluppo CDR 4	***Strategici***	*5. Sviluppo sostenibile*
	1. Strategia Nazionale per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra (periodo 2008 -2012).	
	2. Comitato Nazionale di attuazione e gestione della Direttiva 2003/87/CE recepita con D.Lgs. n. 216/2006.	
	3. Attuazione della programmazione dei fondi strutturali comunitari.	
	Strutturali	
	1. Attuazione impegni assunti dall'Italia in materia di sviluppo sostenibile (Delibera CIPE 2 agosto 2002, n. 57 e Johannesburg).	
	2.Partecipazione ai programmi europei e internazionali per la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile.	
	3. Partecipazione del Ministero nelle sedi dell'Unione Europea, delle Nazioni Unite, della Banca Mondiale e della *Global Environment Facility*.	
	4. Promozione dell'educazione e informazione ambientale.	
	5. Organizzazione dell'Ufficio per la Comunicazione e per le Relazioni con il Pubblico.	
D. G. Salvaguardia ambientale CDR 5	***Strategici***	*3. Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento*
	1. Creazione di un sistema di controllo delle procedure di VIA.	
	2. Sviluppo di strategie comunitarie in materia di VAS a piani e programmi a carattere nazionale, regionale e locale e di una strategia nazionale sull'IPPC.	
	3. Mobilità sostenibile in aree urbane.	
	4. Riduzione delle emissioni in atmosfera.	
	Strutturali	
	1. Garantire la prevenzione e la riduzione dei rischi ambientali di sostanze chimiche pericolose.	
	2. Attuazione della Direttiva 96/62/CE relativamente alla pianificazione, e al monitoraggio degli inquinanti dell'aria e partecipazione alla programmazione e realizzazione della politica di coesione per il periodo 2007- 2013.	
	3. Controllo delle emissioni in atmosfera da fonti fisse e mobili, nonché della qualità dei combustibili per uso trazione, industriale e civile.	

Centri di responsabilità	Obiettivi	Programmi
	4. Politiche di controllo delle emissioni in atmosfera.	
	5. Riduzione integrata dell'inquinamento. Prevenzione, vigilanza e controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi al rischio industriale e/o all'uso di determinate sostanze pericolose.	*8. Vigilanza prevenzione e repressione in ambito ambientale*
D. G. Difesa del suolo CDR 6	***Strategici***	*1. Conservazione dell'assetto idrogeologico*
	1. Criteri e priorità per la ripartizione dei fondi per la difesa del suolo.	
	2. Monitoraggio dei dati sull'assetto idrogeologico e prevenzione danno ambientale.	
	3. Estensione del Piano Straordinario di Telerilevamento al monitoraggio dei dati ambientali.	
	4. Monitoraggio dello stato di avanzamento dei programmi finanziati.	
	5. Ripartizione dei fondi per gli interventi di difesa e sistemazione del suolo e dei corsi d'acqua.	
	6. Promuovere e coordinare la partecipazione del Ministero all'attuazione della programmazione 2000/2006 dei fondi strutturali comunitari in materia di difesa del suolo. Interventi in materia di difesa del suolo di cui alla direttiva 2007/2013 dei fondi strutturali comunitari e fondo aree sottoutilizzate.	
	7. Monitoraggio dei dati sull'assetto idrogeologico e prevenzione danno ambientale.	*8. Vigilanza prevenzione e repressione in ambito ambientale*
	Strutturali	*1. Conservazione dell'assetto idrogeologico*
	1. Ripartizione dei fondi per il funzionamento dei soggetti preposti alla gestione dei bacini fluviali e dei distretti idrografici.	
	2. Monitoraggio e verifica attività in materia di difesa del suolo e coordinamento dei sistemi cartografici.	
	3. Nomina componenti Comitati tecnici delle Autorità di Bacino di rilievo nazionale.	
	4. Autorizzazioni alla costruzione ed all'esercizio di elettrodotti e compatibilità paesaggistico-ambientale in materia di cave e torbiere.	
	5. Trasferimento all'AIPO delle risorse finanziarie di competenza dell'ex Magistrato per il Po in ottemperanza al D. Lgs n. 112/98.	
	6. Monitoraggio e verifica attività in materia di difesa del suolo e coordinamento dei sistemi cartografici.	*8. Vigilanza prevenzione e repressione in ambito ambientale*
D. G. Servizi interni CDR 7	***Strutturali***	*8. Vigilanza prevenzione e repressione in ambito ambientale*
	1. Potenziamento misure contrasto per il danno ambientale.	

3.3.1. Conservazione dell'assetto idrogeologico (Programma 1)

Come si desume dalla tabella sopra riportata, la realizzazione del programma è affidata alle Direzioni generali "qualità per la vita" e "difesa del suolo".

L'attività riconducibile alla prima, imperniata su due obiettivi strategici, a loro volta articolati in quattro obiettivi operativi, è consistita essenzialmente nella emissione di provvedimenti per implementare le disposizioni comunitarie e nazionali ed attuare gli interventi di protezione e ripristino dei corpi idrici. I provvedimenti e/o pareri emanati hanno riguardato la Sicilia (in particolare Biviere di Lentini, approvvigionamento Gela, ed introiti canoni demaniali), nonchè il consorzio dell'Adda e del Ticino e la provincia di Benevento. Inoltre, la Direzione ha svolto attività di indirizzo e coordinamento delle amministrazioni regionali al fine di far fronte ai contenziosi comunitari avviati nei confronti dell'Italia in materia di acque e ha svolto un'analisi della normativa comunitaria al fine di recepire la direttiva comunitaria 2006/118/CE. Infine ha condotto una istruttoria su un piano di tutela delle acque, predisponendo osservazioni.

L'apporto maggiore alla realizzazione del programma concernente la conservazione dell'assetto idrogeologico è, peraltro, affidato alla Direzione generale per la difesa del suolo, a favore della quale risultano stanziamenti pari all'89 per cento del totale. L'attività è stata condotta con riferimento a cinque obiettivi strategici e sei obiettivi strutturali, articolati in 16 obiettivi operativi.

L'attività della Direzione è stata in particolare finalizzata a migliorare il livello di intervento nelle politiche di difesa del suolo e a ridurre il rischio idrogeologico, proseguendo nei

procedimenti di pianificazione nei bacini idrografici e provvedendo alla ripartizione delle risorse necessarie per far fronte ai casi più urgenti. Infatti sono stati assegnati oltre 407 milioni di euro per interventi di difesa del suolo, attribuendone gran parte a piccoli comuni e privilegiando, comunque, le richieste dotate di una conoscenza approfondita dei fenomeni da contrastare, al fine di agevolare la destinazione delle risorse all'immediata realizzazione di opere, consentendo la rapida mitigazione del rischio idrogeologico con favorevoli ripercussioni sullo sviluppo economico ed occupazionale. L'approvazione del Piano Strategico Nazionale per l'azione diretta alla mitigazione del rischio idrogeologico[17], del valore complessivo di 91 milioni di euro[18], ha coinvolto le Regioni che in sede di attuazione dovranno acquisire le intese con le autorità di bacino competenti. La riduzione del rischio idrogeologico ha ricevuto ulteriore supporto con l'approvazione del programma di interventi urgenti che, per l'annualità 2008, utilizza circa 161,5 milioni di euro[19] selezionando le opere ammissibili sulla base delle richieste di finanziamento degli enti locali e delle regioni.

Altri significativi risultati sono stati raggiunti con l'adozione del regolamento recante i criteri tecnici per la caratterizzazione dei corpi idrici (tipicizzazione, individuazione dei corpi idrici, analisi delle pressioni) per la modifica delle norme tecniche del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152[20] [21]; con la sottoscrizione del protocollo d'intesa con il Comando generale dell'Arma dei carabinieri al fine di condividere i dati geotopocartografici, territoriali e ambientali in proprio possesso, nonché i futuri aggiornamenti nel rispetto della proprietà dei dati, per un importo di 2 milioni e 350 mila euro; approvando i programmi di interventi a tutela dell'ambiente e della difesa del suolo rispettivamente per la regione Calabria (45,45 milioni di euro) e la Regione Sicilia (106,05 milioni di euro)[22] [23]; estendendo il Piano straordinario di telerilevamento al monitoraggio dei dati ambientali, mediante utilizzo di fondi previsti nella L.f. 2008, la cui realizzazione è suddivisa in due lotti, consistenti nei rilievi del territorio effettuati per un superficie di circa 25 mila Kmq e nella individuazione, a cura di un apposito gruppo di lavoro, di metodologie operative per pervenire a un data base di immagini satellitari.

Ulteriori attività sono state svolte con riguardo alle autorità di bacino, assicurando l'assegnazione di fondi per circa 16 milioni di euro e intervenendo al fine di garantire l'attività dei Comitati tecnici di bacino. In proposito vanno segnalate difficoltà legate alle problematiche

---

[17] Art. 2, comma 321 LF 2008.

[18] Il comma 321 citato ha disposto che, per le finalità della difesa del suolo e della pianificazione di bacino nonché per la realizzazione degli interventi nelle aree a rischio idrogeologico di cui al DL 11 giugno 1998, n. 180, convertito, con modificazioni dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta piani strategici nazionali e di intervento per la mitigazione del rischio idrogeologico e per favorire forme di adattamento dei territori, da attuare d'intesa con le autorità di bacino territorialmente competenti, con le Regioni e con gli enti locali interessati, tenuto conto dei piani di bacino.

[19] Art. 1 comma 432 LF 2006, secondo cui il MATTM, d'intesa con le Regioni o gli enti locali interessati definisce e attiva programmi di interventi urgenti in difesa del suolo nelle aree a rischio idrogeologico.

[20] "Norme in materia ambientale", il cui regolamento è previsto dall'art. 75, comma 4.

[21] Le modifiche effettuate riguardano gli allegati 1 e 3 della parte terza del citato decreto n. 152 del 2006, necessarie per renderlo conforme alle prescrizioni tecniche della direttiva 2000/60/CE che ha istituito il quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

[22] Art. 2, commi 92 e 93 DL 262/2006, convertito in legge n. 286/2006.

[23] Il comma 92 del citato art. 2, come modificato dall'art. 1 comma 1155 della LF 2007, ha stabilito che le risorse finanziarie inerenti agli impegni assunti dalla Fintecna s.p.a. per la realizzazione del collegamento stabile viario e ferroviario tra la Sicilia e il Continente, una volta trasferite ad altra società controllata dallo Stato le azioni possedute dalla società medesima, fossero attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze ed iscritte, previo versamento in entrata, in due distinti capitoli di spesa del Ministero delle infrastrutture e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.
Il comma successivo ha quantificato l'ammontare delle risorse spettanti ai due Ministeri, nella misura del 90 per cento al Ministero delle infrastrutture per gli interventi infrastrutturali e del 10 per cento al Ministero dell'ambiente per opere destinate alla difesa del suolo. Dei fondi attribuiti al Ministero dell'ambiente pari ad 151,5 milioni di euro, il 30 per cento è stato destinato alla Regione Calabria e il 70 per cento alla Regione Sicilia.

della vigenza e della trasformazione di tali organismi in Autorità di distretto, così come previsto dal d.lgs. n. 152/2006. A seguito del vuoto normativo creatosi, si è reso necessario acquisire un parere dell'Avvocatura generale dello Stato in base al quale si è giunti alla conclusione che soltanto con l'istituzione delle nuove Autorità preposte al Distretto idrografico, nelle quali confluiranno quelle soppresse, potrà prendersi atto della cessazione delle Autorità di bacino, non apparendo ipotizzabile, in relazione alle delicatissime funzioni attribuite alle Autorità di bacino, un vuoto operativo. In attesa di una definizione della problematica, nel mese di dicembre, con il DL 208/2008, le Autorità di bacino sono state prorogate. In proposito occorre richiamare l'attenzione del Governo perché venga data sollecita e definitiva soluzione alla questione che riguarda soggetti che rivestono un delicatissimo ruolo nella pianificazione delle azioni di difesa del suolo e nella gestione delle risorse idriche, necessarie per affrontare tempestivamente e preventivamente le emergenze idriche che si verificano frequentemente nel Paese.

E' stata, poi, assicurata la partecipazione al programma operativo nazionale di sicurezza (PON Sicurezza), al Programma operativo nazionale "*Governance* e azioni di sistema" (PON Gas) e al Programma operativo nazionale "*Governance* e assistenza tecnica" (PON Gat).

In materia di assetto idrogeologico, da segnalare infine l'indagine effettuata dalla sezione centrale di controllo di questa Corte, conclusasi all'inizio del corrente anno[24], a seguito della quale sono formulate raccomandazioni all'Amministrazione al fine di ridurre il più possibile i tempi per la definizione degli interventi ed il trasferimento delle relative risorse; di dare contezza, nei decreti di attuazione dei vari programmi annuali, degli interventi in precedenza previsti e non più attuati, il cui finanziamento viene utilizzato per la realizzazione di nuovi interventi; di contemperare, nel riparto delle risorse fra le Regioni, il criterio obiettivo superficie/popolazione con quello basato su di una valutazione motivata di esigenze prioritarie; di utilizzare, nell'erogazione dei fondi, solo i pertinenti capitoli di bilancio, promuovendo, in caso di incapienza, le opportune variazioni e di provvedere al definanzimento degli interventi non tempestivamente avviati e dirottarne le risorse su altri interventi urgenti.

3.3.2. Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (Programma 3)

Alla realizzazione del programma diretto alla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento, oltre alla Direzione generale per la qualità della vita, che ha ricevuto gli stanziamenti maggiori (59 per cento del totale dell'intero programma), partecipano la Direzione generale per la protezione della natura, in misura molto minore, e la Direzione generale per la salvaguardia ambientale. Una parte è affidata al dipartimento delle comunicazioni del Ministero per lo sviluppo economico, che impegna al riguardo la Direzione generale per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico e l'Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione.

Nell'ambito delle politiche sulla qualità della vita, è proseguita l'attività di gestione integrata dei rifiuti, individuando le misure di prevenzione e riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti stessi e dei rischi di inquinamento, promuovendo e sviluppando la raccolta differenziata e individuando le iniziative e le azioni economiche atte a favorire il loro riciclaggio ed il loro recupero. Sono stati al riguardo adottati provvedimenti concernenti, per lo più, modifiche alle perimetrazioni provvisorie dei siti inquinati e provvedimenti di approvazione di progetti definitivi di bonifica e realizzazioni di interventi di messa in sicurezza e di ripristino ambientale, in attuazione di quanto previsto dal d.lgs. n. 22 del 1997.

---

[24] Deliberazione n. 5/2009 della Sezione centrale del controllo successivo sulla gestione, concernente l'indagine sui "Programmi ed interventi per il riassetto idrogeologico e la difesa del suolo (legge n. 179/2002 e legge n. 326/2003, articolo 32, comma 9 e 10)".

In particolare, sono stati raggiunti accordi di programma con il Commissario di Governo per l'emergenza bonifiche e tutela delle acque, la Regione Campania, la Provincia di Napoli, il Comune di Napoli e l'Autorità portuale di Napoli, per la messa in sicurezza delle aree comprese nel sito di interesse nazionale di "Napoli Orientale"; accordi per la definizione degli interventi di messa in sicurezza delle aree situate nel sito di interesse nazionale di Brindisi; con la Regione Piemonte, la Provincia di Alessandria ed il Comune di Casale Monferrato, per la bonifica ed il ripristino ambientale del sito di interesse nazionale di Casale Monferrato, per un importo di 6,5 milioni di euro; con il Magistrato alle Acque di Venezia, per "la demolizione e rimozione del relitto denominato Notios Hellas" – e bonifica dell'area limitrofa, per un importo di 1 milione di euro; per la realizzazione di Interventi di riqualificazione ambientale funzionali alla reindustrializzazione e infrastrutturazione delle aree comprese nel sito inquinato di interesse nazionale di Priolo, per un ammontare di 850,32 milioni di euro.

Inoltre, sono state stipulate convenzioni con la SOGESID, la Regione Campania e il Commissario di Governo per l'emergenza bonifiche, per un importo di 3 milioni di euro, stipulata in attuazione del suindicato accordo di programma; con ARPA Lombardia per la bonifica del sito di interesse nazionale "laghi di Mantova", per un importo di 650 mila euro; con la Regione Lazio e ARPA Lazio per le attività di sub-perimetrazione del sito di interesse nazionale territorio del "Bacino del fiume Sacco", in relazione al III Atto integrativo dell'Accordo di programma Quadro "Bonifica dei siti inquinati e gestione dei rifiuti", per l'importo di 1,5 milioni di euro; con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) per la realizzazione di attività riguardanti le aree marino-costiere e lagunari interne ai siti di interesse nazionale per 2 milioni di euro, e per l'attuazione di quanto previsto nella direttiva 2000/60/CE in particolare per il sistema di Venezia, per 1 milione di euro; con l'Istituto superiore di sanità (I.S.S.) per l'incarico di supporto tecnico scientifico per la valutazione dei rischi sanitari e del danno sanitario ed ambientale connesso ai siti di bonifica di interesse nazionale, ai sensi del d.m. n. 468/2001 e del d.m. n. 308/2006" per l'importo di 900 mila euro +IVA e, ancora, è stato stipulato l'atto aggiuntivo alla Convenzione con la SOGESID del 30 dicembre 2002 riguardante il supporto tecnico specialistico in tema di bonifica dei siti inquinati di rilevanza nazionale, il cui corrispettivo è determinato in 4,5 milioni di euro.

Nel corso dell'esercizio sono stati individuati gli interventi di bonifica su aree militari dismesse o attive di pertinenza dei poligoni militari di tiro e delle unità navali.

Nel settore degli interventi volti alla salvaguardia del mare, l'attività si è incentrata sulla prevenzione e lotta all'inquinamento marino, portando a compimento il *database* presso SIDIMAR *(Sistema difesa mare),* inserendo i dati trasmessi dalle Regioni per il nuovo Programma avviato il 1° agosto 2008 e procedendo alla relativa pubblicazione on line. E' stato, inoltre, aggiornato il sito internet "tutelamare" ed è stata predisposta la relazione tecnica finalizzata all'aggiornamento delle aree marine protette. E' proseguito il pattugliamento finalizzato alla prevenzione e alla lotta agli inquinamenti marini da idrocarburi lungo tutti i 7.500 Km di coste italiane, mediante l'impiego di 58 mezzi navali specializzati, avvalendosi della convenzione stipulata nel marzo 2008 con la Società Consortile CASTALIA-ECOLMAR; sono stati infine portati a termine diversi interventi in mare diretti alla prevenzione dell'inquinamento.

Con specifico riguardo al rapporto in essere con la suddetta società consortile, questa Corte ha concluso un'indagine sulla gestione dei fondi di parte corrente di pertinenza del MATTM, destinati alla protezione dell'ambiente marino, alla prevenzione e lotta all'inquinamento del mare nonché alla valorizzazione della fauna marina e delle specie protette

del Mediterraneo.[25] L'indagine ha posto in evidenza come l'attività di raccolta dei rifiuti in mare, ormai da molti anni affidata ad una unica impresa che opera in un sostanziale regime di monopolio, abbia subito una drastica riduzione nel triennio 2005/2007, atteso che i rifiuti raccolti in mare sono stati solo metri cubi 3.423,66 rispetto ai metri cubi 24.263,07 raccolti nel precedente periodo, e ciò pur essendo la materia disciplinata in maniera molto più stringente. Ad avviso della stessa Amministrazione, peraltro, il deludente risultato andrebbe correlato alla contrazione delle disponibilità di bilancio che ha indotto a limitare l'attività di raccolta ai soli rifiuti da idrocarburi.

Ulteriore criticità del sistema è rappresentata dall'estrema difficoltà di attribuzione di responsabilità per il risarcimento dei danni, poiché spesso non è dato intervenire in flagranza dell'evento; nel 64 per cento dei casi è stato, infatti, impossibile scoprirne l'autore. Tale difficoltà oggettiva viene aggravata dal lungo *iter* richiesto per pervenire all'effettiva soddisfazione del credito, peraltro quantificato nelle sole spese sostenute per la reintegrazione della situazione ambientale alterata, senza tener conto di ulteriori danni risarcibili ai sensi dell'art. 2058 del c.c. Nel restante 36 per cento dei casi in cui nel triennio in esame si è intrapresa l'azione di risarcimento, il credito soddisfatto è stato pari solo al 2,05 per cento del dovuto (119.607,77 di euro su 5.817.063,02).

Le attività per la salvaguardia ambientale hanno riguardato la promozione di energie rinnovabili ed innovazione tecnologica, la prevenzione di inquinamento atmosferico, acustico e da radiazioni ionizzanti, azioni volte a recupero del danno ambientale nonché lo sviluppo di strategie comunitarie in materia di VAS. Con particolare riferimento al settore relativo alla valutazione di impatto ambientale l'attività svolta ha avuto per oggetto la gestione delle procedure per la valutazione dell'impatto ambientale delle opere di competenza statale e dei progetti transfrontalieri di cui alla convenzione di Espoo; le procedure di verifica di assoggettabilità alla procedura di VIA di progetti di modifica; la verifica dell'ottemperanza alle prescrizioni fissate nei decreti di compatibilità ambientale; le verifiche di ottemperanza nonché attuazione per i progetti di "legge obiettivo"; le procedure relative alla definizione preliminare dei contenuti degli studi di impatto ambientale; gli adempimenti relativi all'esercizio del potere sostitutivo per le inadempienze regionali in materia di VIA; gli adempimenti tecnico-giuridici concernenti il contenzioso, le attività relative all'attuazione degli Accordi procedimentali inerenti la realizzazione dell'alta velocità / alta capacità ferroviaria.

Sono state stipulate, altresì, convenzioni ed accordi di programma aventi per oggetto attività di studio, di ricerca e di sperimentazione tecnico-scientifica in materia di impatto ambientale e trasformazione dell'ambiente, per offrire supporto tecnico e amministrativo per la concertazione di piani e programmi di settore, di competenza di altre amministrazioni a carattere nazionale, regionale e locale, con rilevanza di impatto ambientale.

Nell'ambito delle azioni dirette alla promozione di attività di studio e supporto tecnico per garantire la prevenzione e la riduzione dei rischi ambientali di sostanze pericolose anche attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie, sono state stipulate convenzioni ed accordi di programma che hanno riguardato l'attuazione di studi di ricerca e sperimentazione tecnico scientifica in materia di impatto ambientale e trasformazione dell'ambiente. Di rilievo la convenzione stipulata con ENEA, riguardante il supporto tecnico-scientifico al Ministero per l'attuazione degli Accordi di programma stipulati con le Regioni, le Province autonome ed i capoluoghi di aree metropolitane, per 3.781.800,00 euro e quella con la SOGESID s.p.a. per garantire l'assistenza tecnica ed operativa al Ministero nell'ambito delle fonti energetiche

[25] Deliberazione n. 26/2008 della Sezione centrale del controllo successivo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, che approva l'indagine sulla "*Gestione del servizio di protezione dell'ambiente marino e di lotta all'inquinamento del mare*".

rinnovabili e dell'efficienza energetica e della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS, dell'importo di 3.073.427,28 euro.

E' proseguita l'attività rivolta alla valutazione e promozione della energia solare, dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, utilizzando a tal fine protocolli di intesa, accordi di programma, commissioni e tavoli nazionali; in proposito è da segnalare l'istituzione del programma nazionale per la promozione dell'energia solare al fine della realizzazione di impianti solari termici, di impianti fotovoltaici, e di interventi di razionalizzazione e risparmio energetico. In particolare sono stati emanati otto bandi di concorso, stanziando circa 60 milioni di euro, per la promozione di dette attività.

Ulteriori numerosi accordi di programma sono stati sottoscritti con diversi comuni e capoluoghi con la specifica finalità della riduzione delle emissioni climalteranti in atmosfera e il miglioramento della qualità dell'aria nel territorio attraverso interventi di mobilità sostenibile, in attuazione del "Programma di finanziamenti per il miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane e per il potenziamento del trasporto pubblico" predisposti ai sensi dell'art. 1, comma 1122, lettera b) della legge n. 296 del 2006, a valere sul "Fondo per la mobilità sostenibile nelle aree urbane" di cui al comma 1121 della stessa norma, con uno stanziamento di 90 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009.

Con riferimento al delicato settore dell'inquinamento atmosferico e della mobilità sostenibile, l'attività posta in essere concerne il coordinamento delle attività intraprese a livello nazionale da Regioni e Province autonome per la predisposizione della richiesta di deroga all'entrata in vigore dei valori limite del materiale particolato PM10, ai sensi dell'articolo 22 della direttiva 2008/50/CE; nonché la valutazione delle istanze regionali presentate per accedere al programma di finanziamenti per le esigenze di tutela ambientale, connesse al miglioramento della qualità dell'aria e alla riduzione delle emissioni di materiale particolato in atmosfera nei centri urbani, di cui al d.m. 16 ottobre 2006. In proposito va segnalata l'istituzione di un programma nazionale[26], utilizzando un fondo di 140 milioni di euro annui a decorrere dal 2006, per avviare i finanziamenti destinati alla riduzione delle emissioni di materiale particolato nei centri urbani. Per l'utilizzo delle risorse sono stati sottoscritti alcuni accordi di programma con le regioni Emilia Romagna, Lombardia, Umbria nonché con i comuni di Bologna, di Milano e con la Provincia autonoma di Bolzano.

Ulteriori attività sono state curate dalla Direzione generale per la salvaguardia ambientale in tema di valutazione del rischio ambientale derivante dall'utilizzo dei prodotti chimici, con particolare riferimento ai pesticidi agricoli, autorizzandone l'uso a determinate condizioni, modificando o revocando precedenti autorizzazioni. La stessa Direzione ha svolto anche attività in tema inquinamento acustico, elettromagnetico e da radiazioni ionizzanti.

3.3.3. Sviluppo sostenibile (Programma 5)

Le risorse stanziate per la realizzazione del programma rappresentano meno di un quinto del totale degli stanziamenti riferito alla intera missione 18; le attività sono svolte sostanzialmente in maniera integrale dalla Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo che, al riguardo, ha ricevuto stanziamenti per circa 308 milioni di euro.

Di particolare rilievo sono gli obiettivi rientranti nel programma denominato "sviluppo sostenibile" sol che si consideri che tra i compiti attribuiti alla struttura rientrano la promozione degli interventi diretti a garantire la prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento

[26] In attuazione del DL del 21 febbraio 2005, n. 16 convertito dalla legge del 22 aprile 2005, n. 5.

mediante l'aggiornamento e revisione del Piano nazionale per la riduzione delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra, in aderenza agli obiettivi del Protocollo di Kyoto; e l'analisi delle strategie dirette a contenere le quantità di emissioni, con particolare attenzione, allo sviluppo di nuove tecnologie per l'efficienza e il risparmio energetico, alle energie da fonti rinnovabili, all'incremento negli usi finali civili, all'utilizzo di biocarburanti, alla definizione di piani di mobilità urbana, alla cooperazione con le Regioni per i piani di qualità dell'aria e di tutti gli interventi tesi a garantire lo sviluppo sostenibile.

L'attività concernente l'applicazione delle disposizioni previste dal Protocollo di Kyoto e dal Protocollo di Montreal con i quali i paesi industrializzati si sono impegnati a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, nonché la promozione dello sviluppo sostenibile, sia in campo nazionale che internazionale con supporto tecnico scientifico fornito alle nazioni in via di sviluppo[27], si è svolta attraverso la stipula di convenzioni, protocolli d'intesa e accordi di programma con società pubbliche e private. In materia è stato emanato l'accordo di Programma (2008-2010) con Studiare Sviluppo S.r.l. per un importo di 7.241.768,00 euro per attività di assistenza tecnica al Ministero per le competenze istituzionali che derivano dagli accordi multilaterali per la protezione dell'ambiente quali la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici del 1992 e il protocollo di Kyoto e relativo Addendum del 29 febbraio 2008.

Sono state disciplinate le modalità di erogazione dei finanziamenti a valere sulle risorse del Fondo Rotativo di cui alla legge n. 296 del 2006 (art. 1, comma 1110), a sostegno delle "misure finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto allegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici", concernenti investimenti nel campo dell'energia e, in occasione del prescritto controllo preventivo di legittimità del relativo provvedimento, è stata richiamata l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità che per l'erogazione concreta dei finanziamenti in argomento, attinenti alla fase esecutiva delle norme di settore, venga emanato il decreto interministeriale, previsto dal comma 1 della LF 2007, per la determinazione del "tasso di interesse" per la restituzione dei fondi erogati. Le risorse del "Fondo Kyoto" che, per la prima annualità del 2008, sono pari a 200 milioni di euro, risultano così ripartite:

Tabella 12

Fondo Kyoto - d.m. 25 novembre 2008 - art. 4 ripartizione delle risorse

Misure attuazione protocollo di Kyoto		Importo assegnato *(euro)*	Nord	Centro	Sud	Intero territorio nazionale
			Piemonte, Liguria, Valle d'A. Lombardia, Veneto, E. Romagna, Friuli V.Giulia, Province autonome Trento e Bolzano	Toscana, Umbria, Lazio, Marche e Abruzzo	Molise, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna	
A	Misura microcogenerazione diffusa	25.000.000	10.000.000	6.250.000	8.750.000	
B	Misura rinnovabili	10.000.000	3.500.000	2.500.000	4.000.000	
C	Misura motori elettrici	15.000.000				15.000.000
D	Misura usi finali	130.000.000	52.000.000	26.000.000	52.000.000	
E	Misura protossido di azoto	5.000.000				5.000.000
F	Misura ricerca	5.000.000				5.000.000
G	Misura gestione forestale sostenibile	10.000.000				10.000.000
Totale		200.000.000	65.500.000	34.750.000	64.750.000	35.000.000
Incidenza %		*100,00*	*32,75*	*17,38*	*32,38*	*17,50*

A proposito del citato decreto ministeriale, vanno richiamate le considerazioni svolte da

[27] Legge n. 120 del 1° giugno 2002 - Kyoto e legge n. 409 del 29 gennaio 2000 – Montreal.

questa Corte[28] a conclusione dell'indagine svolta in tema di riduzione delle emissioni dei gas responsabili dell'effetto serra, con la quale è stato evidenziato che il suddetto Fondo di rotazione per Kyoto, che avrebbe dovuto essere attivato nel marzo 2007, è sostanzialmente ancora in fase di avvio. L'indagine in questione ha ancora messo l'accento sulla mancata realizzazione della revisione del PNR[29]; sulla mancata attuazione dei decreti ministeriali relativi all'attività di afforestazione e riforestazione e dell'*Italian Carbon Fund* (ICF); sulla necessità di dare piena attuazione al processo avviato con delibera CIPE n. 123/2002, con cui sono stati definiti i passaggi più significativi dell'attività da esplicare per pervenire al contenimento delle emissioni, ovvero procedere ad un aggiornamento che tenga conto delle nuove prospettive maturate nel periodo, attesa l'importanza di misure programmatiche di medio e lungo termine, destinate ad orientare in concreto l'azione amministrativa.

Ancora in tema di protocollo di Kyoto e di lotta alla desertificazione sono stati sottoscritti protocolli di intesa con il Ministero delle politiche agricole e forestali, la Regione Sardegna e la Regione Toscana, per la realizzazione del progetto pilota per il recupero di aree sughericole degradate e soggette a fenomeni di desertificazione, per un importo di 3,5 milioni di euro, e con il Comune di Milano per le riduzioni delle emissioni di gas serra nell'ambito degli obiettivi del Protocollo di Kyoto e degli impegni comunitari del 2020, con l'intenzione di promuovere misure che concorrano al risparmio energetico ed alla riduzione delle missioni climalteranti. Invece, non è stata realizzata l'approvazione di tre protocolli d'intesa contenenti la disciplina per l'assegnazione delle risorse finalizzate alla riduzione delle emissioni dei gas serra in quanto, a seguito di rilievi istruttori formulati dall'ufficio di controllo di questa Corte a causa, tra l'altro, della mancata individuazione delle modalità dell'erogazione dei finanziamenti, così come previsto della legge n. 241 del 1990, non essendo stati predeterminati e pubblicati i criteri per l'attribuzione dei vantaggi economici, la questione è stata deferita alla Sezione centrale del controllo, che ha ricusato il visto, e la conseguente registrazione dei relativi provvedimenti[30].

Con l'intento di attivare il Fondo per lo sviluppo sostenibile, istituito allo scopo di finanziare 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[31], sono stati individuati gli obiettivi e le linee di indirizzo prioritarie da perseguirsi nel triennio 2007-2009 e, nel corso del 2008, sono stati adottati gli atti di gestione del fondo, impegnando a tal fine la somma di 25 milioni di euro. La complessità dell'iter procedurale propedeutico all'avvio operativo del Fondo, ha tuttavia comportato uno slittamento delle fasi di attuazione e di erogazione delle risorse finanziarie. Con riferimento alla prima annualità del Fondo, sono stati in particolare attivati progetti per un importo complessivo di 4,33 milioni di euro, di cui 2,88 milioni a valere sul programma 17.3 – Ricerca in materia ambientale e 1,45 milioni, a valere sul programma 18.5- Sviluppo sostenibile.

Da segnalare che a seguito di accantonamenti pari a 14.887.293,67 di euro, la maggior parte dei quali ai sensi dell'art. 1, comma 507, della LF 2007 e della conseguente indisponibilità per l'anno finanziario 2008, si sono verificate ripercussioni in particolare per quanto attiene alle spese per la partecipazione ad una serie di convenzioni internazionali, quali, ad esempio, la partecipazione dell'Italia ai fondi internazionali previsti nell'ambito della Convenzione quadro

---

[28] Deliberazione n. 1/2009 della Sezione centrale del controllo successivo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, concernente l'indagine sul " Piano nazionale per la riduzione delle emissioni dei gas responsabili dell'effetto serra".

[29] Piano nazionale per la riduzione dei livelli di emissione dei gas responsabili dell'effetto serra.

[30] Deliberazioni nn. 5, 6 e 7 del 17 aprile 2008 della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti delle Amministrazioni dello Stato, riguardanti protocolli di intesa con, rispettivamente, l'azienda ospedaliera S. Maria di Terni, la regione Lazio e il parco nazionale delle Cinque terre.

[31] Articolo 1 comma 1124 e 1125 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici adottata il 9 maggio 1992 e nel successivo Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997 e quella relativa all'utilizzo del Fondo per le attività di monitoraggio dell'inquinamento chimico-fisico e radioattivo nei paesi dell'area balcanica.

In relazione ai processi di "Agenda 21 locale", il coinvolgimento degli Enti locali è stato attuato con l'emanazione di due bandi, uno nel 2000 e l'altro nel 2002, con i quali sono state avviate complessivamente 228 procedure per il cofinanziamento dei relativi programmi di sviluppo sostenibile in favore di altrettanti soggetti locali. In proposito la Sezione centrale di controllo sulla gestione di questa Corte, ha approvato la relazione finale sul "Programma del Ministero dell'ambiente di promozione dello sviluppo sostenibile attraverso lo strumento dei processi di Agenda 21 Locale"[32], al fine di analizzare le varie fasi del programma attuato dal MATTM per sensibilizzare gli Enti locali sul tema dello sviluppo sostenibile e sugli strumenti volontari di attuazione sul territorio. L'attuazione dei processi di "Agenda 21 Locale", in entrambi i Bandi, ha prodotto risultati di diversa qualità: accanto a numerosi casi di eccellenza, apprezzati anche in sede comunitaria e internazionale, si ritrovano processi, in particolare nel secondo Bando, caratterizzati da difficoltà e gravi inefficienze gestionali degli Enti locali, situati principalmente in Calabria e in Sicilia. Pertanto, in conformità alle indicazioni formulate dalla Corte dei conti e in linea con quanto emerso nel corso dell'indagine, il MATTM ha avviato una serie di provvedimenti correttivi orientati a recuperare parte delle criticità emerse e addebitabili all'amministrazione centrale, invitando altresì le amministrazioni locali a correggere le disfunzioni emerse nelle procedure di loro competenza.

3.3.4. Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue (Programma 6)

La realizzazione del programma è affidata alla Direzione generale per la qualità della vita, Centro di responsabilità n. 3, che ha ricevuto al riguardo stanziamenti per circa 51 milioni di euro. Le attività sono state svolte con riferimento a due obiettivi strategici e a uno strutturale, a loro volta suddivisi in otto obiettivi operativi.

In merito all'attuazione degli interventi di protezione e ripristino dei corpi idrici è stato sottoscritto un atto integrativo dell'Accordo di Programma Quadro con la Regione Veneto, per un ammontare di 6,29 milioni di euro, di cui 3 milioni a carico del MATTM, e sono stati rimodulati gli Accordi di Programma Quadro delle regioni Piemonte, Calabria, Campania, Lazio, Puglia, Marche e della Provincia autonoma di Bolzano per un valore complessivo di oltre 217 milioni di euro, risorse già previste in accordi di programma sottoscritti in anni precedenti e/o riprogrammazione di economie, ad eccezione di 20 milioni di euro che rappresentano nuove risorse assegnate alla Regione Calabria.

Sono state inoltre definite le procedure per l'attivazione degli interventi compresi negli Accordi integrativi di settore già sottoscritti nel 2006 (con le Regioni Toscana, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Liguria, Molise e Lazio) al fine di poter utilizzare le risorse messe a disposizione nel corso dell'esercizio.

Sono stati analizzati i 104 rapporti di monitoraggio trasmessi dalle regioni, mentre non sono pervenuti rapporti di monitoraggio da parte delle regioni Basilicata, Campania e Sicilia nel I semestre, e Campania e Sicilia nel II semestre.

Per quanto concerne la gestione integrata delle risorse idriche, l'attività è stata rivolta all'esame dei piani d'ambito al fine di verificare la conformità della suddetta pianificazione ad un uso sostenibile della risorsa e alla tutela qualitativa/quantitativa della risorsa stessa, in stretta aderenza ai principi della direttiva quadro 2000/60/CE recepita con d.lgs. 152/2006. E'

[32] Deliberazione n. 11 del 18 aprile 2008.

proseguita la pianificazione per il razionale utilizzo delle risorse idriche laddove il fabbisogno comporta il trasferimento di acqua tra regioni e bacini idrografici diversi (Acquedotto della Campania Occidentale - Acquedotto Campano – Acquedotto Campania/Puglia) esaminando le varie problematiche inerenti all'esecuzione e alla gestione degli interventi compatibili con il bilancio idrico nell'area considerata e con l'economia idrica, in funzione degli usi e della determinazione del minimo deflusso vitale, onde promuovere in proposito Accordi di programma ai sensi dell'art. 158 del d.lgs. 152/2006.

In tema di attività dirette ad incentivare il recupero ed il riciclaggio dei rifiuti sono state stipulate convenzioni con la SOGESID dell'agosto 2008, per il raggiungimento degli obiettivi legati alla gestione dei rifiuti urbani e al servizio idrico integrato previsti dal "Progetto Azioni di sistema di assistenza tecnica fornita dalle amministrazioni centrali a supporto degli obiettivi di servizio", di cui alla delibera CIPE n. 82 per un importo di 1 milione di euro; con ANCI, UPI e APAT del 21 gennaio 2008, per l'attuazione dell'Accordo di Programma volto ad avviare una proficua e fattiva collaborazione per la realizzazione di azioni specifiche orientate, tra l'altro, a promuovere la conoscenza di soluzioni efficaci per la raccolta differenziata e per la gestione sostenibile di rifiuti, che consentano alle amministrazioni locali una più razionale attività di programmazione, tutela e manutenzione dell'ambiente e del territorio, per un importo di 3 milioni di euro.

Sono stati approntati i criteri per disciplinare i centri di raccolta comunali o intercomunali destinati a ricevere, per il trasporto agli impianti di recupero e trattamento, i rifiuti urbani e assimilati conferiti in maniera differenziata dalle utenze e dagli altri soggetti tenuti al ritiro e al conferimento di specifiche tipologie di rifiuti (art. 183 comma 1 lett. c del d.lgs. n. 152 del 2006). E' stato, inoltre, sottoscritto l'accordo di programma tra il Ministero dell'ambiente, la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Regione Campania ed il Commissario delegato ex O.P.C.M. 1 febbraio 2008, n. 3654 per l'individuazione ed esecuzione di interventi di compensazione ambientale nei Comuni della Regione Campania coinvolti nella realizzazione degli impianti destinati al superamento dell'emergenza rifiuti in attuazione dell'art. 11, comma 12 del DL 23 maggio 2008, n. 90 convertito con la legge del 2008, n. 13, dell'importo complessivo di 282 milioni di euro, per un finanziamento a carico del Ministero di 141 milioni di euro.

E' stata attuata la vigilanza sui Consorzi e sul CONAI[33] predisponendo i decreti interministeriali per l'approvazione di nuovi statuti e dei loro adeguamenti e modifiche presentati dai consorzi. Si è istruito il piano specifico di prevenzione e gestione rifiuti, nonché il bilancio di esercizio del CONAI e il programma specifico di prevenzione e gestione. E' stata approntata la documentazione inviata dal COBAT[34] per predisporre l'approvazione della modifica statutaria deliberata dal consiglio di amministrazione per emanare il decreto interministeriale di approvazione di concerto con il MISE.

L'incertezza normativa derivante dall'approvazione dei correttivi al d.lgs. 152/06, avvenuta solo nel corso dell'anno 2008, ha reso di fatto parzialmente impraticabile la possibilità di attuare interventi significativi in un'attività che prevedeva un sistema di liberalizzazione dei consorzi quanto più aperto alla partecipazione di tutti gli operatori e, pertanto, l'approvazione di nuovi statuti e i conseguenti adeguamenti di quelli esistenti è ancora in itinere perché subordinata all'approvazione dei decreti di attuazione delle previsioni normative indicate. In questo settore si è provveduto ad esaminare i piani specifici di prevenzione e gestione dei rifiuti previsti dalla normativa di cui al d.lgs. 152/06 (articolo 225) inviati dal CONAI all'Osservatorio nazionale di cui agli articoli 221 comma 6 e 223 comma 4. E' stato fornito supporto

[33] Consorzio nazionale imballaggi.
[34] Consorzio per la raccolta delle batterie.

all'Osservatorio nazionale dei rifiuti nella disamina del programma generale di prevenzione e gestione, per il parere sulla relazione consuntiva di accompagnamento, e nella predisposizione del relativo decreto di approvazione del programma generale trasmesso dal CONAI.

3.3.5. Tutela e conservazione della fauna della flora e salvaguardia della biodiversità (Programma 7)

Sulla base degli stanziamenti definitivi di bilancio, concorre alla realizzazione del programma in misura maggiore il Corpo forestale dello Stato, oltre che la Direzione generale per la protezione della natura, alla quale è stato affidato un obiettivo strategico, consistente nella preparazione della terza Conferenza nazionale aree protette e quattro obiettivi strutturali consistenti in azioni volte alla predisposizione degli atti e delle procedure necessarie alla gestione delle Aree protette; all'acquisto di materiale tecnico per la sorveglianza e prevenzione incendi e di contrasto al bracconaggio da assegnare al Coordinamento territoriale Corpo forestale dello Stato; alla vigilanza e contrasto finalizzata all'abbattimento di opere abusive nelle aree protette; all'aggiornamento del sito web *Biosafety Clearing House*; alla ricerca sulla conservazione dei paesaggi rurali mediante risorse citogenetiche; alla definizione e attuazione degli interventi in materia di biodiversità e sostegno alla rete ecologica nazionale attraverso la partecipazione ai programmi previsti dal QSN 2007/2013; nonché in attività collegate a direttive e decisioni comunitarie in materia di biodiversità.

Nel settore della pianificazione per la valorizzazione delle aree protette le attività svolte riguardano: la predisposizione del provvedimento di recepimento dei criteri per la ripartizione ed il conseguente impegno delle risorse stanziate per la gestione delle Aree marine protette; il supporto tecnico scientifico alla pianificazione antincendi boschivi, compreso la verifica della sua efficacia per i Parchi nazionali e la predisposizione di uno schema riassuntivo di sintesi per la sua impostazione generale; la verifica e il controllo dei bilanci degli Enti parco nazionali e l'elaborazione delle note di approvazione o di rigetto dei singoli atti. In particolare da segnalare i risultati raggiunti per aver ottenuto il mantenimento del sito "isole Eolie" nella lista del Patrimonio Mondiale e la candidatura del sito "Dolomiti" il cui esito favorevole è previsto per giugno 2009. Sono stati, inoltre, riperimetrati due parchi nazionali ed è in corso di definizione la procedura per l'istituzione di nuovi parchi. In relazione alle previsioni contenute nella L.f. 2008[35] è stata definita la procedura per la rideterminazione delle dotazioni organiche degli Enti parco nazionali, ripartendo il fondo di 2 milioni di euro fra gli Enti selezionati con criteri predeterminati.

Nel settore della strategia per la conservazione della biodiversità da livello di specie a livello di paesaggio, ha avuto luogo l'acquisto e il collaudo di materiale tecnico per la sorveglianza e prevenzione degli incendi e del bracconaggio da assegnare al Corpo Forestale dello Stato, in particolare mediante l'acquisto di 20 autovetture, 53 automezzi speciali e 10 minibus, messi a disposizione dei Coordinamenti territoriali per l'ambiente (C.T.A.) del Corpo forestale dello Stato.

Per quanto concerne il settore della Strategia nazionale per la biodiversità vanno menzionati i risultati raggiunti per avere stipulato un Accordo di programma multiregionale per interventi e di protezione del sistema delle aree protette e di salvaguardia della biodiversità nelle aree sottoutilizzate; è stato elaborato un documento finale condiviso con l'Autorità di gestione nel quadro del Programma operativo interregionale "Attrattori naturali, culturali e turismo". Sono stati realizzati lo studio propedeutico per la redazione del Piano d'Azione per la

[35] Art. 2, commi 337 e 338 LF 2008.

salvaguardia e tutela delle tartarughe marine, nonché la stesura definitiva del piano d'azione interregionale per la salvaguardia dell'orso bruno nell'arco alpino; è stata , inoltre, avviata la *task force* per l'emergenza *morbillivirus,* la riorganizzazione della rete degli spiaggiamenti e la pianificazione delle attività di monitoraggio dello status delle popolazioni dei cetacei dei mari italiani.

Nel settore dell'Integrazione tra politiche agricole e programmi di conservazione della natura, in relazione al Protocollo di Cartagena, è stata stipulata la convenzione con il Centro internazionale per l'ingegneria genetica e le biotecnologie (ICGEB) mentre, con riferimento al Programma nazionale FAS sulla tutela e valorizzazione della biodiversità, sono state elaborate le prime bozze dei documenti.

Ulteriori attività sono state svolte al fine di dare attuazione alla Direttiva comunitaria 92/43/CE, in tema di sorveglianza degli *habitat* e delle specie di interesse comunitario, ultimando le procedure di revisione del Rapporto nazionale sullo stato di attuazione della Direttiva stessa.

3.3.6. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale (Programma 8)

La realizzazione del programma è stata affidata interamente alle strutture del MATTM, in particolare, hanno concorso al perseguimento dei relativi obiettivi, di cui due strutturali e uno strategico, tre Direzioni generali: qualità della vita, salvaguardia ambientale e difesa del suolo. Tuttavia in tema di prevenzione, repressione e vigilanza nell'ambiente marino occorre tenere conto del significativo apporto delle Capitanerie di Porto[36], mentre per quanto riguarda la tutela dell'ecosistema marino costiero, svolge un ruolo primario l'Istituto centrale per la ricerca scientifica applicata al mare (ICRAM), oggi accorpato all'ISPRA. Al Comando generale delle Capitanerie di Porto, in base alle direttive del MATTM, vengono attribuiti sia compiti di collaborazione, anche tecnica, nella prevenzione e nella lotta degli inquinamenti marini a mezzo di pattugliamento aereo navale, attività ispettive ed elaborazioni statistiche sia, in caso di riscontrato inquinamento ed in situazioni di emergenza, poteri di coordinamento dei mezzi disponibili, facenti capo alla società CASTALIA - ELCOMAR.

L'attività rivolta al recupero del danno ambientale ha dato luogo, nel corso dell'anno 2008, a 15 procedure relative a azioni di danno promosse ovvero a richieste di autorizzazione all'esercizio delle stesse, alla predisposizione di sei memorie difensive, all'esame di esposti e di pareri. Inoltre sono state definite 21 procedure per il trasferimento delle risorse ai soggetti pubblici, di cui all'art. 1, comma 867 della L.f. 2007, per interventi urgenti e di messa in sicurezza dei siti inquinati.

Per quanto concerne il settore della prevenzione, vigilanza e controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi al rischio industriale o all'uso di determinate sostanze pericolose, l'attività svolta si è incentrata, essenzialmente, sulla nomina di commissioni ispettive e sul rilascio di autorizzazioni integrate ambientali (AIA). Con specifico riferimento agli impianti a rischio di incidente rilevante, sono state avviate numerose verifiche ispettive, ordinarie e straordinarie, pervenendo alla stesura di un centinaio di rapporti finali. Le autorizzazioni integrate ambientali hanno comportato la gestione di circa 150 procedimenti, di cui 14 afferenti al 2008.

---

[36] Per un'analisi completa della collaborazione assicurata al MATTM dalle Capitanerie di Porto, cfr. la relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, già citata, approvata con delibera n. 26/2008.

Sono state, altresì, svolte ulteriori azioni volte al monitoraggio e al controllo delle attività a rischio di incidente rilevante, tramite la gestione e l'aggiornamento dell'inventario nazionale degli stabilimenti relativo a tali rischi, previsto dall'art. 15 del d.lgs. 334/99, anche mediante verifiche nei confronti dei gestori e con le amministrazioni territoriali competenti; allo sviluppo di iniziative per l'implementazione delle banche dati esistenti relative al rischio industriale, in particolare per quanto riguarda le tematiche dei controlli e degli incidenti, nonché per l'evoluzione dei sistemi informativi utilizzati verso un modello condiviso via *web;* al coordinamento ed al supporto tecnico delle attività internazionali in materia, in stretta collaborazione con l'ISPRA, il Corpo Nazionale dei vigili del fuoco e l'ISPESL. Per quanto riguarda l'ambito comunitario, è stata assicurata la partecipazione ai lavori del Comitato delle Autorità Competenti (CCA) per l'implementazione della direttiva Seveso II, del *Technical Working Group on analisys and reporting of accident, del Technical Working Group on Seveso Inspection, del Technical Working Group on Land Use Planning, al Mutual joint Visit programme (MJV)* della Commissione europea per lo scambio di esperienze sull'adozione della Direttiva Seveso II; è stato avviato lo studio per gli interventi necessari per ridurre il pericolo di incidente rilevante con riferimento a specifiche tematiche quali il trasporto merci pericolose, nonché per l'area di Augusta – Priolo Melilli nella provincia di Siracusa, particolarmente critica per la concentrazione di attività industriali, nella quale è in corso uno studio pilota del rischio d'area.

Da segnalare, infine, la partecipazione a tavoli tecnici e gruppi di lavoro in materia di rischio industriale, in particolare per quanto attiene ai gruppi istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della protezione civile, riguardanti la tematica della Pianificazione d'emergenza per gli stabilimenti Seveso; l'attivazione dello specifico tavolo tecnico per la partecipazione delle Amministrazioni centrali concertanti (Ministero dell'interno, Ministero dello sviluppo economico e Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali), e degli organi tecnici coinvolti nell'attuazione del d.lgs. n. 334/99 nonché il completamento della pianificazione di emergenza esterna relativa agli stabilimenti a rischio di incidente rilevante e la conseguente archiviazione della procedura di infrazione alla norma comunitaria in materia (2007/2030) che era stata avviata dalla Commissione Europea.

L'attività concernente il monitoraggio dei dati sull'assetto idrogeologico e le azioni necessarie per prevenire il danno ambientale derivante da eventi di diversa natura ed ogni forma di sfruttamento insostenibile del territorio, svolta in collaborazione con Regioni, ISPRA e enti preposti alla gestione dei bacini fluviali, anche quest'anno è stata caratterizzata da criticità riguardo al rispetto dei termini per la costituzione in giudizio, correlate alla circostanza che la stima del danno è rimessa al Corpo forestale dello Stato o all'ISPRA, che non riescono a garantire la necessaria tempestività in proposito. Ulteriore criticità è stata rappresentata dall'acquisizione di informazioni da parte dei comuni sull'avvenuta demolizione di manufatti abusivi e sul ripristino dello stato dei luoghi ordinato dal giudice a seguito di condanna degli imputati, a conclusione dei procedimenti penali nel quali l'Amministrazione non si è costituita parte civile.

3.4. Indicatori di risultato e percentuali di realizzazione

Il monitoraggio delle attività svolte nel 2008 da parte delle diverse strutture del MATTM è stato effettuato a cura del Servizio di controllo interno che, al riguardo, ha predisposto schede tecniche riferite a ciascun obiettivo, strategico e strutturale, indicandone anche la percentuale di realizzazione. In proposito occorre dire, in via preliminare, che nel 2008 è sensibilmente diminuito il numero degli obiettivi, così da consentire una misurazione dei risultati con

riferimento ad un complesso di attività abbastanza significativo rispetto al programma da realizzare.

Peraltro perdurano ancora molteplici criticità specialmente per quanto concerne la individuazione degli indicatori specifici per ogni linea di attività. Infatti in molti casi gli indicatori di *performance* utilizzati nelle schede di valutazione vengono definiti genericamente per tipologia, senza correlarli alle attività in funzione delle quali sono stati individuati. Mancano, inoltre, indicatori di risultato dal punto di vista finanziario.

Come lo stesso SECIN pone in evidenza, si sono presentate difficoltà di identificazione dei risultati raggiunti nei due semestri di riferimento, attesa la criticità del calcolo, attraverso la media ponderata dei valori relativi alle diverse attività. Pur dando atto che le azioni svolte hanno consentito un livello abbastanza soddisfacente nel conseguimento degli obiettivi, la limitazione degli stanziamenti, operata con il sistema dei tagli lineari nella legge finanziaria, ha comportato aggravi nella gestione delle risorse in particolare per le spese di funzionamento. In taluni casi, come per l'obiettivo concernente l'individuazione delle tematiche in previsione della II conferenza nazionale delle aree protette, l'attività si è interrotta nel secondo semestre per l'insufficienza delle risorse necessarie.

V'è inoltre da considerare che un assetto organizzativo caratterizzato da efficienza e stabilità concorrerebbe a migliorare i risultati della gestione, per cui non è da sottovalutare in proposito la mancanza del regolamento definitivo di riorganizzazione del Ministero, tuttora *in itinere*.

Anche l'assenza di un sistema di *report* da parte dei Centri di responsabilità sullo stato di attuazione dei programmi avviati, sia ordinato che specifico per singole fattispecie, impedisce al SECIN di effettuare un'adeguata analisi sulle diverse motivazioni dei ritardi e sulle possibili iniziative da adottare per porvi rimedio. E' auspicabile che detta carenza venga superata con l'attivazione del controllo di gestione di cui alla convenzione integrativa stipulata con la Ragioneria generale dello Stato nel dicembre 2008, che rappresenterà una delle attività assegnate al Segretario generale con la Direttiva generale per l'azione amministrativa per l'anno 2009. Al riguardo va condivisa l'attesa del SECIN di pervenire ad un più compiuto sistema di monitoraggio costruito sull'uso di sistemi informativi dedicati al controllo di gestione, attraverso l'avvio di misure organizzative in grado di migliorare la situazione dei controlli interni, anche con riferimento all'applicazione dell'articolo 2 del d.lgs. 286/1999 in tema di controllo interno sulla regolarità amministrativa e contabile. Con l'approvazione del nuovo regolamento di organizzazione si auspica che potranno essere adottate misure idonee a garantire un sistema di controlli interni finalmente efficiente ed efficace.

Nel complesso, comunque, va dato atto che il procedimento di monitoraggio attivato dal SECIN presenta notevoli segnali di miglioramento rispetto allo scorso anno, pur considerando che esso necessita ancora di una messa a punto.

Le tavole contenute nell'allegato, elaborate sulla scorta dei dati desunti dalle note preliminari al consuntivo 2008, danno conto delle risorse utilizzate, in termini di pagamenti complessivi, per le attività connesse ai diversi obiettivi e, nell'apposita colonna finale, evidenziano la misura percentuale riferita a ciascuno di essi. Segue, infine una rappresentazione grafica di tali risultati nell'allegato.

3.5. La gestione delle risorse a livello regionale

Moltissimi processi di "politica ambientale" vengono definiti in sede regionale, infatti, in ogni Regione, la relativa organizzazione prevede un'apposita struttura amministrativa per assicurare gli adempimenti rimessi alla competenza regionale in tema di ambiente. In proposito v'è da osservare che il criterio di riparto delle competenze fra Stato e Regioni previsto dalla Costituzione, ovviamente, non si riferisce alle missioni attualmente previste dalla disciplina di bilancio, ma si basa sulla enumerazione di specifiche materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2), sulla indicazione di altre materie riservate alla competenza concorrente fra Stato e Regioni (art. 117, co. 3) e, infine su una riserva generica di competenza in capo alle Regioni in relazione a tutte le altre materie (art. 117, co. 4). Tuttavia confrontando, in particolare, i programmi previsti in relazione alle singole missioni, risulta possibile mettere in luce i punti di contatto fra intervento statale e regionale.

Al fine di fornire una prima, sia pure parziale, indicazione di quali siano gli ambiti di intervento, si riporta la seguente tabella che dà conto delle risorse di provenienza statale e comunitaria utilizzate, in termini di impegno, dalle tre Regioni indicate per le finalità specificate.

I dati desumibili dalla tabella che segue, evidenziano che gli interventi perseguiti in ambito locale trovano un facile raccordo con i programmi che caratterizzano l'azione del Governo; sarebbe pertanto auspicabile che la struttura dei bilanci regionali fosse uniforme su tutto il territorio e adeguata a quella da ultimo utilizzata per il bilancio statale. Una suddivisione delle risorse per missioni e programmi, anche da parte delle Regioni, consentirebbe con immediatezza di seguire le vicende delle politiche pubbliche a partire dalle fonti europee fino allo stadio in cui la realizzazione assume aspetti di vera concretezza.

Tabella 13

Risorse statali e comunitarie impegnate per interventi da un campione di regioni del nord

(importi in miglia di euro)

Descrizione	Fondi	Importi 2008			Totale
		Liguria	Lombardia	Lombardia	
Bonifiche e recupero ambientale*	fondi statali	42.491.270,62	5.429,00	12.862,00	42.509.561,62
	fondi UE			670	670
Energia**	fondi statali	7.738.620,95		37.060,00	7.775.680,95
	fondi UE	3.171.666,00		32.000,00	3.203.666,00
Prevenzione inquinamento acustico ed atmosferico	fondi statali		10.460,00	900	11.360,00
Acque	fondi statali			22.486,00	22.486,00
Biodiversità	fondi statali	315.000,00			315.000,00
Parchi e aree protette	fondi statali			1.049,00	1.049,00
	fondi UE			519	519
Riduzione dei rifiuti	fondi statali	387.342,67			387.342,67
Sostenibilità ambientale	fondi statali	26.135,37			26.135,37
	fondi UE	46.980,10			46.980,10
Tutela dell'acqua	fondi statali	1.190.910,50			1.190.910,50
Tutela dell'ambiente marino e costiero	fondi statali	504.538,26			504.538,26
Tutela del territorio	fondi statali	2.810.615,22			2.810.615,22
Totale generale		**58.683.079,69**	**15.889,00**	**107.546,00**	58.806.514,69
di cui:					
Fondi Statali		**55.464.433,59**	**15.889,00**	**74.357,00**	55.554.679,59
Fondi UE		**3.218.646,10**		**33.189,00**	3.251.835,10

(*) La voce riportata per la regione Liguria è bonifica ambientale; per la regione Lombardia è bonifica e recupero ambientale: per la regione Piemonte è bonifiche.

(**) La voce riportata per la regione Liguria è produzione di energia da fonti rinnovabili; per la regione Lombardia e Piemonte è energia.

Fonte dati: amministrazioni regionali.

Il prospetto, elaborato a titolo esemplificativo con riguardo ad un campione di regioni del nord, fa emergere la significativa circostanza che l'attuazione delle politiche ambientali è fondata in misura preponderante sui trasferimenti dello Stato; le risorse vengono utilizzate in misura di gran lunga maggiore per bonifiche e recupero ambientale, intervento che è definito in maniera non univoca da parte delle Regioni esaminate; segue, in ordine di grandezza, la politica dedicata all'energia; in ogni caso occorre considerare che la minore o maggiore misura di risorse va correlata alle contingenti situazioni di ciascuna delle tre Regioni.

3.6. Considerazioni conclusive

La valutazione delle attività condotte in tema di politiche ambientali presenta tuttora molteplici difficoltà in relazione ad una criticità assai rilevante che è quella della individuazione di corretti indicatori, essendo gli unici strumenti idonei per misurare il "prodotto" dell'azione amministrativa. Al riguardo, lo stesso organo deputato a svolgere il monitoraggio delle attività, ha più volte posto in luce che gli indicatori adottati spesso non hanno tale idoneità. In questo contesto va anche registrato il mancato proseguimento del progetto concernente l'introduzione di un efficace sistema di contabilità ambientale che, nella passata legislatura aveva ricevuto molte considerazioni favorevoli[37].

La circostanza che la crisi collegata alla emergenza rifiuti nella città di Napoli sia stata affrontata ricorrendo a strumenti di carattere straordinario per cercare di ricondurla a situazione di normalità, pur denotando aspetti sintomatici di maggiore efficienza, non ha risolto del tutto il problema il quale, anzi, si ripresenta anche in altre grandi città italiane. Comunque l'attenzione del governo sulla problematica è testimoniata anche dalla recente ordinanza adottata dalla Presidenza del Consiglio per dettare ulteriori disposizioni al fine di fronteggiare l'emergenza dello smaltimento dei rifiuti in quella città[38]. In ogni caso pende in sede europea la procedura di infrazione aperta dalla Commissione in relazione al fallimento della direttiva sui rifiuti.

E' evidente che resta ancora tanto da fare per realizzare un miglioramento globale dello stato dell'ambiente.

In primo luogo occorre considerare l'obiettivo di Kyoto il quale, lungi dall'essere raggiunto, rischia di rivelarsi estremamente rischioso per le finanze italiane ove dovessero rendersi applicabili le sanzioni previste per l'inadempimento, anche se in proposito vanno registrate positivamente la rivisitazione del decreto n. 216 del 2006 e l'introduzione delle disposizioni sul "sistema nazionale per la realizzazione dell'inventario nazionale dei gas serra" (*national system*) che rappresenta condizione necessaria per essere in linea con gli adempimenti di Kyoto. Merita ricordare in proposito la raccomandazione espressa da questa Corte a conclusione dell'indagine sul "Piano nazionale per la riduzione delle emissioni dei gas responsabili dell'effetto serra"[39] in merito alla necessità di attivare più ampie iniziative di coordinamento, considerato che i molteplici profili delle emissioni sono tutti riconducibili all'effetto serra e di procedere tempestivamente alla piena applicazione della normativa di settore assicurando, in particolare, l'osservanza delle procedure di cui alle delibere CIPE.

---

[37] Cfr. in proposito le ampie considerazioni svolte nell'apposito paragrafo della relazione al Parlamento per l'esercizio 2007.

[38] Ord. del Presidente del Consiglio dei ministri del 18 marzo 2009.

[39] Deliberazione. n. 1/2009 della Sezione centrale del controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, già citata.

Altra procedura di infrazione, peraltro conclusasi con l'archiviazione nel mese di ottobre scorso, riguarda le violazioni delle direttive comunitarie in tema di impianti a rischio di incidente rilevante. Ma la situazione italiana, in proposito, necessita di attento monitoraggio poiché il territorio è tuttora disseminato di stabilimenti con tali caratteristiche negative, la cui segnalazione è pervenuta al MATTM da parte delle Prefetture. Ciò pur dando atto dell'avvio di oltre 150 verifiche ispettive disposte dalla competente Direzione generale del Ministero e delle iniziative per aggiornare l'inventario nazionale degli stabilimenti a rischio.

Ulteriore situazione di criticità emerge a proposito delle attività di prevenzione e riduzione dell'inquinamento marino che probabilmente necessita di interventi correttivi al fine di pervenire ad una maggiore efficienza del sistema. Infatti, come ha posto in luce questa Corte con l'indagine svolta al riguardo, la raccolta dei rifiuti in mare, operata da una sola impresa, in un sostanziale regime di monopolio, ha avuto effetti molto ridotti negli ultimi anni. Ulteriori problematiche sono legati agli scarichi abusivi in mare e al difettoso funzionamento di alcuni depuratori. La situazione, da ultimo, presenta ancora maggiori criticità a causa dell'inadeguatezza di risorse finanziarie.

Anche in tema di bonifiche dei suoli inquinati si rendono necessari interventi tempestivi, in particolare per quanto attiene a quelle aree già destinate a insediamenti industriali ad alto rischio di inquinamento; da segnalare in proposito l'indagine avviata da questa Corte sullo stato di attuazione della bonifica del sito di Bagnoli-Coroglio

(Napoli), riferito all'ex insediamento industriale Italsider-Eternit.

La problematica del coordinamento tra amministrazioni centrali e autonomie territoriali è tuttora da risolvere, come è stato anche posto in evidenza a seguito dell'indagine concernente la c.d. "Agenda 21" laddove i progetti di cofinanziamento in favore degli enti locali aventi la finalità di promuovere uno sviluppo sostenibile, hanno fatto registrare notevoli criticità. Inoltre è anche emerso che risposte inadeguate da parte delle Regioni, possono dar luogo a carenze procedurali nell'iter di approvazione dei progetti, le quali, a loro volta, generano segnalazioni alla Commissione Europea, con conseguente eventualità di apertura di contenziosi nei confronti delle Autorità italiane.

Un utile contributo alla soluzione delle problematiche ambientali deriverà dalla definizione del quadro normativo contenuto nel Codice ambientale (d.lgs. n. 152/2006), in relazione al quale pendono presso gli organi legislativi diversi progetti di modifica.

In conclusione, e fermo restando quanto osservato a proposito delle iniziative e priorità di cui tenere conto da parte degli organi responsabili delle scelte gestionali, pur dando atto che l'azione svolta nel corso del 2008 ha fatto conseguire apprezzabili risultati, tuttavia occorre considerare che il nuovo sistema di monitoraggio della gestione necessita di ulteriori miglioramenti per renderlo efficiente e, quindi, idoneo a misurare il livello di realizzazione della programmazione annuale.

Allegato

PAGINA BIANCA

Tavola 1

Missione 18: dati finanziari 2008 degli investimenti

(in valori assoluti)

N. Progr.	Capitolo	Prev. def. comp.	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Prev. def. cassa	Pagato totale
1	7641 - spese per la realizzazione di un piano straordinario di opere igienico-sanitarie per il triennio 1979-1981	0	0	1.032,91	1.032,00	0
1	7642 - contributi in conto capitale per acquedotti, fognature ed opere igienico sanitarie	0	0	3.689.094,08	3.300.000,00	0
1	7645 - spese per il finanziamento degli interventi relativi all'attuazione del servizio idrico integrato, al risparmio idrico ed al riuso delle acque reflue	38.844.189,00	38.155.579,02	109.785.205,18	83.268.198,00	80.920.414,93
1	7647 - interventi nel settore idrico-fognario nella Regione Calabria	4.000.000,00	20.000.000,00	20.000.000,00	7.600.000,00	4.340.000,00
1	7702 - spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librarie	10.654,00	0	10.654,00	10.654,00	0
1	8531 - interventi per la tutela del rischio idrogeologico e relative misure di salvaguardia	76.993.170,00	61.500.000,00	84.218.949,08	77.821.471,00	68.725.779,06
1	8534 - portale cartografico nazionale	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00
1	8551 - spese relative alla costruzione, sistemazione, riparazione e manutenzione di opere idrauliche, ad interventi di sistemazione del suolo, nonche' all'apprestamento dei materiali ed alle necessita' piu' urgenti in caso di pubbliche' calamita'.	41.316.552,00	41.316.552,00	44.616.668,19	44.316.552,00	38.687.327,67
1	8582 - spese per gli interventi in caso di pubbliche calamita'	2.028.477,00	2.028.476,13	2.028.477,00	2.028.477,00	2.028.476,13
1	8584 - spese per il ripristino delle opere pubbliche di competenza del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ubicate nelle regioni danneggiate dagli eventi alluvionali della prima decade del mese di novembre 1994	1.194.520,00	1.194.518,44	1.194.860,21	1.194.860,00	1.194.518,44
1	8585 - interventi di tutela dell' ambiente e difesa del suolo in Sicilia e Calabria	151.500.000,00	151.500.000,00	151.500.000,00	151.500.000,00	151.500.000,00

N. Progr.	Capitolo	Prev. def. comp.	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Prev. def. cassa	Pagato totale
1	8631 - spese per la costruzione, sistemazione e riparazione di opere idrauliche in materia di difesa del suolo	22.500.070,00	22.500.068,21	23.531.309,24	22.542.070,00	21.560.637,92
1	8633 - spese in gestione al magistrato alle acque di Venezia per opere di sistemazione dell'Adige, Garda, Mincio, Tartaro, Canalbianco, Po di Levante	0	0	950.177,29	950.177,00	0
1	8638 - spese per la sistemazione idrogeologica, per opere di consolidamento e per la sistemazione idraulica del territorio	7.588,00	7.587,15	8.717,12	8.717,12	8.716,27
1	8639 - spese per l'attuazione degli schemi previsionali e programmatici per la definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento alla difesa del suolo e della predisposizione dei piani di bacino	521.208,00	521.207,84	562.876,49	562.876,49	532.718,49
1	8640 - piani strategici nazionali e di intervento per la mitigazione del rischio idrogeologico e per favorire forme di adattamento dei territori, da attuare d'intesa con le regioni e gli enti locali interessati tenuto conto dei piani di bacino.....	165.000.000,00	109.500.000,00	205.000.000,00	163.500.000,00	145.460.000,00
1	8649 - spese per la realizzazione di opere volte a prevenire le conseguenze di eventi alluvionali e franosi nella provincia di Teramo	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00
1	8711 - spese per l'acquisto di beni mobili, di macchinari e di strumenti tecnici	251.149,00	170.018,59	293.555,65	251.149,00	172.153,12
1	8801 - somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza	25.663,00	25.662,19	25.663,00	25.663,00	25.662,19
1	**Totale programma 1**	**517.193.240,00**	**461.419.669,57**	**660.417.239,44**	**571.881.896,61**	**528.156.404,22**
3	7081 - quote costanti per l'estinzione dei mutui contratti dagli enti territoriali e locali per la realizzazione degli interventi previsti dal piano straordinario di	27.408.925,00	27.389.018,42	40.780.338,07	40.000.000,00	22.884.712,31

N. Progr.	Capitolo	Prev. def. comp.	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Prev. def. cassa	Pagato totale
	completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione...					
3	7082 - realizzazione degli interventi previsti da accordi di programma tra stato e regioni attinenti alle attivita' a rischio di incidente rilevante, da programmi regionali di tutela ambientale, dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale	34.099.265,00	68.239.871,14	497.149.168,71	217.188.593,00	169.220.076,42
3	7351 - spese per la costruzione, l'acquisto di mezzi nautici, aeromobili, mezzi di trasporto e di rimorchio e relative dotazioni ed attrezzature, per la prevenzione ed il controllo degli inquinamenti del mare, nonche' per l'istituzione e le	5.000.000,00	3.589.778,00	10.102.006,00	10.000.000,00	1.763.051,95
3	7501 - interventi per i piani antinquinamento	0	0	526.195,53	526.195,00	526.195,00
3	7503 - piani disinquinamento per il recupero ambientale	159.258.378,00	223.058.377,74	213.058.378,00	181.758.378,00	90.058.377,74
3	7504 - interventi per il risanamento ambientale	84.604.618,00	84.604.617,35	159.344.976,91	104.604.618,00	104.604.616,76
3	7509 - somme finalizzate al finanziamento anche in via anticipata di interventi urgenti di perimetrazione e messa in sicurezza,bonifica, disinquinamento e ripristino ambientale	227.221.541,96	226.891.150,00	250.801.541,96	230.421.541,96	64.530.391,96
3	7510 - fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio e smaltimento	20.000.000,00	14.000.000,00	20.000.000,00	20.000.000,00	0
3	7671 - spese in gestione al magistrato alle acque di Venezia per il servizio di polizia lagunare e la manutenzione straordinaria dei beni demaniali in fregio alla laguna	10.587.366,00	10.211.851,29	37.529.667,26	20.587.366,00	9.059.893,87
3	7703 - spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librarie	37.288,00	0	61.167,49	37.288,00	23.879,49
3	8405 - interventi per il disinquinamento e per il	72.499.652,00	72.499.651,38	74.015.152,00	36.828.328,00	12.015.151,38

N. Progr.	Capitolo	Prev. def. comp.	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Prev. def. cassa	Pagato totale
	miglioramento della qualita' dell'aria					
3	8406 - promozione e valutazione di misure e di programmi relativi ai settori della mobilita', della produzione di energia elettrica delle fonti rinnovabili, dell'efficienza energetica e dell'assorbimento di carbonio, nonche' misure e programmi relativi al.....	1.953.000,00	1.952.998,29	9.494.379,08	4.953.000,00	1.132.802,47
3	8407 - fondo per la promozione e diffusione di interventi di efficientamento e risparmio energetico, per la produzione di energia elettrica e di calore da fonti rinnovabili e in particolare per lo sviluppo del solare termodinamico	40.000.000,00	28.000.000,00	40.000.000,00	40.000.000,00	195.567,32
3	8413 - somme occorrenti per la promozione di misure volte al recupero e alla valorizzazione di tratti ferroviari dismessi ed alla riconversione degli stessi in itinerari cicloturistici	2.000.000,00	2.000.000,00	2.000.000,00	2.000.000,00	0
3	8432 - spese per studi e progetti per la prevenzione e il risanamento dall'inquinamento atmosferico	1.565.149,00	1.570.581,31	5.200.405,00	2.565.149,00	1.519.429,75
3	8433 - spese per il risanamento atmosferico ed acustico	1.489.694,00	1.489.693,69	4.588.436,00	4.588.436,00	806.779,69
3	8438 - fondo per la mobilita' sostenibile nelle aree urbane	90.000.000,00	90.000.000,00	105.124.206,64	90.000.000,00	64.558.761,55
3	8441 - fondo per attivita' di studio e ricerca sulle interazioni e sugli effetti delle sostanze inquinanti sulla salute umana e sull'ambiente, allo scopo di favorire la riduzione delle emissioni pericolose	500.000,00	500.000,00	500.000,00	500.000,00	0
3	8461 - sviluppo della progettazione di interventi ambientali e promozione di figure professionali	3.716.643,00	3.759.461,04	19.500.673,50	13.716.643,00	3.761.403,58
3	8471 - spese per l'acquisto di beni mobili, di macchinari e di strumenti tecnici	103.835,00	76.648,64	189.155,81	103.835,00	10.067,60
3	8491 - somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di	98.418,00	98.417,88	98.418,00	98.418,00	98.417,88

N. Progr.	Capitolo	Prev. def. comp.	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Prev. def. cassa	Pagato totale
	spese in conto capitale per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza					
3	**Totale programma 3**	**782.143.772,96**	**859.932.116,17**	**1.490.064.265,96**	**1.020.477.788,96**	**546.769.576,72**
5	7842 - spese per l'attuazione di programmi e interventi pilota e sperimentali	0	0	1.780.000,00	500.000,00	0
5	7902 - programmi per la riduzione delle emissioni inquinanti, per l'efficienza energetica e per le fonti rinnovabili, in attuazione del protocollo di Kyoto	9.545.571,00	9.330.345,12	36.343.485,42	36.342.571,00	25.053.291,96
5	7921 - spese per l'esecuzione dei protocolli di Montreal e di Kyoto	929.622,00	780.070,00	1.371.373,00	1.371.000,00	345.470,00
5	7947 - spese per l'informazione e l'educazione ambientale	1.573.943,00	1.572.124,49	3.720.336,01	3.042.443,00	2.464.170,78
5	7952 - progetti e programmi per la tutela ambientale	415.958,00	415.957,56	4.176.460,00	915.958,00	37.749,40
5	7953 - interventi per lo sviluppo sostenibile	599.744,00	599.744,00	16.076.678,98	15.799.744,00	3.744.950,00
5	7956 - fondo per lo sviluppo sostenibile	12.500.000,00	12.500.000,00	25.000.000,00	16.500.000,00	253.230,00
5	7958 - fondo per la piattaforma italiana per lo sviluppo delle tecnologie dell'idrogeno e delle celle a combustibile	5.000.000,00	5.000.000,00	5.000.000,00	5.000.000,00	0
5	7971 - spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librarie.	45.522,00	38.102,49	76.878,46	77.022,00	65.106,32
5	7981 - fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra	190.000.000,00	190.000.000,00	380.000.000,00	190.000.000,00	0
5	8381 - somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza	14.489,00	14.488,20	14.489,00	14.489,00	14.488,20
5	**Totale programma 5**	**220.624.849,00**	**220.250.831,86**	**473.559.700,87**	**269.563.227,00**	
6	7500 - interventi per i piani antinquinamento	2.714.633,00	2.714.632,43	2.714.633,00	2.714.633,00	2.714.632,43
6	7515 - piani disinquinamento per il recupero ambientale	38.234.222,00	38.234.220,17	38.234.222,00	38.234.222,00	38.234.220,17
6	7516 - interventi per il risanamento ambientale	163.689,00	163.688,28	163.689,00	163.689,00	163.688,28
6	7621 - somma da assegnare per le aree depresse	3.500.000,00	3.500.000,00	10.151.498,30	8.000.000,00	3.566.763,48

N. Progr.	Capitolo	Prev. def. comp.	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Prev. def. cassa	Pagato totale
6	7701 - spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librarie	47.940,00	48.787,17	181.065,37	47.940,00	14.337,60
6	7791 - somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza	12.463,00	12.462,53	12.463,00	12.463,00	12.462,53
6	**Totale programma 6**	**44.672.947,00**	**44.673.790,58**	**51.457.570,67**	**49.172.947,00**	**44.706.104,49**
7	7216 - interventi nel campo della conservazione della natura	1.807.599,00	1.807.142,00	3.651.466,24	1.867.599,00	1.752.100,53
7	7217 - realizzazione di interventi nel campo della conservazione della natura, finalizzati alla istituzione, promozione e funzionamento di parchi nazionali	4.706.970,00	6.192.585,61	15.433.263,83	8.606.970,00	6.120.857,78
7	7219 - contributi e trasferimenti a favore dei parchi nazionali	3.598.741,00	3.981.016,10	17.376.358,12	17.298.032,00	11.008.690,89
7	7229 - interventi straordinari di demolizione delle opere abusive site nelle aree naturali protette nazionali	3.000.000,00	5.174.827,07	5.774.827,07	3.000.000,00	3.000.000,00
7	7232 - spese per l'attuazione di programmi annuali di interventi per la difesa del mare previsti dalla legge 31 dicembre 1982, n. 979, nonche' per la realizzazione dei protocolli attuativi della convenzione per la protezione dell'ambiente marino	10.000.000,00	9.949.756,91	10.000.000,00	10.000.000,00	5.225.366,66
7	7272 - interventi per la tutela e la salvaguardia della biodiversita' terrestre e marina	0	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	9.985.168,00
7	7311 - interventi per la promozione e l'istituzione di aree marine protette	2.817.473,00	2.600.783,82	10.457.743,44	7.481.005,00	5.968.934,04
7	7381 - spese per l'acquisto di beni mobili, di macchinari e di strumenti tecnici	132.958,00	99.203,86	205.424,78	132.958,00	111.165,99
7	**Totale programma 7**	**26.063.741,00**	**39.805.315,37**	**72.899.083,48**	**58.386.564,00**	**43.172.283,89**
8	7517 - somme finalizzate al finanziamento anche in via anticipata di interventi urgenti di perimetrazione e messa in sicurezza,bonifica, disinquinamento e	5.200.000,00	5.200.000,00	5.200.000,00	5.200.000,00	5.200.000,00

N. Progr.	Capitolo	Prev. def. comp.	Impegni effettivi totali	Massa spendibile	Prev. def. cassa	Pagato totale
	ripristino ambientale					
8	7704 - spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librarie	10.654,00	0	10.654,00	10.654,00	0
8	8526 - spese per l'acquisto di beni mobili, di macchinari e di strumenti tecnici	27.906,00	58.498,31	27.906,00	27.906,00	18.226,19
8	**Totale programma 8**	**5.238.560,00**	**5.258.498,31**	**5.238.560,00**	**5.238.560,00**	**5.218.226,19**
Totale spese in conto capitale		**1.595.937.109,96**	**1.631.340.221,86**	**2.753.636.420,42**	**1.974.720.983,57**	**1.168.022.595,51**

Fonte dati: elaborazioni della Corte dei conti su dati RGS.

PAGINA BIANCA

Tavola 2

Programma conservazione dell'assetto idrogeologico (1): dati finanziari per Centro di responsabilità

(in valori assoluti)

Progr.	Obiettivo		CdR	Pag. comp.	Pagamenti in c/residui	Totale pagamenti	Incidenza % su totale programma
Conservazione dell'assetto idrogeologico	18.01.01	incentivare il risparmio idrico	Qualità della vita	36.942.393	55.517.735	92.460.128	*16,60*
	18.01.02	Criteri e priorità per la ripartizione dei fondi per la difesa del suolo	Difesa del suolo	387.312.515	43.502.000	430.814.515	*77,33*
	18.01.03	Monitoraggio dei dati sull'assetto idrogeologico e prevenzione danno ambientale	Difesa del suolo	0	1.561	1.561	*0,00*
	18.01.04	Estensione del Piano Straordinario di Telerilevamento al monitoraggio dei dati ambientali	Difesa del suolo	10.000.000	0	10.000.000	*1,80*
	18.01.05	Monitoraggio dello stato di avanzamento dei programmi finanziati	Difesa del suolo	50.000	197.215	247.215	*0,04*
	18.01.06	Ripartizione dei fondi per gli interventi di difesa e sistemazione del suolo e dei corsi d'acqua	Difesa del suolo	0	0	0	*0,00*
	18.01.07	Ripartizione dei fondi per il funzionamento dei soggetti preposti alla gestione dei bacini fluviali e dei distretti idrografici	Difesa del suolo	18.336.082	168.138	18.504.220	*3,32*
	18.01.08	Monitoraggio e verifica attività in materia di difesa del suolo e coordinamento dei sistemi cartografici	Difesa del suolo	1.300.000	150.586	1.450.586	*0,26*
	18.01.09	Nomina componenti Comitati tecnici delle Autorità di Bacino di rilievo nazionale	Difesa del suolo	59.949	10.895	70.844	*0,01*
	18.01.10	Autorizzazioni alla costruzione ed all'esercizio di elettrodotti e compatibilità paesaggistico-ambientale in materia di cave e torbiere	Difesa del suolo	73.434	0	73.434	*0,01*
	18.01.11	Trasferimento all'AIPO delle risorse finanziarie di competenza dell'ex Magistrato per il Po in ottemperanza al D. Lgs n. 112/98	Difesa del suolo	3.079.823	137.045	3.216.868	*0,58*

Progr.	Obiettivo		CdR	Pag. comp.	Pagamenti in c/residui	Totale pagamenti	Incidenza % su totale programma
	18.01.12	Promuovere e coordinare la partecipazione del Ministero all'attuazione della programmazione 2000/2006 dei fondi strutturali comunitari in materia di difesa del suolo. Interventi in materia di difesa del suolo nella unitaria 2007/2013 dei fondi strutturali comunitari e fondo aree sottoutilizzate	Difesa del suolo	0	0	0	*0,00*
	18.01.13	Garantire il recepimento e l'attuazione della direttiva 2000/60/CE	Qualità della vita	248.795	12.443	261.238	*0,05*
	Totale Programma 18.1			**457.402.991**	**99.697.618**	**557.100.609**	*100,00*

Fonte dati: Amministrazione.

Grafico 1

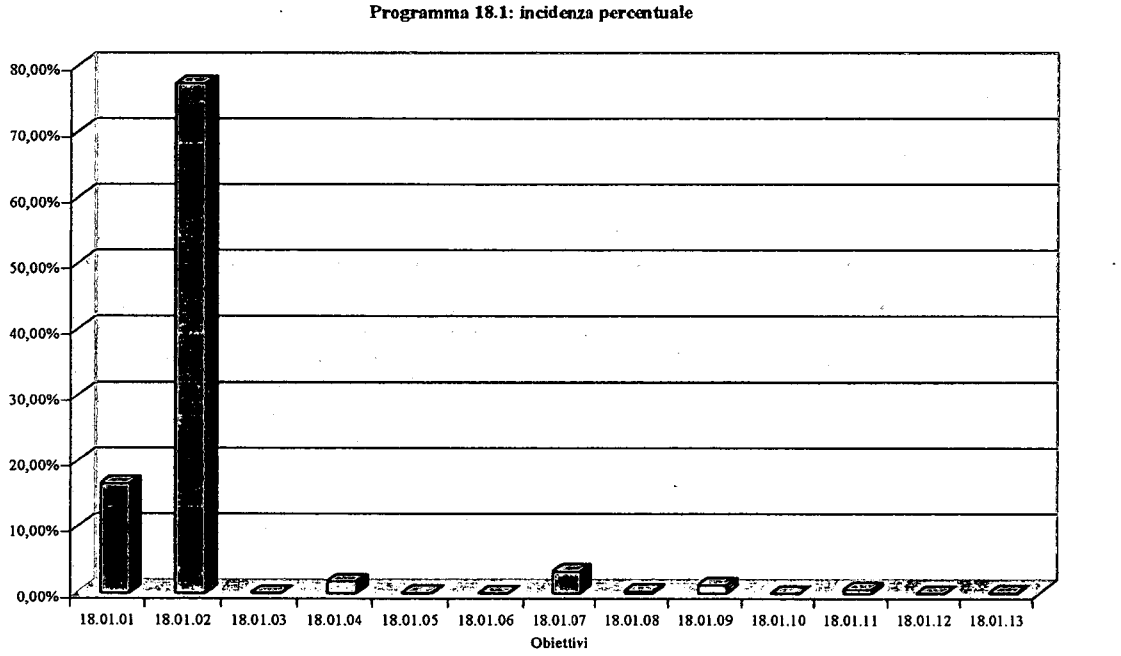

Programma 18.1: incidenza percentuale
80,00%
70,00%
60,00%
50,00%
40,00%
30,00%
20,00%
10,00%
0,00%
18.01.01
18.01.02
18.01.03
18.01.04
18.01.05
18.01.06
18.01.07
18.01.08
18.01.09
18.01.10
18.01.11
18.01.12
18.01.13
Obiettivi

Tavola 3

Programma prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (3): dati finanziari per Centro di responsabilità

(in valori assoluti)

Progr.	Obiettivo		CdR	Pag. comp.	Pagamenti in c/residui	Totale pagamenti	Incidenza % su totale programma
Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	18.03.01	Interventi volti alla salvaguardia del mare e della fascia costiera	Protezione della natura	23.793.394	8.352.381	32.325.775	*5,40*
	18.03.02	Creazione di un sistema di controllo delle procedure di VIA	Salvaguardia ambientale	5.124.762	3.631.091	8.755.853	*1,46*
	18.03.03	Sviluppo di strategie comunitarie in materia di VAS a piani e programmi a carattere nazionale, regionale e locale e di una strategia nazionale sull'IPP	Salvaguardia ambientale	1.116.412	716.117	1.832.529	*0,31*
	18.03.04	Mobilità sostenibile in aree urbane	Salvaguardia ambientale	59.800.103	7.983.815	67.783.918	*11,32*
	18.03.05	Riduzione delle emissioni in atmosfera	Salvaguardia ambientale	1.329.239	3.705.933	5.035.172	*0,84*
	18.03.06	Garantire la prevenzione e la riduzione dei rischi ambientali di sostanze chimiche pericolose	Salvaguardia ambientale	4.295.745	728.069	5.023.814	*0,84*
	18.03.07	Attuazione della Direttiva 96/62/CE relativamente alla pianificazione, e al monitoraggio degli inquinanti dell'aria e partecipazione alla programmazione e realizzazione della politica di coesione per il periodo 2007- 2013	Salvaguardia ambientale	663.931	110.858	774.789	*0,13*
	18.03.08	Controllo delle emissioni in atmosfera da fonti fisse e mobili, nonché della qualità dei combustibili per uso trazione, industriale e civile	Salvaguardia ambientale	9.067.273	2.935.059	12.002.332	*2,00*
	18.03.09	Politiche di controllo delle emissioni in atmosfera.	Salvaguardia ambientale	752.967	625.029	1.377.996	*0,23*
	18.03.10	Non sono presenti obiettivi	Gabinetto	52.373.367	139.731.421	192.104.788	*32,08*
	18.03.11	Riutilizzo delle aree bonificate	Qualità della vita	1.107.812	387.071	1.494.883	*0,25*
	18.03.12	Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati	Qualità della vita	175.933.144	94.360.828	270.293.972	*45,14*
	Totale Programma 18.3			**335.358.149**	**263.267.672**	**598.805.821**	***100,00***

Fonte dati: amministrazione.

Grafico 2

Programma 18.3: incidenza percentuale

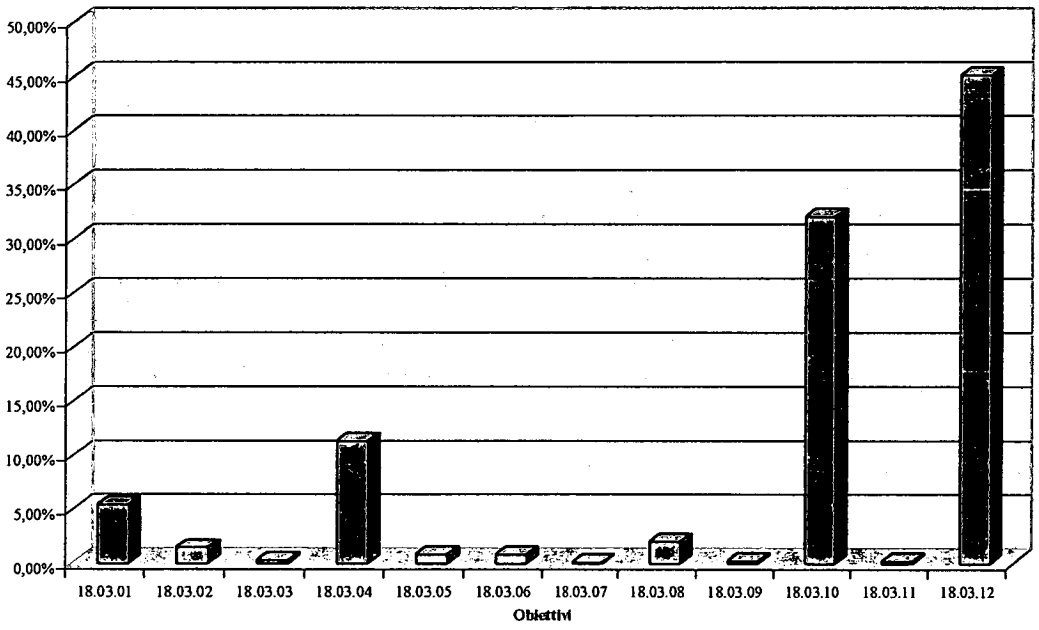


Tavola 4

Programma sviluppo sostenibile (5): dati finanziari per Centro di responsabilità

(in valori assoluti)

Progr.	Obiettivo		CdR	Pag. comp.	Pagamenti in c/residui	Totale pagamenti	Incidenza % su totale programma
Sviluppo sostenibile	18.05.01	Strategia Nazionale per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra (periodo 2008 -2012)	Ricerca ambientale e sviluppo	903.201	3.895.141	4.798.342	*4,65*
	18.05.02	Comitato Nazionale di attuazione e gestione della Direttiva 2003/87/CE recepita con D.lgs. n. 216/2006	Ricerca ambientale e sviluppo	526.865	87.611	614.476	*0,60*
	18.05.03	Attuazione della programmazione dei fondi strutturali comunitari	Ricerca ambientale e sviluppo	376.334	100.328	476.662	*0,46*
	18.05.04	Attuazione impegni assunti dall'Italia in materia di sviluppo sostenibile (Delibera CIPE 2 agosto 2002, n. 57 e Johannesburg)	Ricerca ambientale e sviluppo	526.865	340.841	867.706	*0,84*
	18.05.05	Partecipazione ai programmi europei e internazionali per la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile	Ricerca ambientale e sviluppo	52.380.169	30.350.829	82.730.998	*80,14*
	18.05.06	Partecipazione del Ministero nelle sedi dell'Unione Europea, delle Nazioni Unite, della Banca Mondiale e della Global Environment Facility	Ricerca ambientale e sviluppo	9.256.875	1.213.638	10.470.513	*10,14*
	18.05.07	Promozione dell'educazione e informazione ambientale	Ricerca ambientale e sviluppo	1.610.244	1.395.110	3.005.354	*2,91*
	18.05.08	Organizzazione dell'Ufficio per la Comunicazione e per le Relazioni con il Pubblico	Ricerca ambientale e sviluppo	225.799	37.547	263.346	*0,26*
	Totale Programma 18.5			**65.806.352**	**37.421.045**	**103.227.397**	***100,00***

Fonte dati: amministrazione.

Grafico 3

Programma 18.5: incidenza percentuale

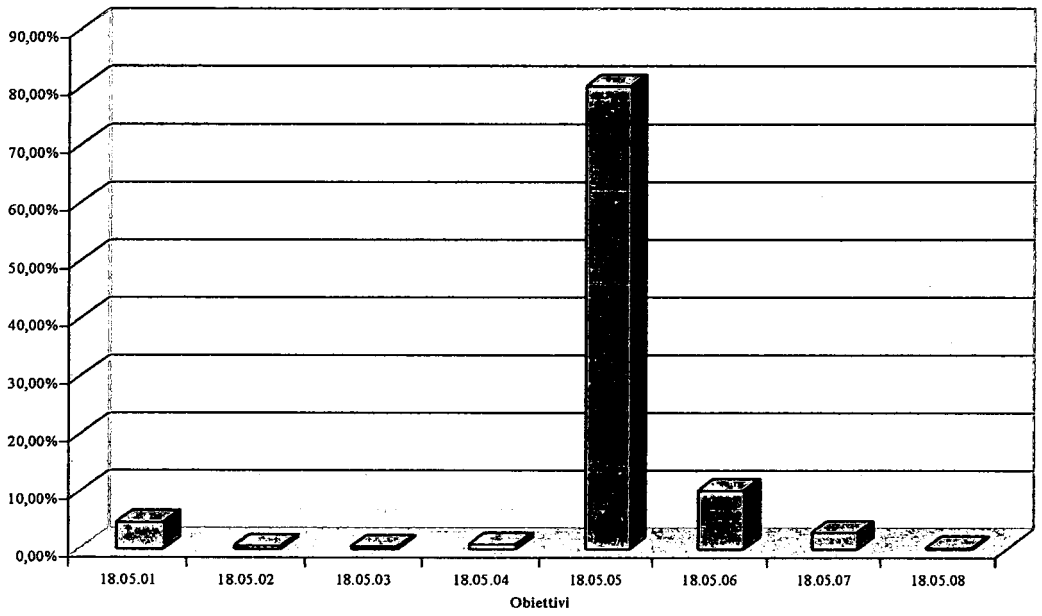


Tavola 5

Programma trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue (6): dati finanziari per Centro di responsabilità

(in valori assoluti)

Programma	Obiettivo		CDR	Pag. comp.	Pagamenti in c/residui	Totale pagamenti	Incidenza % su totale programma
Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue	18.06.01	Modernizzazione della rete e pianificazione del sistema di irrigazione e depurazione delle acque reflue urbane e industriali	Qualità della vita	42.678.025	3.462.648	46.140.673	*97,11*
	18.06.02	Promuovere ed incentivare la conclusione di Accordi di programma per favorire le attività di recupero e riciclaggio dei rifiuti	Qualità della vita	654.402	97.947	752.349	*1,58*
	18.06.03	Riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti	Qualità della vita	521.686	97.943	619.629	*1,30*
	Totale Programma 18.6			**43.854.113**	**3.658.538**	**47.512.651**	***100,00***

Fonte dati: amministrazione.

Grafico 4

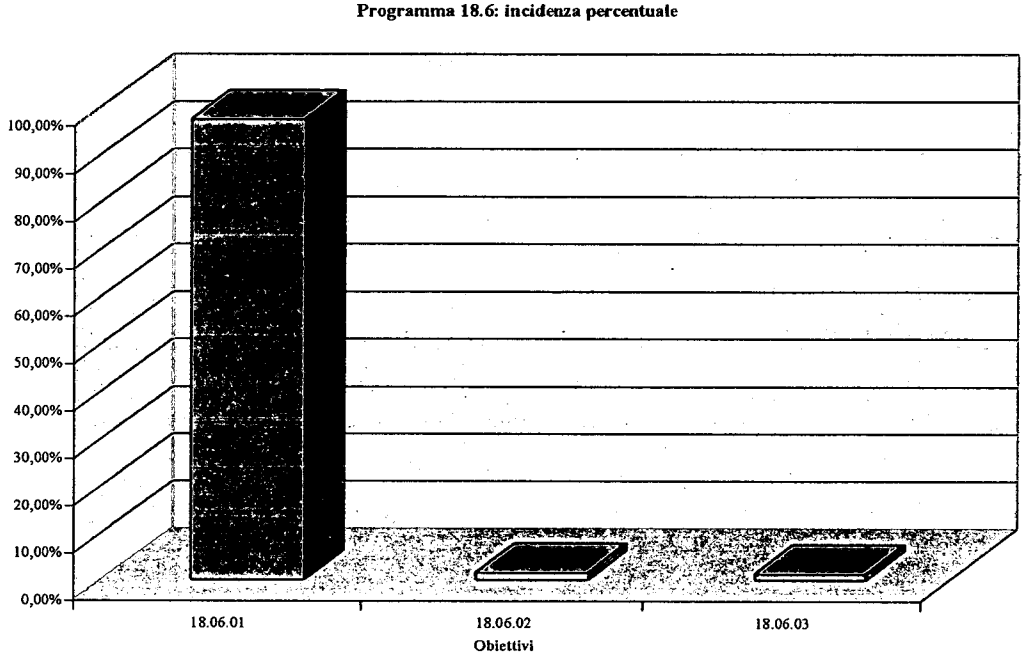

Programma 18.6: incidenza percentuale
100,00%
90,00%
80,00%
70,00%
60,00%
50,00%
40,00%
30,00%
20,00%
10,00%
0,00%
18.06.01
18.06.02
18.06.03
Obiettivi

Tavola 6

Programma tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità (7): dati finanziari per Centro di responsabilità

(in valori assoluti)

Progr.	Obiettivo		CDR	Pag. comp.	Pagamenti in c/residui	Totale pagamenti	Incidenza % su totale programma
Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	18.07.01	Preparazione della Terza Conferenza Nazionale per le aree protette	Protezione della natura	0	0	0	*0,00*
	18.07.02	Attività di pianificazione per rilanciare e valorizzare il ruolo delle Aree Protette	Protezione della natura	92.331.240	13.268.812	105.600.052	*69,07*
	18.07.03	Attuazione della strategia per la conservazione della biodiversità da livello di specie a livello di paesaggio	Protezione della natura	5.791.238	5.452.356	11.243.594	*7,35*
	18.07.04	Integrazione degli obiettivi di valenza internazionale e comunitaria con gli obiettivi nazionali di conservazione della biodiversità nell'ambito della predisposizione della "strategia nazionale per la biodiversità"	Protezione della natura	10.969.613	16.722.677	27.692.290	*18,11*
	18.07.05	Attività di contrasto, in cooperazione con gli altri organi istituzionali preposti, all'abusivismo nelle aree protette	Protezione della natura	3.702.965	2.087.217	5.790.182	*3,79*
	18.07.06	Predisposizione di un piano di attività con il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali che riguardi il rafforzamento dell'integrazione tra politiche agricole e programmi di conservazione della natura	Protezione della natura	1.609.982	942.506	2.552.488	*1,67*
		Totale Programma 18.7		**114.405.038**	**38.473.568**	**152.878.606**	***100,00***

Fonte dati: amministrazione.

Grafico 5

Programma 18.7: incidenza percentuale

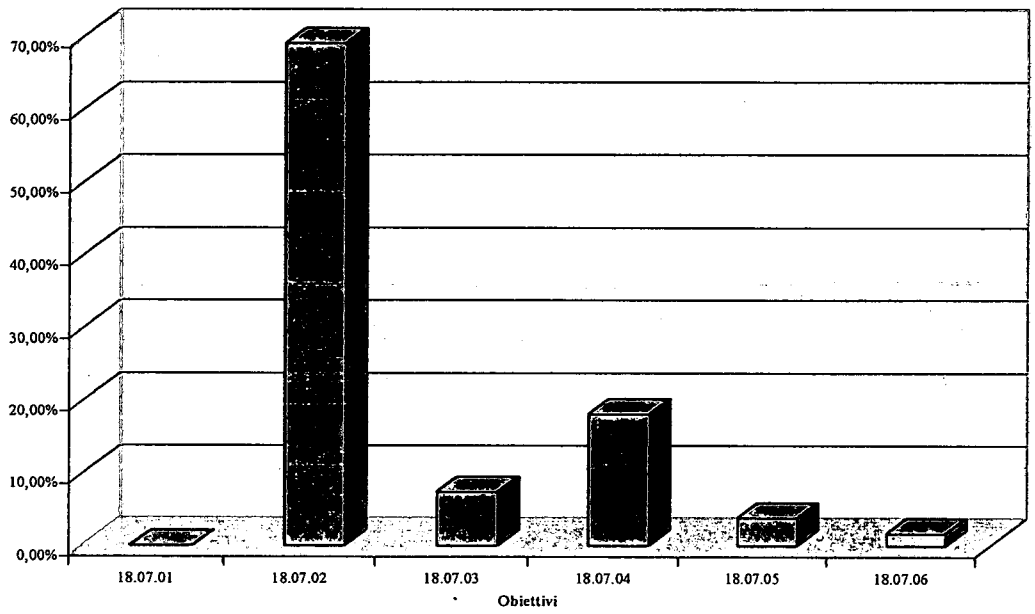


Tavola 7

Programma vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale (8): dati finanziari per Centro di responsabilità

(in valori assoluti)

Progr.	Obiettivo		CdR	Pag. comp.	Pagamenti in c/residui	Totale pagamenti	Incidenza % su totale programma
Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	18.08.01	Recupero del danno ambientale	Qualità della vita	5.741.341	24.887	5.766.228	*26,75*
	18.08.02	Monitoraggio dei dati sull'assetto idrogeologico e prevenzione danno ambientale	Difesa del suolo	475.607	16.550	492.157	*2,28*
	18.08.03	Monitoraggio e verifica attività in materia di difesa del suolo e coordinamento dei sistemi cartografici	Difesa del suolo	7.053	61.861	68.914	*0,32*
	18.08.04	Riduzione integrata dell'inquinamento. Prevenzione, vigilanza e controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi al rischio industriale e/o all'uso di determinate sostanze pericolose.	Salvaguardia ambientale	551.378	24.790	576.168	*2,67*
	18.08.05	Potenziamento misure contrasto per il danno ambientale	Servizi interni del Ministero	14.064.108	592.098	14.656.206	*67,98*
		Totale Programma 18.8		**20.839.487**	**720.186**	**21.559.673**	***100,00%***

Fonte dati: amministrazione.

Grafico 6

Programma 18.8: incidenza percentuale

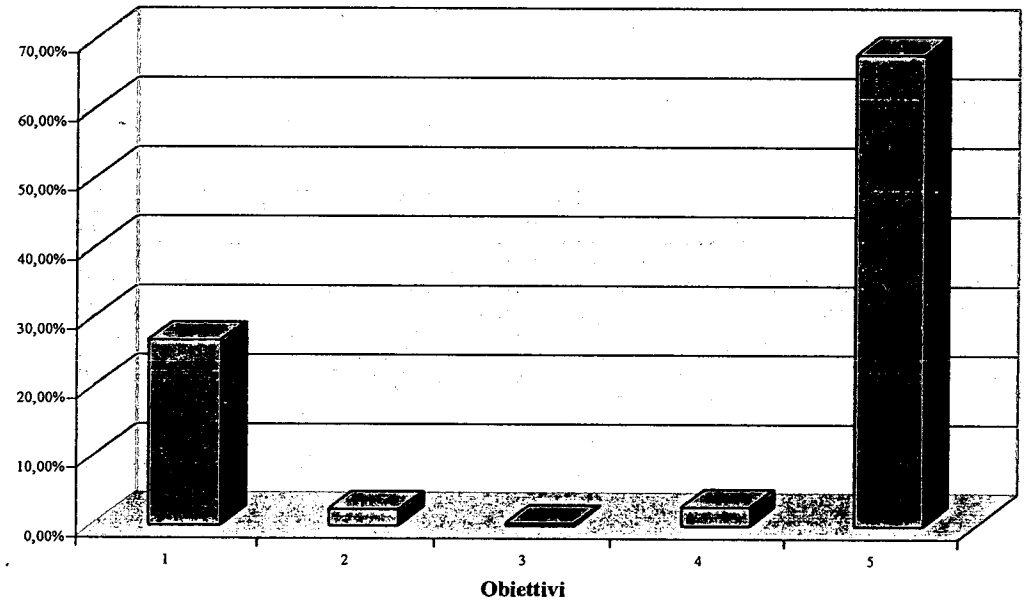


Tavola 8

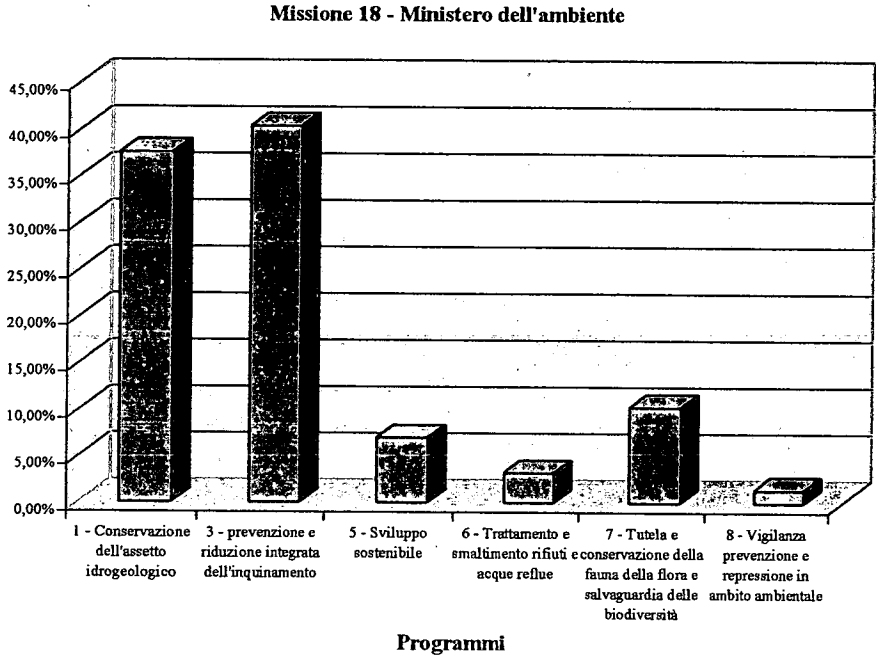
Ministero dell'ambiente - Missione 18: dati finanziari per Programma

(in valori assoluti)

Programmi	Stanz. in c/competenza Ambiente	Pag. comp.	Pagamenti in c/residui	Totale pagamenti	Incidenza % su totale programma
1 - Conservazione dell'assetto idrogeologico		457.402.990	99.697.618	557.100.609	*37,61*
3 - prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento		335.358.149	263.267.672	598.805.821	*40,43*
5 - Sviluppo sostenibile		65.806.352	37.421.045	103.227.397	*6,97*
6 - Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue		43.854.113	3.658.538	47.512.651	*3,21*
7 - Tutela e conservazione della fauna della flora e salvaguardia delle biodiversità		114.405.038	38.473.568	152.878.606	*10,32*
8 - Vigilanza prevenzione e repressione in ambito ambientale		20.839.487	720.186	21.559.673	*1,46*
Totale complessivo	**1.950.375.416**	**1.037.666.129**	**443.238.627**	**1.481.084.757**	***100,00***

Fonte dati: amministrazione.

Grafico 7


Missione 18 - Ministero dell'ambiente
45,00%
40,00%
35,00%
30,00%
25,00%
20,00%
15,00%
10,00%
5,00%
0,00%
1 - Conservazione dell'assetto idrogeologico
3 - prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento
5 - Sviluppo sostenibile
6 - Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue
7 - Tutela e conservazione della fauna della flora e salvaguardia delle biodiversità
8 - Vigilanza prevenzione e repressione in ambito ambientale
Programmi

PAGINA BIANCA

Beni e attività culturali

1. Considerazioni generali: *1.1. Attività normativa e regolamentare; 1.2. Personale.*
2. La programmazione economica e finanziaria: *2.1. Il documento di programmazione economica; 2.2. Direttiva generale sull'attività e la gestione amministrativa per l'anno 2008; 2.3. Situazione finanziaria a seguito del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008 n. 133; 2.4 .Osservazioni sulle giacenze di risorse finanziarie nelle contabilità speciali e sui residui; 2.5. Innovazioni organizzative per la riduzione degli oneri amministrativi e il miglioramento dell'efficacia.*
3. Missione 21 "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici"; *3.1. Sostegno e vigilanza ad attività culturali (21.1);* 3.1.1. Direzione generale organizzazione, innovazione, formazione, qualificazione professionale e relazioni sindacali; 3.1.2. Direzione generale per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici; *3.2. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo (21.2);* 3.2.1. Direzione generale beni librari istituti culturali e diritto d'autore; 3.2.2. Direzione generale per lo spettacolo dal vivo; 3.2.3. Direzione generale per il cinema;
3.3. Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici (21.3); 3.3.1. Direzione bilancio programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure; 3.3.2. Direzione generale per i beni archeologici; 3.3.3. Direzione generale dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici; 3.3.4. Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee; *3.4. Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria (21.4);* 3.4.1. Direzione generale bilancio programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure; 3.4.2. Direzione generale degli archivi; 3.4.3. Direzione generale dei beni librari istituti culturali e diritto d'autore; *3.5. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale (21.5).*
4. Osservazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

1.1. Attività normativa e regolamentare

Lo svolgimento delle attività relative alla missione 21 "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" è affidato interamente al Ministero dei beni e delle attività culturali.

È pertanto necessario, prima di prendere in esame gli aspetti finanziari e operativi della gestione delle politiche pubbliche relative alla tutela e alla valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistici, fornire brevi elementi sulla recente evoluzione organizzativa del ministero cui è affidata la cura degli interessi riferibili a tali politiche.

Con il decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 2007, n. 233, è stato ridisegnato l'assetto del Ministero per i beni e le attività culturali. Si è dato così vita alla terza riforma dell'assetto organizzativo in poco più di sette anni[1].

Il d.P.R. 233/2007 ha previsto, a decorrere dal 2008, un'articolazione del Ministero per i beni e le attività culturali in dieci strutture di livello dirigenziale generale centrali (individuate quali Centri di responsabilità amministrativa, un Segretariato generale e nove Direzioni generali), e in diciassette strutture di livello dirigenziale generale periferiche (le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici). Ulteriore Centro di Responsabilità è rappresentato dal Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione del Ministro.

Un ruolo di rilievo è stato affidato alla figura del Segretario generale, cui sono demandati compiti di coordinamento dell'azione amministrativa, degli uffici e delle attività del Ministero, nonché di vigilanza sull'efficienza ed il rendimento degli uffici medesimi.

Con il decreto ministeriale 18 giugno 2008 sono stati individuati, in linea con il predetto assetto organizzativo, gli uffici dirigenziali di livello non generale dell'amministrazione centrale e periferica del Ministero; l'Amministrazione ha, poi, provveduto a conferire i relativi incarichi di funzione[2].

Con l'intento di assicurare, oltre al contenimento della spesa, maggiore incisività e dinamicità all'azione del Ministero, con particolare riguardo allo sviluppo delle politiche pubbliche in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, l'Amministrazione ha proceduto, sul finire del 2008, ad una ulteriore rivisitazione dell'attuale organizzazione[3]. In particolare si è provveduto alla diminuzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di livello non generale, alla concentrazione delle funzioni istituzionali e di supporto secondo criteri di omogeneità e funzionalità e, conseguentemente, all'accorpamento di alcune strutture

---

[1] Infatti, nel 1998 con l'istituzione del nuovo Ministero per i beni e le attività culturali, si è passati da un'organizzazione incentrata sulla figura del Segretario generale e delle direzioni generali di settore (con la novità dell'istituzione dei soprintendenti regionali – d.P.R. 441/2000) ad un'articolazione basata su quattro dipartimenti, dieci direzioni generali e diciassette direttori regionali (d.lgs. n. 3/2004 e d.P.R. n. 173/2004).
Con il DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233 è stato dapprima confermato il modello dipartimentale; successivamente – con il DL 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 - è stata reintrodotta la figura del Segretario generale. Il d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233 ha confermato definitivamente tale scelta.

[2] Con d.m. del 7 ottobre 2008, inoltre, sono state dettate disposizioni in ordine all'organizzazione ed al funzionamento degli Istituti dotati di autonomia speciale e degli Istituti centrali, di cui all'articolo 15, commi 1 e 2, del sopra citato d.P.R. 233/2007.

[3] E' stato pertanto predisposto uno schema di regolamento di modifica al d.P.R. n. 233 del 2007, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 18 dicembre 2008, che prevede la razionalizzazione delle predette attività di tutela e di valorizzazione ed il ridimensionamento degli assetti organizzativi, secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità, in linea con le disposizioni recate dall'articolo 74 del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

dirigenziali di livello generale e non, con una riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigente[4].

E' stato perciò previsto:

- l'accorpamento tra la Direzione generale per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione e la qualificazione professionale e le relazioni sindacali e la Direzione generale per il bilancio e la programmazione economica, la promozione la qualità e la standardizzazione delle procedure;
- l'ulteriore accorpamento tra la Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee e la Direzione generale per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici, con esclusione delle competenze in materia di valorizzazione del patrimonio culturale;
- la creazione della nuova Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale.

A tale ultima Direzione vengono attribuite competenze trasversali in materia di promozione della conoscenza, fruizione pubblica e valorizzazione del patrimonio culturale, con riguardo agli istituti ed a luoghi della cultura di pertinenza dello Stato o costituiti dallo Stato, ferme restando le competenze in materia di tutela e salvaguardia del patrimonio stesso attribuite alle strutture che svolgono funzioni di carattere tecnico-scientifico.

Lo sviluppo di tale settore, individuato quale precipua priorità politica del Ministero, è infatti volto da un lato a garantire, quale servizio ai cittadini, una maggiore conoscibilità e fruibilità dei beni, dall'altro ad attrarre, quale strumento di sviluppo economico, investimenti da parte dell'imprenditoria culturale.

La Corte, preso atto di quanto previsto in ordine al nuovo assetto organizzativo si riserva, tuttavia, di esprimere nella relazione sul rendiconto 2009 le proprie valutazioni, dopo che la

---

[4] Lo schema di regolamento inviato alle Camere per il prescritto parere in data 29 aprile 2009, per quanto concerne le posizioni dirigenziali di prima fascia, dispone una riduzione delle dotazioni organiche di 3 unità prevedendo che:
- il Ministero si articoli in 8 uffici dirigenziali di livello generale in luogo dei 9 previsti in precedenza;
- il Servizio di controllo interno diventi organo monocratico e la sua direzione sia affidata a 1 dirigente di livello generale;
- sia soppresso 1 incarico di consulenza, studio e ricerca assegnato a 1 dirigente di prima fascia.

Per quanto concerne le posizioni dirigenziali di seconda fascia, è prevista una riduzione delle dotazioni organiche di 22 unità ed in particolare:
- il Segretariato generale si articoli in 17 uffici dirigenziali di livello non generale. L'articolazione include il Servizio ispettivo, cui sono assegnati altri 10 dirigenti con funzioni ispettive. La dotazione organica complessiva è dunque di 17 posizioni in luogo delle 22 previste attualmente, con conseguente soppressione di 5 posti di dirigente;
- siano ridefiniti i compiti e la struttura organizzativa delle Direzioni generali del Ministero. La nuova articolazione comporta la soppressione di 5 uffici dirigenziali;
- siano ridefiniti i compiti del Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici e la dotazione organica dei dirigenti delle Direzioni regionali. Le modifiche introdotte comportano la soppressione di 10 posizioni da dirigente di seconda fascia. E' istituita 1 ulteriore posizione da dirigente nelle Direzioni regionali del Piemonte e della Sardegna. Sono soppressi 4 posti nella Direzione regionale della Campania, 3 nelle Direzioni regionali del Lazio e della Toscana e 1 in quelle dell'Emilia Romagna e della Lombardia;
- siano soppresse 2 posizioni da dirigente di seconda fascia presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Una delle posizioni soppresse è quella relativa al dirigente di seconda fascia facente attualmente parte del collegio di direzione del Servizio di controllo interno. La soppressione avviene in conseguenza della trasformazione del collegio in organo monocratico.

Sono previste, inoltre, alcune modifiche al d.P.R. 6 luglio 2001, n. 307, recante il regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro. Oltre alle modifiche concernenti la dotazione organica dei dirigenti, già descritte in precedenza, si prevede che l'emolumento accessorio da corrispondere al Capo di Gabinetto sia fissato in un importo non superiore alla misura massima del trattamento accessorio spettante al Segretario generale mentre il testo vigente fa riferimento a quello dei capi dei Dipartimenti del Ministero.

nuova Direzione generale avrà iniziato ad operare, e potranno quindi essere esaminati i risultati dell'azione amministrativa. Si ritiene, comunque, di dover sottolineare che la frequente modifica degli assetti organizzativi dell'amministrazione incide negativamente sulla pianificazione delle attività e degli interventi, determinando un rallentamento nella realizzazione dei programmi.

Sempre sul piano organizzativo occorre evidenziare un fenomeno che presenta aspetti di criticità.

Il Governo ha ritenuto che gli eventi climatici di natura eccezionale, verificatisi nei mesi di novembre e dicembre 2008, avessero procurato un serio aggravamento dei fenomeni di avanzato dissesto nonché una rapida progressione dei rischi strutturali per l'intero patrimonio archeologico di Roma ed Ostia antica. Per fronteggiare la grave situazione di criticità ed il rischio imminente di crolli che caratterizza le aree archeologiche di Roma e provincia, il Governo ha ritenuto che ricorressero i requisiti di necessità ed urgenza per adottare misure straordinarie per la messa in sicurezza ed il consolidamento delle strutture e dei manufatti ivi localizzati.

In considerazione della straordinarietà della situazione venutasi a determinare ha disposto (con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 marzo 2008, n. 3747) la nomina di un Commissario delegato per la realizzazione di interventi urgenti necessari per il superamento della situazione di grave pericolo delle citate aree archeologiche.

Nell'ambito del suddetto provvedimento è stabilita la predisposizione da parte del Commissario delegato di un piano di intervento che prevede:

a) misure dirette alla messa in sicurezza e alla salvaguardia delle predette aree archeologiche;

b) opere di manutenzione straordinaria e consolidamento occorrenti per impedire il degrado di beni archeologici e per consentirne la piena fruizione da parte dei visitatori;

c) ogni altra iniziativa comunque necessaria al superamento del contesto emergenziale in rassegna, con particolare riferimento a quelle funzionali alla sicurezza dei siti, del personale ivi impiegato e dei visitatori ed al ripristino ambientale.

E' poi previsto che il Commissario delegato possa avvalersi di soggetti attuatori e che possa derogare a numerose disposizioni della legge di contabilità e del Codice dei contratti pubblici.[5]

---

[5] Si riporta qui di seguito l'art. 3 dell'OPCM 3747 del 12 marzo 2009:
1. Per l'attuazione della presente ordinanza il Commissario delegato è autorizzato, ove ritenuto indispensabile e sulla base di specifica motivazione, a derogare, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2004 e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, alle sotto elencate disposizioni:
- RD 18 novembre 1923, n. 2440, articoli 3, 8, 11 e 19;
- RD 23 maggio 1924, n. 827, articoli 37, 38, 39, 40, 41, 42, 117, 119;
- d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, articoli 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 26, 28, 33, 34, 36, 37, 42, 48, 49, 50, 53, 55, 56, 57, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 70, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 111, 118, 121, 122, 123, 124, 125, 128, 130, 132, 141 e 241;
- legge 7 agosto 1990, n. 241, articoli 14, 14-*bis*, 14-*ter*, 14-*quater*, e successive modificazioni;
- d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, articoli 5, 21, 22, 26, 27, 28, 33, 45, 46, 50, 52, 96, 97, 120, 169 e 181;
- legge 12 giugno 1990, n. 146, e successive modificazioni ed integrazioni, art. 8;
- d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, e successive modifiche ed integrazioni, articoli 8, 10,11,12,13, 4, 15, 16,17, 18, 19, 20, 21, 22,e 22-*bis*;
- d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 articoli 50 e 54;
- d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 articolo 7;
- d.P.R. 27 febbraio 1998, n. 66;
- leggi regionali di recepimento ed applicazione della legislazione statale oggetto di deroga.

Al riguardo, pur prendendo atto della dichiarata necessità di adottare misure e iniziative straordinarie per fronteggiare la situazione di pericolo nella quale versa una delle aree archeologiche più importanti del mondo si osserva, tuttavia, che l'uso dello strumento delle ordinanze di protezione civile deve essere limitato a contesti emergenziali che non consentano il ricorso a procedimenti ordinari, pena il rischio di danni gravi a persone e monumenti. L'estensione degli interventi oltre tali limiti, infatti, condurrebbe l'esercizio dei poteri eccezionali del Commissario delegato in un ambito sostanzialmente elusivo delle norme generali che disciplinano il procedimento amministrativo.

Ulteriore potenziamento alle attività istituzionali del Ministero è previsto dalle nuove norme contenute nella legge finanziaria 2008:

- è stata autorizzata la stipula di mutui per il recupero dei centri storici di piccoli comuni, di edifici riconosciuti dall'UNESCO come patrimonio dell'umanità o appartenenti al patrimonio culturale vincolato ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il costo dei relativi interessi è posto a carico del bilancio dello Stato entro il limite di 10 milioni di euro a decorrere dal 2008;
- sono stati introdotti meccanismi di incentivazione fiscale a favore degli investimenti nella filiera del cinema, tramite crediti di imposta, sia per le imprese esterne (c.d. *tax credit* esterno), che per le imprese interne alla filiera medesima (c.d. *tax credit* interno).

Sono poi da segnalare importanti norme di modifica del Codice dei beni culturali e paesaggistici[6].

1.2. Personale

L'organico del Ministero per i beni e le attività culturali, come del resto quello di molte altre pubbliche Amministrazioni, ha subito nel corso degli anni una progressiva riduzione. La mancanza di personale, specialmente dei profili tecnici, determina da una parte gravi difficoltà

---

[6] In particolare:
- il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62, recante "Ulteriori disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali", interviene sulla circolazione delle cose di interesse storico e artistico, riconsidera la disciplina di tutela dei beni archivistici, definisce una più stringente salvaguardia del patrimonio culturale di proprietà di enti pubblici, di soggetti giuridici privati, di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti;
- il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, recante "Ulteriori disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio" innova in materia di nozione, pianificazione paesistica, regime delle autorizzazioni paesaggistiche;
- il DL 3 giugno 2008, n. 97, convertito dalla legge 2 agosto 2008, n. 129 recante "Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza di allocazione della cosa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini" all'art. 4-*quinquies* "Termine di entrata in vigore delle disposizioni procedurali di cui all'articolo 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni", sostituisce completamente l'art. 159 (Regime transitorio in materia di autorizzazione paesaggistica) del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni. Viene riscritta la procedura transitoria per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, applicabile fino al 31 dicembre 2008. La disciplina dettata dal capo IV si applica anche ai procedimenti di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica che alla data del 31 dicembre 2008 non si siano ancora conclusi con l'emanazione della relativa autorizzazione o approvazione. L'Amministrazione competente rilascia o nega l'autorizzazione entro sessanta giorni dalla richiesta e comunica alla soprintendenza le autorizzazioni rilasciate. Entro 60 giorni dalla ricezione della completa documentazione, la soprintendenza può annullare l'autorizzazione se ritiene che non sia conforme alle prescrizioni di tutela del paesaggio. Decorso il termine di 60 giorni dalla richiesta di autorizzazione, gli interessati possono inoltrare richiesta alla soprintendenza, che si pronuncia entro altri 60 giorni dalla data di ricevimento. Viene anche introdotta una disposizione transitoria che fa salvi gli atti e le autorizzazioni adottati nei vari periodi temporali.

di gestione soprattutto nelle articolazioni territoriali, dall'altra la necessità di ricorrere a forme di lavoro flessibile che possono dare luogo, nel tempo, al fenomeno del precariato.

Il dato recente di riferimento è costituito dalla dotazione organica risultante dalle tabelle allegate al nuovo schema di regolamento di organizzazione del Ministero.

Vengono di seguito rappresentati i dati di confronto tra il d.P.R. n. 233/2007 e lo schema di regolamento di organizzazione attualmente in esame, relativi alle Tavole A e B, integrati dal costo del personale calcolato sulla base del costo medio per area.

Tavola A

Area	Posizione economica	Dotazione organica vecchio regolamento	Dotazione organica nuovo regolamento	Riduzione organico in valore assoluto	Riduzione in valore percentuale
III	C3	2.919			
	C2	2.352			
	C1	1.219			
Totale Area III		***6.490***	***5.502***	***-988***	***-15,22***
Costo stimato Area III		***255.385.733***	***216.507.288***	***-38.878.444***	***-15,22***
II	B3	7.846			
	B2	3.459			
	B1	3.429			
Totale Area II		***14.734***	***14.695***	***-39***	***-0,26***
Costo stimato Area II		***452.370.611***	***451.173.213***	***-1.197.397***	***-0,26***
I	A1	1.820			
Totale Area I		***1.820***	***1.035***	***-785***	***-43,13***
Costo stimato Area I		***48.635.498***	***27.658.099***	***-20.977.399***	***-43,13***
Totale organico		**23.044**	**21.232**	**-1.812**	**-7,86**
Costo dotazione organica		**756.391.841**	**695.338.601**	**-61.053.241**	**-8,07**

Fonte dati: Amministrazione e Tavola A prevista dall'art. 20, comma 1, del regolamento n. 233/2007.

Come si evince da un confronto tra l'organico previsto dall'attuale d.P.R. 233/2007 e l'organico disposto dallo schema, la diminuzione delle unità complessive del personale è pari al 7,86 per cento, che in termini si spesa si riflette in un risparmio dell'8,07 per cento (61.053.241 euro).

In realtà, il numero dell'organico previsto nella tavola A del d.P.R. 233/2007 è diventato pari a 23.544 unità a seguito dell'incremento di 500 unità di personale (100 di III area, 400 di II area) da assumere nel 2009, per effetto di quanto stabilito nell'articolo 3, commi 107 e 108, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (finanziaria 2008). Pertanto, la diminuzione delle unità di personale è da intendersi, con l'adozione del nuovo assetto organico, al di sopra dell'obiettivo programmato del 10 per cento, con una diminuzione della spesa complessiva di 77.269.305 euro (-11,11 per cento) che tiene conto dell'ulteriore risparmio di spesa di 8.515 euro.

Si evidenzia che l'organico effettivo relativo alla Tavola A, che tiene conto delle procedure avviate, è di 21.674 unità e il costo complessivo è di 713.570.460 euro; sono però escluse da questa valutazione 93 unità di personale assunto a tempo determinato.

Tavola B

Dirigenza	Dotazione organica vecchio regolamento	Dotazione organica nuovo regolamento	Riduzione organico in valore assoluto	Riduzione in valore percentuale
Dirigenti di prima fascia	*32*	*29*	*-3*	*-9,38*
Costo stimato Dirigenti prima fascia	*6.667.975*	*6.042.853*	*-625.123*	*-9,38*
Dirigenti di seconda fascia	*216**	*194***	*-22*	*-10,19*
Costo stimato Dirigenti seconda fascia	*21.683.830*	*19.475.291*	*-2.208.538*	*-10,19*
Totale dirigenti	**248**	**223**	**-25**	**-10,08**
Costo stimato dirigenti	**28.351.805**	**25.518.144**	**-2.833.661**	**-9,99**

(*) di cui n. 6 presso gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro.
(**) di cui n. 4 presso gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro.
Fonte dati: Amministrazione eTavola B prevista dall'art. 20, comma 1, del regolamento n. 233/2007.

2. La programmazione economica e finanziaria

2.1. Il documento di programmazione economica

Con il Dpef 2011 il Governo ha assunto l'impegno della valorizzazione dei beni e delle attività culturali con l'obiettivo di portare le risorse disponibili all'1 per cento del bilancio dello Stato. Misure di incentivazione fiscale per il cinema, incremento delle risorse per gli spettacoli dal vivo, promozione della conoscenza di musei e altri istituti, promozione della lettura e dei libri, sviluppo di biblioteche e archivi, impegno ad avviare meccanismi virtuosi di incentivazione automatica per la compravendita di opere d'arte contemporanea e per la loro donazione a musei. Sempre nel Dpef 2008-2011 il Governo ha ribadito l'importanza del patrimonio culturale come settore strategico e trainante del "Sistema Italia". La valorizzazione dei beni culturali e la promozione e lo sviluppo delle attività culturali costituiscono una priorità politica da perseguire anche attraverso un adeguamento delle risorse disponibili.

L'Amministrazione ha posto in essere iniziative volte a considerare l'investimento nella cultura quale elemento significativo per la crescita economica, la qualità dell'occupazione, lo sviluppo di nuova imprenditoria e dell'associazionismo nelle sue variegate forme.

In relazione alla situazione descritta e in coerenza con il ruolo strategico che il Ministero ha inteso assumere per il conseguimento degli obiettivi posti a base della politica economica di sviluppo, risanamento ed equità del Governo, sono state individuate nella nota preliminare 2008 le seguenti priorità politiche:

1. MUSEI ED ALTRI ISTITUTI DEL MINISTERO - Individuazione di nuovi modelli organizzativi e gestionali per promuovere la conoscenza e assicurare migliori condizioni per la

fruizione del patrimonio culturale, tenuto conto che la legge n. 4/1993 ha esaurito il suo impulso originario.

2. LIBRI E LETTURA - Creazione di una struttura dotata di autonomia tecnico-scientifica ed economico-finanziaria dedicata istituzionalmente alle attività promozionali del libro e della lettura. Per gli archivi e le biblioteche obiettivo primario sarà quello di allargare la platea dei soggetti pubblici e privati interessati alle loro attività.

3. OPERE D'ARTE - Avvio di meccanismi virtuosi di incentivazione automatica sia per la compravendita di opere di arte contemporanea, sia per la loro donazione ai Musei, in relazione al completamento del Museo Nazionale delle Arti del XXI secolo (MAXXI).

4. CINEMA - Avvio di misure di incentivazione fiscale, nei limiti delle compatibilità finanziarie, agli investimenti nella filiera sia per attrarre produzioni straniere di alto livello sul nostro territorio sia per rendere disponibile una reale e competitiva rete distributiva, in particolare per giovani autori e film d'essai.

5. SPETTACOLI DAL VIVO - Richiesta di risorse aggiuntive da destinare alle celebrazioni del 150° Anniversario dell'Unità d'Italia; definizione di nuove regole atte a rafforzare le politiche pubbliche; particolare attenzione al prodotto italiano all'estero.

Tali priorità (indicate nella nota preliminare) corrispondono sostanzialmente a quelle contenute nella direttiva 2008, ove però sono meglio esplicitate le finalità di miglioramento relative alle attività istituzionali.

Le priorità sono declinate in n. 29 obiettivi strategici che a loro volta sono articolati in n. 65 obiettivi operativi. Le risorse finanziarie destinate al conseguimento degli obiettivi nella direttiva 2008 prevedono stanziamenti in conto competenza pari a 723,5 milioni di euro, in conto residui 7,5 milioni, ed 493,8 milioni. in conto cassa.

Tavola 1

(importi finanziari espressi in migliaia)

Priorità Politiche	Missione	Nr. OBS*	Nr. OBO**	Stanz.ti di cassa	Conto residui	Stanz.ti c/comp.	Inc. % Stanz.ti/ Totale
P1. MUSEI ED ALTRI ISTITUTI DEL MINISTERO	21	2	3			2.967	0,41
	totale	**2**	**3**	**0**	**0**	**2.967**	**0,41**
P2. LIBRI E LETTURA	21	1	1			4.300	0,59
	totale	**1**	**1**	**0**	**0**	**4.300**	**0,59**
P3. OPERE D'ARTE							0,00
	totale	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0,00**
P4. CINEMA	21	1	5			300	0,04
	totale	**1**	**5**	**0**	**0**	**300**	**0,04**
P5. SPETTACOLI DAL VIVO	21	1	1			20.100	2,78
	totale	**1**	**1**	**0**	**0**	**20.100**	**2,78**
P6. MIGLIORAMENTO DELLE ATTIVITA' ISTITUZIONALI	17	6	13			10.863	1,50
	21	14	31		7.125	674.192	93,19
	32	5	11		342	10.766	1,49
	33	1	2	493.835			0,00
	totale	**26**	**57**	**493.835**	**7.467**	**695.821**	**96,18**
	Totale	**31**	**67**	**493.835**	**7.467**	**723.488**	**100,00**
Incidenza percentuale Obiettivi strategici sul totale degli stanziamenti iniziali del Ministero						*2.037.446*	*35,51*
Incidenza percentuale Obiettivi strategici sul totale degli stanziamenti finali del Ministero						*2.116.329*	*34,19*

Nr. OBS: Numero obiettivi strategici.*

*Nr. OBO**: Numero obiettivi operativi.*

Fonte dati: Direttiva del Ministro 2008.

Secondo il rapporto del Servizio di controllo interno gli obiettivi strategici complessivi sono stati in corso d'anno monitorati e complessivamente raggiunti: per quattro di essi è stato necessario operare una rimodulazione, tre obiettivi strategici sono stati parzialmente raggiunti, uno è stato soppresso perché tecnicamente non più realizzabile ed uno è stato mutato in obiettivo strutturale.

Il numero degli obiettivi strategici assegnati alla missione 21 (a seguito della revisione avvenuta in corso d'anno) sono 18 e 40 gli obiettivi operativi. La somma delle risorse assegnate per il raggiungimento degli obiettivi strategici ammonta al 38,96 per cento dello stanziamento definitivo.

Tavola 2

Riepilogo obiettivi strategici della Missione 21 - anno 2008

(importi in migliaia)

Programma	Cod. priorità	Nr. OBS*	Nr. OBO**	Stanz.ti OBS	Residui OBS	Cassa OBS	Stanz.ti c/comp. definitivi	% St. OBS su St. Progr.
1 - Sostegno e vigilanza ad attività culturali	P6	1	3	60	25			
Totale programma 1		***1***	***3***	***60***	***25***	***0***	***94.490***	***0,06***
2 - Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	P4	1	5	300				
	P5	1	1	20.100				
	P6	4	7	616.045				
Totale programma 2		***6***	***13***	***636.445***	***0***	***0***	***653.932***	***97,33***
3 - Tutela e valoriz. dei beni archeologici,architett., paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici	P1	2	3	2.967				
	P6	4	11	7.950				
Totale programma 3		***6***	***14***	***10.917***	***0***	***0***	***726.740***	***1,50***
4 - Tutela e valorizzaz. dei beni archivistici e librari, promoz. del libro e dell'editoria	P6	5	10	50.637	7.100			
Totale programma 4		***5***	***10***	***50.637***	***7.100***	***0***	***309.099***	***16,38***
5 - Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale								
Totale programma 5		***0***	***0***	***0***	***0***	***0***	***7.454***	***0,00***
Totale generale		**18**	**40**	**698.060**	**7.125**	**0**	**1.791.715**	**38,96**

OBS: obiettivo strategico.*
*OBO**: obiettivo operativo.*
St.: stanziamento.
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati dell'Amministrazione.

Dall'illustrata individuazione degli obiettivi e dalla correlata assegnazione delle risorse finanziarie si evince che deve essere meglio raccordata l'attività delle articolazioni periferiche agli organi centrali. La percentuale delle risorse assegnate agli obiettivi strategici del programma 3 riferita allo stanziamento complessivo (1,5 per cento) evidenzia, infatti, scarsa partecipazione all'attività programmatoria degli istituti incaricati dell'attuazione di tale programma. Ciò in quanto si considera l'attività di istituto non riconducibile alla programmazione strategica. E' necessario, quindi, promuovere un processo partecipativo che coinvolga i responsabili di tutti gli istituti nella definizione degli obiettivi, nell'indicazione dei fabbisogni per l'esercizio finanziario successivo e nell'attività *ex post* di rendicontazione dei risultati.

2.2. Direttiva generale sull'attività e la gestione amministrativa per l'anno 2008

La Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2008 - che presenta alcune rilevanti innovazioni coerenti con la nuova classificazione del bilancio dello Stato e con le indicazioni del Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato è stata emanata secondo le scadenze indicate nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007[7].

La direttiva consolidando le proposte dei titolari dei Centri di Responsabilità Amministrativa (CRA) ed in coerenza con quanto previsto dal Dpef 2007-2011, dalla Finanziaria 2008 nonché nel rispetto delle linee tracciate dal Governo ha definito per ogni CRA gli obiettivi strategici da conseguire nell'anno 2008 per realizzare le priorità politiche. Gli obiettivi strategici sono stati declinati in piani di azione.

L'Amministrazione riferisce che l'elaborazione della Direttiva generale si è svolta in un contesto organizzativo molto complesso, contraddistinto da un processo di riorganizzazione che si è sviluppato in più fasi distribuite nel tempo[8].

E'stato previsto, che il perseguimento degli obiettivi pluriennali e degli obiettivi parzialmente raggiunti nel 2007 proseguisse anche nel 2008. L'obiettivo relativo al consolidamento del sistema di controllo di gestione (il mancato conseguimento del quale è stato segnalato da questa Corte nella relazione sul rendiconto 2007), è stato nuovamente proposto dalla Direzione per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali nella Direttiva generale 2008 [9].

Si riportano qui di seguito i dati finanziari relativi alla missione 21:

---

[7] L'atto di indirizzo del Ministro per l'anno 2008 è stato emanato in data 12 luglio 2007. E' seguita, poi, la redazione della nota preliminare allo stato di previsione del bilancio.

[8] La prima, nel dicembre 2007 riguardante la soppressione dei CRA e, a decorrere dal 30 dicembre 2007, la definizione degli uffici dirigenziali di livello generale dell'Amministrazione centrale e periferica nonchè la nomina dei rispettivi titolari; la seconda, avviata e completata nel primo trimestre 2008, riguardante la definizione dell'articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale dell'Amministrazione centrale e periferica, e la nomina dei relativi titolari; la terza riguardante l'assegnazione ai nuovi CRA delle risorse umane e finanziarie definita nel primo quadrimestre 2008.

[9] Per una rapida acquisizione delle informazioni richieste e ai fini di una migliore leggibilità ed omogeneità dei dati e degli elementi utili per il controllo, nonché per snellire il carico di lavoro dei Centri di Responsabilità, l'Amministrazione ha considerato prioritaria la realizzazione informatica del controllo di gestione almeno presso tutti i CRA e le Direzioni generali per i beni culturali.

Tavola 3

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziam. definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Massa spendibile	Autorizz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Sostegno e vigilanza ad attività culturali	funzionamento	0	3.585	3,79	0,20	2.029	4.312	4.312	740	1.289
	interventi	3.194	48.738	51,58	2,72	42.668	51.932	50.469	43.541	2.317
	investimenti	218.314	42.167	44,63	2,35	-137.702	270.894	247.042	25.622	51.319
	oneri comuni di parte corrente	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0	0
	totale	**221.508**	**94.490**	**100,00**	**5,27**	**-93.005**	**327.139**	**301.823**	**69.903**	**54.925**
Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	funzionamento	12.902	29.642	4,53	1,65	27.737	42.669	30.799	28.432	11.760
	interventi	93.780	431.342	65,96	24,07	397.458	525.122	453.897	407.649	81.578
	investimenti	146.665	190.469	29,13	10,63	111.874	337.134	295.040	181.924	45.557
	oneri comuni di parte corrente	0	2.479	0,38	0,14	2.479	2.479	2.479	0	2.479
	totale	**253.347**	**653.932**	**100,00**	**36,50**	**539.548**	**907.404**	**782.215**	**618.005**	**141.374**
Tutela e valorizzazione dei beni archeologici,architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici	funzionamento	65.060	479.768	66,02	26,78	362.006	562.890	523.702	527.220	63.878
	interventi	25.534	33.216	4,57	1,85	28.825	58.750	39.890	38.499	13.451
	investimenti	262.987	213.756	29,41	11,93	268.981	491.248	259.183	203.218	247.643
	oneri comuni in conto capitale	2	0	0,00	0,00	0	2	2	2	0
	totale	**353.583**	**726.740**	**100,00**	**40,56**	**659.813**	**1.112.890**	**822.777**	**768.939**	**324.972**
Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria	funzionamento	28.690	263.440	85,23	14,70	250.465	296.838	276.742	257.910	21.763
	interventi	2.920	2.453	0,79	0,14	2.057	5.373	3.561	2.490	2.487
	investimenti	80.151	43.134	13,95	2,41	61.105	123.285	67.796	56.806	48.057
	oneri comuni di parte corrente	430	0	0,00	0,00	0	430	430	0	427
	oneri comuni in conto capitale	0	72	0,02	0,00	72	72	72	72	0
	totale	**112.192**	**309.099**	**100,00**	**17,25**	**313.699**	**425.998**	**348.601**	**317.278**	**72.734**
Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	funzionamento	23	7.428	99,65	0,41	6.907	7.451	7.428	6.929	1
	investimenti	0	26	0,35	0,00	22	26	26	0	22
	totale	**23**	**7.454**	**100,00**	**0,42**	**6.929**	**7.477**	**7.454**	**6.929**	**22**
Spese missione		**940.653**	**1.791.715**		**100,00**	**1.426.984**	**2.780.907**	**2.262.871**	**1.781.054**	**594.027**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

(**) Impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Dal confronto dei dati finanziari dell'anno 2008 rispetto a quelli del 2007, si registra una notevole riduzione dei residui iniziali (-50,31 per cento), un decremento degli stanziamenti definitivi per effetto dei tagli avvenuti nel 2008 (-3,91 per cento) e degli impegni effettivi totali (-14,59 per cento), e nonostante il miglioramento della gestione in termini di massa spendibile (-26,72 per cento), di autorizzazioni di cassa (+2,99 per cento), e di residui finali (-46,75 per

cento), si rileva una lieve flessione dei pagamenti totali del 4,43 per cento rispetto all'anno 2007.

2.3. Situazione finanziaria a seguito del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Per effetto del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, lo stanziamento complessivo iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero è stato ridotto per il 2009 di euro 236.671.375, per il 2010 di euro 251.310.234, per il 2011 di euro 434.564.740.

La riduzione è stata operata in modo trasversale sulle missioni 17, 21, 32, 33, sia sui capitoli di parte corrente (funzionamento e interventi), sia sui capitoli in conto capitale (investimenti)[10].

Il complessivo e progressivo minore finanziamento delle risorse destinate alla cultura (che già era, con lo 0,28 per cento del Pil, ai livelli più bassi d'Europa) comporterà necessariamente una corrispondente contrazione delle attività delle soprintendenze, degli archivi e delle biblioteche, una forte riduzione dei contributi a favore di associazioni, istituzioni, fondazioni e delle attività nel settore dello spettacolo dal vivo (attività lirico-sinfoniche, teatrali, di danza)[11].

In applicazione dell'art. 60, comma 3, del citato DL n. 112/2008, convertito nella legge 133/2008, che ha attribuito ad ogni amministrazione la facoltà di rimodulare una parte delle risorse tra i programmi nell'ambito di ciascuna missione, il Ministero ha determinato per il 2009 una riallocazione delle proprie disponibilità finanziare riducendo gli importi del fondo dello spettacolo per i "Grandi eventi" (cap.8750) per un ammontare complessivo di euro 5.449.606, azzerando il fondo per lo spettacolo relativo all'"Attuazione di accordi di cofinanziamento tra lo Stato e le autonomie" (cap.1320 per euro 15.449.606) e riducendo i capitoli relativi al macroaggregato interventi per euro 7.417.991,70. Le risorse così recuperate hanno alimentato i capitoli relativi all'attuazione del programma "lotto" 2007-2009, già penalizzati dall'applicazione dell'art. 2, commi 615, 616 e 617 della Finanziaria 2008 e dal DL 93/2008, nonché i capitoli relativi al funzionamento ed in particolare all'acquisto di beni e servizi dei diversi Centri di Responsabilità Amministrativa.

Lo stanziamento complessivo del Ministero per l'anno 2009 ammonta a euro 1.718.607.626,00. Le spese per il personale, ricomprese nel macroaggregato funzionamento, ammontano a euro 792.671.515,00 pari al 46 per cento dell'intero stanziamento.

In ordine alla sopra descritta situazione finanziaria si può agevolmente rilevare come i tagli apportati al bilancio del Ministero siano tali da rendere sempre più lontano il raggiungimento dell'obiettivo indicato nel Dpef di portare le risorse disponibili all'1per cento del bilancio dello Stato per la valorizzazione dei beni e delle attività culturali.

---

[10] La riduzione più consistente è relativa alla missione 21 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici, peculiare per il raggiungimento degli obiettivi strategici e dei cosiddetti obiettivi strutturali, e al macroaggregato funzionamento.

[11] Già nel corso dell'esercizio 2008 sono stati revocati gli interventi non avviati del " piano lotto" 2007-2009, del programma annuale degli interventi di tutela e valorizzazione previsti dall'art.1 comma 1138 della Finanziaria 2007, nonché dei piani di spesa di cui all'art. 2 comma 386 della Finanziaria 2008. Per il triennio 2009-2011 l'azione del Ministero, in sostanziale coerenza con la politica del Governo di contenimento della spesa, sarà, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, tesa a privilegiare le attività di tutela e il mantenimento dei servizi (apertura dei musei, delle biblioteche, degli archivi) sacrificando, ove necessario, le attività di restauro e di investimenti.

Per quanto concerne le situazioni debitorie, a seguito della circolare n. 7 del 5 febbraio 2008, l'amministrazione ha effettuato una ricognizione dei debiti pregressi. Detti debiti, con riferimento al decreto n. 153194 del 31/12/2008 emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze, risultano ammontare a 6.841.365,00 euro, di cui il 92,49 per cento deriva da passività relative a spese correnti dell'anno 2007.

Tavola 4

Capitolo	Pg	Missione	Programma	Esercizio 2006 e precedenti	Esercizio 2007	Totale debiti pregressi	Inc. Perc.
1292	20	32	3		299.713,00	299.713,00	
Totale Missione				*0,00*	*299.713,00*	*299.713,00*	*4,38*
3030	22	21	4		618.000,00	618.000,00	
3530	24	21	4	267.335,00	159.535,00	426.870,00	
Totale Missione				*267.335,00*	*777.535,00*	*1.044.870,00*	*15,27*
6530	13	21	2		2.311.296,00	2.311.296,00	
6030	13	21	2		2.311.296,00	2.311.296,00	
Totale Missione				*0,00*	*4.622.592,00*	*4.622.592,00*	*67,57*
4550	22	21	3	246.389,00	627.801,00	874.190,00	
Totale Missione				*246.389,00*	*627.801,00*	*874.190,00*	*12,78*
Totale complessivo				**513.724,00**	**6.327.641,00**	**6.841.365,00**	**100,00**

2.4. Osservazioni sulle giacenze di risorse finanziarie nelle contabilità speciali e sui residui

Il drastico taglio di risorse operato ha determinato una concentrazione dell'attenzione sulle risorse disponibili e sulla capacità dell'Amministrazione di impiegarle fruttuosamente. Si ritiene opportuno, pertanto, illustrare qui di seguito le problematiche relative al fenomeno delle giacenze di somme nelle contabilità speciali aperte a favore dei capi degli Istituti centrali e periferici.

Con l'art. 7 del DL 20 maggio 1993, n. 149, convertito dalla legge 19 luglio 1993, n. 237, sono stati introdotti i piani di spesa annuali per la realizzazione degli interventi e per le spese ordinarie e straordinarie da effettuare da parte degli uffici centrali e periferici del Ministero per i beni e le attività culturali. In seguito, con l'art. 3, comma 8, del DL 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 13 è stato previsto che i suindicati piani di spesa annuali potessero essere gestiti in contabilità speciale limitatamente agli uffici periferici.

Ad integrazione e semplificazione di tale norma, per la realizzazione degli interventi e le spese ordinarie e straordinarie, con l'art. 15, comma 5, della legge 30 marzo 1998, n. 61, di conversione del DL 30 gennaio 1998, n. 6, è stato disposto che i fondi di cui ai piani di spesa annuali affluiti alle contabilità speciali sono mantenuti a disposizione dei funzionari delegati fino alla realizzazione degli interventi cui i fondi medesimi si riferiscono.

Successivamente l'art. 1, comma 1143, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) ha stabilito che le risorse giacenti nelle contabilità speciali dei responsabili degli istituti centrali e periferici del Ministero per i beni e le attività culturali, ove non impegnate con obbligazioni giuridicamente perfezionate entro il 30 novembre 2006, dovessero essere riprogrammate con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, ai sensi della legge 237/93 e, con le modalità previste dalla legge 3 marzo 1960, n. 169, potessero essere trasferite tra le diverse contabilità speciali al fine di realizzare i nuovi interventi riprogrammati, ove possibile nell'ambito della stessa regione.

Infine l'art. 2, comma 386, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008) ha previsto che le risorse nelle contabilità speciali, ove non impegnate con obbligazioni giuridicamente perfezionate entro il termine del 31 dicembre dell'anno successivo a quello di programmazione, sono riprogrammabili con decreto del Ministro per i beni e le attività contrattuali.

L'Amministrazione effettua mensilmente il monitoraggio delle contabilità speciali intestate ai funzionari delegati dei diversi centri di responsabilità utilizzando i dati che fornisce il sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato[12].

La maggiore percentuale delle giacenze nelle contabilità speciali è costituita da risorse assegnate per interventi di tutela e valorizzazione. L'Amministrazione negli anni 2005-2007, al fine di individuare le ragioni del determinarsi delle giacenze, ha attivato un monitoraggio sullo stato di attuazione dei lavori. L'esito dell'indagine ha consentito di far emergere i seguenti punti:

- la maggior parte delle somme giacenti è risultata regolarmente impegnata con obbligazioni giuridicamente perfezionate;

- per gli interventi di maggior importo o complessità i tempi di assunzione degli impegni rispetto all'approvazione dei programmi sono stati mediamente di circa due anni e sono determinati sia dalla necessità di acquisire, preventivamente all'affidamento, la necessaria progettazione, sia dai tempi necessari per l'effettuazione delle procedure di gara;

- i tempi di ultimazione dei lavori e collaudo degli stessi sono molto differenziati e conseguenti sempre alla complessità del cantiere ed all'importo degli stessi; in qualche caso possono anche aggirarsi intorno ai due o tre anni e oltre[13].

---

[12] Nell'ultima rilevazione, effettuata dal Ministero al 31/03/2009, il resto di cassa disponibile sulle contabilità speciali è di 413.415.871,60 euro al lordo dei mandati inestinti di fine anno (pari a 14.419.190 euro). Considerando i 358.338.080,11 euro di residui passivi che affluiranno nelle contabilità speciali, la giacenza di cassa diventa di 757.334.761,71 euro.

La Tavola che segue, evidenzia dal 2002 al 2008: il saldo di cassa riportato al 1° gennaio, le entrate affluite nel periodo considerato, le uscite, nonché il resto disponibile. Dal confronto tra il saldo iniziale e finale di cassa dell'anno 2008 si rileva un decremento del 10,05 per cento.

(importi in migliaia)

Anni	Saldo iniziale di cassa*	Totale entrate	Totale uscite	Saldo di cassa
2002	1.010.088,64	380.575,77	599.446,57	**791.217,84**
2003	791.056,92	596.371,59	632.325,63	**755.102,87**
2004	755.104,52	624.389,62	590.757,49	**788.736,65**
2005	788.750,16	592.108,77	529.856,82	**851.002,11**
2006	851.013,11	334.664,62	614.853,18	**570.824,55**
2007	570.834,21	475.368,18	552.358,58	**493.843,81**
2008	493.834,63	501.198,29	550.814,15	**444.218,77**

(*) il saldo iniziale non coincide con il saldo di cassa dell'anno precedente perché al netto dei mandati inestinti emessi alla fine dell'anno.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati dell'Amministrazione.

[13] I tempi necessari per l'assunzione delle obbligazioni e quelli medi per l'esecuzione degli interventi sono riconducibili, secondo l'Amministrazione alle seguenti ragioni:

- le norme vigenti in materia di appalti pubblici prevedono che, al momento della programmazione, gli uffici abbiano predisposto la sola progettazione preliminare con il conseguente bisogno di dare corso, solo dopo l'approvazione dell'intervento, al livello di progettazione richiesto per l'affidamento, che, per il settore dei beni culturali, è quello definitivo;

- la progettazione, la cui composizione è indicata dal d.lgs. n. 163 del 2006, per il settore in esame, richiede uno studio approfondito ed una analisi delle modalità di intervento che non può prescindere da una approfondita preliminare conoscenza del bene su cui si interviene e delle condizioni in cui si opera;

- anche per il settore dei beni culturali è necessario, naturalmente, fare ricorso alle modalità di affidamento come indicate dal d.lgs. sopra citato, con il conseguente rispetto dei tempi ivi previsti e con il rischio di poter incorrere in un, peraltro, crescente contenzioso.

L'Amministrazione ha peraltro evidenziato che, in applicazione del già citato art. 1, comma 1143 della Finanziaria 2007, la stessa ha proceduto alla riprogrammazione delle somme giacenti sulle contabilità speciali e risultate non impegnate.

L'applicazione di questa disposizione, pur valida per l'accelerazione delle procedure di spesa da parte degli uffici, ha tuttavia comportato un'attenta ricognizione delle varie fasi dell'iter procedimentale (durante la quale si è avuta la sospensione dell'avvio di eventuali procedure di gara), determinando di fatto un ulteriore rallentamento della spesa.

Con riferimento al sopra illustrato fenomeno delle giacenze sulle contabilità speciali si osserva che il procedimento previsto dalle citate disposizioni è molto complesso e procura notevoli ritardi nella gestione delle risorse finanziarie[14]. A ciò si aggiungono le giacenze delle somme impegnate, ma che non possono essere pagate a causa del contenzioso.

Alla luce delle evidenziate criticità sembrano indilazionabili modifiche che consentano:

- ai responsabili degli istituti di avere con tempestività l'approvazione dei piani di spesa in modo da disporre sollecitamente delle somme versate in contabilità;
- un afflusso rapido e tempestivo delle somme con ordini di accreditamento nelle contabilità;
- un monitoraggio attento sulle somme non ancora impegnate giacenti presso le singole contabilità speciali.

Occorrerebbe inoltre prevedere – con modifica della normativa primaria - l'obbligo di riversamento nell'entrata del bilancio dello Stato (a mero titolo indicativo, dopo un termine corrispondente a quello della conservazione dei residui di stanziamento) delle somme giacenti nelle contabilità speciali non impegnate e non ancora riprogrammate, ai fini della riassegnazione ai pertinenti capitoli di spesa.

Quanto alla situazione dei residui finali sul consuntivo del Ministero 2008, (860.638.480,32 di euro) si rileva un apprezzabile miglioramento rispetto al 2007 (1.284.577.692,78 di euro). Si conferma, tuttavia, elevato il livello complessivo rispetto agli stanziamenti definitivi, circostanza questa sintomatica, come osservato già nella Relazione sul rendiconto 2007, di difficoltà nella definizione delle procedure di spesa.

Tali difficoltà si riscontrano nell'ambito del programma "Tutela e valorizzazione" (ed in particolare per il patrimonio architettonico).

Al riguardo l'Amministrazione ha riferito che, nel corso degli ultimi anni, ha preferito non effettuare accreditamenti di nuove risorse di cassa a favore di quegli uffici per i quali risultavano maggiori ritardi nell'attuazione degli interventi, anche a fronte di nuove programmazioni. Ciò è risultato possibile proprio perché tutti gli uffici periferici sono titolari di

---

- quanto al tempo medio relativo all'esecuzione dell'intervento, l'intervento su un bene culturale, per le caratteristiche dello stesso, può porre spesso chi opera di fronte a situazioni nuove e non prevedibili per le quali risulta necessario procedere a formulazioni di varianti.

[14] Il procedimento prevede le seguenti fasi:

1. proposte da parte degli uffici periferici degli interventi da effettuare;
2. predisposizione da parte degli uffici centrali dei piani di spesa con le priorità;
3. approvazione dei piani di spesa e parere del Consiglio superiore dei beni culturali;
4. decreto del Ministro da sottoporre agli organi di controllo per la registrazione;
5. decreto del Direttore generale che autorizza la spesa e ne dispone l'impegno;
6. emissione degli ordini di accreditamento commutabili in quietanza di entrata a favore dei funzionari delegati
7. indizione delle gare, da parte del funzionario delegato, per la realizzazione delle opere;
8. affidamento ed esecuzione dei lavori.

contabilità speciali. Ma questo se per un verso ha consentito di controllare la spesa, dall'altro ha però nel tempo determinato giacenze di somme consistenti non utilizzabili alternativamente.

2.5. Innovazioni organizzative per la riduzione degli oneri amministrativi e il miglioramento dell'efficacia

Il Ministero per i beni e le attività culturali è connotato da una diffusa articolazione territoriale degli uffici. Con 17 Direzioni generali regionali, 230 organi periferici, 161 sedi staccate, 607 sedi dipendenti dagli organi periferici (musei, monumenti, gallerie, aree archeologiche, sezioni staccate di archivi), il Ministero per i beni e le attività culturali è una delle amministrazioni con più significativo radicamento territoriale. Il Ministero ha incrementato una progressiva azione di ammodernamento attraverso una capillare distribuzione degli strumenti tecnici necessari per dare sistematicità al vasto processo di informatizzazione e digitalizzazione in atto, volto anche ad erogare i servizi on-line e a rendere disponibile il maggior numero di informazioni possibili attraverso la rete.

Una componente specifica dell'innovazione è quella derivante dalla missione istituzionale del Ministero e, in particolare, da quell'ampia area di progettualità e di realizzazioni che si riferiscono alla digitalizzazione dei contenuti culturali e quindi, in senso più ampio, all'organizzazione della conoscenza.

Il riferimento principale è stata l'analisi dei fabbisogni del cittadino/utente e di quelli della stessa amministrazione[15].

Il Programma è stato articolato in due grandi assi:

- asse dell'innovazione amministrativa e strumentale;
- asse dell'innovazione nei processi di conoscenza e di valorizzazione, mediante la digitalizzazione dei contenuti culturali (archivi, biblioteche, musei) e la diffusione sulla rete.

Nel corso del 2008 sono proseguite le attività per la realizzazione di un sistema di controllo di gestione integrale del Ministero, che includa cioè tutte le strutture, centrali e territoriali.

Con la collaborazione di esperti del raggruppamento d'imprese che si è aggiudicato la gara bandita dal CNIPA per un contratto-quadro per l'affidamento di un servizio erogato in modalità ASP (*Application Service Provider*) per la contabilità analitica, il controllo strategico ed il controllo di gestione e servizi professionali di supporto, l'Amministrazione sta procedendo

---

[15] I primi si riferiscono sostanzialmente a:
- disponibilità di servizi amministrativi in rete (informazioni, autorizzazioni, in genere procedimenti amministrativi);
- disponibilità di informazioni culturali in modalità digitale, attualmente poco accessibili o del tutto sconosciute;
- disponibilità dell'*e-commerce* relativo a riproduzioni, immagini, documenti, fotografie, oggettistica concernente il patrimonio culturale;
- fruizioni alternative/integrative del patrimonio culturale.

I secondi (fabbisogni dell'Amministrazione) si riferiscono a:
- allineamento di tutte le strutture, centrali e territoriali, a standard lavorativi innovativi, mediante l'uso massiccio delle nuove tecnologie
- rafforzamento e implementazione dei sistemi di controllo e monitoraggio dell'attività amministrativa;
- razionalizzazione, normalizzazione e integrazione dei sistemi e delle banche dati, su base geografica e non, esistenti nell'Amministrazione;
- recupero catalografico del cartaceo e delle basi di dati precedentemente digitalizzate ma non allineate con i nuovi sistemi.

ad individuare le strutture da inserire, nella fase di avvio, nel piano dei fabbisogni da allegare all'atto esecutivo ai fini della contrattualizzazione con il fornitore stesso.

Si segnala, infine, che il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha firmato, in data 18 febbraio 2009, un Protocollo d'intesa con il Ministro per i beni e le attività culturali per la realizzazione di un programma di interventi di innovazione digitale nel settore del patrimonio culturale italiano[16].

3. Missione 21: "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici"

Nell'ambito della missione 21 vengono perseguite, in termini di obiettivi strategici, alcune delle priorità politiche che sono state programmate dall'Amministrazione nella Direttiva 2008; le altre priorità vengono attuate tramite la conduzione di obiettivi strutturali.

La missione 21 si articola in cinque programmi:

- sostegno e vigilanza ad attività culturali;
- sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo;
- tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici;
- tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria;
- vigilanza prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale.

A seguito della ristrutturazione operata con il regolamento del d.P.R. n. 233/2007 e nell'ottica di rappresentare le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti è stata attuata, nel corso del 2008, una revisione dei programmi 3 e 4 che ha determinato una ulteriore articolazione dei programmi della missione 21, passando, a decorrere dal 2009, da cinque a nove[17].

---

[16] Il Protocollo, che avrà una durata triennale, prevede la realizzazione dei seguenti interventi prioritari:
- Il Portale della cultura: per arricchire e ampliare il portale Cultura Italia che offre un ricco punto di accesso alle risorse culturali on-line del Paese;
- I Musei d'Italia: per raccogliere in un unico importante progetto di valore strategico attività e realizzazioni già esistenti nel campo del sistema museale e di valorizzare i risultati ponendoli in un contesto di più ampia costituzione di un vero "Sistema museale nazionale";
- Le Certificazioni e la vincolistica on-line: per rendere disponibile un accesso on-line alla banca dati del patrimonio vincolato e la possibilità di ottenere certificazioni on line;
- CulturAmica- ESPI 2: per completare l'evoluzione del protocollo informatico attualmente in uso presso l'Amministrazione verso un sistema di erogazione di servizi on-line per la presentazione di istanze di autorizzazione per procedimenti sia di gestione del personale che per l'attività di tutela del patrimonio.

[17] Il programma 3 "Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici" è stato scisso in tre programmi: Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici, Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanea, che meglio corrispondono alle attività svolte dalla Direzioni generali.
Il programma 4, "Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria", ha subito una articolazione in ulteriori due programmi: Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria.
Infine, per consentire l'evidenza dell'attività svolta dalle Direzioni regionali, che curano i rapporti con le strutture periferiche, è stato individuato un nuovo programma denominato "Coordinamento ed indirizzo per i beni e le attività culturali a livello territoriale".

Tavola 5

Missione 21

(importi in migliaia di euro)

Programma		Direzione generale	stanz. def. comp.	inc. % su prg	inc. % su mis
Sostegno e vigilanza ad attività culturali	3	organizzazione, innovazione, formazione, qualificazione professionale e relazioni sindacali	344	0,36	0,02
	4	bilancio programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure	41.369	43,78	2,31
	5	archivi	0	0,00	0,00
	6	beni librari, istituti culturali e diritto d'autore	52.657	55,73	2,94
	9	beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	120	0,13	0,01
		totale	**94.490**	**100,00**	**5,27**
Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	2	segretariato generale	0	0,00	0,00
	4	bilancio programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure	0	0,00	0,00
	6	beni librari, istituti culturali e diritto d'autore	98	0,01	0,01
	8	spettacolo dal vivo	532.016	81,36	29,69
	11	cinema	121.818	18,63	6,80
		totale	**653.932**	**100,00**	**36,50**
Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici	2	segretariato generale	1.249	0,17	0,07
	3	organizzazione, innovazione, formazione, qualificazione professionale e relazioni sindacali	1.000	0,14	0,06
	4	bilancio programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure	176.977	24,35	9,88
	7	beni archeologici	214.323	29,49	11,96
	8	spettacolo dal vivo	0	0,00	0,00
	9	beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	308.246	42,41	17,20
	10	qualità e tutela del paesaggio, architettura e arte contemporanee	24.944	3,43	1,39
		totale	**726.740**	**100,00**	**40,56**
Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria	4	bilancio programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure	24.682	7,99	1,38
	5	archivi	144.084	46,61	8,04
	6	beni librari, istituti culturali e diritto d'autore	140.333	45,40	7,83
		totale	**309.099**	**100,00**	**17,25**
Vigilanza prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	1	gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	7.454	100,00	0,42
		totale	**7.454**	**100,00**	**0,42**
Totale missione			**1.791.715**		**100,00**
Totale Ministero			*2.116.329*		
Incidenza % della missione sul totale Ministero			*84,66*		

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S..

Da un confronto dei dati dell'anno 2008 rispetto a quelli del 2007, rielaborati per missioni e programmi da queste Sezioni riunite, si rileva che l'incidenza dei programmi sulla missione 21, è rimasta pressoché identica, ad eccezione dei programmi 2 e 3. Detti programmi nel 2007 presentavano un'incidenza del 36,50 per cento e del 40,56 per cento; nell'anno 2008, presumibilmente, sono stati interessati da una differente allocazione delle risorse finanziarie, registrando, rispettivamente, un decremento del 6,25 per cento e un incremento del 6,3 per cento.

Da un' analisi dei dati per macroaggregato di spesa si evince (tavola 3) che i programmi che assorbono le maggiori risorse finanziarie sono il 2 (sostegno al settore dello spettacolo

36,50 per cento), il 3 (tutela beni archeologici ecc. 40,56 per cento) e il 4 (tutela beni archivistici e librari 17,25 per cento).

Mentre il programma 2 presenta spese di intervento e investimenti pari al 34,70 per cento che si concretizzano, in buona parte, in trasferimenti al settore dello spettacolo, i programmi 3 e 4 registrano una incidenza di spese di funzionamento del 26,78 per cento e del 14,70 per cento, che rappresentano prevalentemente spese del personale dei Musei, delle Soprintendenze, delle Biblioteche e degli Archivi di Stato.

Inoltre, da un confronto tra il programma 2 (spettacolo) e 3 (beni archeologici) emerge che le risorse stanziate per investimenti ed interventi non presentano una incidenza analoga: infatti, il primo presenta spese per interventi pari al 24 per cento, il secondo pari al 1,85 per cento, la spesa per investimenti è, invece, pressoché identica (10,63 per cento e 11,93 per cento).

3.1. Sostegno e vigilanza ad attività culturali (21.1)

L'attività di sostegno e vigilanza di istituzioni culturali e quella di istituzione, sostegno e vigilanza per comitati ed edizioni nazionali, che incidono per il 5,27 per cento sull'intera missione, vengono svolte da quattro Direzioni generali:

- organizzazione, innovazione, formazione, qualificazione professionale e relazioni sindacali, con uno stanziamento di risorse pari allo 0,36 per cento del programma;
- bilancio e programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure, con uno stanziamento di risorse pari allo 43,78 per cento del programma;
- beni librari, istituti culturali e diritto d'autore, con uno stanziamento di risorse pari allo 55,73 per cento del programma;
- beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici, con uno stanziamento di risorse pari allo 0,13 per cento del programma.

Limitatamente alle direzioni generali per le quali sono desumibili dati significativi si riportano qui di seguito le seguenti informazioni sui risultati dell'azione amministrativa.

3.1.1. Direzione generale organizzazione, innovazione, formazione, qualificazione professionale e relazioni sindacali

La Direzione ha condotto le azioni del programma 21.1 sostenendo spese per interventi pari a 344 mila euro di cui: 294 mila, per misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale paesaggistico e ambientale, inseriti nella lista del patrimonio mondiale e posti sotto la tutela dell'UNESCO (obiettivo strategico) e 50 mila, per il raggiungimento dell'obiettivo strategico n. 21.1.1 "Miglioramento dell'attuazione delle Convenzioni UNESCO sul Patrimonio Mondiale", rientrante nella Priorità politica "Miglioramento dell'attività istituzionale" (P6).

Nell'ambito di tale obiettivo strategico sono stati individuati i seguenti obiettivi operativi:

Obiettivo operativo 1 "Avvio del monitoraggio dell'attuazione dei Piani di gestione dei siti UNESCO italiani".

Il programma d'azione comportava, per l'avvio del monitoraggio dell'attuazione dei piani di gestione dei siti Unesco italiani, la costituzione presso l'Ufficio UNESCO di un'unità

operativa dedicata a fornire l'assistenza tecnica necessaria per il monitoraggio dell'attuazione dei Piani di gestione. Al fine del reperimento del personale necessario, sono stati elaborati i profili professionali richiesti e quindi sono stati trasmessi al Servizio 2 – Programmazione della Direzione generale per il bilancio e la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure - che ha il compito di coordinare le attività finanziate dal CIPE. Non risultano completate ancora le procedure per la selezione del personale, a causa della sospensione dei finanziamenti[18].

Obiettivo operativo 2 "Aggiornamento del sito web dell'Ufficio lista del patrimonio mondiale".

L'aggiornamento del sito web dell'ufficio lista del patrimonio mondiale UNESCO è stato avviato e si è registrato un regolare avanzamento del lavoro come da programma, con un aggiornamento dei dati e con l'inserimento di nuovi record.

Obiettivo operativo 3 "Avvio del progetto di recupero delle banche dati del patrimonio intangibile".

Non è stato avviato il progetto di recupero delle banche dati del patrimonio intangibile in quanto la competenza per l'attuazione della Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale con decreto del 10 aprile 2008 del Segretario generale è stata trasferita alla "Commissione di coordinamento per l'implementazione delle politiche di salvaguardia e promozione del patrimonio culturale immateriale".

3.1.2. Direzione generale per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici

La Direzione generale provvede alla programmazione e trasferimento delle spese di funzionamento degli uffici periferici. Svolge, inoltre, l'attività di vigilanza sulle soprintendenze speciali per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per il polo museale delle città di Firenze, Napoli, Roma e Venezia.

3.2. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo (21.2)

L'attività di incentivazione, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo che incide per il 36,5 per cento sull'intera missione, viene svolta da tre Direzioni generali:

- beni librari, istituti culturali e diritto d'autore, con uno stanziamento di risorse pari allo 0,01 per cento del programma;
- spettacolo dal vivo, con uno stanziamento pari all'81,36 per cento del programma;
- cinema, con spese pari al 18,63 per cento del totale programma.

La maggior parte delle risorse del programma 3.2 sono quindi assorbite per il sostegno dello spettacolo dal vivo. In particolare sono destinatarie della maggiore quota di finanziamento le fondazioni lirico-sinfoniche e le attività teatrali di prosa.

---

[18] Più dettagliatamente l'Amministrazione ha chiesto di sospendere l'assunzione di impegni a valere sui fondi CIPE, resi disponibili con delibera CIPE 35/05, in quanto erano pervenute indicazioni dal Ministero dell'economia e finanze in merito ad una possibile revoca di tali finanziamenti. A seguito delle assicurazioni ottenute circa la validità delle assegnazioni di fondi a valere sulla citata delibera, nel 2009 il Ministero ha state avviato le attività previste dal progetto che potrà quindi procedere sviluppando, come da programma, le azioni nel corso del biennio 2009-2010.

3.2.1. Direzione generale beni librari istituti culturali e diritto d'autore

La Direzione ha svolto l'attività prevista per il perseguimento dell'obiettivo strategico numero 21.2.5 "Revisione della Legge 633/41 in materia di Diritto d'autore" (priorità politica P6).

Dopo l'esame di numerose proposte di revisione, formulate dal Comitato consultivo permanente per il diritto d'autore, le stesse sono state conglobate in un'unica proposta realizzando in tal modo i risultati attesi per l'anno 2008.

3.2.2. Direzione generale per lo spettacolo dal vivo

La Direzione generale per lo spettacolo dal vivo contribuisce alla realizzazione del programma attraverso tre obiettivi strategici (contribuire alla ricapitalizzazione delle fondazioni lirico-sinfoniche, razionalizzazione della spesa e sistematizzazione di monitoraggio dell'attività, semplificazione e ottimizzazione dei processi) di cui uno appartenente alla priorità P5 e due alla priorità P6.

Le risorse stanziate sono prevalentemente destinate a spese per interventi e per investimenti che si concretizzano in contributi erogati per il finanziamento dello spettacolo dal vivo.

Si riportano qui di seguito i risultati degli obiettivi sopra indicati.

Obiettivo strategico 21.2.4 "Contribuire alla ricapitalizzazione delle fondazioni lirico-sinfoniche" (priorità politica P5).

Nella direttiva annuale del Ministro per l'anno 2008, tra gli obiettivi della Direzione generale per lo spettacolo dal vivo è stato indicato quello concernente la ricapitalizzazione delle fondazioni lirico-sinfoniche.

La legge finanziaria 24 dicembre 2007, n. 244, ed in particolare l'articolo 2, comma 393, ha istituito presso il Ministero un fondo di 20 milioni di euro, inizialmente per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010, al fine di contribuire alla ricapitalizzazione delle fondazioni lirico-sinfoniche, soggette ad amministrazione straordinaria ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 29 giugno 1996, n. 367, ovvero di quelle già sottoposte ad amministrazione straordinaria nel corso degli ultimi due esercizi che non abbiano ancora terminato la ricapitalizzazione, nonché di quelle che abbiano chiuso almeno in pareggio il conto economico degli ultimi due esercizi, ma presentino nell'ultimo bilancio approvato un patrimonio netto inferiore a quello indisponibile e propongano adeguati piani di risanamento all'Amministrazione dei beni e delle attività culturali. In seguito alla legge 133/2008, il fondo è stato limitato al solo anno 2008[19].

---

[19] Ai sensi dell'art. 2 cit., comma 394, il fondo è ripartito - con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali da adottarsi entro il 30 giugno di ogni anno, a seguito dell'approvazione da parte delle fondazioni lirico-sinfoniche dei bilanci consuntivi dell'esercizio precedente e della presentazione di adeguati piani di risanamento - fra tutti gli Enti aventi diritto in proporzione delle differenze negative fra patrimonio netto e patrimonio indisponibile, calcolate nella loro totalità, e delle altre perdite del patrimonio netto, calcolate nella metà del loro valore.
In seguito alla approvazione dei bilanci consuntivi 2007 e alla presentazione dei piani di risanamento, sono risultate ricomprese nell'ambito di applicazione delle citate disposizioni le seguenti fondazioni lirico-sinfoniche: Teatro Comunale di Bologna, Teatro Carlo Felice di Genova, Teatro del Maggio Musicale Fiorentino, Teatro dell'Opera di Roma, Accademia Nazionale di S. Cecilia, Teatro Lirico di Cagliari e Teatro di San Carlo di Napoli.
Con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, in data 30 giugno 2008, è stata erogata, per l'anno 2008, la somma di euro 20.000.000, di cui all'art. 2, comma 393, della Finanziaria 24 dicembre 2007, n. 244, ripartendola in maniera proporzionale tra le fondazioni lirico-sinfoniche aventi diritto nelle misure di seguito indicate:

In attuazione dell'obiettivo strategico 21.2.5 "Razionalizzazione della spesa e sistematizzazione di monitoraggio dell'attività" (priorità politica P6) sono stati disposti i provvedimenti amministrativi necessari a consentire l'utilizzazione delle risorse finanziarie disposte in bilancio a sostegno dello spettacolo dal vivo.

Tra gli elementi d'innovazione più evidenti, introdotti da detti provvedimenti, risulta un maggior ambito decisionale del Direttore generale dello spettacolo dal vivo ed una più chiara funzione riconosciuta alle regioni.

I decreti hanno carattere transitorio, in attesa che la legge di definizione dei principi fondamentali, di cui all'art. 117 della Costituzione, fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato, delle Regioni e delle autonomie locali in materia di spettacolo.

L'elemento sostanzialmente innovativo è costituito dalla riforma della valutazione qualitativa dei progetti artistici da parte delle Commissioni consultive. Tale valutazione viene effettuata attraverso parametri numerici (punteggi), che vengono preventivamente approvati dalle stesse Commissioni e pubblicati prima delle assegnazioni.

A ciascuno degli elementi di valutazione del progetto, elencati nei decreti di settore, è stato attribuito un punteggio massimo assegnabile e uno minimo (25 punti su 100), per essere ammessi a contributo.

Tale nuovo sistema ha consentito, secondo l'Amministrazione, una più puntuale e trasparente valutazione qualitativa dei progetti, permettendo anche ai richiedenti il contributo di conoscere, attraverso l'accesso alle schede di valutazione, i propri punti di criticità, e tenerne conto nella predisposizione dei programmi relativi agli anni successivi.

In riferimento al medesimo obiettivo strategico e nell'ambito della relazione al Fondo unico per lo spettacolo predisposta dall'Osservatorio dello spettacolo, è stato effettuato il monitoraggio della spesa relativa al sostegno delle attività allo spettacolo dal vivo, relativo al 2008.

Nell'ambito dell'obiettivo strategico n. 21.2.6 "Semplificazione e ottimizzazione dei processi" (priorità politica P6), la Direzione generale ha concorso con un progetto che si propone il miglioramento dell'accesso al programma "Domande *on line*". L'intervento ha inteso affrontare e risolvere il problema relativo alle criticità nell'accesso al programma "domande *on line*".

3.2.3. Direzione generale per il cinema

La Direzione ha partecipato al programma perseguendo due priorità politiche: P4 introduzione di misure di incentivazione fiscale (sia per attrarre produzioni straniere, sia per incentivare giovani autori e film d'essai) e P6 miglioramento del grado di realizzazione dell'attività istituzionale con particolare riferimento al contenimento della spesa pubblica e, nel

Fondazioni lirico sinfoniche	Inc. %	Contributo
Teatro del Maggio Musicale Fiorentino	6,89	1.378.115,10
Teatro Carlo Felice di Genova	8,12	1.623.155,64
Teatro di S. Carlo di Napoli	41,25	8.250.517,12
Teatro dell'Opera di Roma	16,25	3.249.643,89
Accademia Nazionale di S. Cecilia	1,46	292.910,44
Teatro Lirico di Cagliari	26,03	5.205.657,82
Totale	**100,0**	**20.000.000,00**

contempo, riduzione delle giacenze nelle contabilità speciali e i residui passivi in contabilità ordinaria, attraverso rigorosi monitoraggi dello stato di avanzamento dei programmi di spesa approvati.

Relativamente alla priorità politica P4, la Direzione generale per il cinema ha individuato l'obiettivo strategico numero 21.2.1 "Incrementare e qualificare le risorse finanziarie disponibili" che si concretizza nell'Obiettivo operativo numero 2. 1. 1. "Attuazione art. 1, commi 333, 336 e 340 della legge finanziaria 2008". Le risorse stanziate a tal fine ammontano a 300.000 euro (0.25 per cento delle risorse destinate dalla Direzione generale a tale programma)

Per consentire l'entrata in vigore effettiva in Italia del regime di agevolazioni fiscali regolato dall'art. 1, commi 333, 336 e 340 della Finanziaria 2008, che ha introdotto uno strumento per l'incremento e la qualificazione delle risorse finanziarie disponibili per le attività cinematografiche, la Direzione generale per il cinema nei primi sei mesi del 2008 si è dedicata alla predisposizione dei decreti di attuazione delle disposizioni "*tax credit*" (crediti d'imposta) e "*tax shelter*" (detassazione degli utili) previste dalla legge n. 244 del 2007. Tali schemi di decreti sono stati sottoposti fin dal giugno 2008 all'attenzione della Commissione europea per la prescritta autorizzazione del regime di incentivi, senza la quale quest'ultimo non può trovare applicazione in Italia.

Il relativo negoziato con l'UE ha occupato l'intero secondo semestre del 2008, implicando, tra l'altro, diversi meeting del gruppo di lavoro italiano con le autorità comunitarie, con l'instaurazione e lo sviluppo di un iter generale di notifica del regime di aiuti nell'agosto 2008, e di due successivi specifici procedimenti (aventi ad oggetto due distinti gruppi di misure agevolative) nel novembre e dicembre 2008, il primo dei quali si è peraltro concluso positivamente con l'autorizzazione UE del 18 dicembre 2008.

L'attività inerente a questo primo procedimento (*tax credit* e *tax shelter* a favore dei produttori cinematografici) prosegue con le procedure nazionali interne per l'implementazione dei decreti da poco autorizzati dall'UE. Risulta, invece, ancora in corso l'attività di negoziazione con l'Unione Europea al fine di superare le obiezioni sulla compatibilità con le norme comunitarie delle agevolazioni specifiche contemplate dalla legge n. 244/2007 e articolate negli schemi dei decreti attuativi, notificati alla Direzione concorrenza in data 30 dicembre 2008.

Va, infine, fatto presente che le difficoltà intervenute con il DL n. 93 del 27 maggio 2008, che aveva soppresso una parte (art. 1, commi 325-334, l. 244/07) degli incentivi fiscali in argomento, sono state superate con il ripristino integrale dei medesimi nel DL n. 112 del 25 giugno 2008, convertito dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008. L'intero regime fiscale, peraltro, ha, allo stato, copertura finanziaria garantita fino al 31 dicembre 2010.

Con riferimento all'obiettivo strategico di sostegno all'attività cinematografica si segnala che detto sostegno (alla produzione, alla distribuzione, all'esercizio e alle industrie tecniche) si è concretizzato nella concessione di finanziamenti "indiretti" per la produzione di progetti tra lungometraggi, opere prime, cortometraggi e sceneggiature originali, e nelle forme "dirette" di erogazione dei fondi:

Tavola 6

Contributi indiretti	
finanziamenti per film riconosciuti di interesse culturale e finanziati dalla sottocommissione per la cinematografia - sezione interesse culturale lungometraggi - anno 2008	30.600.000,00
finanziamenti per opere prime e seconde anno 2008	10.800.000,00
finanziamento per cortometraggi anno 2008	1.120.000,00
finanziamenti per sviluppo delle sceneggiature anno 2008	700.000,00
(A) totale contributi indiretti	***43.220.000,00***
Contributi diretti	
assegnazione di *Premi di Qualità* alle produzioni	1.514.506,38
distribuzione dei contributi sugli incassi ottenuti dai film alle società di produzione	25.511.893,49
distribuzione dei contributi sugli incassi ottenuti dai film agli autori	1.071.441,14
distribuzione di contributi in conto capitale ed in conto interessi alle sale cinematografiche	6.859.858,35
(B) totale contributi diretti	***34.957.699,36***
Totale (A)+(B)	***78.177.699,36***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati dell'Amministrazione.

Tavola 7

Riepilogo	
contributi diretti e indiretti	78.177.699,36
contributi per rassegne festival	8.605.035,00
contributi associazioni nazionali di cultura cinematografica	1.250.000,00
cinema d'essai e parrocchiale	3.000.000,00
biennale Venezia	3.286.000,00
centro sperimentale di cinematografia	11.500.000,00
attività cinematografica all'estero	1.000.000,00
attività cinematografica all'estero anno 2007	363.828,00
Totale contributi	***107.182.562,36***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati dell'Amministrazione.

Relativamente al sostegno all'attività cinematografica all'estero, la quota FUS assegnata per la promozione del cinema italiano all'estero per il 2008 è stata di 1.000.000,00 di euro.

In merito all'obiettivo strategico n. 21.2.3 "Semplificazione e ottimizzazione dei processi" (priorità politica P6) si segnalano tre iniziative.

La prima riguarda l'istituzione, in accordo con le organizzazioni sindacali e le rappresentanze sindacali unitarie, di un gruppo tecnico composto da un rappresentante dell'Amministrazione e due rappresentanti designati dalle Organizzazioni sindacali, sul tema dell'organizzazione, dei carichi di lavoro e della mobilità, con relazione alla Direzione generale per il cinema e a quella per lo spettacolo dal vivo, al fine di definire criteri per una più razionale utilizzazione delle risorse.

La seconda iniziativa è consistita nella ricognizione, condotta da un gruppo di lavoro composto da funzionari appartenenti a tutti i servizi della Direzione, dei procedimenti amministrativi di competenza della Direzione.

Tale attività di ricognizione è stata, inoltre, propedeutica alla terza iniziativa attivata nel 2008, consistente nella partecipazione al concorso nazionale "Premiamo i risultati", indetto dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione. La Direzione generale ha concorso con un progetto denominato "CINEMA ON LINE"[20].

3.3. Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici (21.3)

L'attività del programma riguarda: la regolamentazione del patrimonio architettonico e monumentale; l'acquisizione, conservazione, fruizione e riproduzione dei beni architettonici e monumentali; la promozione e divulgazione del patrimonio architettonico e monumentale; la regolamentazione del patrimonio archeologico; l'acquisizione, conservazione e riproduzione dei beni archeologici; la promozione e divulgazione del patrimonio archeologico; la gestione dei musei e delle aree archeologiche – scavi archeologici; l'acquisizione, conservazione e riproduzione dei beni artistici e storici; la promozione e divulgazione del patrimonio artistico e storico; la gestione dei musei artistici e storici; la regolamentazione del patrimonio ambientale e paesaggistico; la conservazione dei beni ambientali e paesaggistici; la promozione e divulgazione del patrimonio ambientale e paesaggistico; l'acquisizione, conservazione e riproduzione dei beni etnoantropologici; la promozione e divulgazione del patrimonio etnoantropologico.

Il compito dell'attuazione del programma in oggetto è stato affidato a sei Centri di Responsabilità Amministrativa:

- Segretariato generale, con risorse pari allo 0,17 per cento;
- Direzione organizzazione, innovazione, formazione, qualificazione professionale e relazioni sindacali, con risorse pari allo 0,14 per cento;
- Direzione bilancio programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure, che stanzia risorse pari al 24,35 per cento;
- Direzione generale beni archeologici, con risorse pari al 29,49 per cento;
- Direzione generale dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici, con risorse pari al 42,41 per cento;
- Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee, con risorse pari al 3,43 per cento.

Limitatamente alle direzioni generali per le quali sono desumibili dati significativi si riportano qui di seguito le seguenti informazioni sui risultati dell'azione amministrativa.

---

[20] si segnala che nel capitolo denominato"Fondi di rotazione", al paragrafo 2.1.3., sono forniti elementi in ordine al "Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica".

3.3.1. Direzione bilancio programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure.

La Direzione ha perseguito un solo obiettivo strategico il 21.3.1 - Promuovere la conoscenza dell'immagine dei beni e delle attività culturali in Italia e all'estero, inizialmente inserito in sede di direttiva 2008 nella missione 17 (per un importo di risorse stanziate di 250.000 mila euro).

La somma di 144 milioni di euro è destinata al raggiungimento di due obiettivi strutturali "21.3.2 - Elaborazione e predisposizione del programma di interventi a favore dei beni e delle attività culturali" e "21.3.3 - Ottimizzazione attività di coordinamento delle Direzioni Regionali per i beni culturali e paesaggistici".

3.3.2. Direzione generale per i beni archeologici.

La Direzione ha svolto attività di tutela e valorizzazione del patrimonio archeologico destinando complessivamente stanziamenti pari a 214,32 milioni di euro, di cui il 95,49 per cento rappresentano spese di funzionamento (relative prevalentemente a spese del personale), il 4,49 per cento sono spese per investimenti e il residuo 0,02 per cento è relativo a spese per interventi.

Nell'ambito della tutela del patrimonio archeologico, la Direzione generale ha svolto anche nel corso del 2008 un'intensa attività per il rientro di beni illecitamente esportati e ha affrontato complesse questioni di tutela relative agli interventi di demolizione e rimozione da eseguirsi su beni archeologici, soggetti ad autorizzazione di propria competenza ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettera *i)* del d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233. E' stato, inoltre, disposto, uno snellimento procedurale a legislazione invariata, mediante delega, con provvedimento in data 28 luglio 2008, alle soprintendenze, degli interventi di demolizione e rimozione, fermo restando il potere di avocazione.

Nel settore della valorizzazione del patrimonio archeologico, svolge un ruolo importante il miglioramento dell'offerta dei servizi culturali, in particolare mediante le attività di promozione, divulgazione, comunicazione e documentazione conoscitiva.

Si segnalano in proposito le attività di divulgazione ed espositive che hanno riguardato la valorizzazione delle opere che, nel corso del 2008, sono rientrate in Italia da grandi musei americani e da collezionisti privati[21].

---

[21] Nello specifico, la Direzione generale per i beni archeologici ha organizzato o partecipato o ha promosso, nel corso del 2008, le seguenti manifestazioni:
- promozione della mostra "La Forza del Bello. L'arte greca conquista l'Italia" (29 marzo – 6 luglio 2008), manifestazione, ideata dal prof. Salvatore Settis svolta d'intesa con il Centro d'Arte di Palazzo Te di Mantova, illustrante la presenza di opere di arte greca sul suolo italiano e l'influenza esercitata da queste sull'arte romana e sull'idea del Bello;
- gli adempimenti connessi allo spostamento della mostra "Nòstoi. Capolavori ritrovati", riguardante i reperti archeologici restituiti dai musei americani, già esposta al Palazzo del Quirinale dal 21 dicembre 2007 al 2 marzo 2008, e prorogata fino al 24 marzo, nella sede dell'Istituto Nazionale per la Grafica a Palazzo Poli, dal 29 marzo 2008 al 7 settembre 2008. Successivamente la mostra è stata trasferita ad Atene, dal 23 settembre al 31 dicembre 2008, presso il Nuovo Museo dell'Acropoli ed inaugurata in occasione della visita di Stato del Presidente della Repubblica in Grecia.

3.3.3. Direzione generale dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici.

La Direzione ha svolto attività di tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici destinando complessivamente stanziamenti pari a 214,32 milioni di euro, di cui il 95,49 per cento rappresentano spese di funzionamento (relative prevalentemente a spese del personale), il 4,49 per cento sono spese per investimenti e il residuo 0,02 è relativo a spese per interventi.

Alla Direzione è stato assegnato l'obiettivo strategico 21.3.2a "Studio e realizzazione per la promozione in Italia e all'estero delle maggiori iniziative culturali sul territorio "Italia in mostra" ed elaborazione di itinerari turistico-culturali" (priorità politica P1).

Per quanto concerne il settore relativo alle Mostre, l'autorizzazione ministeriale al prestito d'opere d'arte tutelate, nel 2008 sono state rilasciate, ai sensi dell'art. 48 del Codice per i beni culturali e il paesaggio, circa 10.500 autorizzazioni su opere d'arte, relative a circa 950 mostre. Poiché il gran numero di autorizzazioni richiede il ricorso all'informatizzazione delle procedure, l'Amministrazione ha avviato nel 2008 un procedimento di informatizzazione per la raccolta estesa dei dati utili alla ricognizione costante delle esposizioni di opere d'arte tutelate.

Quanto all'obiettivo di miglioramento (priorità politica P6, con riferimento alla nota preliminare 2008) che prevede, tra l'altro, l'attuazione dei provvedimenti di organizzazione ministeriale, anche attraverso la semplificazione dei processi e l'utilizzazione delle innovazioni tecnologiche, si evidenziano i seguenti risultati.

Nel corso dell'anno l'Amministrazione ha assicurato lo svolgimento dell'ordinaria attività di tutela e ha provveduto ad emanare una serie di istruzioni e direttive di coordinamento, volte ad uniformare criteri, modalità e pratiche di buona tutela.

Con riferimento alla "Tutela del patrimonio storico-artistico ed etnoantropologico" è proseguita, durante l'anno trascorso, l'attività di incremento del patrimonio storico-artistico con acquisti mirati per l'importanza delle opere[22].

Nell'ambito dell'obiettivo di miglioramento per l'attuazione della direttiva del 18 ottobre 2007 per l'adozione della "Carta per la qualità dei servizi"per gli Istituti e i luoghi della cultura, si segnalano i dati (forniti dall'Amministrazione) relativi agli orari di apertura dei Musei, delle aperture speciali nonché all'afflusso dei visitatori e dei relativi introiti:

[22] Per i soli acquisti a trattativa privata, sono state acquisite n. 6 opere per un totale di 4.210.000 euro che hanno garantito allo Stato Italiano opere di notevole importanza. La prima e di maggior rilievo è "il Crocifisso" attribuito a Michelangelo.

Tavola 8

(introiti espressi in migliaia)

Regione	N. Istituti	Visitatori 2008*	Visitatori 2007*	Sc. % visitatori	Introiti 2008	Introiti 2007	Sc. % introiti
Abruzzo	3	90.826	89.718	1,23	126	123	2,17
Basilicata	1	10.574	9.861	7,23	7	7	-2,25
Campania	8	952.599	1.221.250	-22,00	1.884	2.233	-15,61
Emilia Romagna	16	696.324	722.286	-3,59	835	899	-7,04
Friuli Venezia Giulia	1	234.331	242.183	-3,24	498	491	1,45
Lazio	14	2.178.674	2.384.541	-8,63	7.442	8.054	-7,60
Liguria	2	42.376	36.913	14,80	57	52	10,02
Lombardia	5	959.474	933.849	2,74	3.508	3.266	7,42
Marche	3	435.604	428.639	1,62	698	688	1,44
Piemonte	9	396.274	447.149	-11,38	640	683	-6,37
Puglia	4	272.749	303.368	-10,09	344	369	-6,69
Sardegna	3	86.262	109.091	-20,93	244	283	-13,94
Toscana	24	5.010.170	5.387.266	-7,00	21.104	22.261	-5,20
Umbria	4	139.869	136.611	2,38	256	311	-17,70
Veneto	5	577.607	556.960	3,71	2.535	2.101	20,65
Totale	**102**	**12.083.713**	**13.009.685**	**-7,12**	**40.177**	**41.820**	**-3,93**

(*) Il numero dei visitatori comprende gli ingressi a pagamento e quelli gratuiti.
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati dell'Amministrazione.

Si evidenzia che, relativamente alle regioni esposte nella suindicata tavola, nell'anno 2008 l'affluenza dei visitatori con biglietto di ingresso è stata pari a 12.083.713 unità con una flessione rispetto al 2007 del 7,12 per cento, gli introiti sono diminuiti del 3,93 per cento.

La Direzione ha utilizzato 2 milioni di euro per il perseguimento dell'obiettivo strategico 21.3.1 relativo alla tutela e protezione del patrimonio culturale dal rischio sismico (priorità politica P6).

Per la realizzazione dell'obiettivo formazione del personale del MIBAC sulla metodologia proposta nelle linee guida per la valutazione e riduzione del rischio sismico, sono state coinvolte le direzioni regionali, le soprintendenze per i Beni artistici e paesaggistici e miste ed i poli museali.

In merito all'attività posta in essere con notevole impegno e abnegazione dall'Amministrazione in occasione del recente gravissimo sisma che ha colpito l'Abruzzo, la Corte prende riserva di riferire il prossimo anno nella relazione sul rendiconto 2009.ove saranno prese in esame le attività di messa in sicurezza, recupero e restauro dei beni culturali danneggiati dal terremoto e il relativo impiego di risorse finanziarie nazionali e internazionali[23].

[23] Si segnala al riguardo l'impegno assunto dai principali stati di contribuire, con finanziamenti finalizzati, al restauro di specifici beni culturali inseriti in un elenco predisposto dal Governo italiano (c.d. "Lista di nozze").

3.3.4. Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee

La Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee (PARC), per svolgere la propria attività nell'ambito del programma n. 3 ha destinato complessivamente stanziamenti pari a 24,94 milioni di euro, di cui 51,87 per cento rappresenta spese per investimenti, il 47,64 per cento riferisce a spese di funzionamento (relative prevalentemente a spese del personale), e il residuo 0,49 è relativo a spese per interventi.

La Direzione generale è stata istituita dal d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233 ("Regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296"); mentre l'art. 3 ne sancisce l'istituzione in qualità di "Ufficio dirigenziale generale centrale", l'art. 7 determina le competenze e l'articolazione interna, in cinque Servizi di livello dirigenziale non generale.

La Direzione generale nasce dall'accorpamento di tre distinte strutture precedenti:

- Direzione generale per l'architettura e l'arte contemporanea;
- Direzione generale per i beni architettonici ed il paesaggio (per la sola componente relativa al paesaggio);
- Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici (per la sola componente relativa al paesaggio).

La Direzione generale ha evidenziato le problematiche, già esposte nella Relazione sul Rendiconto generale per l'esercizio 2007, la cui soluzione è fondamentale per l'espletamento dei compiti istituzionali[24].

In ordine all'obiettivo strategico 21.3.1a "Apertura del museo MAXXI" (priorità politica P1), si segnala che la progettazione esecutiva dell'edificio D, avviata nell'anno 2007, è stata completata nel corso del 2008 e che l'attività di cantiere prosegue secondo i programmi. Sono state definite le esigenze prestazionali dei servizi aggiuntivi (bar, ristorante, libreria, negozio) e le conseguenti localizzazioni all'interno dell'edificio; è stato inoltre previsto l'adeguamento di natura impiantistica e funzionale. È in corso la revisione del progetto di integrazione dello spazio esterno del museo con quello della Palazzina D.

Con riferimento al progetto del nuovo Museo sono proseguite le analisi sulle future condizioni di esercizio al fine di garantire la piena funzionalità degli spazi e degli impianti progettati. Sono state anche svolte attività propedeutiche in applicazione della legge 29 luglio 1949, n. 717 recante norme per l'arte negli edifici pubblici.

Si segnala, da ultimo, che con l'articolo 25 della legge 18 giugno 2009, n. 69 è stata prevista la trasformazione in fondazione del Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee. Il Centro sarà trasformato con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali in fondazione di diritto privato ed assumerà la denominazione di "Fondazione MAXXI – Museo nazionale delle arti del XXI secolo" svolgendo i compiti già propri del Centro

---

[24] Le problematiche evidenziate sono:
- la carenza di risorse umane, strumentali e finanziarie sufficienti per l'espletamento dei compiti istituzionali assegnati;
- la carenza di adeguate disposizioni, nella normativa vigente, per l'adempimento della missione istituzionale di tutela e promozione dell'architettura contemporanea;
- l'esigenza di una maggiore relazione con gli organi periferici del MIBAC per le attività legate all'architettura contemporanea.

suddetto anche attraverso la realizzazione, la gestione e la promozione dei Musei "MAXXI Arte" e "MAXXI Architettura"[25].

La Direzione svolge anche le attività relative all'attuazione dell'obiettivo strategico 21.3.3. "Tutela del paesaggio. Valutazione ambientale strategica con valenza paesaggistica e attività di copianificazione con gli enti territoriali" (priorità politica P6).

Con riferimento alle procedure di valutazione l'Amministrazione evidenzia che sono state poste in essere attività relative a procedimenti di VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) per i progetti di opere pubbliche infrastrutturali (art.7, comma 5, del d.lgs. n. 4/2008), ivi comprese anche le opere strategiche di interesse nazionale di cui alla c.d. "Legge Obiettivo" (artt. 165,167 e 183 del d.lgs. n. 163/2006) – e a procedimenti di VAS (Valutazione Ambientale Strategica) di piani e programmi ex art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 4/2008.

La VAS ha subito un sostanziale incremento a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 ("Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale") che ha reso cogenti le norme derivanti dal recepimento della Direttiva europea 2001/42/CE in materia di VAS e VIA , con l'obbligo di sottoporre a VAS tutti i piani e i programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente.

Le procedure di VAS svolte nel 2008 hanno costituito il presupposto per un approccio allo studio di criteri metodologici per l'applicazione di una disciplina innovativa come la VAS nei settori di competenza del Ministero; la Direzione generale ha fornito alle direzioni regionali e alle soprintendenze di settore indicazioni e linee di indirizzo per l'analisi e la valutazione dei piani e dei programmi rispetto alle eventuali e possibili impatti sui beni culturali e paesaggistici.

Nel corso dell'anno 2008 sono state definite dall'Amministrazione le azioni finalizzate al raggiungimento di una migliore qualità del paesaggio attraverso l'individuazione di una metodologia di indirizzo e di supporto per la progettazione degli interventi di trasformazione territoriale, quale raccordo tra la qualità della progettazione architettonica dei manufatti edilizi e infrastrutturali e la qualità dei relativi studi di fattibilità paesaggistica per il loro inserimento nel contesto ambientale e paesaggistico.

L'articolo 156, comma 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede, inoltre, che il Ministero per i beni e le attività culturali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni predisponga uno schema generale di convenzione nel quale vengono stabilite le metodologie e le procedure di ricognizione, analisi, censimento e catalogazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela.

---

[25] Lo stesso articolo 25 dispone inoltre che "Con il medesimo decreto, il Ministro per i beni e le attività culturali approva lo statuto della Fondazione, che prevede l'esercizio da parte del Ministero della vigilanza sul conseguimento di livelli adeguati di pubblica fruizione delle opere d'arte e delle raccolte in uso o nella titolarità della Fondazione, e conferisce in uso mediante assegnazione al fondo di dotazione della Fondazione il compendio immobiliare sito in Roma, via Guido Reni – via Masaccio e le raccolte individuati con decreto ministeriale. Alla Fondazione, oltre al Ministero per i beni e le attività culturali, possono partecipare in qualità di soci fondatori promotori, mediante la sottoscrizione dell'atto costitutivo, gli enti pubblici territoriali nel cui ambito la Fondazione ha sede. Possono diventare soci, previo consenso dei soci fondatori promotori, altri soggetti, pubblici e privati, i quali contribuiscano ad incrementare il fondo di dotazione e il fondo di gestione della Fondazione. A decorrere dalla data di adozione dello statuto della Fondazione, è abrogata la lettera *z)* del comma 2 dell'articolo 7 del regolamento di cui al decreto P.R. 26 novembre 2007, n. 233, e, al comma 4 dello stesso articolo 7, sono soppresse le parole: "compreso il Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee", intendendosi soppresso anche il corrispondente ufficio di cui al medesimo comma 4".

La convenzione costituisce, infatti, lo strumento indispensabile per procedere al censimento dei beni paesaggistici e l'interscambio dei dati contenuti nelle banche dati istituite presso le diverse strutture regionali.

E' stato quindi elaborato lo schema generale di convenzione con le Regioni sulle modalità di interscambio dei dati[26].

Nel corso dell'anno 2008 l'attività di copianificazione (articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio) è stata notevolmente influenzata dalle sostanziali modifiche apportate alla Parte terza del Codice dei beni culturali e del paesaggio dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

Tale attività è proseguita con le Regioni Campania, Emilia Romagna, Lazio, Piemonte, Sardegna e Toscana. Per quanto attiene alle altre Regioni l'Amministrazione ha intrapreso contatti con l'Abruzzo, la Basilicata, la Calabria, le Marche e la Lombardia.

L'attività ha permesso:

- di attivare le prime fasi di elaborazione dei piani paesaggistici con le Regioni con le quali è già in atto il tavolo di copianificazione;
- di predisporre ed in alcuni casi stipulare i protocolli d'intesa ed i relativi disciplinari[27].

La situazione relativa alla copianificazione paesaggistica viene riportata nella tavola di cui all'allegato 1 .

3.4. Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria (21.4)

Il programma, che assorbe il 17,25 per cento degli stanziamenti destinati alla realizzazione della missione istituzionale, cura la "Promozione e divulgazione del patrimonio archivistico; acquisizione, conservazione, inventariazione, fruizione, regolamentazione e riproduzione dei beni archivistici; vigilanza sugli archivi statali e non statali - sorveglianza sugli archivi delle amministrazioni; sostegno all'editoria; promozione e divulgazione del patrimonio librario; acquisizione, conservazione e riproduzione dei beni librari - gestione delle biblioteche", ricade nell'ambito di una delle priorità del programma di governo denominata "crescita della cultura, del turismo e dello sviluppo sostenibile" e, a livello ministeriale, consente il perseguimento di due priorità politiche previste nella Direttiva 2008:

---

[26] Nello schema vengono stabiliti:
- i contenuti della base dati SITAP (Sistema Informativo Territoriale Ambientale Paesaggistico) della Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee;
- i contenuti delle basi dati delle Regioni;
- le tipologie di beni paesaggistici che devono essere censiti e rappresentati nelle basi dati;
- le norme di riferimento;
- gli standard di rappresentazione dei beni paesaggistici;
- gli standard di riferimento;
- le specifiche tecniche e le metodologie di acquisizione.

[27] Per quanto attiene ai protocolli d'intesa è stato elaborato il protocollo d'intesa con la Regione Piemonte, firmato dal Ministro in data 28 marzo 2008 ed il relativo disciplinare di attuazione, firmato dal Direttore generale in data 11 luglio 2008. E' stato elaborato il protocollo d'intesa tra la Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee, la Direzione regionale per beni culturali e paesaggistici della Toscana, le Soprintendenze territoriali della Toscana, la Regione Toscana, l'ANCI, l'UNCEM, L'UPI Toscana, per coinvolgere le autonomie locali nell'attività di copianificazione prevista dal protocollo d'intesa firmato dal Ministro in data 23 gennaio 2007. Il protocollo è stato firmato in data 18 novembre 2008.

- P2 - Libri e lettura: volta all'istituzione di una nuova struttura, con autonomia tecnico-scientifica ed economico-finanziaria, con il compito di promuovere la lettura ed ampliamento della platea di soggetti fruitori degli archivi e delle biblioteche;
- P6 - Miglioramento delle attività istituzionali che si esplica in diversi interventi: tutela del paesaggio e del decoro urbano, crescita culturale del sistema Italia e diffusione del prodotto culturale italiano all'estero; favorire l'accesso alla cultura da parte dei disabili, ampliare i servizi della fruizione del patrimonio culturale e migliorare la qualità degli stessi, attuazione di provvedimenti organizzativi e di contenimento della spesa pubblica.

Il compito dell'attuazione del programma in oggetto è affidato a tre Centri di Responsabilità Amministrativa:

- la Direzione generale bilancio programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure che stanzia risorse pari all'8 per cento del programma;
- la Direzione generale degli archivi, che partecipa al programma con il 46,6 per cento degli stanziamenti;
- la Direzione generale dei beni librari, gli istituti culturali e il diritto d'autore, che stanzia risorse pari al 45,4 per cento del totale programma.

Limitatamente alle direzioni generali per le quali sono desumibili dati significativi, si riportano qui di seguito le seguenti informazioni sui risultati dell'azione amministrativa.

3.4.2. Direzione generale degli archivi

Secondo quanto riferisce l'Amministrazione l'operatività degli istituti archivistici del Centro-Nord è pesantemente condizionata dalla grave carenza di organico, con conseguente rischio di limitazioni al servizio pubblico. In molti Istituti del Sud si registrano al contrario fenomeni di sovraffollamento specie nei profili dell'area seconda. E' stato evidenziato in particolare che 11 Istituti di livello non dirigenziale sono diretti *ad interim* da funzionari di altre sedi, mentre molti altri si avvalgono di supporti esterni per l'attività amministrativa. Ulteriore grave problema è rappresentato dal progressivo aumento dell'età media del personale, in specie dell'area tecnico – scientifica, connesso al prolungato blocco delle assunzioni[28]. La legge finanziaria 2008 ha autorizzato nuove assunzioni per il settore dei beni culturali, ma nel contempo ha precluso il ricorso a forme di lavoro flessibile.

Nel corso del 2008 sono stati conclusi 30 contratti per l'acquisto di archivi e singoli documenti, per un importo globale di 751.580,00 di euro[29]. In attuazione dell'obiettivo strategico: n. 21.4.2 "Garantire un livello sempre più elevato dei servizi offerti determinando

---

[28] Le Scuole di Archivistica, Paleografia e Diplomatica degli Archivi di Stato svolgono regolarmente i loro corsi biennali, aperti anche agli esterni, in attesa della riforma del proprio ordinamento didattico. Il numero degli iscritti non può eccedere le 50 unità per ogni corso e l'iscrizione avviene previo superamento di un esame, volto a accertare la conoscenza della lingua latina. 14 istituti dirigenziali sono affidati in via interinale a funzionari preposti ad altre sedi., in quanto il numero dei dirigenti assegnati non corrisponde a quello dei posti di funzione. Il mancato *turn over*, conseguente al ripetuto blocco delle assunzioni, rischia di determinare un peggioramento delle situazioni.

[29] Di particolare importanza, l'acquisizione degli archivi Giugni Canigiani, Guadagni, Losacco, Pepoli e di 158 disegni tecnici di G. Sommeiller, relativi al traforo del Moncenisio. Sono state inoltre perfezionate 39 donazioni (si evidenziano in particolare quelle degli archivi Valenti, Somigli, Sestini, Levi, Casa editrice Le Monnier e ditta Ponzini), e 2 depositi di archivi non statali (Provincia di Forlì e Comune di Pontecurone). In data 26.8.2008 sono state impartite disposizioni agli istituti dipendenti in materia di comodato di archivi privati. Sono altresì in corso 13 procedure di accettazione di comodati e depositi: nelle more, gli Istituti interessati hanno ottenuto il nulla osta a ricevere il materiale in via cautelativa.

migliori condizioni per l'accessibilità e la fruizione del patrimonio archivistico anche attraverso l'utilizzazione delle innovazioni tecnologiche" (priorità politica P6) l'Amministrazione ha svolto le attività dell'azione 1 "PAN - Portale Archivistico Nazionale".

La legge n. 291/03 ha stanziato, per il triennio 2003/2005, la somma di 22.500.000 euro per la creazione del Sistema Archivistico Nazionale. A tal fine, è stata ultimata la procedura per definire uno studio di fattibilità. Obiettivo precipuo del SAN è standardizzare le attività di descrizione e promozione dell'accesso on-line al patrimonio archivistico nazionale e rendere disponibile una base informativa sulla sua consistenza e composizione, agevolando nel contempo l'accesso e la fruizione delle informazioni e dei servizi da parte dell'utenza, fungendo da cerniera per l'accesso alla documentazione statale attraverso il *SIAS* (Sistema Informativo degli Archivi di Stato*)* e la Guida Generale Archivi di Stato e a quella non statale attraverso il *SIUSA(* Sistema Informativo Unificato delle Soprintendenze Archivistiche):

a) sin dal 2003 è stato avviato il progetto *SIAS*, che si propone di costituire una piattaforma software basata su tecnologie avanzate per la descrizione quantitativa e qualitativa, la gestione e la fruizione dei fondi archivistici e degli inventari degli Archivi di Stato italiani. In sintesi, l'iniziativa prevede:

- la descrizione qualitativa e quantitativa del patrimonio documentario e dei relativi strumenti di ricerca;
- la dotazione di propri servizi informativi a tutti gli Archivi di Stato, creando nel contempo un servizio web nazionale con i dati sul patrimonio e i relativi strumenti di ricerca;
- la gestione delle nuove acquisizioni;
- la gestione, in tempo reale,della valutazione economica del patrimonio, a norma dell'art. 14 del d.lgs. n. 279/97 e del d.m. 18 aprile 2002;
- la gestione delle sedi dal punto di vista delle necessità di deposito.

Nel 2008 è stato testato, presso l'Archivio Centrale dello Stato, il modulo per le sale di studio, che consente di gestire le iscrizioni, le presenze e le esclusioni degli studiosi, le richieste e la movimentazione dei pezzi, la collocazione topografica del materiale archivistico. Il software permette agli studiosi di effettuare ricerche sul sistema SIAS e di selezionare e prenotare le unità archivistiche che si intendono consultare, verificando peraltro se sono già in consultazione o se ne sono escluse per qualsiasi motivo;

b) è proseguita l'attività di sviluppo e implementazione del SIUSA. Sono oggi disponibili in rete 2461 schede relative a soggetti conservatori, 7400 schede relative a soggetti produttori e 51081 schede relative a complessi archivistici;

c) è proseguita la gestione in rete della Guida Generale degli Archivi di Stato italiani, di cui è pressoché concluso l'aggiornamento e lo studio per i repertori delle magistrature.

Al riguardo si deve in primo luogo segnalare che il programma di informatizzazione dei servizi archivistici (con finanziamenti risalenti al 2003), ha, nel tempo, accumulato ritardi. Inoltre si osserva che, al fine del migliore impiego delle risorse finanziarie necessarie per detta informatizzazione, è necessario che il Sistema Archivistico Nazionale (SAN) sia ispirato al principio dell'interoperabilità tra i sistemi in atto (Guida Generale degli Archivi di Stato italiani, SIAS, SIUSA): ciò al fine, da una parte, di valorizzare i dati, le informazioni e i servizi esistenti, dall'altra, di evitare la diseconomica rielaborazione di servizi offerti da programmi già in uso.

Nell'ambito dell'obiettivo strategico n. 21.4.3 "Ottimizzare le iniziative di comunicazione istituzionale dell'Amministrazione archivistica in Italia e all'estero" (priorità politica P6)

l'attività di controllo della Direzione sulla circolazione internazionale del materiale documentario si è concretizzata, per il 2008, nel rilascio di 19 autorizzazioni all'esportazione temporanea per mostre all'Estero. Nel corso del 2008 le sale di studio e di lettura degli Archivi di Stato hanno registrato complessivamente 260.000 presenze, per 101.900 ricerche. Il calo delle presenze e ricerche rispetto agli anni precedenti sarebbe compensato, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, dall'incremento degli accessi attraverso il sito internet. Sono stati inoltre espressi 365 pareri di non libera consultabilità, richiesti dal Ministero dell'interno a norma del d.P.R. 30 dicembre 1975, n. 854.

E' stato, inoltre, perseguito l'obiettivo di miglioramento (con riferimento alla nota preliminare 200) per l'attuazione dei provvedimenti di organizzazione ministeriale, anche attraverso la semplificazione dei processi e l'utilizzazione delle innovazioni tecnologiche.

La consistenza presumibile del patrimonio documentario degli Archivi di Stato è stata stimata dall'Amministrazione in 11.391.531 unità di materiale cartaceo, 1.053.444 pergamene, 799.524 mappe, 34.239 sigilli e tipari, 12.567 monete, 560.000 fotografie, 4.136.826 negativi, 191.449 bobine di microfilm, 515.123 *microfiches* e 16.866 pezzi di materiale audiovisivo. A seguito della nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del conto del patrimonio, disposta con d.m. 18 aprile 2002, la Direzione ha avviato un'opera di censimento e valutazione economica, mediante il ricorso a tecnologie informatiche.

E' proseguita, inoltre, l'opera di censimento e salvaguardia del patrimonio non statale. Nel 2008 sono stati sottoposti a vincolo 81 complessi documentari, di proprietà di famiglie e enti privati, enti economici e culturali[30].

Nel quadro dei rapporti con la Conferenza episcopale italiana per la tutela degli archivi ecclesiastici, sono stati avviati 29 interventi di censimento, precatalogazione e restauro. Sono in corso di definizione le modalità applicative della recente intesa in materia di accesso agli archivi ecclesiastici[31].

E' proseguito il censimento degli archivi delle istituzioni scolastiche, con il censimento degli archivi delle Province di Bari, Reggio Emilia, Potenza e del Lazio e il finanziamento delle operazioni relative a due importanti Licei romani.

E' in corso, inoltre, l'attuazione del progetto nazionale per il censimento degli archivi dell'architettura.

Nel settore degli archivi comunali, sono state eseguite 116 visite ispettive, finalizzate anche a verificare l'applicazione delle nuove tecnologie e il funzionamento del protocollo informatico. Un gruppo misto di lavoro per la definizione di un nuovo titolario per gli archivi comunali sta monitorandone l'applicazione e fornisce supporto operativo agli enti interessati.

---

[30] E' stata disposta, ex art. 43 del codice per i beni culturali, la custodia coattiva di 5 archivi privati di interesse storico particolarmente importante. Sono stati del pari finanziati 22 progetti di restauro di documenti non statali, tutti iniziati, ancorché i relativi accreditamenti siano stati disposti solo a ottobre. Sono stati concessi 30 contributi per ordinamento e inventariazione di archivi non statali, in buona parte relativi a nuovi interventi. L'Archivio di Stato di Udine, d'intesa con la locale Università, ha avviato un progetto, finanziato dalla Presidenza del Consiglio con i fondi *ex lege* n. 482/99, per costituire una banca dati delle famiglie friulane, che presenterà interesse culturale e anche amministrativo, agevolando ai discendenti degli emigrati il riacquisto della cittadinanza italiana. Nel 2008, sono proseguiti i relativi lavori.

[31] Il Progetto *Ecclesiae Venetae* ha consentito l'inventariazione informatizzata degli archivi storici del Patriarcato di Venezia e delle Diocesi di Padova, Treviso, Verona, Vicenza e Vittorio Veneto, i cui risultati sono ora disponibili in rete. all'interno del SIUSA. Nel quadro del censimento degli archivi inquisitoriali in Italia, è stata ultimata l'inventariazione degli archivi delle congregazioni del S. Uffizio e dell'Indice e dell'Inquisizione di Siena, anch'essi inseriti in rete e presentati in un apposito convegno. E' stato del pari proseguito il progetto per il censimento degli archivi delle Comunità Ebraiche (finanziati 17 interventi di precatalogazione, con i fondi stanziati dalla legge n. 175/2005) e sono stati mantenuti contatti con l'archivio storico della Tavola Valdese.

Altro gruppo di lavoro sta predisponendo un nuovo massimario di selezione e scarto per gli archivi delle Amministrazioni provinciali.

Continuano i lavori dell'apposito gruppo di lavoro misto Stato - Regioni, volto a impostare su nuove basi l'organizzazione degli archivi delle Regioni (Consiglio e Giunta) e la formazione professionale dei relativi operatori.

Assume rilievo l'attività tecnica svolta dalla Direzione generale per gli archivi in favore delle regioni e degli enti locali: il sostegno specialistico ad amministrazioni (regionali e locali), che spesso non hanno personale tecnico - archivistico, si inquadra, ad avviso della Corte, nella giusta prospettiva della leale collaborazione tra diversi livelli di governo, auspicabile anche in altri settori dell'amministrazione.

L'attività di sorveglianza sugli archivi correnti e di deposito delle PP. AA. statali si è concretizzata nel supporto agli uffici interessati in ordine alle problematiche connesse alle trasformazioni istituzionali in atto e all'applicazione delle nuove tecnologie, nonché nell'istruttoria di 1.010 procedure di scarto e nella revisione dei massimari di scarto.

Sin dal 1997 l'Amministrazione archivistica ha progettato e realizzato il proprio sito *web* in un'ottica di razionalizzazione delle risorse economiche e umane. Il sito ARCHIVI si configura come un portale e consente agli uffici dipendenti di costruire e aggiornare i propri siti sul *server* centrale. Esso costituisce inoltre uno strumento omogeneo e diretto ai siti e ai sistemi informativi degli Istituti dell'Amministrazione, oltre che ai siti nazionali e internazionali di interesse archivistico e a banche dati e servizi di interesse archivistico. Un programma specifico effettua un costante controllo del numero degli accessi e degli utenti, che nel 2008 sono stati pari rispettivamente a 11.995.137 e 581.023. Nel 2008 è proseguita la sua reingegnerizzazione, con l'inserimento in rete, in formato PDF, di 70 pubblicazioni edite dall'Amministrazione, scaricabili gratuitamente e rese così accessibili agli studiosi.

3.4.3. Direzione generale dei beni librari, gli istituti culturali e il diritto d'autore

La Direzione vanta un organico complessivo di 2.602 unità di personale di cui solo 142 unità sono utilizzate nella Direzione generale, le restanti unità di personale sono collocate presso le Biblioteche ed Istituti culturali presenti sul territorio nazionale.

Nei compiti primari indicati dal governo, la Direzione è presente operativamente attraverso l'ampliamento e la contestuale semplificazione degli standard in materia di ricerca e innovazione dei beni librari; attraverso l'istituzione ed attivazione di un Centro per il libro, che raggruppi le conoscenze tecniche, scientifiche ed economiche e che promuova la lettura, la sua fruizione e l'editoria; attraverso l'utilizzo di strumenti moderni e di conoscenza di massa come il *web*, per la diffusione del patrimonio culturale, storico e religioso; attraverso un'analisi sulla legge del diritto d'autore atta alla revisione della stessa.

Con riferimento all'obiettivo strategico: n. 21.4.4: "Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e religioso tramite lo sviluppo degli itinerari storici, culturali e religiosi anche attraverso l'uso di moderne tecnologie con le quali procedere alla catalogazione, digitalizzazione e messa in rete di documenti testuali, cartografici e audiovisivi." sono state svolte le attività per la realizzazione del progetto "Valorizzazione e sviluppo degli itinerari storici, culturali e religiosi".

Tale progetto, avviato nel 2007, è teso a realizzare un sistema di coordinamento tra il patrimonio culturale, architettonico e paesaggistico del nostro paese, dislocato sugli itinerari della Via Francigena, Carolingia e sulla "Rotta dei Fenici" attraverso la collaborazione con gli

Enti territoriali e le associazioni, per attività di valorizzazione del patrimonio e diffusione di iniziative per la sua promozione.

Sono stati istituiti due organi, la "Consulta degli itinerari storici, culturali e religiosi" (dPCM del 27 settembre 2007) e il relativo "Comitato Scientifico" (d.m. 25 ottobre 2007). La Direzione generale ha provveduto alla realizzazione ed al perfezionamento di tutti i procedimenti amministrativi per la istituzione e l'insediamento ed il funzionamento di detti organi.

Nell'anno 2008, l'obiettivo strategico è stato riproposto e specificato, dando importanza alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio storico, culturale e religioso sugli itinerari, in particolare alla diffusione dello stesso, tramite l'uso delle moderne tecnologie di comunicazione e informazione come il web.

Quanto all'obiettivo di miglioramento: n. 21.4.5 " Sviluppo del Servizio bibliotecario nazionale (SBN) nell'ambito dei servizi offerti al pubblico" la Direzione generale per i beni librari, gli istituti culturali ed il diritto d'autore, attraverso l'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche, promuove e coordina l'attività di catalogazione e documentazione del patrimonio librario conservato nelle biblioteche pubbliche con particolare riferimento alla realizzazione del SBN. Le biblioteche che partecipano al SBN sono raggruppate in Poli locali costituiti da un insieme più o meno numeroso di biblioteche che gestiscono tutti i loro servizi con procedure automatizzate. I Poli sono a loro volta collegati al sistema Indice SBN, nodo centrale della rete, gestito dall'Istituto Centrale per il Catalogo Unico (ICCU), che contiene il catalogo collettivo delle pubblicazioni acquisite dalle biblioteche aderenti al Servizio Bibliotecario Nazionale.

Al 31 dicembre 2008 risultano collegati al SBN 66 poli e 3.556 biblioteche[32].

Particolare rilievo per il programma d'azione riferito all'obiettivo di miglioramento n. 21.4.7 ("Nell'ambito dell'istituendo Centro per il Libro è prevista la realizzazione di una penetrante azione di promozione del libro e della lettura, su tutto il territorio nazionale, condotta in stretto regime di cooperazione con enti territoriali e locali, istituzioni pubbliche e private ed in generale con tutti i soggetti legati alla filiera del libro") riveste la complessa attività organizzativa della campagna "Ottobre piovono libri", che costituisce momento significativo dell'azione di promozione del libro svolta dall'Amministrazione. Il progetto, realizzato per la prima volta nel 2006 dal Ministero in stretta sinergia con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, l'UPI, l'ANCI, è stato ideato e coordinato per imprimere un nuovo impulso alla promozione della lettura nel nostro Paese.

Nell'ambito della funzione di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale nazionale attribuita al Ministero si esplica l'attività di conservazione e salvaguardia del patrimonio librario, con particolare riferimento al patrimonio custodito presso le Biblioteche Pubbliche Statali, la Discoteca di Stato e il Museo dell'Audiovisivo, che si accompagna all'azione destinata

---

[32] Con le procedure SBN le biblioteche lavorano in autonomia e al tempo stesso sono integrate in un sistema cooperativo basato su una rete nazionale. La principale funzionalità che rende possibile tale integrazione è quella di catalogazione partecipata. Infatti nel SBN un determinato documento viene catalogato solo dalla prima biblioteca – tra quelle aderenti alla rete – che lo acquisisce. Tutte le altre biblioteche, per catalogare il medesimo documento, ne catturano la descrizione bibliografica già presente sull'Indice aggiungendo la propria localizzazione.

Documenti catalogati nel 2007 n. **3.733.871**	**Documenti catalogati nel 2008 n. 3.932.012**
(di cui:nuovi record 791.834; localizzazioni 2.942.037)	(di cui nuovi record 599.084; localizzazioni 3.332.928)
Accessi al catalogo SBN nel 2007 n. 24.758.503	**Accessi al catalogo SBN nel 2008 n. 27.259.088**

Con riferimento al valore obiettivo dell'indicatore nel 2008 (500.000 nuovi record catalografici) la percentuale di raggiungimento dell'obiettivo è del 119,82 per cento.

alla diffusione delle informazioni bibliografiche e di coordinamento della circolazione dei documenti svolta dall'Istituto Centrale per il Catalogo Unico.

3.5. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale (21.5)

La vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale e ritorno dei beni culturali illecitamente esportati viene svolta dal Comando dei Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale le cui risorse finanziarie sono gestite unicamente dal Gabinetto.

La Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee segnala, con riferimento all'attività di demolizione degli interventi realizzati abusivamente su beni paesaggistici (articolo 167 del Codice dei beni culturali e del paesaggio) che il fenomeno dell'abusivismo è assai diffuso in Italia. Al riguardo va peraltro evidenziato che circa il 50 per cento del territorio è sottoposto a tutela paesaggistica.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha previsto all'articolo 167 la demolizione da parte del trasgressore delle opere eseguite abusivamente su aree sottoposte a vincolo paesaggistico ed il ripristino dello stato dei luoghi danneggiati.

Lo stesso articolo 167 attribuisce al Direttore regionale il potere di procedere alla demolizione di tali opere quando il trasgressore non abbia provveduto e non sia intervenuta d'ufficio l'Autorità preposta alla tutela, cioè il Comune.

Il Ministero per i beni e le attività culturali è quindi chiamato ad operare affinché non permangano sui beni paesaggistici opere che ne deturpano le caratteristiche.

Il Codice prevede che per attuare questo gravoso compito possa essere stipulata una convenzione fra il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Ministero della difesa, affinché i direttori regionali possano utilizzare le strutture tecnico-operative della difesa per procedere alla demolizione.

E' questa la scelta che è stata operata e che ha dato luogo alla Convenzione firmata dal Ministro per i beni e le attività culturali e dal Ministro della difesa in data 10 dicembre 2008. La Convenzione stabilisce gli organi referenti per le due amministrazioni e le modalità applicative delle attività demolitorie, prevedendo la costituzione di un Comitato tecnico di valutazione.

Attraverso il Comitato tecnico di valutazione, composto dai rappresentanti dei due dicasteri, verranno definiti annualmente gli interventi da portare a demolizione secondo un ordine di priorità stabilito dai Direttori regionali. Gli interventi di demolizione saranno eseguiti dal Genio militare.

Lo spirito di collaborazione che è alla base della convenzione, costituisce la premessa indispensabile per l'effettiva operatività della norma e, quindi, consente di procedere efficacemente alle demolizioni supplendo all'inerzia del trasgressore e degli organi comunali ai quali spetterebbe di intervenire.

Si auspica che l'intervento delle strutture tecnico-operative del Ministero della difesa costituisca un forte deterrente per evitare o perlomeno ridurre il fenomeno dell'abusivismo ed anche un incentivo per i Comuni ad operare in futuro, provvedendo alle demolizioni.

Tra l'altro, la convenzione può costituire il presupposto per accordi tra il Ministero per i beni e le attività culturali e le Regioni per condurre congiuntamente il monitoraggio degli interventi abusivi e le azioni di ripristino dei beni paesaggistici.

Per quanto riguarda l'attività di repressione in materia di patrimonio archeologico, la Direzione generale per i beni archeologici, oltre a garantire il coordinamento tra tutti gli uffici

competenti, ha curato la trasmissione agli Uffici periferici delle informazioni relative a furti, sequestri ed atti di danneggiamento, nonché degli avvisi relativi alle udienze nei procedimenti penali per reati contro il patrimonio archeologico (n. 27 comunicazioni) ed ha attivato una procedura di costituzione di parte civile dell'Amministrazione dei beni culturali, tenuto conto della particolare rilevanza dei reati oggetto del procedimento penale. Infine, su richiesta del Ministero della giustizia, ha disposto l'assegnazione alle Soprintendenze competenti territorialmente dei reperti archeologici confiscati (n. 27 provvedimenti).

In relazione ad opere acquistate da musei stranieri che potrebbero provenire dall'Italia, si è provveduto a diramare alle Soprintendenze i relativi dati corredati da documentazione fotografica, informando contestualmente il Comando Carabinieri TPA per le necessarie indagini.

In ordine alla tematica in oggetto si rimanda alla relazione annuale dell'attività operativa del Comando Carabinieri tutela patrimonio artistico ove sono reperibili i dati relativi alle principali tipologie criminose nel campo dei beni culturali e le azioni di contrasto e di prevenzione effettuate dall'Arma.

4. Osservazioni conclusive

Sotto il profilo organizzativo si rileva che durante i primi mesi dell'esercizio 2008 l'Amministrazione è stata impegnata a dare attuazione al nuovo regolamento di organizzazione, emanato con il d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233. Quando il processo era sostanzialmente giunto a conclusione sono intervenuti, da una parte, il cambio della compagine governativa, dall'altra e soprattutto, le nuove disposizione introdotte dal DL 112/08, convertito dalla legge n. 133/2008, che hanno imposto, nell'ambito della più ampia manovra finanziaria di contenimento, una razionalizzazione delle strutture amministrative volta a conseguire risparmi di spesa. Conseguentemente il Ministero ha dovuto sottoporre a nuova revisione la propria organizzazione e dare l'avvio all'iter del nuovo schema di regolamento di organizzazione.

L'illustrata situazione, peraltro comune ad altre amministrazioni centrali dello Stato, ha posto e pone l'Amministrazione in una condizione di "riorganizzazione permanente". Da ciò consegue che l'attività di programmazione e controllo strategico deve tener conto delle continue intervenute modifiche organizzative che incidono sui centri di responsabilità amministrativa: le difficoltà nella confrontabilità dei dati determina un affievolimento della significatività dell'attività stessa, sia nella fasi ex ante, sia, e soprattutto, nelle fasi di verifica e valutazione ex post.

Sempre con riferimento alla pianificazione strategica, la documentazione programmatoria (note preliminari, direttiva generale per l'azione amministrativa, schede, etc.) fa emergere una scarsa propensione delle strutture periferiche ad interagire con gli organi centrali nel processo di definizione degli obiettivi strategici (e conseguentemente di quelli operativi). Ciò determina un sostanziale "scollamento" tra le diverse articolazioni che dovrebbe essere superato con il pieno coinvolgimento di tutti gli istituti nel processo di pianificazione strategica, programmazione finanziaria, controllo dei risultati.

Contribuisce a rendere più evidente l'illustrato fenomeno la problematica delle giacenze di risorse finanziarie nelle contabilità speciali. Il sistema delle contabilità speciali, infatti, introdotto per agevolare l'attività dei funzionari delegati responsabili degli istituti, di fatto non ha risposto alle attese, sia per un procedimento di definizione (o di riprogrammazione) dei piani di intervento delle attività molto lungo e complesso, sia, e soprattutto per la mancanza di previsioni normative di carattere sollecitatorio che evitino in modo efficace il formarsi delle giacenze.

Non si può non rilevare, inoltre, che l'Amministrazione è ancora impegnata nell'attivazione delle applicazioni informatiche per il controllo di gestione. Tali ritardi sono imputabili ai tempi tecnici dovuti all'espletamento della gara per l'individuazione del fornitore del servizio da parte del CNIPA e alle successive fasi di esecuzione del contratto. Solo a seguito dell'avvio completo di tale funzione si potranno ottenere i dati e le informazioni (in termini sia di costi, sia di risultati operativi) relativi ai singoli uffici e istituti, centrali e periferici.

PAGINA BIANCA

Editoria

Con il documento di previsione 2008, in analogia con il bilancio dello Stato, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, come già detto, ha adottato un'articolazione delle spese sui due livelli di aggregazione "missioni" e "programmi", con l'obiettivo di rendere leggibili i meccanismi di spesa mediante un'esposizione più trasparente dei dati finanziari e di dare un quadro compiuto delle finalità e dell'impiego delle risorse pubbliche stanziate a suo favore. Nel bilancio 2008, dunque, la distribuzione delle risorse muove dalla missione "Presidenza del Consiglio dei Ministri", individuata nella funzione di "coordinamento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo del Governo", per poi articolarsi nei "programmi", intesi come aggregati omogenei destinati al perseguimento di obiettivi strategici specifici, tra i quali si inquadra quello relativo al Centro di Responsabilità n. 9, consistente nel "coordinamento delle attività di informazione, comunicazione e delle politiche relative al prodotto editoriale".

In tale contesto, va approfondita la struttura del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'approfondimento viene condotto secondo uno schema che parte dall'origine della politica pubblica di settore in ambito nazionale, con le sue influenze anche in territorio estero, per passare poi all'evoluzione normativa incidente sull'attività del Dipartimento ed infine al riscontro degli aspetti organizzativi e delle risultanze finanziarie e gestionali, messe a confronto con l'esercizio 2007 e, in proiezione, con quelle del 2009.

Significativi in proposito sono i dati relativi ai diritti d'autore nazionale[1], da cui emerge l'attenzione all'estero per quello che avviene in Italia per la cultura, la storia e l'arte nazionale. Infatti tra il 2001 e 2007 è cresciuto del 75,1 per cento il numero di case editrici che hanno venduto diritti di libri e autori italiani o acquistato diritti stranieri. Cresce sia il numero di editori che comprano dall'estero sia quelli che vendono, anche se con dinamiche diverse in rapporto alle dimensioni aziendali. La crescita è stata trasversale a tutto il sistema imprenditoriale e presenta punte elevate tra le case editrici più piccole (che pubblicano meno di 15 novità nell'anno), che sono pressoché raddoppiate (da 191 a 396: +107,35 per cento sul 2001), rispetto a quelle medie e grandi (+42,6 per cento).

Il programma "Sostegno all'editoria" è compreso nella missione 15, che tratta la politica delle "comunicazioni", articolata a sua volta in quattro programmi che, oltre a quello in esame, comprendono la "Radiodiffusione sonora e televisiva", la "Regolamentazione e vigilanza delle comunicazioni elettroniche", i "Servizi postali e telefonici".

Dall'esame della missione 15, programma 4, va osservata, in via preliminare,

---

[1] È quanto emerge dalla seconda "Indagine sull'*import-export* dei diritti d'autore in Italia", realizzata dalla Doxa per conto dell'Istituto nazionale per il Commercio Estero (ICE), con la collaborazione dell'Associazione Italiana Editori (AIE) presentata il 17 marzo 2009.

un'anomalia funzionale sotto il profilo contabile dovuta alla classificazione dei contributi all'editoria. Infatti, l'erogazione di tali contributi è prevista sia nel programma n. 1 "Radio diffusione sonora e televisiva" (capitolo 3121 "contributi e rimborso oneri sostenuti dalle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale", del Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento delle comunicazioni, per una somma di 154,8 milioni di euro) che nel programma n. 4 "Sostegno all'editoria" (capitoli 1501, 2183 e 7442 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze, per un importo pari a 459,2 milioni di euro). Ciò evidenzia come lo stanziamento complessivo per il sostegno all'editoria sia pari a 614 milioni di euro, per cui, ai fini di un'analisi funzionale più completa del programma 4, il citato capitolo 3121 di competenza del Dipartimento delle comunicazioni dovrebbe essere attribuito a quest'ultimo programma.

Per quanto riguarda il programma "Sostegno all'editoria" i capitoli del Ministero dell'economia e finanze prevedono uno stanziamento complessivo in conto competenza di 463,2 milioni di euro, di cui 3,8 milioni destinati al funzionamento dell'Ufficio dell'Autorità per le garanzie delle comunicazioni, 44,7 milioni assegnati al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del tesoro[2], ed il restante di competenza della Presidenza del Consiglio, Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

Il Dipartimento per l'informazione e l'editoria, nel corso del 2008, è stato riorganizzato con dPCM del 22 luglio, essendo stata avvertita la necessità di provvedere alla definizione dell'articolazione interna "al fine di adeguarla al rinnovato assetto funzionale".

Il Decreto, infatti, apporta modifiche a quello del 27 marzo 2007, con uguale oggetto, tenendo anche conto sia della legge 18 agosto 2000, n. 248, recante norme di tutela del diritto d'autore, per il quale, tra l'altro, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato istituito il Comitato per la tutela della proprietà intellettuale, sia la legge 9 gennaio 2008, n. 2, recante disposizioni concernenti la Società Italiana degli Autori ed Editori (SIAE)[3].

Il Dipartimento risulta, pertanto, articolato in tre uffici dirigenziali generali e nove servizi di livello dirigenziale.

In particolare, i primi sono:

- Ufficio per le attività d'informazione e comunicazione istituzionale;
- Ufficio per il sostegno all'editoria;
- Ufficio per la tutela del diritto d'autore e la proprietà intellettuale e per la vigilanza sulla SIAE.

Rispetto alla precedente articolazione [4] si sottolinea l'istituzione del nuovo Ufficio per la tutela del diritto d'autore e della proprietà intellettuale e per la vigilanza sulla SIAE, articolato in due Servizi, al fine di valorizzare le competenze in materia di diritto d'autore - affidate alla Presidenza del Consiglio ai sensi dell'art. 9 della legge 18 agosto 2000, n. 248, e dell'art. 2 del DL 26 aprile 2005, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2005, n. 109 - e di

---

[2] Tale importo è assegnato al capitolo 1501 "Somme da corrispondere alle concessionarie dei servizi di telecomunicazioni a titolo di rimborso delle agevolazioni tariffarie per le imprese editrici" viene direttamente gestito dal Dipartimento del tesoro, Direzione VI - operazioni finanziarie-contenzioso comunitario – Ufficio V.

[3] La SIAE è un Ente pubblico economico a base associativa e svolge le funzioni indicate nella legge 22 aprile 1941 n. 633 e successive modifiche.

[4] Gli Uffici in cui si articolava il Dipartimento (dPCM del 27 marzo 2007), erano:
- Ufficio per le politiche multimediali di comunicazione istituzionale e di sviluppo dell'emittenza radio-televisiva;
- Ufficio per le politiche di sviluppo della stampa e per il contenzioso;
- Ufficio per le specifiche politiche di settore, la produzione editoriale e gli affari generali.

esercitare, congiuntamente al Ministro per i beni e le attività culturali, la vigilanza sulla SIAE, ai sensi della più recente legge 9 gennaio 2008, n. 2.

La vigilanza è estesa anche alle materie di specifica competenza del Ministero dell'economia e finanze e, congiuntamente a questo Dicastero, viene esercitata attraverso l'esame dei bilanci, l'eventuale contenzioso e le verifiche in genere sui compiti che investono i profili statuali e la tutela degli autori ed editori.

Nel corso del 2008, sono altresì intervenute altre disposizioni normative che hanno inciso sull'attività del Dipartimento, in particolare:

– DL 1 ottobre 2007, n. 159[5], che, dettando disposizioni concernenti l'editoria, ha disposto tra l'altro l'applicazione della riduzione del 2 per cento dei contributi relativi al 2007 e 2008 ed il non superamento, nell'assegnazione del contributo, del costo complessivo sostenuto dal beneficiario nell'anno precedente relativamente alla produzione, alla distribuzione ed al personale delle varie categorie. Altra riduzione è stata prevista, pari al 7 per cento, per gli importi della compensazione, dovuti alla Società "Poste Italiane S.p.A." relativi alle imprese beneficiarie di agevolazioni. Di interesse nel provvedimento sono infine le disposizioni sui requisiti che devono possedere le imprese di radiodiffusione sonora e televisiva nonché i criteri da rispettare nella ripartizione del tempo di trasmissione dei programmi in lingua straniera per alcune Regioni a statuto speciale (art. 10 e 10-*bis*);

– Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria per il 2008), che, in particolare, detta prescrizioni alle imprese editrici per la presentazione del modello dei costi di testata, compilato e certificato dalla società di revisione che già cura il bilancio (comma 293, art. 2), e prevede il rimborso diretto all'impresa, nella misura del 40 per cento dell'importo totale, delle bollette per i consumi di energia elettrica e dei canoni di noleggio e di abbonamento ai servizi di telecomunicazioni di qualsiasi tipo (comma 295, art. 2);

– DL 31 dicembre 2007, n. 248[6], che dispone alcune proroghe in materia radiotelevisiva tra le quali la fornitura dei servizi previsti da un'apposita convenzione con la RAI a favore della Repubblica di San Marino, in attesa della ratifica del nuovo accordo diretto con la Repubblica Italiana (art. 39);

– Legge 9 gennaio 2008, n. 2, che contiene disposizioni concernenti la SIAE, sulle funzioni, la disciplina delle attività, la vigilanza, lo *status* dell'ente (comma 3, art. 1);

– DL 25 giugno 2008, n. 112[7], che emana misure di semplificazione e riordino delle procedure di erogazione dei contributi all'editoria, tra le quali la semplificazione sia della documentazione necessaria per accedere al contributo e dei criteri di calcolo, assicurando comunque la prova dell'effettiva distribuzione e messa in vendita della testata e l'adeguata valorizzazione dell'occupazione professionale, sia delle fasi del procedimento di erogazione, prevedendo il termine di non oltre l'anno successivo a quello di riferimento (art. 44);

– DL 30 dicembre 2008, n. 207[8], che prevede modificazioni ad alcune norme riguardanti l'editoria, nei settori dei giornali ed organi di partiti o movimenti politici, dei quotidiani e periodici, dei giornalisti dipendenti da aziende in ristrutturazione o riorganizzazione

---

[5] Convertito con modificazioni con legge 29 novembre 2007, n. 222 "Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale".

[6] Convertito, con modificazioni, con legge 28 febbraio 2008, n. 31 "Proroga in termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria".

[7] Convertito, con modificazioni, con legge 6 agosto 2008, n. 133 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

[8] Convertito, con modificazioni, con legge 27 febbraio 2009, n.14 "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e finanziarie urgenti".

per crisi aziendale. Di interesse la disposizione che, fermi restando gli stanziamenti complessivi che costituiscono tetti di spesa, le erogazioni sono destinate prioritariamente ai contributi diretti (art. 41-*bis*).

Il Dipartimento per l'informazione e l'editoria è dunque il soggetto pubblico che effettua la maggior parte degli interventi di sostegno al settore dell'editoria, inteso in senso ampio e comprensivo del complesso della produzione editoriale.

Tali interventi, come si vedrà nel prosieguo della presente relazione, sono quantitativamente rilevanti e di varia tipologia, finalizzati, oltre al sostegno del settore, alla varietà dell'offerta ed alla crescita dell'occupazione.

Il Dipartimento, in particolare, svolge compiti in materia di attività d'informazione, pubblicità e documentazione istituzionale, curando altresì gli affari relativi all'editoria e alla stampa, nonché le attività inerenti i compiti che l'art. 2 del DL 26 aprile 2005, n. 63, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 25 giugno 2005, n. 109, attribuisce al Presidente ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, riguardante il coordinamento delle politiche in materia di diritto d'autore e soprattutto delle funzioni di contrasto alle attività illecite lesive della proprietà intellettuale.

I contributi afferenti ai diversi segmenti di intervento pubblico si possono raggruppare in tre distinte categorie generali: contributi diretti, contributi indiretti e riduzioni tariffarie. I primi vengono corrisposti a fondo perduto ai beneficiari, previo accertamento, in fase istruttoria dei procedimenti amministrativi, dei requisiti soggettivi e dei dati oggettivi, delle caratteristiche tecniche, documentazione ed altro. I contributi indiretti sono invece in forma di credito o di altre facilitazioni economiche, legate e commisurate a particolari progetti o circostanze che, in un certo arco temporale, portino le imprese a ristrutturare e migliorare i loro sistemi produttivi o a consolidare quelli esistenti.

In sostanza, mentre i primi hanno l'effetto di assistere direttamente le imprese editoriali, i secondi costituiscono uno strumento di sostegno, in occasione di particolari situazioni o eventi che le rendano meritevoli di un intervento pubblico.

Le riduzioni tariffarie costituiscono infine un tipo particolare di contributo in quanto consistono in rimborsi alle imprese radio-tv di parte delle spese sostenute per i consumi di energia elettrica e per i canoni di noleggio e di abbonamento a servizi telefonici, satellitari e postali, legati ad attività informativa e di servizio.

Altre attività di rilievo, per la loro delicatezza e garanzia, sono quelle collegate al ruolo di coordinamento delle comunicazioni istituzionali del Governo (dPCM 23 luglio 2002) e della tenuta del sito informatico riguardante i sondaggi con valenza politica ed elettorale. Per quanto riguarda le campagne di comunicazione a carattere pubblicitario, infatti, le Amministrazioni dello Stato sono tenute ad inviare al Dipartimento i progetti che prevedono la diffusione dei messaggi sui mezzi di comunicazione di massa (art. 13 legge n. 150/2000), con il vincolo però del rispetto del principio della non discriminazione al fine di garantire la pluralità delle fonti di informazione (Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 settembre 2000). Circa il sito dei sondaggi, la legge 22 febbraio 2000, n. 28 "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica", all'art. 8 comma 3, prevede la tenuta, a cura del Dipartimento, di un apposito sito informatico, sul quale debbono essere resi disponibili tutti i sondaggi realizzati che abbiano valenza politica ed elettorale.

I sondaggi, per i quali viene richiesta la pubblicazione sul sito internet, vengono pubblicati previo accertamento della rispondenza dei requisiti previsti dalla legge per renderli fruibili a chiunque sia interessato.

La tenuta del sito comporta, inoltre, la gestione dei periodi obbligatori di sospensione in prossimità delle consultazioni elettorali previsti dal comma 1 dell'art. 8 della citata legge n. 28 e determinati volta per volta con delibera della competente Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, alla quale è comunque necessario fare capo per la soluzione di tutte le inevitabili criticità che possano sorgere[9].

Altro settore curato dal Dipartimento è la produzione di documentari e di pubblicazioni. La prima rappresenta, sin dal 1948, una delle funzioni storiche e riguarda particolari momenti della vita italiana, legati alla storia del Paese, ai suoi profili politico-istituzionali ma anche ad aspetti sociali, economici e culturali.

La loro realizzazione è stata inizialmente curata da case di produzione, come Istituto Luce, Astra cinematografica ed Incom, in seguito da altre case cinematografiche e dalle agenzie Adnkronos ed Agi. Attualmente la cineteca si compone di oltre 700 filmati, molti dei quali duplicati su supporto digitale sia per tutelare la qualità dell'archivio originale sia per agevolarne la diffusione[10]. Per le pubblicazioni, fra le più recenti, si ritengono meritevoli di citazione, oltre alle campagne pubblicitarie e di comunicazione in vari periodi dal 2006 al 2008, "Radio-TV-Stampa: regole, sviluppo e prospettive" maggio 2007; "Come trasformare i rifiuti in risorse" novembre 2007, in collaborazione con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; "Calendario 2008 della Presidenza del Consiglio dei Ministri" dicembre 2007; "Per immagini. Gli audiovisivi prodotti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri" maggio 2009. Di particolare rilievo è poi la pubblicazione speciale sui contributi all'editoria (oggi disponibile sul sito del Dipartimento) che, rispondendo ai principi di trasparenza e correttezza, annualmente riporta nel dettaglio tutti i contributi diretti ed indiretti erogati alle imprese editoriali.

Il Dipartimento, infine, assicura la propria presenza agli eventi di rilievo che richiedono tra l'altro risposte tempestive ed esaurienti ai bisogni informativi e comunicativi dei cittadini e delle imprese[11] ed accorda il patrocinio della Presidenza del Consiglio dei Ministri ad iniziative, in Italia e all'estero, senza fini di lucro, ritenute meritevoli per le sue finalità e per l'alto livello culturale, scientifico, artistico e sociale [12].

Passando agli aspetti finanziari, per completezza di trattazione, la situazione del programma "Coordinamento delle attività di informazione, comunicazione e delle politiche relative al prodotto editoriale" viene in via preliminare messa a raffronto con quella del precedente esercizio (Tavola 1), rilevando gli scostamenti più consistenti:

---

[9] Dalla sua istituzione (ottobre 2000) sul sito sono stati inseriti più di 1400 sondaggi realizzati da oltre 200 soggetti autorizzati.

[10] La Presidenza del Consiglio detiene i diritti dei documentari che possono essere consultati presso il Dipartimento per l'informazione e l'editoria o duplicati, dietro richiesta motivata degli interessati, che non possono cederli a terzi né impiegarli per fini di lucro né utilizzarli estrapolandone singole sequenze.

[11] Il Dipartimento, dal 21 al 23 ottobre 2008, ha partecipato al Salone europeo della comunicazione pubblica dei servizi al cittadino e alle imprese, inaugurato con un nuovo spazio espositivo presso la nuova fiera di Milano a Rho.

[12] Nel corso del 2008, sono stati concessi oltre dieci patrocini, tra seminari, convegni, celebrazioni, premi, rassegne e mostre.

Tavola 1

PREVISIONI COMPETENZA
SERIE STORICA BIENNIO 2007-2008

DENOMINAZIONE	2007	2008	Scostamento %
9. INFORMAZIONE ED EDITORIA	**564.372.703**	**435.886.000**	**-22,77**
9.1 SPESE CORRENTI	***539.969.53***	***424.586.00***	***-21,37***
9.1.1 FUNZIONAMENTO	*3.896.535*	*2.466.000*	*-36,71*
Personale (1)	24.000	24.000	0,00
Beni e servizi (25)	3.872.535	2.442.000	-36,94
9.1.2 INTERVENTI	*536.072.998*	*422.120.000*	*-21,26*
9.1.2.1 Imprese radiofoniche ed editoriali (13)	466.968.998	369.413.000	-20,89
9.1.2.2 Agenzie di informazione (15)	48.150.000	42.500.000	-11,73
9.1.2.3 Pubblicità di interesse collettivo (235)	20.864.000	10.000.000	-52,07
9.1.2.4 Programmi comunitari (634)	90.000	-	-
9.1.2.5 Previdenza ed assistenza (901)	-	207.000	-
9.2 SPESE IN CONTO CAPITALE	***24.403.170***	***11.300.000***	***-53,69***
9.2.3 INVESTIMENTI	24.403.170	11.300.000	-53,69
9.2.3.1 Imprese radiofoniche ed editoriali (13)	24.403.170	11.300.000	-53,69

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria

Per l'esercizio finanziario 2008, il programma viene esaminato nella sua ripartizione completa delle spese correnti e di quelle in conto capitale, evidenziando altresì per singolo capitolo, oltre agli stanziamenti iniziali e finali, i pagamenti e l'impegnato (Tavola 2).

Tavola 2

CAP	Bilancio definitivo C.d.R. 9-Dipartimento per l'informazione e l'editoria				
	Denominazione	Previsioni iniziali	Previsioni finali	Pagamenti	Impegnato
	9 INFORMAZIONE ED EDITORIA	**435.886.000,00**	**506.098.917,80**	**272.428.572,22**	**484.206.868,39**
	9.1 SPESE CORRENTI	**424.586.000,00**	**493.001.827,81**	**272.428.572,22**	**484.206.868,39**
	9.1.1 FUNZIONAMENTO	**2.466.000,00**	**3.198.760,00**	**1.203.052,50**	**1.951.518,03**
521	INDENNITA' E RIMBORSO SPESE DI TRASPORTO PER MISSIONI NEL TERRITORIO NAZIONALE	16.800,00	36.800,00	16.523,09	16.903,75
522	INDENNITA' E RIMBORSO SPESE DI TRASPORTO PER MISSIONI ALL'ESTERO	7.200,00	12.200,00	0,00	0,00
540	SPESE INERENTI AI SERVIZI TECNICI DEL CENTRO AUDIOVISIVI E CINETECA, RADIOELETTRICI, TELEX E GRAFICI; ACQUISTI, MANUTENZIONI FORNITURE E MACCHINARI SPECIALI	50.000,00	43.500,00	25.191,53	43.288,06
541	SPESE PER QUOTIDIANI E PERIODICI E LAVORI TIPOGRAFICI. SPESE PER LA DOCUMENTAZIONE E L'INFORMAZIONE SU ASPETTI DELLA VITA ITALIANA E SULL'ATTIVITA' DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE A MEZZO DELLA STAMPA.	400.000,00	1.048.000,00	70.984,82	246.689,40
542	SPESE PER L'ACQUISTO DEGLI STRUMENTI DI COMUNICAZIONE SOCIALE E AUDIOVISIVI E PER LA DISTRIBUZIONE DEL RELATIVO MATERIALE CON ESCLUSIONE DI QUELLE EFFETTUATE DALL'ISTITUTO POLIGRAFICO & ZECCA DELLO STATO (IPZS); SPESE PER SONDAGGI.	1.500.000,00	1.505.000,00	861.930,55	1.328.919,76
543	SPESE POSTALI E TELEGRAFICHE E DI MINUTO FUNZIONAMENTO	99.000,00	99.000,00	35.842,06	64.340,50
544	SPESE DI PUBBLICITA'	68.000,00	59.160,00	0,00	0,00
557	SPESE PER STUDI, INDAGINI E RILEVAZIONI.	50.000,00	8.500,00	0,00	0,00
558	SPESE PER LA PARTECIPAZIONE A CONVEGNI, CONGRESSI SALONI E FIERE.	180.000,00	206.600,00	119.951,80	119.951,80
562	COMPENSI PER ESPERTI E PER INCARICHI SPECIALI, IVI COMPRESE LE INDENNITA' E IL RIMBORSO SPESE DI TRASPORTO PER MISSIONI ALL'INTERNO E ALL'ESTERO	95.000,00	180.000,00	72.628,65	131.424,76
	9.1.2 INTERVENTI	**422.120.000,00**	**489.803.067,81**	**271.225.519,72**	**482.255.350,36**
465	CONTRIBUTI ALLE IMPRESE RADIOFONICHE ED ALLE IMPRESE TELEVISIVE	20.000.000,00	32.192.860,38	1.240.596,50	32.170.114,06
466	CONTRIBUTI ALLE IMPRESE EDITRICI DI QUOTIDIANI E PERIODICI	140.000.000,00	209.368.132,76	183.978.520,86	208.109.975,50
468	SOMME DA CORRISPONDERE A TITOLO DI RIMBORSO DELLE RIDUZIONI TARIFFARIE SUI CONSUMI DI ENERGIA ELETTRICA E SUI CANONI DI NOLEGGIO E DI ABBONAMENTO AI SERVIZI DI TELECOMUNICAZIONE DI QUALSIASI TIPO IVI COMPRESI I SISTEMI VIA SATELLITE	4.306.000,00	4.363.148,54	4.362.831,84	4.363.003,79
469	CONTRIBUTO A FAVORE DELL'EDITORIA SPECIALE PERIODICA PER NON VEDENTI PRODOTTA CON CARATTERI TIPOGRAFICI NORMALI SU NASTRO MAGNETICO E IN BRAILLE	1.000.000,00	2.000.000,00	0,00	2.000.000,00
471	RIMBORSO ALLA SOCIETA' POSTE ITALIANE SPA DELLE AGEVOLAZIONI TARIFFARIE PER SPEDIZIONI POSTALI ALLE IMPRESE EDITRICI DI QUOTIDIANI E PERIODICI ISCRITTE AL REGISTRO DEGLI OPERATORI DI COMUNICAZIONE (ROC) NONCHE' ALLE IMPRESE EDITRICI DI LIBRI	105.000.000,00	72.965.000,00	0,00	72.965.000,00
472	RIMBORSO ALLA SOCIETA' POSTE ITALIANE DEL RATEO DOVUTO AI SENSI DEL DECRETO	44.450.000,00	44.450.000,00	44.449.153,60	44.449.155,41

CAP	Bilancio definitivo C.d.R. 9-Dipartimento per l'informazione e l'editoria				
	Denominazione	Previsioni iniziali	Previsioni finali	Pagamenti	Impegnato
	LEGGE N.262 2006				
473	CONTRIBUTO ALL'ASSOCIAZIONE DELLA STAMPA ESTERA	9.000,00	9.000,00	9.000,00	9.000,00
474	SOMMA DA CORRISPONDERE ALLA RAI-PER IL SERVIZIO DI TRASMISSIONI ONDE CORTE	0,00	0,00	0,00	0,00
475	SOMMA DA CORRISPONDERE ALLA RAI PER I SERVIZI SPECIALI AGGIUNTIVI A QUELLI IN CONCESSIONE, NONCHE' A TITOLO DI RIMBORSO DELLE SPESE PER L'ESTENSIONE AL TERRITORIO DI TRIESTE DELLA CONVENZIONE 26 01 1952, CONCERNENTE LA CONCESSIONE DEI SERVIZI CIRCOLARI DI RADIOAUDIZIONE E DI TELEVISIONE	50.000.000,00	59.211.759,00	0,00	59.211.759,00
476	SOMMA DA CORRISPONDERE ALLA RAI IN ATTUAZIONE DEGLI ACCORDI DI COLLABORAZIONE IN MATERIA RADIO-TELEVISIVA TRA LA REPUBBLICA ITALIANA E LA REPUBBLICA DI SAN MARINO FIRMATA A ROMA IL 23 OTTOBRE 1987	3.099.000,00	3.099.000,00	0,00	3.099.000,00
479	SPESE PER LA DIFFUSIONE DI NOTIZIE ITALIANE ATTRAVERSO AGENZIE ITALIANE DI INFORMAZIONE CON RETE DI SERVIZI ESTERI SU PIANO MONDIALE	7.500.000,00	7.850.000,00	6.217.285,90	7.500.460,00
487	SOMMA DA CORRISPONDERE ALLA RAI - RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.P.A. IN ATTUAZIONE DEGLI ACCORDI IN MATERIA RADIOTELEVISIVA TRA IL GOVERNO DELLA REPUBBLICA ITALIANA E IL GOVERNO DELLA REPUBBLICA TUNISINA	1.549.000,00	1.549.000,00	0	1.549.000,00
556	PROGETTI DI COMUNICAZIONE FINANZIATI DALL'UNIONE EUROPEA	0,00	345.316,00	83.452,48	86.927,97
560	SPESE PER I SERVIZI DI STAMPA E DI INFORMAZIONE IVI COMPRESE LE SPESE DERIVANTI DALL'ATTUAZIONE DI ACCORDI E PROGRAMMI DI COOPERAZIONE NEL CAMPO DELLINFORMAZIONE	34.500.000,00	40.650.000,00	27.192.990,56	38.508.373,25
559	FONDO PER LA MOBILITA' E LA RIQUALIFICAZIONE PROFESSIONALE DEI GIORNALISTI	0,00	1.271.851,13	453.476,56	532.509,36
561	PROGETTI SPERIMENTALI SULLA MULTIMEDIALITA' RELATIVA ALLA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE ED AL SETTORE EDITORIALE, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO SUL MERCATO EDITORIALE.	500.000,00	271.000,00	0,00	28.440,00
563	FINANZIAMENTO DI PROGETTI DI COMUNICAZIONE A CARATTERE PUBBLICITARIO DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO, RITENUTI DI PARTICOLARE UTILITA' SOCIALE O DI INTERESSE PUBBLICO	10.000.000,00	10.000.000,00	3.238.211,42	7.672.632,02
566	PREMI E SOVVENZIONI PER SCRITTORI, EDITORI, LIBRAI	207.000,00	207.000,00	0,00	0,00

CAP	Bilancio definitivo C.d.R. 9-Dipartimento per l'informazione e l'editoria				
	Denominazione	**Previsioni iniziali**	**Previsioni finali**	**Pagamenti**	**Impegnato**
	9.2 SPESE IN CONTO CAPITALE	**11.300.000,00**	**13.097.089,99**	**0,00**	**0,00**
	9.2.3 INVESTIMENTI	**11.300.000,00**	**13.097.089,99**	**0,00**	**0,00**
935	CONTRIBUTI SUI MUTUI CONCESSI DAGLI ISTITUTI ED AZIENDE DI CREDITO IN FAVORE DELLE IMPRESE EDITORIALI PER L'ESTINZIONE DEI DEBITI EMERGENTI DAL BILANCIO AL 31 DICEMBRE 1990	6.300.000,00	12.671.297,56	0,00	0,00
936	FONDO ISTITUITO PRESSO LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI PER LA CORRESPONSIONE DI CONTRIBUTI IN CONTO INTERESSI SUI FINANZIAMENTI DESTINATI ALLO SVILUPPO DEL SETTORE DELLA STAMPA QUOTIDIANA E PERIODICA	0,00	425.792,43	0,00	0,00
938	FONDO PER LE AGEVOLAZIONI DI CREDITO ALLE IMPRESE DEL SETTORE EDITORIALE	5.000.000,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria

Dalla Tavola sopra riportata, nel bilancio 2008 del Dipartimento per l'informazione e l'editoria (C.d.R. 9), risultano complessivamente assegnate risorse pari ad euro 506,1 milioni a fronte di impegni complessivi per euro 484,2 milioni. Le risorse iscritte sul citato Centro di Responsabilità provengono in parte dal Fondo di funzionamento della PCM, per circa 11,1 milioni di euro, sul capitolo 2115 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze ed in parte da appositi capitoli iscritti nella tabella C allegata alla legge finanziaria 2008, per un importo pari a 414,5 milioni di euro sui capitoli 2183 e 7442 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze facenti parte della missione "comunicazioni" 15 - programma 4 "Sostegno all'editoria" di cui viene riferito nel dettaglio nella parte relativa alle politiche delle comunicazioni. In particolare per l'anno 2008 risultano complessivamente assegnati:

- euro 3,2 milioni, destinati al funzionamento;
- euro 489,8 milioni, destinati agli interventi di parte corrente, di cui:
  a) 366,6 milioni, destinati al coordinamento delle politiche a sostegno del pluralismo di informazione e del prodotto editoriale (capitoli 465 – 466 – 468 – 469 – 471 – 472 – 473 – 559);
  b) 123,2 milioni, destinati al coordinamento delle attività di comunicazione istituzionale (capitoli 475 – 476 – 479 – 487 – 556 – 560 – 561 – 563 – 566);
- euro 13,1 milioni, destinati agli interventi di parte capitale.

Dall'esame della Tavola 2, inoltre, si rileva uno scostamento tra consuntivo finale e previsioni iniziali pari al 13,8 per cento. In proposito, in via preliminare, si osserva che sul dato, oltre al ricorrente divario conseguente all'*iter* di approvazione della legge finanziaria (le previsioni iniziali vengono infatti elaborate sulla base del disegno di legge all'esame del Parlamento), si riflettono l'utilizzo del meccanismo contabile del riporto dell'avanzo di esercizio delle somme finalizzate per legge, la reiscrizione in bilancio delle somme perenti, previste dal dPCM 9 dicembre 2002 sull'autonomia contabile della Presidenza del Consiglio, e l'utilizzo, come sopra visto, per far fronte all'ulteriore fabbisogno di risorse per le attività di informazione

e comunicazione istituzionale nonché di funzionamento, del Fondo di riserva della Presidenza del Consiglio.

Nel dettaglio, la differenza tra le risorse assegnate in sede di previsioni iniziali pari ad euro 435,9 milioni e quelle indicate nelle previsioni finali pari ad euro 506,1 milioni è ascrivibile all'aumento disposto nella tabella C in sede di approvazione per euro 32,7 milioni rispetto al disegno di legge finanziaria, all'avanzo di esercizio per euro 26,4 milioni come riassegnazione, all'ulteriore assegnazione di euro 11,1 milioni prelevati dal Fondo di riserva della Presidenza del Consiglio ed alla reiscrizione in bilancio di somme perenti per 23.612 euro.

Un'ulteriore considerazione su detta Tavola riguarda i capitoli che presentano un importo rilevante di stanziamento ed in proposito si osserva che sono quelli relativi ai contributi a favore delle imprese editoriali ed alle convenzioni sia con la RAI sia con le Agenzie di stampa. Annotazione interessante è anche che tutti i capitoli, come si può riscontrare nel dettaglio sotto riportato, presentano, con una sola eccezione, scostamenti positivi rispetto alle previsioni iniziali:

- capitolo 541, previsione finale di 1,05 milioni di euro, con uno scostamento del 162 per cento rispetto a quella iniziale;
- capitolo 542, previsione finale di 1,51 milioni di euro quasi pari a quella iniziale (scostamento di 0,33 per cento);
- capitolo 471, previsione finale di 72,96 milioni di euro con uno scostamento negativo del 30,51 per cento rispetto a quella iniziale;
- capitolo 472, previsione finale di 44,45 milioni di euro pari a quella iniziale;
- capitolo 475, previsione finale di 59,21 milioni di euro, con uno scostamento del 18,42 per cento rispetto a quello iniziale;
- capitolo 560, previsione finale di 40,65 milioni di euro, con uno scostamento del 15,12 per cento rispetto a quella iniziale;
- capitolo 563, previsione finale di 10 milioni di euro pari a quella iniziale;
- capitolo 935, previsione finale di 12,67 milioni di euro che raddoppia quella iniziale (scostamento del 101,13 per cento).

Un'ultima riflessione di carattere finanziario, infine, scaturisce dal raffronto degli stanziamenti per il 2008 con le previsioni iniziali per il 2009. Infatti, lo stanziamento previsto è pari a 263,9 milioni con uno scostamento negativo del 40 per cento rispetto all'anno precedente (435,9 milioni). Tale riduzione riguarda principalmente le spese per interventi, capitolo 2183 del Ministero dell'economia e finanze, e impattano specialmente sui contributi alle imprese radiofoniche e televisive e sui rimborsi da corrispondere alla società Poste Italiane S.p.A. per le agevolazioni tariffarie sulle spese postali a favore delle imprese editrici di quotidiani.

Passando agli aspetti organizzativi e gestionali ed approfondendo quanto già detto, nell'ambito del Dipartimento vi è un ufficio preposto al sostegno all'editoria e al settore radiotelevisivo, articolato in tre Servizi (per i contributi, per i contributi indiretti e per il sostegno radiotelevisivo). Spetta a questo ufficio, tra l'altro, l'espletamento delle procedure per il sostegno sia a giornali quotidiani e periodici, editi in Italia e all'estero, sia alle emittenti radiofoniche e televisive, nonché lo svolgimento delle funzioni amministrative per le concessioni delle agevolazioni di credito alle imprese editoriali. I contributi vengono concessi secondo puntuali disposizioni normative (legge 7 agosto 1990, n. 250) che prevedono limiti

nell'ammontare della elargizione, in relazione al bilancio della stessa impresa, e pongono come condizione necessaria il possesso di specifici requisiti[13]. Una volta definiti i criteri e le modalità per la concessione ed accertata la sussistenza dei requisiti di ammissione, vengono predisposti i relativi piani di ripartizione per i sotto riportati contributi ed agevolazioni:

- Contributi per la stampa quotidiana e periodica[14];
- Agevolazioni di credito alle imprese del settore editoriale;
- Fondo per gli interventi e la mobilità dei giornalisti;
- Rimborso delle agevolazioni tariffarie postali per le imprese editrici;
- Contributi e riduzioni tariffarie per le emittenti radiofoniche e televisive[15].

In conclusione, le risorse assegnate alla realizzazione di questo specifico programma si riferiscono ad attribuzioni proprie della Presidenza del Consiglio, essendo destinate al coordinamento della comunicazione istituzionale, mediante realizzazione di apposite campagne di informazione, alla stipula di convenzioni con le principali agenzie di stampa, alla documentazione istituzionale, alla produzione editoriale della stessa Presidenza, alla diffusione nel mondo della lingua italiana ed all'attività di sostegno alla cultura italiana, alle tradizioni dialettali e alle minoranze linguistiche presenti sul territorio nazionale. Si inquadrano, altresì, nelle medesime funzioni di coordinamento proprie della Presidenza le politiche relative al prodotto editoriale, in quanto finalizzate al sostegno del diritto e del pluralismo dell'informazione che trovano fondamento nell'articolo 21 della Costituzione.

---

[13] Per quanto riguarda le imprese radiofoniche e televisive in ambito locale, è previsto il nulla osta rilasciato dal Ministero dello sviluppo economico – Dipartimento per le comunicazioni ai sensi dell'art. 11 della legge n. 25 febbraio 1987, n. 67 e dell'art. 7 della legge 27 ottobre 1993, n. 22. Il Dipartimento, tramite i propri Ispettorati territoriali, esamina la documentazione contabile e verifica il possesso dei requisiti stabiliti, determinando l'ammontare dell'agevolazione tariffarie telefoniche ed emettendo il nulla osta per la liquidazione delle spettanze.

[14] Contributi per quotidiani e periodici editi da cooperative di giornalisti; per quotidiani editi da società con maggioranza del capitale detenuta da cooperative, fondazioni o enti morali; per quotidiani di minoranze linguistiche; per quotidiani italiani editi e diffusi all'estero; per quotidiani e periodici organi di partito o movimenti politici; per quotidiani italiani teletrasmessi all'estero; per periodici editi da cooperative, fondazioni o enti morali, ovvero da società con maggioranza del capitale detenuta da cooperative, fondazioni o enti morali; all'editoria periodica per non vedenti; per la stampa italiana all'estero; per periodici delle associazioni dei consumatori e degli utenti.

[15] Contributi alle emittenti radiofoniche; alle emittenti televisive locali; ai canali tematici autorizzati alla diffusione via satellite.

PAGINA BIANCA

Fondi di rotazione a sostegno delle politiche pubbliche

PAGINA BIANCA

Fondi di rotazione a sostegno delle politiche pubbliche

1. Premessa.

2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993: *2.1. Artigiancassa S.p.A.;* 2.1.1. Fondo per la concessione di crediti finanziari destinati alla cooperazione economica e monetaria in campo internazionale finalizzata allo sviluppo; 2.1.2. Interventi di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo nei Balcani; 2.1.3. Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica; *2.2. Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con I Paesi dell'Est Europeo – Finest – Fondo Balcani; 2.3. Cassa Depositi e Prestiti;* 2.3.1. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali; 2.3.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni (Regioni-Enti locali) Legge n. 179 del 1992, art. 5; 2.3.3. Fondo per le demolizioni delle opere abusive; 2.3.4. Fondo Rotativo per il sostegno alle Imprese e gli investimenti in ricerca (FRI); *2.4. Centrobanca;* 2.4.1. Fondo di rotazione per l'innovazione della produttività; *2.5. Banca Nazionale del Lavoro;* 2.5.1. Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione – Foncooper (gestione stralcio); *2.6. Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (ex Sviluppo Italia);* 2.6.1. Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno; 2.6.2. Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio delle medie e grandi imprese; 2.6.3. Fondo di rotazione per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse; *2.7. Intesa SanPaolo;* 2.7.1. Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA) (gestione stralcio); *2.8. Simest S.p.A. Società italiana per le imprese all'estero;* 2.8.1. Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato; 2.8.2. Fondo unico di *venture capital; 2.9. UniCredit S.p.A.;* 2.9.1. Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica; *2.10. Presidenza del Consiglio dei Ministri;* 2.10.1. Fondo rotativo per il credito ai giovani; 2.10.2. Fondo per il credito per I nuovi nati.

3. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993: *3.1. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;* 3.1.1. Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra; *3.2. Ministero dell'economia e delle finanze;* 3.2.1. Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie; *3.3. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;* 3.3.1. Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura; 3.3.2. Fondo centrale per il credito peschereccio; 3.3.3. Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice; *3.4. Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali;* 3.4.1. Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo Sociale Europeo; *3.5. Ministero dello sviluppo economico;* 3.5.1. Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni – Aree depresse e programmazione negoziata; 3.5.2. Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica; *3.6. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;* 3.6.1. Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR); *3.7. Ministero dell'interno;* 3.7.1. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso.

1. Premessa

Come già osservato al capitolo III del Volume I della presente relazione, la Corte dei conti, ai sensi degli artt. 23 e 24 della legge n. 559 del 1993, riferisce annualmente al Parlamento sull'attività svolta dagli organismi che gestiscono al di fuori dell'Amministrazione dello Stato fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte sul bilancio dello Stato (art. 23) e sull'andamento e sui risultati delle gestioni fuori bilancio (art. 24), cui appartengono, come è noto, anche i fondi di rotazione gestiti direttamente dalle Amministrazioni interessate ed ai quali per legge si applicano le norme relative alle gestioni fuori bilancio (legge n. 1041 del 1971).

Dopo l'entrata in vigore della legge finanziaria 2003 (art. 93, comma 2), che ha soppresso tutte le gestioni fuori bilancio, la Corte riferisce, con riguardo alle fattispecie di cui all'art. 24, esclusivamente sui fondi di rotazione, non aboliti per esplicita deroga normativa.

Nel richiamato capitolo III sono state segnalate alcune criticità che riguardano le gestioni in esame. Nella presente trattazione si riferisce su tutti i fondi di rotazione in essere, tenendo conto della bipartizione prevista dalla legge (artt. 23 e 24).

Si ritiene, altresì, utile rappresentare i diversi fondi per settori omogenei di intervento, sulla base delle priorità e delle finalità delle leggi istitutive, con l'avvertenza che, in taluni casi, la ripartizione che segue tiene conto dell'aspetto prevalente (a titolo esemplificativo, il *Fondo per l'innovazione tecnologica*, gestito dal Ministero dello sviluppo economico, è inquadrato tra le misure per la riduzione degli squilibri territoriali ancorché interessi anche il settore della ricerca).

Sostegno agli investimenti ed internazionalizzazione delle imprese

Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, Fondo unico di venture capital - Simest S.p.A[1].; *Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità, Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio delle medie e grandi imprese* - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia); *Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione* - Foncooper.

Sostegno alle iniziative di formazione e riqualificazione

Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo Sociale Europeo - Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

Sostegno all'innovazione ed alla ricerca scientifica

Fondo Rotativo per il sostegno alle Imprese e gli investimenti in ricerca (FRI) - Cassa Depositi e Prestiti; *Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA)* - Intesa SanPaolo; *Fondo di rotazione per l'innovazione della produttività* - Centrobanca; *Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR)* – Ministero dell'istruzione, università e ricerca.

Misure per la riduzione degli squilibri territoriali

Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse nel Mezzogiorno, Fondo di rotazione per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia); *Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni* (Regioni-Enti locali), *Fondo per le demolizioni delle opere abusive - Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali* - Cassa Depositi e Prestiti; *Fondo per l'innovazione tecnologica*, Ministero dello sviluppo economico; *Fondo rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (finanziamenti nazionali e finanziamenti UE)* - Ministero dell'economia e delle finanze.

Sostegno all'agricoltura ed alla pesca

Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura, Fondo centrale per il credito peschereccio, Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice, Fondo per il risanamento del settore bieticolo saccarifero (gestione stralcio), Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali.

---

[1] E' in discussione (Atto Camera n. 1441-*ter*-B, da Atto Senato n. 1195 trasmesso il 20 maggio 2009) un disegno di legge che prevede l'istituzione di fondi rotativi regionali con finalità di *venture capital*, gestiti da SIMEST S.p.A., a supporto dell'internazionalizzazione delle imprese.

Sostegno ai Paesi in via di sviluppo

Fondo per la concessione di crediti finanziari destinati alla cooperazione economica e monetaria in campo internazionale finalizzata allo sviluppo - Artigiancassa S.p.A..

Sostegno alla ricostruzione ed allo sviluppo dei Balcani

Interventi di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo nei Balcani - Artigiancassa S.p.A.; *Fondo venture capital* - Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i Paesi dell'Est Europeo Finest S.p.A.; *Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica* - UniCredit.

Sostegno all'imprenditoria cinematografica

Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica - Artigiancassa S.p.A..

Sostegno sociale

Fondo per il credito ai giovani, Fondo per il credito per i nuovi nati (dal 2009) - Presidenza del Consiglio dei Ministri; *Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso* – Ministero dell'interno.

Tutela dell'ambiente

Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra - Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e Cassa Depositi e Prestiti.

2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993

2.1. Artigiancassa S.p.A.

2.1.1 Fondo per la concessione di crediti finanziari destinati alla cooperazione economica e monetaria in campo internazionale finalizzata allo sviluppo

Dall'8 novembre 2004 la gestione dei Fondi di cui agli articoli 6 e 7 della legge n. 49 del 1987[2], che prevede la concessione di crediti finanziari agevolati a favore dei Paesi in via di sviluppo nel quadro della cooperazione italiana bilaterale, di cui è responsabile il Ministero degli affari esteri, sono affidati all'Artigiancassa S.p.A., subentrata al Mediocredito Centrale, quale aggiudicataria della gara indetta dal Ministero dell'economia e delle finanze[3]. A questi occorre aggiungere anche il sottoconto istituito ai sensi dell'art. 7 della legge n. 84 del 2001, recante finanziamento di progetti proposti dalle Regioni italiane nei Paesi dell'area balcanica per interventi di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo.

---

[2] Legge 26 febbraio 1987, n. 46.

[3] Il contratto tra Artigiancassa S.p.A. e Ministero dell'economia e delle finanze è stato stipulato l'8 novembre 2004 in conformità con le delibere attuative assunte.

* *Crediti di aiuto allo sviluppo (art. 6)*

La legge n. 49 del 1987, art. 6, disciplina la cooperazione italiana con Stati, banche centrali ed enti di Stato dei Paesi in via di sviluppo, per la realizzazione di progetti e programmi che rispondono alle finalità della legge stessa. I crediti agevolati sono corrisposti a valere sulle disponibilità del Fondo rotativo di cui alle leggi n. 227 del 1977[4], art. 26, n. 38 del 1979[5] e n. 49 del 1987, sottoconto per i crediti agevolati, art. 6.

La concessione dei crediti di aiuto è preceduta da accordi tra il governo italiano ed i governi dei Paesi in via di sviluppo beneficiari; la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri valuta le iniziative da finanziare sotto l'aspetto politico e tecnico-economico, trasmettendo al Comitato direzionale l'indicazione degli interventi ritenuti suscettibili di finanziamento. Acquisito il parere del Comitato direzionale, su proposta del Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia autorizza l'istituto finanziario gestore a stipulare la convenzione finanziaria, ad erogare il finanziamento, a curare i rientri e le eventuali ristrutturazioni e gli annullamenti dei debiti[6].

Nell'esercizio in esame sono stati autorizzati 11 concessioni di credito di aiuto (otto nel 2007, 19 nel 2006 e 22 nel 2005) verso il Ghana, l'Iraq, il Nicaragua, il Senegal, la Serbia, la Siria, la Tunisia ed il Vietnam, per un ammontare complessivo di circa 273,6 milioni invertendo una tendenza in diminuzione che si era manifestata dal 2006.

Nell'ultimo triennio, il Ministero dell'economia e delle finanze non ha effettuato alcun versamento al Fondo per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 6.

La disponibilità del Fondo al 1° gennaio 2008 ammontava a 2.441,8 milioni; le erogazioni sono state pari 135 milioni. Tenuto conto di uscite diverse dalle erogazioni, dei rientri di capitale (220 milioni) e di altri rientri, le disponibilità al 31 dicembre 2008 ammontano a 2.519,8 milioni.

* *Concessione di crediti agevolati alle imprese italiane per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste (joint ventures) da realizzarsi nei Paesi in via di sviluppo (art. 7).*

I crediti agevolati sono corrisposti a valere sulle disponibilità del "Fondo rotativo di cui alle leggi n. 227 del 1977, n. 38 del 1979 e n. 49 del 1987, sottoconto per i crediti agevolati ai sensi della legge n. 49, art. 7", costituito ai sensi della legge n. 49 del 1987. La legge, alla quale è stata data attuazione con delibera del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo n. 53 del 1993, prevede la concessione di crediti agevolati alle imprese italiane per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste (*joint ventures*) da realizzarsi nei Paesi in via di sviluppo[7], con reddito pro capite non superiore a 3250 US $.

Il Comitato interministeriale per la programmazione economica stabilisce i criteri e le condizioni per la concessione dei crediti agevolati, nonché la quota del "Fondo" che annualmente può essere utilizzata. I crediti di aiuto derivano da accordi tra il governo italiano ed i governi dei Paesi in via di sviluppo beneficiari.

---

[4] Legge 24 maggio 1977, n. 227.

[5] Legge 9 febbraio 1979, n. 38.

[6] I progetti ed i programmi di sviluppo sono di regola realizzati da imprese italiane, attraverso l'esecuzione di lavori, la fornitura di impianti, macchinari ed altri beni strumentali, ovvero attraverso la prestazione di servizi. La percentuale di spese *in loco* ed estere finanziabili è stabilita per ogni singolo intervento di credito di aiuto.

[7] In sede OCSE, la concessione di finanziamenti agevolati alle imprese italiane, che partecipano con capitale di rischio alla costituzione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo, non è classificata come aiuto allo sviluppo.

La valutazione delle iniziative, sotto l'aspetto politico e tecnico-economico, è di competenza della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri e del Comitato direzionale. Intervenuto il decreto di autorizzazione del Ministro dell'economia, l'Istituto stipula il contratto di finanziamento, eroga il credito e ne cura i rientri[8].

Nell'esercizio in esame l'Artigiancassa non è stata autorizzata a nuovi crediti agevolati alle imprese italiane per il finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste.

2.1.2. Interventi di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo nei Balcani

La legge n. 84 del 2001, nell'art. 7[9], ha previsto la concessione di finanziamenti di progetti proposti e gestiti dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni per la stabilizzazione, la ricostruzione e lo sviluppo dei paesi dell'area balcanica utilizzando uno stanziamento triennale (2001/2003). Trattasi di un sottoconto del fondo di rotazione di cui alla legge n. 49 del 1987, articoli 6 e 7. Tuttavia, dal 2003 la legge non è stata più rifinanziata e, pertanto, allo stato attuale, il sottoconto non è più operativo. La somma di 45 mila euro ivi presente nel 2007 è stata trasferita alla regione Marche. Nel 2008 non sono state effettuate erogazioni e non risultano disponibilità presso la Tesoreria Centrale dello Stato.

Al 31 dicembre 2008 la dotazione di legge di circa 21,7 milioni. Al netto dei disavanzi dei precedenti esercizi (pari a circa 65 mila euro) costituisce la consistenza del Fondo (circa 21,6 milioni).

2.1.3. Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica

La disciplina degli interventi pubblici di sostegno alle attività cinematografiche per i film di interesse culturale è stato oggetto nel 2004, ad opera del d.lgs. n. 28[10], di un'ampia riforma, il cui avvio è stato ritardato da successive modifiche ed integrazioni.

Ai sensi dell'art. 12 del richiamato d.lgs. n. 28 è stato istituito il Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche, nel quale sono affluite le risorse presenti nei soppressi Fondi che erano stati istituiti dalle leggi n. 1213 del 1965, n. 819 del 1971, n. 378 del 1980 e n. 153 del 1994, gestiti dalla Sezione di credito cinematografico e teatrale della BNL S.p.A., che ha continuato ad operare fino al 31 dicembre 2006, come gestione stralcio, in attesa della scelta, a seguito di gara pubblica, del nuovo ente gestore[11].

Il comma 5 del citato articolo 12, preveda l'emanazione di un decreto ministeriale per l'approvazione della disciplina delle modalità di gestione, decreto che, anche per effetto dei

---

[8] L'importo finanziabile è pari al 70 per cento dei primi 5,165 milioni di euro (10 miliardi delle vecchie lire) della partecipazione italiana al capitale di rischio dell'impresa mista ed al 50 per cento della partecipazione eccedente, fino ad un importo massimo di 10,329 milioni di euro (20 miliardi di vecchie lire), dietro garanzia bancaria. Il tasso di interesse è fisso per tutta la durata del finanziamento ed è pari al 30 per cento del tasso di mercato vigente al momento della stipula del contratto. Il rimborso deve avvenire entro 8 anni, oltre ad un periodo di garanzia per capitale ed interesse non superiore a 2 anni a partire dalla stipula del contratto.

[9] Legge 21 marzo 2001, n. 84.

[10] Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137. Il presente decreto era stato modificato, con l'aggiunta dell'art. 23-*bis* e del comma 8-*bis* all'art. 27, rispettivamente dagli artt. 2 e 1, DL 17 agosto 2005, n. 164, non convertito in legge.

[11] Il comma 8 del citato art. 12, ha affidato la gestione finanziaria del nuovo Fondo alla Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Sezione credito cinematografico e teatrale, che la gestiva secondo le procedure previste dalla precedente normativa, per dodici mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 28 del 2004. Peraltro, tale termine è stato prorogato una prima volta fino al 30 settembre 2005, ai sensi del DL n. 266 del 2004, successivamente al 30 giugno 2006 ad opera del DL n. 273 del 2005 e, da ultimo, al 31 dicembre 2006 dal DL n. 173 del 2006, art 1-*ter*.

diversi interventi legislativi che da subito hanno corretto l'originario impianto normativo, si è perfezionato solo il 6 marzo 2006. Nell'attesa del completamento del quadro di riferimento, primario e regolamentare, per assicurare correttezza alla gestione, con decreto interministeriale del 18 gennaio 2005 sono state mantenute in essere le medesime modalità tecniche di gestione ante riforma.

A seguito di gara con procedura aperta[12], la gestione del Fondo è stata affidata al raggruppamento di imprese costituito da Artigiancassa S.p.A., capogruppo mandataria e dalla Banca Nazionale del Lavoro S.p.A..

Peraltro, prima ancora del perfezionamento della procedura di gara, il legislatore è intervenuto nuovamente sulla materia, modificando (con la legge finanziaria 2007) l'art. 12 e sostituendo l'art. 13 del d.lgs. n. 28, tra l'altro definendo gli interventi di sostegno quale "concessione di contributi". Da ciò una iniziale posizione dell'Amministrazione che propendeva per considerare il Fondo non più rotativo, peraltro superata in linea con le osservazioni della Corte, sulla base del permanere dell'obbligo della restituzione dei finanziamenti ricevuti a carico dei beneficiari.

Altra novità introdotta dal comma 1150 della "Finanziaria 2007" e dall'art. 20 del d.m. di attuazione del 12 aprile 2007, consente alle imprese di produzione di estinguere il debito maturato per precedenti finanziamenti agevolativi concessi entro il 31 dicembre 2006 attribuendo i diritti di sfruttamento dei film anche al Ministero per i beni e le attività culturali, per conto dello Stato.

La *ratio* della norma risponde all'esigenza di massimizzare il recupero delle somme già erogate per le quali non ci sono stati e non si prevedono rientri nel Fondo da parte dei beneficiari. Sostanzialmente, come già osservato dalla Corte nella relazione sull'esercizio 2006, si configura una forma di sanatoria dei debiti maturati dalle imprese, che hanno beneficiato dei finanziamenti pubblici verso il Fondo di rotazione, temperata dalla attribuzione dei diritti di sfruttamento dei film anche al Ministero. Ciò in quanto già nel precedente sistema normativo era previsto il subentro dell'Amministrazione, e per essa della Sezione di credito cinematografico, nell'esercizio dei diritti di utilizzazione di film finanziati in presenza di mancati rientri al Fondo, ma tale possibilità non risultava aver comportato il recupero dei crediti[13]. Si confermano pertanto le preoccupazioni che il Fondo non sia in grado di alimentarsi anche in parte con i rientri da parte delle imprese beneficiarie del sostegno pubblico, in relazione agli incassi che l'opera filmica sarà capace di realizzare.

Successivamente alle modifiche apportate dalla Finanziaria 2007, con d.m. 12 aprile 2007 sono state individuate le nuove modalità tecniche per la gestione del Fondo.

Dal 1° luglio 2007 la gestione del Fondo è stata assunta dal raggruppamento temporaneo di imprese fra l'Artigiancassa (capofila) e la Banca Nazionale del Lavoro, sulla base di una convenzione sottoscritta il 15 giugno 2007. Nella convenzione è stata prevista la costituzione di un Comitato di coordinamento per il cinema che si esprime in merito alle proposte di delibere concernenti le concessioni di finanziamento a tasso agevolato, di concessione di contributi in conto capitale e interessi, in ordine alla gestione delle posizioni in contenzioso, sulla rendicontazione annuale.

Il corrispettivo per la gestione è stato convenuto in 1,6 milioni per gli anni 2008 e 2009, mentre per il 2007 è stato fissato in 800 milioni.

---

[12] La selezione doveva essere effettuata sulla base dell'offerta più vantaggiosa e dell'adeguatezza delle strutture tecnico-organizzative in relazione alla peculiarità dei servizi richiesti.

[13] Relazione al Parlamento sull'esercizio 2003, Volume II, Tomo II, pag. 951.

Nell'esercizio in esame, la gestione ha operato ancora sulla base della legge n. 153 del 1994 e del d.lgs. n. 28 del 2004 (nonché dei dd.mm. 27 settembre 2004, 3 ottobre 2005 e d.m. 12 aprile 2007, quest'ultimo per la concessione di contributi).

Nel 2008 sono state versate dal bilancio dello Stato al Fondo, che ha natura "mista" in quanto ai finanziamenti si affianca la concessione di contributi, circa 48, che devono essere aggiunti a 1,026 miliardi versati fino al 31 dicembre 2007. Il rendiconto si riferisce in modo unitario a tutti gli interventi. Peraltro, dalle informazioni comunicate da Artigiancassa S.p.A. si è potuto scorporare, almeno per alcune voci, i dati relativi alla sola concessione di finanziamenti.

Nel 2008, per la prima volta, si sono registrati rientri per un ammontare di 17 milioni, di cui 688 mila euro per interessi. Inoltre, a seguito dell'applicazione del'art. 20 del d.m., che ha concesso alle imprese di produzione la facoltà di estinguere la propria situazione debitoria, consolidatasi al 31 dicembre 2006, nei confronti del Fondo (c.c. "cartolarizzazione"), ha comportato incassi per 2,8 milioni. L'attività di Artigiancassa in ordine all'applicazione dell'art. 20 ha interessato 501 *film*; per 202 le imprese hanno dichiarato di voler cedere i diritti allo Stato (83 richieste sono già state formalizzate, per 119 è in corso l'istruttoria). Per 62 *film* è stata espressa la volontà di acquisizione dei diritti; oltre ai 22 *film* che hanno determinato il versamento richiamato, per 16 è stata richiesta la rateizzazione in 36 rate (importo complessivo di 2,4 milioni), mentre per altri 24 è in corso la formalizzazione della modalità di versamento. I recuperi relativi a sedici posizioni ammontano a 3,2 milioni.

Sono disponibili al 31 dicembre 2008 circa 28,4 milioni.

2.2. Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i Paesi dell'Est Europeo - Finest[14] Fondo Balcani

Il Fondo Balcani è finalizzato al finanziamento di interventi della Finest S.p.A. per favorire la costituzione di imprese in Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Romania, Stato di Serbia-Montenegro, attraverso l'acquisizione di quote aggiuntive di capitale di rischio (*venture capital*) in società o imprese costituite o da costituire nei suddetti Paesi[15]. Entro otto anni, le imprese si impegnano a riacquistare la quota sottoscritta da parte della Finest S.p.A., dando luogo al carattere di rotatività dell'investimento.

Il Fondo è operativo dal 2004, sulla base della convenzione stipulata (in data 28 aprile 2004, esecutiva dal successivo mese di luglio) con il Ministero delle attività produttive, con una dotazione iniziale di 6.429.900,00, incrementata[16] di 1.751.960,00 (trasferito alla gestione del Fondo a fine 2005). Nel corso del 2005, su richiesta del Ministero è stato sottoscritto un nuovo testo della convenzione.

Nell'esercizio 2008 non sono state perfezionate operazioni, tuttavia è stato maturato dalla Finest un compenso di 44,103 mila euro, che graverà sul bilancio 2009, mentre circa 59 mila euro, relativi ai compensi del 2007, sono appostati sul bilancio 2008. Ciò ha indotto il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze nel Comitato di Indirizzo e Rendicontazione (CIR) a chiedere l'assunzione da parte dell'amministratore delegato della Finest di sollecite ed efficaci iniziative per dare impulso alla operatività del Fondo, rendendo

---

[14] Legge 26 marzo 2001, n. 81, art. 5, comma 2, lettera g).

[15] Normativa di riferimento: art. 5, comma 2, lett. g) della legge 21 marzo 2001, n. 84, recante "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica".

[16] Con decreto del Ministero per le attività produttive del 3 settembre 2004.

disponibili le risorse pubbliche previste dalla legge agli imprenditori, anche in considerazione della crisi finanziaria che rende più difficile il ricorso al credito.

La Corte fa proprie le indicazioni del Ministero, sottolineando, anche in questo caso, che l'inoperatività delle gestioni vanifica le finalità della legge.

Al 31 dicembre 2008 le disponibilità del Fondo ammontano a circa 4,455 milioni.

2.3. Cassa Depositi e Prestiti

2.3.1. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali

Il Fondo rappresenta uno strumento di attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali, per incentivare la realizzazione di progetti effettivamente cantierabili, razionalizzando ed accelerando la spesa per investimenti delle Amministrazioni e degli enti pubblici.

L'art. 8 del DL n. 67 del 1997 ha ampliato i soggetti beneficiari degli interventi, ammettendo alle anticipazioni (oltre alle Regioni, Province, Comuni e loro consorzi e comunità montane) i consorzi di bonifica e di irrigazione, i consorzi ai quali partecipano anche altri soggetti pubblici e privati oltre agli Enti locali, le società per la gestione dei servizi pubblici cui partecipano gli Enti locali e le aziende speciali di detti Enti. E' stata prevista la finanziabilità del 100 per cento anziché del 90 per cento dell'importo delle spese tecniche, sempre con il limite che l'anticipazione non può essere superiore al 10 per cento del costo presunto dell'opera; è stata disposta l'abolizione della prescrizione di restituzione dell'anticipazione obbligatoriamente in unica soluzione; sono stati prolungati i termini massimi per la restituzione dell'anticipazione, da due a quattro anni, se le somme sono finalizzate alla progettazione definitiva e/o esecutiva, e da tre a cinque anni negli altri casi. Successivamente, con circolare n. 1227 del 1998 sono state introdotte innovazioni in merito alle commissioni dovute a titolo di rimborso e a quelle dovute in caso di revoca.

Nel corso dell'anno 2008, sono state richieste anticipazioni per un importo complessivo di circa 11,175 milioni, con una riduzione rispetto all'anno precedente sia delle concessioni di anticipazioni, sia delle erogazioni, che conferma il decremento iniziato nel 2003 e già sottolineato nelle precedenti operazioni (13 milioni nel 2007, 22,7 nel 2006). Il 51,2 per cento delle richieste riguarda le Regioni del Mezzogiorno, per un totale di 5,730 milioni, il 30 per cento le Regioni del Nord, per complessivi 3,363 milioni, 2,081 milioni le Regioni del Centro. L'importo complessivo delle erogazioni è stato pari a 6,034 milioni (12.2 milioni nel 2007, 15 nel 2006). L'ammontare delle concessioni è stato di 4,7 milioni (2,645 milioni per le Regioni del Mezzogiorno, 1,240 milioni per le Regioni del Nord, 800 mila euro per le Regioni del Centro).

La legge finanziaria 2003[17], all'art. 70, tenuto conto che a fronte di un incremento delle richieste di accesso non ha corrisposto un'analoga capacità dei soggetti beneficiari di realizzare le attività progettuali finanziate, ha inciso nella disciplina del Fondo assegnando alla Cassa margini di maggiore flessibilità, sia con riferimento a quanto attiene all'attività regolamentare, sia per quella operativa.

La dotazione del Fondo è stabilita in 400 milioni di euro, di cui:

- Quota A - 120 milioni di euro (30 per cento della dotazione complessiva) per le esigenze inserite nel piano straordinario, di cui all'art. 80, comma 21 della richiamata

[17] Legge 27 dicembre 2002, n. 289.

legge finanziaria 2003, per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, con particolare riguardo per quelli edificati in zone a rischio sismico (tale riserva rimarrà operativa per un biennio);

- Quota B - 168 milioni di euro (60 per cento della quota residua) per le aree depresse del territorio nazionale e per l'attuazione di progetti comunitari, da parte di strutture specialistiche universitarie e di alta formazione europea, localizzati in tale aree[18];
- Quota C - fino a 28 milioni di euro (10 per cento della quota residua) per le spese comprese nel programma infrastrutture strategiche, di cui alla legge n. 443 del 2001[19], non localizzate nelle predette aree depresse;
- Quota D - 84 milioni di euro, quota di risorse non riservata dalla legge (trattasi di una quota che potrà variare in relazione all'effettivo utilizzo delle quote riservate)[20].

Sulla quota A e C l'importo richiesto rimane contenuto. Le maggiori richieste, concessioni ed erogazioni, come avvenuto negli ultimi anni, si sono concentrate sulla quota B (apprezzata prevalentemente dal Mezzogiorno), e sulla quota D, cui hanno ricorso Regioni del Nord[21].

Come detto, l'erogato complessivo 2008 ammonta a circa 6 milioni (12,2 milioni nel 2007), pari al 129[22] per cento delle concessioni (4,7 milioni), mentre nel precedente esercizio la percentuale è stata pari al 49. Le concessioni sono state il 42 per cento delle richieste.

Il 17,9 per cento del totale (0,80 milioni) è stato concesso a comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, mentre i Comuni con maggiore popolazione hanno beneficiato del 43,1 per cento (2 milioni). L'ammontare delle concessioni alle Province è stato pari a 0,4 milioni. Al 31 dicembre 2008 il totale concesso, ancora non erogato, ammonta a circa 63 milioni (circa 0,2 milioni per la quota A, 32,4 per la quota B; 1,8 per la quota C; circa 28,3 per la quota D).

[18] Sono aree depresse quelle dichiarate ammissibili agli interventi dei Fondi strutturali comunitari, di cui agli obiettivi 1 e 2, o che rientrano nelle zone che beneficiano del sostegno transitorio, nonché quelle rientranti nella fattispecie prevista dall'art. 87, paragrafo 3, lettera c) del Trattato di Roma, come modificato dal Trattato di Amsterdam.

[19] Legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo).

[20] Circolare 25 febbraio 2003, n. 1250 della Cassa Depositi e Prestiti.

[21] La Tavola che segue illustra l'operatività del "Fondo" per aree geografiche:

(importi in euro)

Area geografica		Quota A	Quota B	Quota C	Quota D	Totale
Nord	Imp. Richiesto	0,00	280.000,00	0,00	3.083.233,46	3.363.233,46
	Imp. Concesso		0,00		1.240.168,46	1.240.168,46
	Imp. Erogato		219.757,00		670.268,39	890.025,85
Centro	Imp. Richiesto	0,00	1.992.002,36	0,00	89.151,49	2.081.153,85
	Imp. Concesso		800.000,00		0,00	800.000,00
	Imp. Erogato		0,00		617.820,26	617.820,26
Mezzogiorno	Imp. Richiesto	300.00,00	3.724.976,49	0,00	1.705.720,09	5.730.696,58
	Imp. Concesso	0,00	2.465.559,53		180.000,00	2.645.559,53
	Imp. Erogato	2.628,82	4.382.138,61	0,00	142.096,18	4.526.863,61
Totale importo richiesto*		**300.000,00**	**5.996.978,85**	**0,00**	**4.878.105,04**	**11.175.083,89**
Totale importo concesso**		**0,00**	**3.265.559,53**	**0,00**	**1.420.168,46**	**4.685.727,99**
Totale importo erogato***		**2.628,82**	**4.601.896,07**	**0,00**	**1.430.184,83**	**6.034.709,72**

(*) richieste dell'anno 2008;

(**) anticipazioni relative a richieste dell'anno 2008 e degli anni precedenti;

(***) erogazioni sulle anticipazioni concesse nel 2008 e negli anni precedenti.

Fonte: Cassa Depositi e Prestiti S.p.A..

[22] Erogazioni sulle anticipazioni concesse nel 2008 e negli anni precedenti.

2.3.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni[23]. (Regioni-Enti locali) legge n. 179 del 1992, art. 5

Presso la Sezione autonoma per l'edilizia residenziale della Cassa Depositi e Prestiti era stato istituito un fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui decennali senza interessi, finalizzati all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale, nonché all'acquisto di aree edificate da recuperare. A seguito di quanto disposto dal d.lgs. n. 112 del 1998 e dal d.lgs. n. 284 del 1999[24], che hanno soppresso la Sezione autonoma dell'edilizia residenziale, le funzioni di programmazione e di attuazione degli interventi, relative alla gestione dell'edilizia residenziale, sono state trasferite alle Regioni. In sede di Conferenza Stato-Regioni del marzo 2000 e di successivi accordi di programma tra Regioni e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono state quantificate le risorse e disciplinate le modalità ed i tempi di trasferimento alle Regioni. Con d.m. del 5 dicembre 2003 la titolarità del Fondo è stata trasferita al Ministero dell'economia e delle finanze, per conto del quale la Cassa provvede alle erogazioni, secondo gli stati di avanzamento dei mutui concessi ai comuni, alla riscossione delle rate di ammortamento, i cui importi sono trasferiti a fine esercizio sui conti correnti intestati alle regioni, alle rilevazioni delle disponibilità inutilizzate, relative ai fondi assegnati alle singole regioni ed al trasferimento delle stesse, alla rilevazione e ripartizione, effettuata nel 2004, secondo coefficienti stabiliti dalla delibera CIPE delle risorse non ancora ripartite ed al loro trasferimento alle Regioni.

Nel 2008 sono stati trasferiti alle Regioni richiedenti 10,034 milioni, provenienti dalle risorse ripartite nel 2004 sulla base dei coefficienti stabiliti con delibera di programmazione CIPE – biennio 1994-1995.

Inoltre, nell'esercizio di riferimento, come previsto dagli Accordi di Programma stipulati tra le Regioni ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sono stati trasferiti alle Regioni 16,282 milioni, provenienti dai rientri delle rate versate dai Comuni nel 2007. A questa somma devono essere aggiunte ulteriori risorse per l'importo di 10,034 milioni. Complessivamente, la consistenza dei due conti correnti delle Regioni, sui quali si effettuano i trasferimenti, ammonta, rispettivamente, a 1,282 milioni e 240,704 milioni.

2.3.3. Fondo per le demolizioni delle opere abusive[25]

Il Fondo è destinato alla concessione ai comuni ed ai soggetti titolari dei poteri di cui all'art. 27, comma 2 del d.P.R. n. 380 del 2001[26], di anticipazioni senza interesse sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive, disposti anche dalla autorità giudiziaria e per le spese giudiziarie, tecniche e amministrative connesse. Possono accedere al Fondo solo i comuni nel cui territorio è stata realizzata l'opera abusiva, oggetto di provvedimento di demolizione. Le anticipazioni devono essere restituite in un periodo massimo di cinque anni, secondo modalità e condizioni stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, utilizzando le somme riscosse a carico degli esecutori degli abusi. Qualora le somme anticipate non siano rimborsate, il Ministro dell'interno provvede al reintegro alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., entro sessanta giorni dalla scadenza, trattenendo le relative somme dai fondi del bilancio dello Stato da

---

[23] Normativa di riferimento: legge n. 179 del 1992, art. 5.

[24] D.lgs. 30 luglio 1999, n. 284.

[25] Normativa di riferimento: legge 20 novembre 2003, n. 326, di conversione del DL 30 settembre 2003, n. 269.

[26] D.p.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni in materia edilizia. L'art. 27 affida al dirigente o responsabile del competente ufficio comunale, la demolizione o il ripristino dello stato dei luoghi ove accerti l'inizio o l'esecuzione di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate a vincolo di inedificabilità o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica.

trasferire a qualsiasi titolo ai comuni. Il Fondo è stato costituito con un importo massimo di 50 milioni incrementato di 10 milioni dalla legge finanziaria 2008 nonostante che, anche nel 2007 come nei precedenti esercizi, per assenza di istanze da parte dei potenziali beneficiari, non è stato concesso alcun finanziamento. Nel 2008 sono state accordate cinque anticipazioni per un totale di 236 mila euro, a favore dei Comuni di Piano di Sorrento (NA), di Tione degli Abruzzi (AQ), Massa Lubrense (NA) e due a favore del Comune di Vulture (PZ). L'unica erogazione, di 35 mila euro, si è perfezionata a favore del Come di Tione degli Abruzzi, che ha portato la disponibilità finale a 59,964 mila euro (la disponibilità iniziale, alla data del 1° gennaio 2008, ammontava a 60 milioni.).

2.3.4. Fondo Rotativo per il sostegno alle Imprese e gli investimenti in ricerca (FRI)

Il comma 354 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 ha istituito, presso la gestione separata della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., un Fondo rotativo finalizzato alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati come anticipazioni, rimborsabili con un piano di rientro pluriennale. La dotazione iniziale, pari a 6 miliardi, è alimentata con le risorse del risparmio postale. Il Fondo è ripartito con delibere CIPE per essere destinato ad interventi agevolativi alle imprese, individuati dalle stesse delibere sulla base degli interventi già disposti a legislazione vigente e per i quali sussiste apposito stanziamento di bilancio. Con delibere n. 76 del 15 luglio 2005 e n. 45 del 22 marzo 2006, il CIPE, stabiliti i criteri generali di erogazione dei finanziamenti a carico del Fondo ed approvato lo schema di convenzione per la disciplina dei rapporti tra la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., i Ministeri ed i soggetti abilitati a svolgere le istruttorie dei finanziamenti, ha fissato la misura del tasso di interesse minimo da applicare ai finanziamenti agevolati, stabilito la durata massima e ripartito interamente le risorse del Fondo (6 miliardi); successivamente, sono intervenute le delibere n. 167 del 2006 e n. 38 del 27 marzo 2008.

L'articolo 1, comma 855, della legge finanziaria 2007, ha ampliato l'ambito operativo del Fondo agli interventi previsti da leggi regionali di agevolazione o comunque conferiti dalla regione stessa per gli investimenti produttivi e per la ricerca. Allo scopo, la dotazione iniziale del Fondo è stata incrementata fino a 2 miliardi. Peraltro, i prescritti indirizzi interministeriali di attuazione, a tutto il 31 dicembre 2008, non sono stati emanati ed i 2 miliardi sono rimasti inutilizzati.

Successivamente, l'articolo 20-*bis* del decreto legge n. 159 del 2007 ha ulteriormente esteso alle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale, di cui alla "legge obiettivo", l'operatività del Fondo di rotazione. Da ultimo, l'art. 10 del DL n. 112 del 2008[27], ha esteso gli interventi ammessi al finanziamento alle infrastrutture nel settore energetico ed in quello delle reti di telecomunicazioni.

Alla ricerca ed allo sviluppo sono stati assegnati 1,790 miliardi (d.lgs. n. 297 del 1999[28]); per interventi di innovazione di processo e di prodotto tramite tecnologie 525 milioni (legge n. 46 del 1982[29] - FIT – Fondo Innovazione Tecnologica); per incentivi alle imprese 1,710 miliardi (legge n. 488 del 1992); ancora per interventi per i settori dell'economia a rilevanza nazionale 1,025 miliardi; per i contratti di programma 350 milioni, successivamente destinati, ai sensi dell'art. 8-*bis* del decreto legge n. 81 del 2007 che, a far data dalla emanazione del decreto del Ministro dello sviluppo economico con il quale sono stabiliti i criteri, le condizioni e le modalità per la concessione delle agevolazioni finanziarie di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto

[27] D.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.
[28] D.lgs. 27 luglio 1999, n. 297.
[29] Legge 17 febbraio 1982, n. 46.

legge n. 415 del 1992, ha sospeso l'operatività del Fondo per gli interventi previsti dalla legge n. 488 del 1992, alle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale di cui alla "legge obiettivo"; 140 milioni ai patti territoriali e contratti d'area, da ripartirsi orientativamente in uguale misura tra i vari strumenti di agevolazione; 300 milioni per il potenziamento e lo sviluppo delle filiere agricole e agroalimentari.

Accedono al Fondo:

		Disposizioni normative e/o strumento	Amministrazione competente	Tipologia di interventi previsti
Ricerca e sviluppo	(1)	DL n. 297/1999 Disciplina per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, per la diffusione delle tecnologie, per la mobilità dei ricercatori.	Ministero dell'università e della ricerca	Sostegno agli investimenti in ricerca per l'incremento della produttività dei settori industriali a maggiore capacità di esportazione o ad alto contenuto tecnologico e dell'attrazione degli investimenti dall'estero.
	(2)	Legge n. 46/1982 Interventi per i settori dell'economia di rilevanza nazionale (FIT).	Ministero dello sviluppo economico	Sostegno agli investimenti per la ricerca industriale e per lo sviluppo pre-competitivo delle imprese, con particolare attenzione verso le PMI.
Altro	(3)	Legge n. 486/1992 modificata ai sensi dell'art. 8 del decreto legge n. 35/2005, convertito in legge n. 80/2005.	Ministero dello sviluppo economico	Sostegno agli investimenti per il potenziamento e lo sviluppo nei settori dell'industria, turismo commercio ed artigianato.
	(4)	Legge n. 46/1982 Interventi per i settori dell'economia di rilevanza nazionale (FIT).	Ministero delle attività produttive e Dipartimento per le riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione.	Sostegno agli investimenti per l'innovazione di processo e di prodotto tramite tecnologie digitali.
	(5)	Infrastrutture strategiche della legge obiettivo.	Ministero delle infrastrutture.	Realizzazione di progetti di investimento relativi ad infrastrutture strategiche.
	(6)	Patti Territoriali e Contratti d'Area.	Ministero dello sviluppo economico.	Sostegno di investimenti per l'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale.
	(7)	Contratti di filiera agroalimentare – distretto – programma settore agricolo, operazioni di riordino fondiario.	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.	Sostegno agli investimenti per il potenziamento e lo sviluppo delle filiere agricole e agroalimentari.
	(8)	Legge n. 46/1982 Interventi per i settori dell'economia di rilevanza nazionale (FIT).	Ministero dello sviluppo economico e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.	Sostegno di investimenti per l'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di tutela ambientale.

Il 38,6 per cento (2,315 milioni) dello stanziamento del Fondo è stato destinato allo sviluppo ed alla ricerca ed il 61,4 per cento agli interventi *ex lege* n. 488 del 1992, legge n. 46 del 1982, contratti di programma, patti territoriali e contratti d'area, contratti di filiera agroalimentare. Questi ultimi interventi sono stati oggetto del decreto interministeriale del 22 novembre 2007 (Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dello sviluppo economico), che ha stabilito le condizioni di accesso ai finanziamenti agevolati del FRI, da applicare ai contratti di filiera e di distretto nonché agli interventi di riordino fondiario.

La ripartizione su base territoriale dei 6 milioni vede il 67,08 per cento (2,220 milioni) assegnato ad interventi nelle aree sottoutilizzate e la restante quota, 32,98 per cento (1,975 milioni), per altri territori.

Nel corso dell'esercizio in esame sono stati deliberati finanziamenti agevolati ai sensi delle leggi n. 488 del 1992 e n. 46 del 1982 e del d.lgs. n. 297 del 1999.

Nel settore delle agevolazioni afferenti il FIT-PIA (Pacchetto Integrativo di Agevolazioni) sono stati stipulati 125 contratti per un importo complessivo di circa 169,8 milioni; nel settore FIT-Poli Tecnologici sono stati deliberati 9 progetti, per un importo di circa 20 milioni, ma, come per il precedente esercizio, nessun contratto è stato trasmesso alla Cassa; nel settore FIT-Distretti industriali per tecnologie digitali sono stati deliberati 7 solo progetti, per circa 24,8 milioni, ma,anche in questo caso, nessun contratto è stato trasmesso alla Cassa; nel settore FIT- Aree Tecnologiche Prioritarie è stata deliberata un solo finanziamento, per 3,1 milioni di euro ma nessun contratto è pervenuto alla Cassa; nel settore dei finanziamenti FAR-GPS (Fondo Agevolazioni Ricerca) sono stati deliberati 254 progetti per circa 467,1 milioni e sono stati stipulati 65 contratti, per un importo di circa 122,2 milioni; nel settore finanziamenti agevolati FAR (ex art. 10 della legge n. 593 del 2000) a fonte di una delibera assunta da Intesta Sanpaolo S.p.A., di importo di circa 40 milioni, non è stato stipulato alcun contratto; per gli interventi di cui alla legge n. 488 del 1992 (industria, turismo, commercio, contratto d'area Salerno, artigiani) sono stati deliberati 1.682 progetti, di cui 1.467 trasmessi alla Cassa per un importo di circa 1.229,8 milioni.

Le erogazioni sono concesse dopo la stipula dei relativi contratti di finanziamento e per stati di avanzamento dei lavori; nel corso del 2008 sono stati erogati circa 306 milioni, con un notevole incremento rispetto al precedente esercizio (17,5 milioni nel 2007).

A carico del Ministero dell'economia e delle finanze sono posti gli interessi maturati dalla Cassa (6,8 milioni rispetto) e le spese di gestione (1,223 milioni).

2.4. Centrobanca

2.4.1. Fondo di rotazione per l'innovazione della produttività[30]

Il Fondo in esame è stato istituito dall'art. 6 della legge n. 626 del 1954 per l'incremento della produttività attraverso la concessione di mutui a favore di piccole e medie imprese industriali, commerciali, agricole ed artigiane nonché di società cooperative e loro consorzi. Lo stanziamento iniziale di 6.575 milioni di originarie lire non è stato ulteriormente implementato da altre risorse provenienti dal bilancio dello Stato, rimanendo alimentato dai rientri delle rate di ammortamento dei mutui concessi. Per questo Fondo è stata accesa apposita partita nel conto patrimoniale dello Stato.

Alla fine degli anni '90, nell'ambito del conferimento alle regioni di funzioni e compiti dello Stato, il Fondo per l'incremento della produttività venne ricompreso tra quelli oggetto del trasferimento. In tal senso, si richiama in particolare l'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998. L'art. 10 del medesimo decreto ha introdotto una differenziazione tra le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, nel senso che per quest'ultime il trasferimento delle funzioni doveva avvenire con le modalità previste dai rispettivi statuti. Successivamente, il dPCM 26 maggio 2000 ha previsto il trasferimento delle risorse alle regioni a statuto ordinario con decorrenza 1° luglio 2000. Per quanto concerne le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano il sistema di finanziamento resta in vigore fino a quando i rispettivi statuti non individuino le modalità del trasferimento.

---

[30] Legge 1° marzo 1986, art. 6, comma 2, lett. g).

Ciò premesso, ai sensi della normativa richiamata, nel mese di luglio 2000 è stato disposto il trasferimento alle regioni a statuto ordinario, contestualmente al conferimento delle relative funzioni e compiti, delle risorse disponibili sul conto corrente di Tesoreria Centrale intestato al Fondo in esame.

Le Regioni a statuto speciale Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno adeguato i rispettivi statuti, consentendo il trasferimento delle risorse. Le Regioni Sicilia e Valle d'Aosta non vi hanno ancora provveduto.

Nel 2008 non sono state effettuate erogazioni. Complessivamente, alla data del 31 dicembre 2007 sono state concesse assegnazioni per circa 31,5 milioni, incrementate di circa 256 mila euro nel 2008. I prelievi complessivi ammontano a 26,677 milioni. La consistenza del Fondo al 31 dicembre 2008, considerate le risorse trasferite e disponibili per le Regioni nonché i crediti residui del Fondo che devono rientrare, ammonta a circa 5 milioni. Le somme ancora da trasferire alle Regioni sono pari a circa 280 mila euro.

2.5. Banca Nazionale del Lavoro

2.5.1 Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione – Foncooper (gestione stralcio)

Trattasi di una gestione stralcio dopo il trasferimento alle Regioni delle risorse del "Fondo" istituito dalla legge n. 49 del 1985[31] presso la Sezione speciale per il credito alla cooperazione, costituita presso la Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., per il finanziamento delle cooperative. L'Istituto, che ha provveduto ad istruire e finanziare le domande presentate entro il 30 giugno 2000, sta proseguendo nella gestione stralcio, trasferendo alle Regioni, semestralmente, le quote di rientro. Solo le Regioni Valle d'Aosta e Sicilia non hanno ancora provveduto ad attuare il decentramento amministrativo.

Complessivamente, dall'inizio dell'operatività (1987) sino al 31 dicembre 2008 il Fondo, al netto dei rientri, che dal 1° luglio 2000 sono di competenza delle regioni, ha una consistenza pari a circa 41 milioni. La disponibilità complessiva, considerati anche i rientri dall'inizio della operatività a tutto il 2008, ammonta a circa 370 milioni, di cui circa 323 per rientri (considerati dall'inizio di operatività del Fondo) limitatamente alla quota capitale. A tutto il 2008, sempre dall'inizio delle attività, sono stati utilizzati 365 milioni, con un residuo disponibile di circa 6 milioni.

Al 31 dicembre 2008, i rientri registrati dal 1° luglio 2000 e spettanti alle Regioni sono pari a circa 172 milioni, dei quali 5,4 ancora da versare.

2.6. Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (ex Sviluppo Italia)

2.6.1. Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno

Il Fondo, costituito nel 1991, è stato nel tempo confermato dalle disposizioni legislative che si sono succedute alla soppressione degli interventi straordinari nel Mezzogiorno. E' destinato alla concessione di finanziamenti a favore di società partecipate dall'Agenzia, per investimenti e azioni di sostegno allo sviluppo del settore turistico e termale. I prestiti sono

[31] Legge 27 febbraio 1985, n. 49.

concessi ad un tasso agevolato pari al 35 per cento del tasso di riferimento vigente al momento della stipula del contratto, per una durata massima di 15 anni.

Nel corso del 2008 non sono stati stipulati contratti di finanziamento. La Società ha precisato che la ridotta movimentazione è da ricondurre alla necessità di riprogrammare gli investimenti da parte della controllata Italia Turismo SpA, una *subholding* alla quale fanno riferimento le strutture del Gruppo che operano nel settore del turismo, a seguito dei ritardi con i quali è stato approvato il Contratto di programma "Poli Turistici Integrati". Italia Turismo S.p.A. ha ridefinito gli investimenti e la relativa programmazione dopo l'approvazione del contratto da parte del CIPE (aprile 2008). Da tale data sono pervenute tre richieste di finanziamento per un importo di 3,6 milioni.

Le disponibilità iniziali, pari a circa 31 milioni si sono incrementate 3,6 milioni (incassi per rate in conto interessi, in conto capitale, interessi di conto corrente e di altri incassi di minor importo). Al 31 dicembre 2008, le disponibilità del Fondo ammontano a 34,384 milioni, a fronte di contratti già stipulati per 5,640 milioni, di richieste presentate pari a 8,250 milioni e di richiesta approvate pari a 11,8 milioni. I costi di gestione ammontano a circa 200 mila euro.

2.6.2. Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio delle medie e grandi imprese

Come già osservato nelle due precedenti relazioni, il Fondo in esame, previsto dalla legge finanziaria 2004[32], è stato soppresso dall'art. 1, commi 847-850 della legge finanziaria 2007[33], che ha istituito, in attesa della riforma delle misure a favore dell'innovazione industriale, il Fondo per la finanza d'impresa, al quale sono state trasferite anche le risorse della gestione in esame che, peraltro, non ha mai operato a causa dapprima della dichiarazione di illegittimità costituzionale[34] dell'art. 4, comma 110 della legge finanziaria 2004, recepita dalla delibera CIPE del 29 luglio 2005 e, successivamente, per l'attesa di una pronuncia della Unione Europea circa la compatibilità delle sue finalità con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato.

Le risorse erano destinate all'acquisizione di partecipazioni di minoranza, nella misura del 30 per cento, in medie e grandi imprese operanti sul territorio nazionale in base alla presentazione di iniziative di sviluppo, ovvero di quote di minoranza, nella misura massima del 30 per cento, di fondi mobiliari chiusi, che investissero in medie e grandi imprese[35]. La dotazione finanziaria iniziale di 55 milioni era stata incrementata dalla legge finanziaria 2005 con ulteriori 10 milioni e successivamente ridotta per il trasferimento di 12 milioni al conto corrente dedicato al Fondo presso il Banco Desio, per operazioni coerenti con le finalità del Fondo stesso. Nel mese di giugno 2008 i 12 milioni sono stati riversati sul conto di provenienza, comprensivi di interessi maturati per 744 mila euro (all'atto di chiusura del c/c, ulteriori 72 mila euro sono stati versati nel mese di maggio per residue competenze maturate).

Inoltre, l'art. 11, comma 1, del decreto legge n. 35 del 2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 80 del 2005, aveva rifinanziato il Fondo di rotazione con uno stanziamento di ulteriori 100 milioni, mai accreditati da parte del Ministero dell'economia e delle finanze sullo specifico conto corrente di tesoreria, presumibilmente a causa della pendenza del procedimento di notifica circa la compatibilità dello strumento con la normativa comunitaria. Tale procedura è stata successivamente interrotta per la soppressione del Fondo stesso avvenuta, come detto, con

[32] Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 106.
[33] Legge n. 296 del 2006.
[34] Sent. Corte costituzionale n. 242 del 2005.
[35] Modalità e criteri di utilizzo delle risorse sono state stabilite dalla delibera CIPE n. 10 del 2004.

legge finanziaria 2007. A seguito della soppressione del Fondo, la gestione nel 2008 non è stata movimentata.

2.6.3. Fondo di rotazione per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse[36]

Le disponibilità del Fondo sono destinate, sulla base di delibere del CIPE, anche per il riordino e l'attività del sistema nazionale di promozione imprenditoriale. Le modalità di esecuzione delle attività e le linee di intervento attuabili dall'Agenzia sono state stabilite in specifiche convenzioni stipulate nel 2003 tra il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento delle politiche di coesione e l'Agenzia medesima. Il Fondo nasce come "fondo rotativo improprio" perché in passato ha finanziato interventi a fondo perduto, per i quali mancava la previsione di restituzione delle somme erogate.[37]

Come per il precedente esercizio, anche per il 2008 il Fondo non ha operato. Le risorse attualmente nella disponibilità del Fondo ammontano a 1,562 milioni versate, come "appoggio transitorio", nel conto corrente infruttifero presso la Tesoreria Centrale dello Stato, istituito con d.m. 30 novembre 2004 per accogliere le risorse destinate alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato a favore dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego, fondo rotativo di seguito esposto, previsto dal d.lgs. n. 185 del 2000.

2.6.4. Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità[38]

Il d.lgs. n. 185 del 2000 ha previsto misure agevolative, contributi a fondo perduto, in favore della nuova imprenditorialità, condotta da giovani imprenditori, nei settori della produzione dei beni e servizi alle imprese[39], dei servizi in specifici comparti[40], in agricoltura[41]; finanzia le cooperative sociali[42], attività di lavoro autonomo in forma di ditta individuale, microimprese in forma di società di persone e *franchising*.

A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 72 della legge finanziaria 2003, che ha disposto che i contributi alla produzione ed agli investimenti affluissero in appositi Fondi rotativi, è stato istituito il Fondo in esame, disciplinato con d.m. 30 novembre 2004[43], che ne ha stabilito i criteri e le modalità di concessione da parte della Società.

Le disponibilità del Fondo sono accreditate dal Ministero dell'economia e delle finanze sul c/c infruttifero presso la Banca d'Italia n. 22048, da dove sono prelevate le somme per le

---

[36] Legge 30 giugno 1998, n. 208, art. 1, comma 5.

[37] I finanziamenti erano gestiti non come gestione fuori bilancio, ma solo mediante capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, inizialmente 8189, poi 7136, denominato: "Somme da erogare al fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale".

[38] D.lgs. 21 aprile 2000, n. 185 e legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 72.

[39] Con particolare riferimento ai settori dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi alle imprese.

[40] Con riferimento ai seguenti comparti: fruizione dei beni culturali, turismo, manutenzione di opere civili ed industriali, innovazione tecnologica, agricoltura e trasformazione e tutela ambientale.

[41] Finanzia i giovani agricoltori che intendano subentrare a parenti entro il secondo grado nella conduzione di iniziative agricole di produzione e/o trasformazione.

[42] Trattasi di cooperative sociali di tipo b), nuove o preesistenti, per la realizzazione di iniziative nei settori dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi alle imprese.

[43] L'articolo 4 del decreto ministeriale 30 novembre 2004 dispone l'istituzione di uno specifico Fondo rotativo, depositato presso un apposito conto corrente infruttifero della Tesoreria Centrale dello Stato, intestato alla società Sviluppo Italia S.p.A..

erogazioni in conto mutui agevolati, somme trasferite sui c/c bancari fruttiferi presso la banca tesoriera (c/c n. 10177 per i bonifici relativi all'autoimpiego, e n. 10176 per quelli destinati all'autoimprenditorialità). Gli incassi relativi alle rate dei mutui accesi a valere sul Fondo rotativo sono periodicamente girocontati dal c/c di Tesoreria n. 22043, sul c/c 22048. Le disponibilità complessive del Fondo sono rappresentate dal saldo del c/ n. 22048 e dalle giacenze sui due c/c bancari fruttiferi; al 31 dicembre 2008 ammontano 351,4 milioni di euro[44], mentre la consistenza è pari a circa 1.183,4 milioni.

Le disponibilità iniziali al 1° gennaio 2008 ammontavano a 107,9 milioni (al netto dei rientri di cui alla nota n. 43), le erogazioni a 100 milioni, i rientri di capitali a 75,9 milioni, le entrate per finanziamenti a 270 milioni.

Il comma 188, dell'art. 2, della legge 2.244 del 2007 (Finanziaria 2008)[45] ha autorizzato l'Agenzia alla rinegoziazione dei mutui concessi entro il 31 dicembre 2004 ai sensi del d.lgs. n. 185 del 2000 sull'imprenditoria giovanile. Dopo l'approvazione delle Linee Guida (decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali del 1° agosto 2008) sono state presentate 141 istanze, di queste 5 rinegoziazioni sono state stipulate, 11 sono in attesa di essere istruite, 27 in fase conclusiva, 28 restituite al contenzioso per decorrenza dei termini, 45 fanno riferimento ad operazioni ancora non scadute e 16 sono in attesa dell'esito del processo di transazione, che era stato attivato prima della richiesta di rinegoziazione.

2.7. Intesa Sanpaolo

2.7.1. Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA)[46] (gestione stralcio)

Trattandosi di un Fondo misto, che interveniva con crediti agevolati e contributi alla spesa, in questa sede si forniscono elementi di conoscenza solo con riferimento ai progetti finanziati con la concessione di crediti agevolati, che giustifica il permanere della rotatività del Fondo stesso.

Il Fondo include la gestione residua del Fondo Ricerca Applicata (FRA).

Per quanto riguarda la gestione stralcio, relativa alle domande pervenute entro il 1999, affidata ancora al gruppo bancario Intesa SanPaolo S.p.A., complessivamente, dall'inizio dell'attività, sono stati deliberati progetti per un valore di circa 4,9 miliardi di euro ed erogati 4,5 miliardi, di cui circa 2,5 miliardi per finanziamenti a tasso agevolato, tutti destinati a sostenere progetti presentati autonomamente dalle imprese.

---

[44] Nelle disponibilità sono compresi i rientri di capitale trasferiti nel 2008 dal c/c n. 22043 al c/c n. 22048 relativi alle rate mutui versate nel 2007, pari a 75,9 milioni di euro. Nel 2009 saranno trasferite le rate relative al 2008, pari a 92,6 milioni.

[45] Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 2, comma 188. L'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. è autorizzata a rinegoziare i mutui accesi entro il 31 dicembre 2004, ai sensi del decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1986, n. 44, dell'articolo 1 del decreto legge 31 gennaio 1995, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 marzo 1995, n. 95, dell'articolo 1-bis del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, dell'articolo 3, comma 9, del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, dell'articolo 51 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e del titolo I del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, rideterminandone la durata complessiva del rimborso. Tale durata non può comunque superare i quindici anni a decorrere dalla data di scadenza della prima rata, comprensiva del capitale, del piano di rimborso originario. Al mutuo rinegoziato si applica il tasso di riferimento della Commissione europea vigente alla data della rinegoziazione. Gli eventuali aumenti del costo degli interessi conseguenti all'allungamento e alla rinegoziazione del mutuo sono a carico dei singoli beneficiari delle agevolazioni di cui al predetto decreto legge n. 786 del 1985.

[46] Legge n. 46 del 1982.

Nel 2008 sono stati deliberati due progetti autonomi per 4,6 milioni, di cui 3,8 con credito agevolato; per interventi relativi sempre a credito agevolato sono stati erogati 6,6 milioni (su un totale di 9,5 milioni relativi anche a progetti deliberati negli esercizi precedenti.

2.8. Simest S.p.A. Società italiana per le imprese all'estero[47]

Con d.lgs. n. 143 del 1998[48], a decorrere dal 1° gennaio 1999, è stata attribuita alla Simest S.p.A. – Società italiana per le imprese all'estero - la gestione di diversi interventi di sostegno finanziario alle esportazioni ed alla internazionalizzazione del sistema produttivo italiano che, in precedenza, era stata affidata al Mediocredito Centrale[49]. L'attività riguarda la concessione di contributi per il pagamento degli interessi, a valere sul Fondo previsto dall'art. 3 della legge n. 295 del 1973, e la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a valere sul Fondo di rotazione ex art. 2, del DL n. 251 del 1981, poi convertito in legge n. 394 del 1981.

2.8.1. Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato

La Simest S.p.A., gestisce alcuni interventi di sostegno finanziario alle esportazioni ed alla internazionalizzazione del sistema produttivo italiano che operano attraverso fondi di rotazione.

Dal Fondo istituito dall'art. 3 della legge n. 295 del 1973 sono tratte le risorse per la concessione di contributi sugli interessi a fronte di operazioni di finanziamento di crediti, anche nella forma di locazione finanziaria, relativi a esportazioni di merci, prestazioni di servizi, nonché esecuzione di studi, progettazioni e lavori all'estero (d.lgs. n. 143 del 1998) e di contributi agli interessi agli operatori italiani a fronte di operazioni di finanziamento della loro quota, o di parte di essa, di capitale di rischio nelle società o imprese all'estero partecipate dalla Simest S.p.A. e aventi sede in Paesi non facenti parte dell'Unione Europea (art. 4, della legge n. 100 del 1990, e art. 14 della legge n. 317 del 1991).

Per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato per programmi di penetrazione commerciale, in Paesi diversi da quelli della Comunità Europea, attraverso la partecipazione a gare internazionali ed a studi di prefattibilità e fattibilità ed ai programmi di assistenza tecnica, fino all'entrata in vigore del DL n. 112 del 2008[50], erano utilizzate le risorse del Fondo istituito dall'art. 2, del DL n. 251 del 1981[51].

---

[47] E' in discussione (Atto Camera n. 1441-*ter*-B, da Atto Senato n. 1195 trasmesso il 20 maggio 2009) un disegno di legge che prevede l'istituzione di fondi rotativi regionali con finalità di *venture capital*, gestiti da Simest S.p.A., a supporto dell'internazionalizzazione delle imprese.

[48] D.lgs. 31 marzo 1998, n. 143, che ha disposto misure di riordino e razionalizzazione degli strumenti di supporto pubblico alle imprese per le loro attività sull'estero. L'art. 25 del decreto aveva previsto, oltre al trasferimento dei fondi e delle disponibilità finanziarie, anche il passaggio alla Simest S.p.A. delle risorse e del personale impiegato per la gestione degli interventi trasferiti.

[49] Legge 21 marzo 2001, n. 84, recante "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica". Oltre al Fondo rotativo di cui all'art. 2 della legge n. 394 del 1981, l'attività riguarda anche la concessione di contributi a valere sul Fondo di cui all'art. 3 della legge n. 295 del 1973 per operazioni di credito all'esportazione (d.lgs. n. 143 del 1998, capo II – *ex lege* n. 227 del 1977) e per investimenti in imprese all'estero (legge n. 100 del 1990, art. 4 e legge n. 317 del 1991, art. 14). La gestione degli interventi è disciplinata da due convenzioni, stipulate il 16 ottobre 1998, relative al Fondo *ex lege* n. 295 del 1973 ed al Fondo *ex lege* n. 394 del 1981.

[50] DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

[51] DL 28 maggio 1981, n. 251, convertito dalla legge 29 luglio 1981, n. 394.

Con riferimento a questi ultimi interventi, si osserva che l'art. 6 del DL n. 112 ha abrogato in parte l'art. 2 del DL 252 del 1981, ridefinendo le iniziative ammesse ai benefici di cui trattasi. Tale riforma risponde all'esigenza di rendere gli interventi di sostegno maggiormente flessibili e più rispondenti alle necessità del sistema imprenditoriale e dei mercati internazionali. In tale ambito, peraltro, è espressamente disposto che queste iniziative possano usufruire di agevolazioni finanziarie esclusivamente nei limiti ed alle condizioni previste dai regolamenti comunitari.

Dopo la riforma sono ammessi ai benefici la realizzazione di programmi aventi caratteristiche di investimento finalizzati alla diffusione di nuovi prodotti e servizi, o all'acquisizione di nuovi mercati per prodotti e servizi già esistenti; gli studi di prefattibilità e di fattibilità, collegati ad investimenti italiani all'estero ed i programmi di assistenza tecnica ad essi collegati; altri interventi prioritari definiti dal CIPE. Il legislatore, nell'indicare le iniziative finanziabili, ha inteso privilegiare quelle che negli anni hanno riscosso il maggiore interesse rimettendo al CIPE l'individuazione di altre eventuali tipologie di interventi.

La Simest, inoltre, svolge per conto di Finest le attività di istruttorie e di erogazione di contributi a valere sul Fondo di cui all'art. 3, della legge n. 295 del 1973, relative agli investimenti in imprese estere partecipate da Finest in Paesi dell'Europa centrale e orientale.

In base a due convenzioni stipulate tra Simest ed il Ministero del commercio estero (ora Ministero dello sviluppo economico), l'amministrazione dei Fondi è affidata ad un Comitato agevolazioni, istituito presso Simest. Nel 2008, il Comitato ha approvato 384 operazioni, per un importo di 6.137,5 milioni (294 per un importo di 2.968,9 nel 2007), di cui 286 per un importo di 6.054 milioni a valere sul Fondo di cui alla legge n. 295 del 1973, e 98 per un importo di 83,4 milioni relative al Fondo *ex lege* n. 394 del 1981.

Il numero di operazioni accolte è aumentato, rispetto al precedente esercizio, del 30,6 per cento e del 106,7 per cento per l'importo.

Come si evince dai dati suddetti, l'incremento dell'attività è ascrivibile esclusivamente alle operazioni a valere sul Fondo *ex lege* n. 295 (+49 per cento per il numero e +110,2 per cento per l'importo). Per contro, le operazioni relative al Fondo *ex lege* n. 394 sono diminuite (-4,9 per cento nel numero e -5,5 per cento riguardo l'importo), confermando un *trend* in decremento segnalato dalla Corte già nelle precedenti relazioni.

** Fondo per la concessione di contributi per il pagamento degli interessi, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 295 del 1973.*

Le risorse del Fondo sono destinate alla concessione di contributi a fronte di operazioni di finanziamento di crediti all'esportazione, riguardanti forniture di origine italiana di macchinari, impianti, studi, progettazioni e lavori e relativi servizi, interventi previsti dal d.lgs. n. 143 del 1998[52], per i crediti all'esportazione; alla concessione di contributi alle imprese italiane a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero partecipate da Simest[53], in Paesi non appartenenti all'UE; alla concessione di contributi alle imprese localizzate nel Triveneto a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero, in Paesi dell'Europa centrale e orientale, partecipate da Finest[54].

[52] D.lgs. 31 marzo 1998, n. 143.
[53] Legge 24 aprile 1990, n. 100.
[54] Legge 9 gennaio 1991, n. 19.

Il Fondo[55] ha natura mista, in quanto accompagna la concessione di crediti all'esportazione alla concessione di contribuiti. Peraltro, con riferimento agli interventi previsti dalla legge n. 143 del 1998, la natura rotativa della gestione nasce dalle particolari modalità con cui opera. Al fine di stabilizzare i tassi di interesse nei crediti all'esportazione, agli acquirenti esteri di beni e servizi italiani sono concessi finanziamenti a medio/lungo termine al tasso fisso *Commercial Interest Reference Rate* (*CIRR*), stabilito dall'OCSE, a fronte di una raccolta delle banche finanziatrici a tasso variabile. Quando il primo è superiore al secondo, il Fondo, semestralmente e per tutta la durata dei finanziamenti, concede contributi agli interessi pari alla differenza tra il costo variabile della raccolta ed il tasso fisso CIRR. Quando il tasso fisso è superiore, incassa la differenza, destinando i differenziali per la concessione di ulteriori interventi. L'operatività, di conseguenza, è condizionata in modo determinante dall'andamento dei differenziali[56].

Come si può osservare, la mancanza di obbligatorietà della restituzione dei finanziamenti a carico dei beneficiari, i rientri condizionati esclusivamente da fattori esterni quali gli andamenti dei tassi sui mercati internazionali configurano un'ipotesi di Fondo rotativo più formale che sostanziale.

Di norma, questo programma è utilizzato per operazioni di rilevante importo (oltre i 10 milioni) e con una durata media che eccede i sette anni, per la fornitura di impianti, infrastrutture e mezzi di trasporto. Generalmente, queste operazioni hanno come presupposto l'intervento assicurativo della Sace.

La circostanza che questo intervento interessa un numero limitato di forniture di importo molto elevato, l'approvazione di una singola operazione influenza notevolmente il livello annuo di operatività del Fondo[57].

L'intervento ha come finalità la parificazione dei livelli di concorrenza tra i Paesi industriali e riguarda tutto ed esclusivamente il comparto dell'*export* di beni di investimento. Non sono, pertanto, previste selezioni di settori produttivi o di aree territoriali.

La crisi finanziaria che ha caratterizzato il 2008, ripercuotendosi sull'economia reale, ha inciso sui programmi di supporto al credito all'esportazione. Criticità, soprattutto nel secondo semestre dell'anno, si sono riscontrate per la limitazione alle disponibilità di finanziamenti da parte del sistema bancario anche nei confronti del credito all'esportazione. Ne è seguito un incremento delle richieste di copertura al credito all'esportazione nei confronti delle Agenzie di credito all'esportazione - ECA (Sace e Simest in Italia).

Ciò ha portato ad un raddoppio delle operazioni di credito agevolato alle esportazioni con il ricorso ai finanziamenti a medio/lungo termine al tasso fisso *Commercial Interest Reference*

---

[55] Alla base delle attività della Simest S.p.A. vi sono accordi internazionali che stabiliscono la parità di condizioni tra gli esportatori dei diversi Paesi OCSE che si avvalgono del sostegno pubblico, per assicurare una concorrenza internazionale basata esclusivamente sulla qualità ed il prezzo. Gli interventi sono regolati da due accordi internazionali: Accordo sui Sussidi e le Misure Compensative dell'OMC (ASCM – *Uruguay Round* del 1995), Accordo OCSE sui Crediti all'esportazione che beneficiano del sostegno pubblico, recepito nella normativa comunitaria.

[56] Attraverso il c.d. "intervento di stabilizzazione del tasso" la Simest corrisponde alla banca che ha finanziato il committente estero il differenziale tra il tasso variabile nella misura ritenuta congrua ed il tasso fisso CIRR, quando il tasso variabile è superiore al tasso fisso. In caso contrario, la banca corrisponde il differenziale alla Simest.

[57] Nel 1999 l'approvazione dell'intervento sul finanziamento di 1.146,3 milioni per il progetto del gasdotto dalla Russia alla Turchia, ha determinato nel 2000 volumi, con riferimento al comparto dei beni d'investimento, difficilmente uguagliabili. Ha ripreso a crescere il comparto della cantieristica dopo la revisione dell'accordo navi in sede OCSE. Il gruppo Fincantieri si avvale degli interventi Simest e Sace soprattutto per le navi da crociera ed i traghetti. I volumi di intervento sono, pertanto, determinati dalle scelte di pochi operatori e dalla capacità della Sace di assume esposizioni verso un singolo debitore.

Rate (*CIRR*): 236 rispetto alle 118 del 2007, con un valore medio annuo dei volumi accolti di 5.9 miliardi (2,9 nel 2007).

Le disponibilità del Fondo *ex lege* n. 295 al 1° gennaio 2008 raggiungevano 1,621 miliardi, le finali 1,630 miliardi; a fronte di assegnazioni per legge di 181 milioni, le erogazioni complessive sono state pari a 170 milioni, di cui 127 per smobilitazione tasso fisso, e 25,7 per operazioni tasso variabile (*ex lege* n. 143 del 1998), 17,3 per la concessione di contributi agli interessi alle imprese italiane a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero, partecipate dalla Simest, in Paesi non appartenenti all'Unione Europea e per gli interventi a favore di imprese nel Triveneto (leggi n. 100 del 1990 e 19 del 1991) ; i rientri di capitale hanno raggiunto i 19 milioni. Per commissioni sono stati corrisposti a Simest S.p.A. 16,508 milioni.

La legge finanziaria 2007, in applicazione dell'art. 46, comma 5 della legge n. 448 del 2001, di istituzione presso ciascun Ministero di un Fondo per gli investimenti, ha disposto la confluenza nel Fondo unico per gli investimenti delle risorse destinate al Fondo "295", per la loro successiva destinazione, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Successivamente, la legge finanziaria 2008, all'art. 3, comma 33, ha abrogato il Fondo unico per gli investimenti ed ha disposto l'assegnazione delle risorse alle autorizzazioni legislative che erano confluite nel Fondo medesimo.

In precedenza, le Commissioni parlamentari avevano espresso (attraverso il silenzio-assenso) parere favorevole al riparto in favore del Fondo "295" a condizione che il Governo definisse i criteri guida generali di valutazione che la Simest avrebbe dovuto seguire al momento dell'assegnazione degli incentivi, e che fosse prevista una rendicontazione degli impegni assunti, che evidenziasse le assegnazioni effettuate e le eventuali discrepanze con i criteri guida adottati.

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha rappresentato che il Fondo è regolato da norme internazionali, comunitarie e nazionali, che presentano un carattere più stringente delle linee guida richieste dalla Commissione parlamentare, norme che devono essere indicate nel rendiconto annuale.

* *Fondo di rotazione per la concessione di finanziamento a tasso agevolato si sensi dell'art. 2, della legge n. 394 del 1981*

Il 2008 può essere considerato un anno di transizione. Infatti, prima dell'entrata in vigore del DL n. 112 del 2008[58], il Fondo era destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato per interventi in Paesi non appartenenti alla UE. I finanziamenti a tasso agevolato venivano concessi a sostegno di imprese italiane: a) per la realizzazione di programmi di penetrazione commerciale in Paesi non appartenenti all'Unione Europea (legge n. 394 del 1981, art. 2); b) a fronte di spese per la partecipazione a gare internazionali in Paesi non appartenenti alla UE (legge n. 304 del 1990, art. 3); c) a sostegno di spese relative a studi di prefattibilità e fattibilità connessi all'aggiudicazione di commesse, il cui corrispettivo è costituito in tutto o in parte dal diritto di gestire l'opera, nonché delle spese relative a studi di fattibilità e a programmi di assistenza tecnica collegati alle esportazioni ed agli investimenti italiani all'estero in Paesi non appartenenti alla UE (d.lgs. n. 143 del 1998, art. 22, comma 5).

Il DL n. 112 ha abrogato la legge n.394 del 1981, ad eccezione dell'art. 2, commi 1 e 4 e di altri articoli, non rilevanti ai fini della presenta relazione. Sono state soppresse le norme

[58] DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

istitutive dei finanziamenti per gare internazionali (art 3, della "304"), per gli studi di fattibilità ed i programmi di assistenza tecnica collegati ad esportazioni (art. 22, comma 5, del d.lgs. "143"), ed ha previsto nuovi interventi: programmi aventi caratteristiche di investimento riconducibili ai precedenti programmi di penetrazione commerciale e gli studi di fattibilità, prefattibilità ed i programmi di assistenza tecnica collegati ad investimenti, nonché altri interventi prioritari individuati e definiti dal CIPE. Pertanto, nel corso dell'anno di riferimento, le finalità dei finanziamenti hanno subito una modifica e si sono adattate alla nuova disciplina.

La riforma del sistema di agevolazioni tiene conto delle le iniziative che avevano dimostrato di ricevere il maggiore interesse da parte del sistema imprenditoriale, che per tale ragione sono state mantenute, e si pone l'obiettivo di una modernizzazione del settore attraverso una maggiore flessibilità degli incentivi ed adattabilità alle aspettative ed esigenze del mondo imprenditoriale, nel rispetto dei vincoli comunitari relativi agli aiuti di importanza minore (*de minimis*[59]).

Anche nel 2008 uno degli elementi di criticità è stato dovuto alle difficoltà di reperimento delle necessarie garanzie ed al limitato contenuto agevolativo degli interventi.

Il Fondo viene rendicontato con un unico documento, dal quale risultano i dati complessivi afferenti anche ai sottoconti (interventi previsti dall'art. 2 della legge n. 394, dall'art. 3 della legge 304 del 1990 e dall'art. 22, comma 5 del d.lgs. n. 143 del 1998). Al 31 dicembre 2008 le disponibilità presso la Tesoreria Centrale dello Stato ed i conti correnti bancari ammontano a circa 796 milioni (790 in Tesoreria e circa 6 milioni in c/c bancari); i rientri per quote capitale ammontano a circa 75 milioni, i finanziamenti accreditati alle imprese a circa 40 milioni, di cui circa 35 per agevolazioni concesse ai sensi della legge n. 394, circa 1,2 milioni per gare internazionali e circa 4 milioni per studi di prefattibilità e fattibilità e per i programmi di assistenza tecnica *ex* d.lgs. n. 143. Le commissioni corrisposte alla Simest S.p.A. per la gestione del Fondo per il saldo 2007 ed il 1° semestre 2008, sono state pari a 4,680 milioni,

Il settore del contenzioso presenta 150 procedimenti giudiziali in corso, di cui cento per finanziamenti a tasso agevolato a favore di programmi di penetrazione commerciale, due per operazioni ai sensi della legge n. 304 (gare internazionali) e sei per interventi che si riferiscono contemporaneamente alla legge n. 394 del 1981 ed al d.lgs. n. 143 del 1998, art. 22.

A) Finanziamenti a tasso agevolato a favore di programmi di penetrazione commerciale.

I finanziamenti hanno un massimale di 2,065 milioni, che arrivano a 3,098 milioni se il richiedente è un consorzio, una società consortile o un raggruppamento di piccole e medie imprese. I finanziamenti possono coprire fino all'85 per cento delle spese preventivate per il programma ed hanno una durata massima di sette anni (due di preammortamento); sono concessi ad un tasso agevolato pari a 40 per cento del tasso di riferimento *export* vigente alla data di stipula del contratto di finanziamento. Nel 2008, il tasso di riferimento medio è stato del 5,14 per cento (4,78 nel 2007) e del 2,06 per cento il tasso agevolato medio (1,91 per cento nel 2007), confermando l'andamento in crescita registrato già nel 2006 (rispettivamente, 3,90 per cento e 1,56 per cento).

Nel 2008 sono state accolte 71 domande per 77,7 milioni, con un'ulteriore diminuzione (-4 per cento) rispetto al precedente anno, che già aveva evidenziato un *trend* in decremento iniziato nel 2004.

[59] Regolamento CE n. 1998/2006 "*de minimis*".

L'Asia è l'area di preminente interesse, seguita dal Nord America. Rispetto alla ripartizione regionale delle imprese che hanno beneficiato dei finanziamenti, la Lombardia ha dimostrato il maggior interesse, seguita dalla Emilia Romagna, dalla Toscana e dal Piemonte. Aumenta il divario tra Nord Italia e Centro-Sud, con una quota per il Nord pari al 74,6 per cento (70,3 per cento nel 2007).

La percentuale di piccole e medie imprese che usufruiscono delle agevolazioni, è ancora in flessione (77 per cento rispetto all'84 per cento nel 2007).

B) Fondo di rotazione istituito per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte delle spese sostenute per la partecipazione a gare internazionali

I finanziamenti, nel limite di 25,8 milioni, erano a valere sul medesimo Fondo di cui al precedente punto A). Erano concessi ad imprese italiane per la partecipazione a gare internazionali in Paesi non appartenenti alla UE. Il loro massimale era rapportato al valore della commessa per la quale concorre l'impresa; può coprire fino al 100 per cento delle spese di partecipazione alla gara. Come già anticipato, dopo l'entrata in vigore del DL n. 112 del 2008 non sono più state ammesse nuove domande per questa tipologia di finanziamenti.

Nel 2008 è stata accolta una unica domanda, per un importo di 0,1 milione, che ha riguardato una gara in Algeria.

C) Fondo per la concessione di finanziamenti agevolati per studi di prefattibilità e fattibilità e per i programmi di assistenza tecnica[60]

Trattasi di finanziamenti agevolati concessi alle imprese per le spese relative a studi di prefattibilità e fattibilità connessi all'aggiudicazione di commesse, il cui corrispettivo è costituito in tutto o in parte dal diritto di gestire l'opera, ovvero per le spese relative a programmi di assistenza tecnica e studi di fattibilità collegati alle esportazioni ed agli investimenti italiani all'estero.

Il tasso di interesse che si applica è particolarmente agevolato (il 25 per cento del tasso di riferimento *export,* vigente al momento della stipula) e copre il 100 per cento delle spese indicate nel preventivo predisposto dalle imprese ed approvato dal Comitato. Nel 2008 il tasso medio è stato pari all'1,285 per cento (rispetto all'1,195 per cento del 2007 ed allo 0,975 per cento del 2006). Dopo l'entrata in vigore del DL n. 112 sono ammessi al finanziamento i soli studi di prefattibilità, fattibilità ed i programmi di assistenza tecnica collegati ad investimenti.

Nel 2008 sono state presentate 35 domande per studi di fattibilità e prefattibilità e 7 per programmi di assistenza tecnica. Sono state accolte 26 istanze per un importo complessivo di 5,6 milioni.

Con riguardo alle aree geografiche, nell'anno in esame l'Europa Centro-Orientale e C.S.I. (Comunità di Stati Indipendenti) hanno occupato, per numero di operazioni accolte, la prima posizione. Seguono l'Asia, l'Africa sub sahariana, il Mediterraneo e il Medio Oriente.

2.8.2. Fondo unico di *venture capital*

I Fondi di *venture capital*, istituiti nel 2003, sono operativi dal febbraio 2004, per l'acquisizione di quote di partecipazione in società estere, aggiuntive rispetto alla partecipazione in proprio della Simest S.p.A..

Nel 2007 ha cominciato ad operare il Fondo unico di *venture capital*, nel quale la legge finanziaria 2007[61] ha unificato tutti i preesistenti fondi regionali di *venture capital* al fine di garantire, in presenza di un progressivo esaurimento delle risorse finanziarie destinate a particolari aree geografiche, il sostegno alle attività di piccole e medie dimensioni e, nel contempo, di razionalizzare l'operatività dei diversi fondi anche alla luce dell'intervento dei fondi medesimi verso nuovi Paesi ed aree geografiche. Il 2008 ha rappresentato il definitivo avvio dell'operatività della gestione. Seppur l'unificazione ha consentito di affrontare il progressivo esaurimento delle disponibilità, per garantire, in attesa dei primi rientri contrattuali previsti in particolare nel 2010, l'attività del Fondo unico, ne è stato progressivamente contenuto l'impegno.

Non si sono verificate modifiche sostanziali alle modalità di funzionamento, ad eccezione della rilevante riduzione del costo di intervento e l'ampliamento dell'area di riferimento con l'inclusione del Kosovo tra i Paesi beneficiari.

Dall'avvio della operatività del Fondo, il Comitato di Indirizzo e Rendicontazione ha deliberato impegni per 260,84 milioni.

Nel 2008 sono state deliberate 37 partecipazioni ad iniziative di investimento all'estero, 31 per nuovi progetti e 6 per aumenti di capitale sociale in programmi di ampliamento e/o sviluppo di società estere già partecipate. Le delibere hanno comportato un impegno complessivo sul Fondo pari a circa 23,1 milioni; investimenti da parte delle società estere di circa 397 milioni, con un'occupazione attesa di 10.438 addetti.

Rispetto al 2007 si è registrata una flessione del numero dei progetti che degli importi complessivamente deliberati, dovuta, a parere del Gestore, ad una più prudente politica nella valutazione delle nuove iniziative, al peggioramento del quadro congiunturale generale ed ad una nuovo orientamento geografico dei flussi di investimenti, dovuto anche al rafforzamento dell'euro sul dollaro ed all'emergere di nuovi Paesi destinatari di investimenti produttivi.

Il comparto elettromeccanico e meccanico è il più interessato con 16 iniziative ed un impegno complessivo a gravare sul Fondo di circa 9,27 milioni.

Le aree interessate sono l'Asia, l'Africa, il Medio Oriente ed il Mediterraneo, l'America Centrale e Meridionale, l'Europa Orientale.

Le disponibilità del Fondo al 31 dicembre 2008 sono pari a circa 87,3 milioni, a fronte di disponibilità iniziali di circa 103 milioni. Nel corso dell'anno i proventi da impieghi sono stati pari a circa 3,3 milioni, mentre in uscita i versamenti di quote di partecipazione hanno raggiunto circa 20,2 milioni e le commissioni di gestione a favore della Simest S.p.A. circa 4,8 milioni.

2.9. UniCredit S.p.A.

2.9.1 Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica

In data 16 dicembre 2005 UniCredit S.p.A. ha ricevuto sul conto corrente infruttifero di Tesoreria Centrale le risorse, pari a 6.375.642,68, previste, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della

[61] Art. 1, comma 932, della legge 296 del 2006, legge finanziaria 2007.

legge n. 84 del 2001[62], per il Fondo di rotazione indirizzato ad attività di microcredito nell'area balcanica. Il Fondo, destinato a finanziare iniziative imprenditoriali e di forme associative e cooperativistiche locali, ha cominciato ad operare nei primi mesi del 2007. I prestiti, che non superano mai i 100 mila euro, sono destinati a piccoli e piccolissimi imprenditori per il miglioramento delle loro capacità produttive.

In Bulgaria, UniCredit S.p.A. opera in collaborazione con Bulbank, banca bulgara pilota del Fondo, con cui ha sottoscritto un accordo in data 26 gennaio 2007, a seguito del quale l'UniCredit ha trasferito a Bulbank 3,4 milioni di euro. Nel mese di dicembre 2007 sono stati erogati 299 finanziamenti per oltre 2,6 milioni, con un *trend* in crescita che, nel 2008, ha portato all'utilizzo dell'intera dotazione di 3,4 milioni nei primi mesi dell'anno. Nel mese di febbraio 2008 la controllata romena ha avviato le prime erogazioni, che al 31 dicembre hanno raggiunto l'importo di 1,1 milione; sono stati utilizzati anche i rientri del Fondo (835 mila euro), raggiungendo al 31 dicembre il valore complessivo di 3,7 milioni. Nel mese di dicembre 2008 è iniziata l'attività di erogazione anche in Bosnia.

Complessivamente, dalla data di operatività del Fondo, sono stati erogati 476 finanziamenti, per un ammontare di 4,757 milioni (di cui, 2,1 milioni nel 2008).

L'Istituto ha comunicato di aver avviato contatti con altri Paesi dell'area interessata, ed in particolare con la Serbia, l'Albania e la Macedonia, il cui esito positivo, peraltro, incontrerebbe ostacoli a causa delle legislazioni interne restrittive nei confronti di fondi di provenienza estera (Serbia) o per l'assenza di una banca controllata direttamente da UniCredit (Albania e Macedonia).

La gestione nell'anno in esame è costata 185 mila euro ed ha una disponibilità al 31 dicembre di 2,385 milioni.

Il Fondo trasferito alle Regioni ha ancora una disponibilità di 5,474 milioni; nessuna regione ha avviato l'operatività.

2.10. Presidenza del Consiglio dei Ministri

2.10.1 Fondo rotativo per il credito ai giovani

Il comma 6, dell'art. 15 del DL n. 81 del 2007[63], ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un fondo rotativo, "Fondo per il credito ai giovani", con una dotazione di 10 milioni per il triennio 2007/2009, per favorire l'accesso al credito di giovani di età compresa tra i 18 ed i 40 anni per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale, attraverso il rilascio di garanzie dirette alle banche e agli intermediari finanziari.

Successivamente alla stipula di un protocollo di intesa tra il Ministro per le riforme e l'innovazione, il Ministro per le politiche giovanile ed il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per la promozione di iniziative volte ad agevolare l'accesso al credito dei giovani, con decreto del dicembre 2007 sono state disciplinate le modalità organizzative e di accesso alle risorse del Fondo ed, in particolare, è stato previsto l'affidamento della gestione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche giovanile e le attività sportive, ad un ente strumentale dell'Amministrazione medesima ovvero a soggetto esterno. E' seguita la sottoscrizione di un protocollo di intesa con l'Associazione Bancaria Italiana, che ha definito le modalità di partecipazione delle banche all'iniziativa "Credito ai giovani". La gestione è stata affidata alla Consap S.p.A., Concessionaria di servizi assicurativi

[62] Legge 21 marzo 2001, n. 84.
[63] Decreto legge 2 luglio 2007, n. 81, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2007, n. 127.

pubblici, che può effettuare prelievi dal c/c infruttifero acceso presso la Tesoreria dello Stato, in relazione alle effettive esigenze.

I finanziamenti ammissibili alla garanzia del Fondo hanno una durata massima di tre anni e sono cumulabili fino all'ammontare massimo di diecimila euro.

Mentre sono stati trasferiti al Fondo gli stanziamenti del 2007, sono stati trattenuti nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri i 10 milioni del 2008, per evitare il formarsi di una eccessiva giacenza, in presenza di una ridotta richiesta di accesso ai crediti garantiti. Infatti, nell'esercizio 2008 sono stati indicati in uscita solo 400 mila euro, di cui soltanto 225 per finanziamenti, mentre la restante quota ha coperto i costi della gestione. Sono state concesse 905 garanzie, di cui 242 per tasse e contributi universitari, 147 per la partecipazione a programmi Erasmus, 123 per contratti di locazione, 286 per acquisti *PC Wi-Fi*, 107 per corsi *post* laurea.

Si sottolinea che il combinato disposto del comma 2. della legge n. 203 del 2008 (Tabella C della legge finanziaria 2009) e del dPCM 19 dicembre 2008, di approvazione del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha di fatto definanziato il Fondo in parola. Ciò in quanto le risorse destinate al Fondo rotativo erano prelevate dal Fondo per le politiche giovanili, ridotto da 130 milioni a 79,759 milioni, di cui 75 milioni finalizzati ad intese raggiunte in sede di Conferenza Unificata che prevedono trasferimenti alle Regioni ed agli Enti locali. Di conseguenza, per iniziative di rilevanza nazionale residuano 4,759 milioni che il Dipartimento intende utilizzare per coprire le spese per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento attribuite al Ministro della gioventù, ai sensi del DL n. 85 del 2008. Il bilancio di previsione per il 2009, al capitolo 848 non reca alcun stanziamento.

Si ripropone nel caso in esame quanto già osservato in merito alla necessità che il complesso settore degli incentivi operante attraverso i fondi di rotazione, sia oggetto di analisi e di approfondimenti, che attraverso la valutazione dei risultati raggiunti pervenga ad una analisi comparata del rapporto costi/benefici, dove sotto la voce "costi" va anche considerato, soprattutto in un periodo di crisi finanziaria, l'immobilizzo di risorse pubbliche.

2.10.2. *Fondo per il credito per i nuovi nati*

Il DL n. 185 del 208[64], all'art. 4, per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale volte a favorire l'accesso al credito delle famiglie con un figlio nato o adottato nell'anno di riferimento, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un Fondo rotativo, denominato Fondo di credito per i nuovi nati, con una dotazione di 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010, 2011, finalizzato al rilascio di garanzie dirette, anche fidejussorie, alle banche e agli intermediari finanziari, le risorse sono tratte dal Fondo per le politiche della famiglia. Il Fondo è integrato di ulteriori 10 milioni di euro per l'anno 2009, per la corresponsione di contributi in conto interessi in favore delle famiglie di nuovi nati o bambini adottati nel medesimo anno che siano portatori di malattie rare.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri e le modalità di organizzazione e di funzionamento del Fondo, di rilascio e di operatività delle garanzie.

Sull'andamento della gestione si riferirà nella prossima relazione sull'esercizio 2009.

---

[64] DL 29 novembre 208, n. 185, convertito con modificazioni dall'art. 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2.

3. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993

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

3.1.1. Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra

La Finanziaria 2007 (art. 1, commi 1110-1115) ha istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti un fondo rotativo per l'erogazione di finanziamenti agevolati in favore di soggetti pubblici e privati per la realizzazione di misure che, negli anni 2007/2012, devono contribuire alla riduzione delle emissioni clima-alteranti, nel rispetto degli obblighi imposti dal protocollo di Kyoto. Con convenzione, da stipularsi tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e la Cassa Depositi e Prestiti, devono essere definite le modalità di gestione.

Al Fondo sono state destinate per il triennio 2007/2009, 200 milioni annui, di cui 10 milioni sono stati trasferiti per gli anni 2007/2009 al capitolo 7813 del Ministero dell'ambiente (missione 17 "ricerca e Innovazione", programma 3 "Ricerca in materia ambientale"). Gli stanziamenti 2008 sono stati impegnati ma non pagati.

E' stata prevista anche la possibilità di riversare al Fondo le risorse di cui all'art. 2, comma 3 della legge n. 120 del 2002[65]. Successivamente, l'art. 9 del d.lgs. n. 115 del 2008[66], per la sola annualità 2009, ha destinato 25 milioni al finanziamento tramite terzi della realizzazione di servizi energetici e di misure di incremento dell'efficienza energetica.

L'Amministrazione ha motivato il ritardo nella conclusione dell'*iter* procedimentale per l'avvio della gestione (il decreto che ne definisce le modalità è entrato in vigore solo il 30 aprile 2009) con la complessità della procedura (decreto di concerto tra i Ministri dell'ambiente e dello sviluppo economico, sottoposto al parere della Conferenza Unificata; successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di determinazione del il tasso di interesse da applicare; convenzione con la Cassa Depositi e Prestiti) che non ha consentito l'operatività del Fondo nei tempi prevista dalla legge istitutiva.

Ricondurre il mancato avvio dell'attività del Fondo solo alle difficoltà incontrate per acquisire il concerto ed i pareri con i diversi soggetti che intervengono nel procedimento in esame, appare insufficiente per spiegare il notevole lasso di tempo ad oggi trascorso, anche in considerazione della funzione strategica che la legge ha attribuito al Fondo per consentire all'Italia di assolvere gli impegni assunti con il Protocollo di Kyoto.

Le istanze di finanziamento possono essere presentate da istituti di ricerca, sia pubblici che privati, da università ed i loro consorzi. Sono altresì ammessi al finanziamento soggetti appositamente costituiti, anche in partecipazione pubblico-privata, per la creazione di *spin-off* al fine di valorizzare i risultati della ricerca.

---

[65] Legge 1° giugno 2002, n. 120, art. 2, comma 3 "Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997.

[66] D.lgs. 30 maggio 2008, n. 115.

3.2. Ministero dell'economia e delle finanze

3.2.1 Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie

Il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie è stato istituito dall'art. 5, della legge n. 183 del 1987[67]; provvede ad erogare alle Amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati le quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria, nonché le anticipazioni a fronte dei contributi posti a carico del bilancio dell'Unione Europea ai soggetti degli interventi di cui ai suddetti programmi.

Per lo svolgimento della gestione finanziaria, il "Fondo" si avvale di due conti correnti infruttiferi, accesi presso la Tesoreria Centrale dello Stato, differenziati in base alla provenienza delle disponibilità (finanziamenti nazionali c/c n. 777/23209[68] e finanziamenti CEE c/c n. 975/23211[69]).

Il "Fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie: finanziamenti nazionali" (c/c n. 23209) è alimentato dalle disponibilità residue di cui alla legge n. 863 del 1977 (legge non più operante), dai contributi e sovvenzioni erogati dall'Unione Europea a favore dell'Italia, dalle somme individuate nella legge finanziaria, dalle somme determinate con legge di bilancio e dai recuperi vari e restituzioni. Complessivamente, nel 2008, nel Fondo sono affluiti circa 9 miliardi (4,8 nel 2007, 4 nel 2006); le erogazioni sono state pari a circa 4,8 miliardi (4,7 nel 2007, 4,8 nel 2006), determinando un risultato di cassa positivo, pari a circa 4,2 miliardi; il fondo cassa ad inizio esercizio era di circa 8,5 miliardi, a fine esercizio lo stesso ammonta a 12,7 miliardi.

Come già osservato, l'art. 74 della legge n. 142 del 1992 (legge comunitaria 1991) ha previsto che il Fondo si avvalga, oltre che del c/c di Tesoreria n. 777/23209, dedicato ai finanziamenti di fonte nazionale, di altro c/c infruttifero, dedicato all'attivazione dei finanziamenti di provenienza comunitaria. Affluiscono nel conto corrente anzidetto le somme versate dalle istituzioni comunitarie a favore dell'Italia[70], le restituzioni e rimborsi delle somme non utilizzate dagli assegnatari e altre voci di bilancio della Comunità. Il fondo cassa all'inizio di esercizio era pari a 1,7 miliardi; al 31 dicembre 2008 di 1,3 miliardi. Il disavanzo di esercizio al 31 dicembre 2008 è stato di 414 milioni di euro.

Complessivamente, i due conti correnti di Tesoreria, nel 2008, hanno incassato 13,9 miliardi; pagato 10,1 miliardi, con un risultato di cassa positivo di 3,7 miliardi. Il fondo di cassa ad inizio esercizio era di 10,3 miliardi; il 31 dicembre 2008 di 14,1 miliardi.

---

[67] Legge 16 aprile 1987, n. 183.

[68] Rendiconto c/c 777/23209 - Finanziamenti nazionali

(in milioni)

Anni	Disponibilità 1.1	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12
2006	9.301	4.051	4.855.	8.497
2007	8.497	4.765	4.700	8.562
2008	8.562	8.970	4.773	12.760

[69] Rendiconto c/c 975/23211 - Finanziamenti comunitari

(in milioni)

Anni	Disponibilità 1.1	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12
2006	1.798	4.586	4.785	1.599
2007	1.599	5.650	5.475	1.774
2008	1.774	4.958	5.373	1.360

[70] Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR); Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA – Sez. Orientamento); Fondo Sociale Europeo (FSE); Strumento Finanziario Orientamento Pesca (SFOP).

3.3. Ministéro delle politiche agricole alimentari e forestali

3.3.1. Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura

L'attività del Fondo, dopo numerose proroghe, da ultimo ai sensi dell'art. 26, comma 2, del DL n. 248 del 2007, è cessata al 31 dicembre 2008. Permane limitatamente al controllo contabile dei rientri delle rate di ammortamento dei prestiti e mutui già concessi e di erogazione delle somme, che i beneficiari delle agevolazioni richiedono a seguito del perfezionamento delle pratiche accettate prima della soppressione del Fondo.

La legge istitutiva, n. 949 del 1952[71], aveva previsto la concessione di finanziamenti per la realizzazione di opere di irrigazione, costruzioni rurali di edifici e acquisti di macchine agricole. Con successiva legge n. 910 del 1966[72] le risorse del "Fondo" sono state destinate anche alla concessione di prestiti per l'acquisto di macchine agricole e attrezzature connesse ad attività di formazione professionale e assistenza tecnica, di attrezzature mobili per la copertura di colture di pregio, compresa la floricoltura e di mezzi agricoli per il trasporto di persone, animali e cose, a favore delle aziende silvo-pastorali situate in zone carenti di rete viaria. Inoltre, a norma dell'art. 7 del DL n. 377 del 1975[73], potevano essere concessi finanziamenti di durata fino a dieci anni a favore di cooperative agricole, coltivatori diretti, singoli ed associati, mezzadri, coloni od affittuari, anche per l'acquisto di attrezzature mobili e semimobili, destinate alla realizzazione di reti di distribuzione dell'acqua al fine di sviluppare la pratica irrigua e per l'installazione di macchine ed attrezzature di distribuzione di gas per l'alimentazione di caldaie e condizionatori d'aria per serre destinate alla coltivazione di prodotti ortofrutticoli e floricoli.

I rapporti con gli istituti di credito abilitati alle concessioni e all'utilizzazione delle anticipazioni erano regolati da apposite convenzioni stipulate tra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Ministero dell'economia e delle finanze e gli operatori bancari.

Per effetto dell'art. 11 del citato DL n. 377 del 1975[74] quote del "Fondo" sono state ripartite tra le regioni e province autonome, con apposito decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali. Le risorse assegnate, previa proposta delle regioni e province autonome, vengono concesse come anticipazioni ai singoli istituti di credito con successivi provvedimenti ministeriali d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze.

I mutui previsti per le iniziative di cui alla legge istitutiva n. 949 del 1952 venivano concessi per un ammontare fino al 75 per cento della spesa documentata, poi elevato al 90 per cento dalla legge n. 910 del 1966. Il prestito previsto dall'art. 7 del DL n. 377 del 1975 per gli acquisti effettuati da cooperative agricole, mezzadri, coloni ed affittuari, da coltivatori diretti, singoli o associati può essere concesso nella misura dell'intero ammontare della spesa riconosciuta ammissibile, mentre per gli altri operatori agricoli rimane fissata la quota del 75 per cento della predetta spesa. Il tasso di interesse applicato alle operazioni di credito agrario varia in funzione del tasso di riferimento vigente al momento della stipula dell'operazione medesima. L'ammortamento delle operazioni di credito era effettuato per non oltre cinque anni, per i prestiti inerenti ad acquisti di macchine agricole e concessi con rilascio di cambiali agrarie e fino a dieci anni per i mutui posti in essere con appositi contratti.

---

[71] Legge 25 luglio 1952, n. 949.
[72] Legge 27 ottobre 1966, n. 910.
[73] DL 13 agosto 1975, n. 377, art. 7.
[74] DL 13 agosto 1975, n. 377.

Le rate di ammortamento (comprensive della quota capitale ed interessi) sono versate dagli istituti ed enti al "Fondo" semestralmente, anche in assenza dei pagamenti delle corrispondenti annualità da parte dei mutuatari.

Con l'entrata in vigore del d.P.R. n. 11 del 1972[75], nonché del successivo d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616[76], ogni competenza relativa alla concessione dei prestiti e mutui, a valere sul "Fondo", è stata demandata, in via esclusiva, agli organi regionali, i quali provvedono ad effettuare i dovuti accertamenti in ordine alla destinazione e congruità delle spese. A tale proposito l'Ufficio Centrale di Bilancio ha sottolineato la difficoltà di effettuare una approfondita verifica della gestione del "Fondo", atteso che anche la vigilanza è affidata agli organi regionali.

Le anticipazioni erano erogate dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, tratte dagli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato, mediante versamento al c/c infruttifero intestato al "Fondo" presso la Tesoreria. Le somme occorrenti sono successivamente prelevate, mediante appositi ordinativi, e versate nei conti correnti fruttiferi vincolati, accesi presso la Tesoreria Centrale ed intestati agli istituti di credito e di credito agrario, ai fini dell'utilizzazione per la concessione dei prestiti. La gestione, che doveva terminare al 31 dicembre 2002, è proseguita per effetto di numerose proroghe. Da ultimo, l'art. 26, comma 2, del decreto legge n. 248 del 2007[77] ha stabilito il termine del 31 dicembre 2008, che, come già osservato, non è stato ulteriormente prorogato.

Ai sensi dei commi 38 e 39 dell'art. 1[78] della legge n. 266 del 2005 (Finanziaria 2006), al fine di assicurare maggiori entrate per il bilancio dello Stato, è stata prelevata la somma di 43.932.768,74, pari al 60 per cento delle giacenze sui conti correnti di tesoreria intestati agli istituti di credito convenzionati, per essere riversata nel capitolo 3380 di entrata.

Al 31 dicembre 2008 risultano giacenti sul conto corrente di contabilità speciale circa 78 milioni, mentre il saldo dei conti correnti degli istituti di credito erogatori dei mutui ammonta a circa 73 milioni ed il residuo dei debiti che i mutuatari devono rimborsare è pari a complessivi 7,5 milioni. La consistenza patrimoniale del Fondo è di circa 159 milioni.

Nel 2008 sono stati concessi dagli istituti di credito 61 prestiti, per un valore di circa 2,3 milioni, per acquisto di macchine agricole, mentre sono stati versati circa 6,6 milioni per rimborso di capitali ed interessi.

Nei primi mesi del 2009 sono stati disposti prelevamenti dalla contabilità speciale per 65 milioni, ai sensi dell'art. 1-*bis* (aumento del Fondi di solidarietà nazionale per il sostegno alle imprese agricole colpite da calamità naturali e da avverarsi di eventi climatici) e dall'art. 4-*terdeces* (erogazioni di aiuti economici alle imprese agricole danneggiate dalla malattia fungina peronospora della vite) del DL n. 171 del 2008.

---

[75] D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11.

[76] L'art. 110 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, intitolato "*Fondi nazionali di rotazione*", recita: "I fondi nazionali di rotazione di cui alla legge 27 ottobre 1951, n. 1208, alla legge 26 maggio 1965, n. 590, alla legge 14 agosto 1971, n. 817 e agli articoli 13 e 32 della legge 27 ottobre 1966, n. 910, sono soppressi. Le disponibilità finanziarie sui fondi, di cui al comma precedente, sono versate man mano che si formano nel fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo di cui all'art. 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e sono ripartite tra le Regioni in conformità delle disposizioni del secondo comma dello stesso articolo".

[77] DL 31 dicembre 2007, n. 248.

[78] I commi 38 e 39 hanno disposto il versamento su apposito capitolo di entrata del 60 per cento delle somme giacenti sulle contabilità speciali e sui conti correnti aperti presso la Tesoreria Centrale, alimentati anche parzialmente con fondi del bilancio dello Stato, non movimentati da almeno un anno.

Complessivamente, le disponibilità "storiche" del Fondo sono pari a circa 3 miliardi e le uscite a 2,9 miliardi. Le operazioni finanziate a tutto il 2008 sono state 1.138.411, per un importo di circa 2,5 miliardi.

3.3.2. Fondo centrale per il credito peschereccio

Il Fondo, dapprima costituito presso l'ex Ministero della marina mercantile con legge n. 1457 del 1956[79] con la funzione di effettuare anticipazioni ad istituti per l'esercizio del credito peschereccio, è stato poi trasferito per competenza al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali con la legge n. 41 del 1982, abrogata dall'articolo 23 del d.lgs. n. 154 del 2004[80], adottato sulla base della delega conferita dall'art. 1, della legge n. 38 del 2003, al fine di completare il processo di modernizzazione dei settori agricolo, della pesca, dell'acquacoltura, agroalimentare, dell'alimentazione e delle foreste. Successivamente gli obiettivi del d.lgs. n. 154 sono stati ampliati dal d.lgs. n. 100 del 2005

A seguito dell'intervenuta abrogazione da parte dell'art. 23, comma 1, della legge n. 154 del 2004 della legge n. 41 del 1982 e dell'istituzione ai sensi dell'art. 14 del fondo di solidarietà nazionale della pesca e dell'acquacoltura, finanziato con le risorse stanziate sull'apposito capitolo di bilancio 1476, le attività finalizzate agli aiuti nel settore delle pesca possono continuare attraverso gli ordinari strumenti di bilancio. Sembra configurarsi una gestione "stralcio", la cui attività deve essere limitata all'erogazione delle somme residue cui hanno diritto i beneficiari delle agevolazioni già perfezionate prima del cambio di destinazione delle risorse finanziarie giacenti. Ciò nonostante il Fondo ha continuato a ricevere stanziamenti ancora negli anni 2006 (272 milioni), 2007 (195,5 milioni) e 2008 (23,2 mila euro). Si richiama nuovamente l'attenzione del Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali e della Ragioneria generale dello Stato sulla necessità di un approfondimento al fine di valutare la legittima attualità o meno del Fondo.

Complessivamente, sono stati stanziati 208,3 milioni, e sono rientrati per rate di ammortamento, interessi di pre-ammortamento e di mora ecc., circa 77,8 milioni. Le uscite sono ammontate a 277,6 milioni, di cui 65,4 per mutui erogati per la costruzione, l'acquisto o il miglioramento di navi adibite alla pesca, di spacci, magazzini, ed impianti. Sono stati trasferiti per coperture finanziarie di provvedimenti legislativi che hanno previsto l'utilizzo delle disponibilità del Fondo, 212 milioni. Al 31 dicembre 2008, il Fondo presenta una consistenza di circa 8 milioni, di cui 3 milioni disponibili in Tesoreria. Nell'esercizio in esame sono stati erogati circa 644 mila euro a saldo di mutui già concessi.

3.3.3. Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice

Attraverso finanziamenti a favore di lavoratori agricoli singoli o associati, cooperative agricole ecc..., il Fondo, istituito dall'art. 16 della legge n. 590 del 1965, doveva dare attuazione ad organiche iniziative per il miglioramento e lo sviluppo della proprietà coltivatrice. Il Fondo è stato soppresso dall'art. 110 del d.P.R. n. 616 del 1977 e la sua operatività è ora limitata alla riscossione delle rate dei mutui erogati.

Sono affluiti, direttamente al capitolo 3347 del Ministero dell'economia e delle finanze, circa 3,1 milioni, in massima parte rate di ammortamento ed interessi di pre-ammortamento.

---

[79] Legge 26 dicembre 1956 n. 1457.

[80] Legge 17 febbraio 1982, n. 41; d.lgs. 26 maggio 2004, n. 154, recante "Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura".

3.4. Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

3.4.1. Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo Sociale Europeo

Il Fondo di rotazione è stato istituito dall'art. 25 della legge n. 845 del 1978[81] per favorire l'accesso al Fondo Sociale Europeo (FSE) ed al Fondo Regionale Europeo dei progetti di formazione finalizzati a specifiche occasioni di impiego. L'art. 9 del DL n. 148 del 1993[82], ha disposto il versamento nel "Fondo" di tutte le risorse destinate al finanziamento della formazione professionale.

Il comma 72, dell'art. 1 della legge n. 549 del 1995[83], ha trasferito, dal 1° gennaio 1996, quota parte delle entrate del "Fondo", che derivano da versamenti da parte dell'INPS, al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (art. 5 della legge n. 183 del 1987[84]), per essere utilizzate per il cofinanziamento del Fondo Sociale Europeo.

Con dPCM del 16 gennaio 2002 al Fondo in esame sono state riconosciute le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione, limitatamente alla gestione degli interventi finanziati con fondi INPS, nonché di quelli finanziati dalla UE e/o dalle Regioni.

Le entrate ordinarie sono costituite dal versamento, con periodicità trimestrale, da parte dell'INPS, su apposito c/c infruttifero aperto presso la Tesoreria Centrale, delle maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota del contributo integrativo dovuto per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 160 del 1975[85]. Inoltre, altre entrate derivano dal trasferimento degli stanziamenti iscritti su capitoli dello stato di previsione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, al fine di assicurare la continuità operativa delle attività previste dagli artt. 2 e 18 della legge n. 845 del 1978. Ulteriori risorse affluiscono a seguito dei finanziamenti del Fondo Sociale Europeo destinati alle attività di formazione professionale e degli interessi attivi maturati sulle somme depositate in c/c presso l'istituto di credito incaricato di svolgere il servizio di cassa.

Le disponibilità al 1° gennaio 2008 erano pari a circa 2.253 milioni, incrementate per circa 481 milioni, di cui il 63,3 per cento costituiti dai trasferimenti dal bilancio del Ministero ed il 35 per cento da contributi INPS. Atteso che l'entità dei versamenti INPS è direttamente proporzionale al numero degli occupati, in periodi di crisi occupazionale, per il funzionamento del fondo è determinante l'intervento dello Stato.

Si sottolinea ancora una volta che la relazione inviata dal Ministero si limita ad illustrare i diversi progetti finanziati, ma non fornisce alcun elemento di conoscenza riguardo agli obiettivi raggiunti, con riferimento agli esercizi precedenti, in termini di incremento dell'occupazione con riferimento al numero di partecipanti ai corsi. Ciò non consente alcuna valutazione sull'efficacia dello strumento in esame.

Dal rendiconto risulta che le spese di funzionamento della gestione in esame ammontano a circa 12,6 milioni (circa il 2,6 per cento delle entrate).

Le disponibilità in Tesoreria Centrale dello Stato, al 31 dicembre 2008, sono pari a circa 1.813 milioni, con residui passivi di circa 1.143 milioni e disponibilità effettive non impegnate

---

[81] Legge 21 dicembre 1978, n. 845.
[82] DL 20 maggio 1993, n. 148, art. 9.
[83] Legge 28 dicembre 1995, n. 549.
[84] Legge 16 aprile 1987, n. 183.
[85] Legge 3 giugno 1975, n. 160.

di circa 688 milioni, che non corrispondono pienamente all'avanzo di gestione (pari a 699 milioni di euro). Si conferma, pertanto, un fenomeno tipico della gestione in esame, caratterizzata da previsioni di spese cui non fa riscontro un effettivo utilizzo delle risorse previste.

3.5. Ministero dello sviluppo economico

3.5.1. Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni - Aree depresse e programmazione negoziata

Gli interventi previsti dalla legge n. 488 del 1992[86] gravano su un fondo rotativo misto, mantenuto in bilancio limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni (conto di contabilità speciale 1726 – capitolo 7420, articoli 26, 28 e 29). Nel 2008 non sono stati attivati nuovi bandi e l'attività di gestione ha riguardato solo le iniziative già oggetto di decreti di concessione provvisoria di agevolazioni. Nel settore dell'industria, del turismo e del commercio, le erogazioni hanno interessato 1.435 imprese.

Il DL n. 81 del 2007[87], all'art. 8-*bis* ha previsto una semplificazione delle procedure e la modifica dei criteri e modalità per la concessione delle agevolazioni ai sensi della legge n. 488 del 1992. Peraltro, il decreto che ha ridisciplinato il ruolo degli istituti di credito concessionari ed ha sostituito il decreto di concessione definitiva con l'atto di liquidazione a saldo e conguaglio è stato emanato solo il 3 dicembre 2008, a più di un anno di distanza dalla legge che aveva previsto interventi di semplificazione.

Le entrate complessive ammontano a circa 130 milioni (250,7 nel 2007), di cui circa 111 (154 nel 2007) cofinanziati dalla UE Sono stati trasferiti dalle Regioni, sulla base delle convenzioni stipulate con l'Amministrazione, circa 20 milioni (97 nel 2007), di cui 19,4 (51 nel 2007) ai sensi della legge n. 488 e solo 387 mila per la programmazione negoziata. Le uscite sono state pari a 373 milioni.

3.5.2. Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica

Il Fondo è stato costituito dall'art. 14 della legge n. 46 del 1982[88] (contabilità speciale n. 1201 e 3103), per la copertura degli oneri relativi a diversi interventi di sostegno[89]. Trattasi di un fondo misto, che prevede la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, senza l'intermediazione di istituti di credito, parzialmente convertibili in contributi a fondo perduto. La quota non rotativa doveva rientrare in bilancio, in attuazione del comma 8 dell'art. 93 della legge n. 289 del 2002, non possedendo le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione. Sono state mantenute fuori bilancio le gestioni con caratteristiche di fondi rotativi, che prevedono interventi per le aree depresse, limitatamente alle agevolazioni cofinanziate dalla UE caratteristiche di Fondi rotativi.

---

[86] Legge 19 dicembre 1992, n. 488.

[87] DL 2 luglio 2007, n. 81, convertito con modificazioni dalla legge 2 agosto 2007, n. 127.

[88] Legge 17 febbraio 1982, n. 46.

[89] a) finanziamenti a tasso agevolato di programmi destinati ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici finalizzati a nuovi prodotti o processi produttivi o al miglioramento di prodotti o processi produttivi già esistenti (il finanziamento copre fino al 60 per cento dei costi ammissibili); b) spese relative alla gestione della legge n. 46; c) misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza (legge n. 273 del 2002[89]); d) gestione degli incassi dei crediti cartolarizzati (art. 15 della legge n. 448 del 1998); d) art. 1, comma 354, della legge 30 dicembre 2004 (Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca, presso la Cassa Depositi e Prestiti; e) DL 23 aprile 2008, n. 80, recante "Misure urgenti per assicurare il pubblico servizio dio trasporto aereo".

La legge n. 46 del 1982 ha previsto la concessione di finanziamenti a tasso agevolato in favore di imprese che attuano programmi destinati ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici, finalizzati alla realizzazione di nuovi prodotti e processi produttivi, ovvero al miglioramento di quelli esistenti. Considerata la natura degli interventi agevolativi, è mantenuta in bilancio solo la gestione che prevede rimborsi per i mutui (circa l'80 per cento) (contabilità speciale 1201 – capitolo 7420, articolo 18 e 3103 – capitolo 7420).

Dalla relazione inviata dall'Amministrazione risulta che tra le uscite relative alla contabilità speciale 1201 sono stati indicati i 300 milioni, che il DL n. 80 del 2008[90] ha destinato, quale prestito, all'Alitalia, che, peraltro, non risultano riversati alla contabilità speciale 1201, come stabiliva il comma 2-*octies,* dell'art. 1 del decreto legge citato[91], seppure trasferiti con decreto di variazione nel bilancio del Ministero.

Al 1° gennaio 2008 le disponibilità iniziali della contabilità 1201 ammontavano a circa 930,4 milioni; le entrate nell'anno sono state pari a 131,4 milioni, le uscite a 526,3, di cui 300 milioni per l'Alitalia, 175,4 per erogazioni di capitale e 50 per altre uscite.

Nella contabilità speciale 3103 relativa ai Fondi FIT-PIA (Fondo Innovazione Tecnologica – Pacchetto Integrato Agevolazioni) le disponibilità iniziali erano pari a circa 266,7 milioni, le erogazioni di capitale ammontano a circa 58,7 milioni, le erogazioni relative a bandi tematici a circa 4,5 milioni. Le disponibilità finali sono pari 203,5 milioni. Non si registrano entrate su questa contabilità speciale.

Complessivamente, il Fondo, con tutte e due le contabilità di cui sopra, al 31 dicembre 2008 ha una disponibilità di circa 717 milioni.

3.6. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

3.6.1. Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR)

Con decorrenza gennaio 2000 include la gestione residua del Fondo Speciale Ricerca Applicata

L'art. 5 del d.lgs. n. 297 del 1999, ricomponendo in modo organico la complessa e stratificata normativa in materia di sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica[92], ha previsto la diretta gestione da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca del Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (FAR), ex Fondo per la ricerca applicata, ora confluito nel

---

[90] DL 23 aprile 2008, 80, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 23 giugno 2008, n. 111.

[91] Il comma 2-*septies*, ha individuato la copertura finanziaria della spesa attraverso la riduzione delle autorizzazioni di spesa previste dall'art. 1, commi 841 e 847 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché mediante la riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente. L'importo di 300 milioni così ottenuto andava versato sulla contabilità speciale n. 1201, di cui al Fondo in esame.

[92] Gli interventi di sostegno della ricerca industriale, di base ed applicata, delineati dalla preesistente normativa, avevano sostanzialmente una dimensione territoriale. Infatti le leggi n. 1089 del 1968 e n. 46 del 1982 riguardavano l'intero territorio nazionale, mentre la legge n. 488 del 1992 si rivolgeva alle aree economicamente depresse. A queste norme si erano affiancate altre che regolavano interventi a carattere nazionale: la legge n. 67 del 1988 prevedeva finanziamenti a favore dell'attività di formazione professionale di ricercatori e tecnici di ricerca; la legge n. 22 del 1987 sosteneva l'ammissione di progetti di ricerca applicata nel campo della cooperazione internazionale e comunitaria agli interventi della legge n. 46 del 1982; l'art. 14 della legge n. 196 del 1997 riguardava l'occupazione e norme inerenti incentivi di natura fiscale (art. 5 della legge n. 449 del 1997, relativamente all'assunzione di ricercatori).
Tali interventi si distinguevano tra quelli diretti a condurre gli investimenti in ricerca e sviluppo degli operatori verso specifici ambiti di ricerca di rilevanza strategica per lo sviluppo e il progresso del Paese e quelli rivolti ad incentivare iniziative di ricerca di base ed applicata e di formazione derivanti dagli stessi operatori.

Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST)[93]. Permane la gestione stralcio svolta dal gruppo bancario Intesa SanPaolo S.p.A., limitatamente alle domande presentate entro il 1999, di cui al paragrafo 2.7.1..

Con dPCM del 4 giugno 2003 è stata in parte riconosciuta al Fondo in esame la caratteristica della rotatività e sono stati individuati gli interventi gestibili sulla contabilità speciale intestata allo stesso FAR, quali il credito agevolato per progetti autonomi di ricerca e formazione (*sub* 1-b)[94] e i progetti di ricerca e formazione su bandi MUR (*sub* 12)[95]. Inoltre, con decreto ministeriale n. 1563 del 2004 sono state disciplinate le modalità di gestione dei fondi misti, prevedendo un'anticipazione sul Fondo di rotazione del finanziamento relativo al contributo nella spesa, con il reintegro trimestrale delle anticipazioni dall'apposito capitolo di bilancio relativo ai finanziamenti a fondo perduto.

Il fondo di rotazione, articolato in due sezioni relativamente all'area nazionale e alle aree depresse, è alimentato annualmente dagli stanziamenti iscritti in una specifica unità previsionale di base dello stato di previsione della spesa del Ministero, dai rientri, dalle economie di gestione derivanti da minori impegni rispetto a quanto stanziato negli anni precedenti, nonché da minori utilizzi rispetto all'importo dei finanziamenti massimi concessi. Inoltre gestisce progetti che rientrano nel Programma operativo nazionale ricerca, cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale, dal Fondo Sociale Europeo e dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Tali risorse sono annualmente ripartite con decreto direttoriale tra le diverse iniziative finanziabili ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 297 del 1999. L'allocazione delle risorse stabilita dal piano è flessibile e può essere modificata in corso d'anno, qualora si verifichino scostamenti rispetto alle previsioni di assorbimento delle risorse stesse da parte delle iniziative, ovvero sopravvengano maggiori somme da ripartire.

I progetti finanziabili sono classificati in iniziative con procedimento valutativo, iniziative con procedimento negoziale e iniziative con procedimento automatico. L'ambito operativo degli interventi a sostegno della ricerca comprende sia la ricerca industriale, intesa come ricerca pianificata o come indagini critiche mirate ad acquisire nuove conoscenze, utili per la messa a punto di nuovi prodotti, processi produttivi o servizi esistenti, sia lo sviluppo precompetitivo, definito come la concretizzazione dei risultati delle attività di ricerca industriale in un piano, un progetto o un disegno relativo a prodotti, processi produttivi o servizi nuovi, modificati e migliorati, siano essi destinati alla vendita o all'utilizzazione, compresa la produzione di un primo prototipo non idoneo a fini commerciali. Ai sensi della normativa in vigore i progetti di ricerca per i quali possono essere richiesti i finanziamenti del Fondo non debbono necessariamente contenere importanti attività di sviluppo precompetitivo, che sono comunque ammissibili purché necessarie alla validazione dei risultati delle attività di ricerca industriale.

Tra le iniziative finanziabili con procedimento valutativo ricadono le domande presentate da soggetti interessati, che indicano direttamente il settore di interesse. Su tali istanze si pronuncia il Comitato tecnico scientifico che, riscontrati i presupposti formali di ammissibilità del progetto, designa un esperto per la valutazione degli aspetti tecnico-scientifici e per monitorare gli stati d'avanzamento con l'istituto di credito convenzionato.

Attraverso le iniziative finanziabili con procedimento negoziale si esprime, invece, la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività di ricerca industriale propria del Ministero. I soggetti che possono beneficiare degli interventi sono invitati a presentare i progetti

---

[93] Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 870.
[94] Legge 17 febbraio 1982, n. 46 art. 7; d.lgs. 27 luglio 1999, n. 297, art. 5 e d.m. n. 593 del 2000, artt. 5 e 6.
[95] D.lgs. n. 297 del 1999 e d.m. n. 593 del 2000, art. 12.

in aree tematiche di interesse strategico per migliorare la competitività del nostro Paese, individuate in precedenza dall'autorità di Governo.

Le iniziative finanziabili con procedimento automatico possono riguardare agevolazioni per assunzioni di personale qualificato di ricerca, per borse di studio o per corsi di dottorato di ricerca, per il distacco temporaneo di personale dipendente da enti pubblici di ricerca e da università, contributi a piccole medie-imprese che utilizzano laboratori iscritti in apposito albo ministeriale per specifiche commesse esterne o per contratti di ricerca, ovvero premi per progetti di ricerca già finanziati nell'ambito dei programmi quadro comunitari di ricerca e sviluppo.

Nel corso dell'anno 2005, a seguito della cartolarizzazione dei crediti esistenti sul Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA) e sul Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR), sono state introdotte nuove procedure che hanno interessato anche le modalità di recupero dei crediti, attraverso i concessionari alla riscossione (ora Riscossione S.p.A.), ai sensi dell'art. 6, comma 6-*bis*, del DL n. 35 del 2005.

A differenza del precedente esercizio, nel quale le disponibilità di cassa avevano richiesto ulteriori versamenti (per 20 milioni) dal capitolo 7308 del bilancio del Ministero, destinato ad implementare il Fondo, nel 2008 le disponibilità di cassa sono state sufficienti a far fronte alle esigenze di pagamento. Trimestralmente, sono state rimborsate le quote di contributo nella spesa anticipate sul Fondo per pagamenti ad interventi c.c. "misti", per un ammontare di circa 41,1 milioni.

Le entrate in conto capitale ammontano a 675 milioni, di cui 20 milioni da altri Ministeri e 592,3 dall'IGRUE, 61,8 milioni per rate di crediti agevolati, 641 mila euro per incassi da revoche, fallimenti ecc.., 97,287 per partite di giro. Le uscite complessive sono state pari a circa 439 milioni, di cui 383 per spese in conto capitale (circa 366 per erogazioni incentivi alle imprese) e 56 per partite di giro.

L'Amministrazione ha sottolineato che l'attività di recupero crediti va assumendo, anche a causa della crisi finanziaria, un sempre maggior rilievo.

3.7. Ministero dell'interno

3.7.1. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso

Il Fondo è stato istituito dall'art. 1 della legge n. 512 del 1999 e successivamente disciplinato dal d.P.R. n. 284 del 2001[96].

Ai sensi dell'art. 7 del richiamato d.P.R. n. 284, alla Consap è affidata la concessione del Fondo. Ad un Comitato, costituito ai sensi dell'art. 3, è affidato l'esame delle domande per il risarcimento dei danni, per la rifusione delle spese e degli onorari di costituzione e di difesa.

Al 1° gennaio 2008, il Fondo aveva una disponibilità di 6,6 milioni di euro; nell'esercizio in esame sono entrati, complessivamente, 40,3 milioni, di cui 10,329 quale contributo dello Stato, 6,227 quale proventi dei beni confiscati ai mafiosi e 30 milioni quale contributo straordinario, a seguito dell'entrata in vigore del DL n. 151 del 2008[97]. Le erogazioni sono ammontate a 15,3 milioni di euro. A fine esercizio le disponibilità sono pari a 37,5 milioni.

Le domande di accesso al Fondo, trasmesse tramite le Prefetture-Uffici Territoriali di Governo, sono state 298; di queste, 65 sono state oggetto di delibere del Comitato, per un importo di 34,558 milioni di euro, 48, per un importo di 25,630, saranno esaminate nel corso del

[96] D.P.R. 28 maggio 2001, n. 284.

[97] DL 2 ottobre 2008, n. 151, convertito dalla legge 28 novembre 2008 n. 186.

2009. Le rimanenti 185 non sono state definite perché sono ancora in corso le istruttorie o per carenza di documentazione.

Le istanze pendenti al 31 dicembre 2008 prevedono un onere finanziario complessivo di circa 27,190 milioni.

SCHEDE SINOTTICHE

PAGINA BIANCA

1	4	5	6	7	8	9	10	11
Gestore ed articolo legge FONDO	Descrizione fondo	Disponibilità iniziale all'1/1/2008	Erogazioni di capitale 2008	Altre uscite 2008 (diverse dalle erogazioni)	Rientri di capitale al fondo 2008	Altri Rientri al fondo 2008 (diversi dal capitale)	Entrate per finanziamenti Bil. Stato 2008	Disponibilità finale al 31/12/2008
ARTIGIANCASSA (ex BNL -poi Artigiancassa) riformato con D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 28.	credito cinematografico e teatrale	€ 137.408.083,00	€ 71.408.084,25	€ 25.562.154,08	€ 16.355.961,88	€ 24.993.743,70	€ 47.799.314,26	€ 129.586.864,51
ARTIGIANCASSA (L. 49/87, art. 6)	Fondo per la concessione di crediti finanziari destinati alla cooperazione economica e monetaria in campo internazionale finalizzata allo sviluppo	€ 2.441.853.718,66	€ 135.158.816,90	€ 52.292.830,43	€ 220.202.992,18	€ 39.068.109,51	€ -	€ 2.519.877.068,59
ARTIGIANCASSA (L. 49/87, art. 7)	Fondo per la concessione di crediti agevolati ai paesi in via di sviluppo ed alle imprese italiane per la promozione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo	€ 101.137.902,14	€ -	€ -	€ 2.707.561,73	€ 126.010,67	€ -	€ 103.971.474,54
ARTIGIANCASSA (L. 84/2001, art. 7)	Finanziamento progetti proposti e gestiti dalle regioni, dalle province e dai comuni rispondenti alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	
BNL (art. 1 L. 48/1985)	Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione - FONCOOPER	€ 5.265.866,06	€ -	€ 11.396.380,76	€ 10.747.907,01	€ 1.292.274,74	€ -	€ 5.909.667,05
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 1, commi 364-391, L. 311/2004)	Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI), esteso con LF 2007 agli interventi previsti da leggi regionali di agevolazione ovvero conferiti alle regioni ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112	€ 7.982.444.686,62	€ 305.901.711,92	€ -	€ 215.614,86	€ -	€ -	€ 7.676.758.589,56
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 8, L. 179/92)	Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni (Regioni - Enti locali)	€ 255.027.696,79	€ 4.118.443,64	€ 26.253.644,25	€ 16.048.454,84	€ -	€ -	€ 240.704.063,74
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (L. 549/95 art. 1 c. 54)	Fondo per la progettualità. Al fine di razionalizzare e accelerare la spesa per investimenti pubblici cofinanziati UE (progettazione opere Amm. Stato, Regioni, Enti locali, Enti pubbl.)	€ 350.493.469,03	€ 6.034.709,62	€ -	€ 23.465.562,58	€ -	€ -	€ 367.924.321,99
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (Legge 94/82 e 119/85 art. 3)	Fondo speciale per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni (Regioni - Enti locali)	€ 1.321.903,08	€ 8.006,08	€ 63.317,39	€ 31.658,57	€ -	€ -	€ 1.282.239,18
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 1, c. 1110-1115, legge 27 dicembre 2006, n. 296)	Fondo per il finanziamento delle misure finalizzate alla attuazione del protocollo di Kyoto	€ 10.000.000,00	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 10.000.000,00
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 32 c. 12, decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, poi L. 326/03)	Fondo per le demolizioni delle opere abusive	€ 60.000.000,00	€ 35.004,62	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 59.964.995,38
CENTROBANCA (L. 6259/1954 art. 6)	Fondo di rotazione per l'incremento della produttività	€ 4.796.256,31	€ -	€ 256.485,90	€ -	€ 256.485,90	€ -	€ 5.052.742,21

1	12	13	15	16	17	18
Gestore ed articolo legge FONDO	costi di gestione fondo 2008 (ricompresi nella voce "Altre uscite 2008")	Consistenza iniziale 1/1/2008 CONTO DEL PATRIMONIO	numero Conto Corrente di Tesoreria	descrizione Conto Corrente Tesoreria	Disponibilità in Tesoreria Statale 31/12/2008	Disponibilità in altri cc bancari
ARTIGIANCASSA (ex BNL -poi Artigiancassa) riformato con D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 28	€ 1.600.000,00	€ 137.408.083,00	5140	Contabilità speciale	€ 39.544.814,26	€ 2.749.032,33
ARTIGIANCASSA (L. 49/87, art. 6)	€ 1.680.000,00	€ 5.373.216.483,34	23501	ARTIGIANCASSA F.ROTAT.L.49/87	€ 2.490.840.120,68	€ 29.036.947,91
ARTIGIANCASSA (L. 49/87, art. 7)	€ -	€ 109.852.795,91	23501	ARTIGIANCASSA F.ROTAT.L.49/87	€ 103.971.474,54	€ -
ARTIGIANCASSA (L. 84/2001, art. 7)	€ -	€ 21.626.251,23	23501	ARTIGIANCASSA F.ROTAT.L.49/87	€ -	€ -
BNL (art. 1 L. 49/1985)	€ 496.379,10	€ 39.955.238,42	-	BNL SPA EX COOPERCREDITO	-	-
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 1, commi 354-361, L. 311/2004)	€ 1.223.647,66	€ 7.982.444.686,62	29814	CASSA DP SPA GESTIONE SEPARATA	€ 7.676.734.136,07	-
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 5, L. 179/92)	-	€ 273.747.347,99	20120	FONDO ROTAZIONE LEGGE 179/92	€ 240.704.063,74	-
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (L. 549/95 art. 1 c. 54)	-	€ 356.892.011,01	29814	CASSA DP SPA GESTIONE SEPARATA	€ 367.924.321,99	-
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (Legge 94/82 e 118/85 art. 3)	-	€ 1.285.518,40	20112	LEGGE 94/82 E 118/85 ART. 3	€ 1.282.239,18	-
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 1, c. 1110-1115, legge 27 dicembre 2006, n. 296)	-	€ 10.000.000,00	-	-	€ 10.000.000,00	€ -
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 32 c. 12, decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, poi L. 326/03)	€ 35,00	€ 60.000.000,00	29814	CASSA DP SPA GESTIONE SEPARATA	€ 59.964.995,38	-
CENTROBANCA (L. 626/1954 art. 6)	-	€ 5.327.844,75	22002	FONDO INCREMENTO PRODUTTIVITA'	€ 123.187,67	€ 4.929.554,54

1	19	20	21	22	23
Gestore ed articolo legge FONDO	Impegni in corso sulle disponibilità	Altra posta Patrimoniale 31/12/2008	Consistenza finale 31/12/2008 CONTO DEL PATRIMONIO	Aumento/Diminuzione CONTO DEL PATRIMONIO	Note
ARTIGIANCASSA (ex BNL -poi Artigiancassa) riformato con D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 28	€ 101.223.078,61	€ 90.042.050,25	€ 132.335.896,84	-€ 5.072.186,16	colonna 9 (altri rientri): interessi: 688.199,54. colonna 17 (disponibilità di tesoreria) CS 5140: cap. 8750 2.195.500,00 + cap. 8751 37.349.314,26. colonna 18 (disponibilità altri cc): 2.749.032,33 giacente su cc intestato a "Mibac - Art.20 DM del 12/04/2007". La discordanza con l'importo di 2.831.208,71, indicato nella relazione alla voce "cartolarizzazione", deriva dai rimborsi degli interessi legali effettuati alle società che alla data del 22.7.2008 avevano restituito le quote dovute (circ.Ministeriale 22.7.2008).
ARTIGIANCASSA (L. 49/87, art. 6)	-	€ 2.872.067.363,12	€ 5.362.907.483,80	-€ 10.308.999,54	colonna 12: include pagamenti: saldo commissioni Euro 705.000,00 dovute al gestore per l'anno 2006 avvenuto con data valuta 03/01/2008 - Decreto MEF di autorizzazione Pit 127210 del 31/12/2007;commissioni Euro 975.000,00 per l'anno 2007 avvenuto con data valuta 25/11/2008 - Decreto MEF di autorizzazione Prot. 107832 del 20/11/2008. Comprende i costi di gestione anche della 49/87 art. 7 e della 84/2001 art.7.
ARTIGIANCASSA (L. 49/87, art. 7)	-	€ 6.007.332,04	€ 109.978.806,58	€ 126.010,67	colonna 12: costi di gestione compresi nei costi L.49/87, art. 6.
ARTIGIANCASSA (L. 84/2001, art. 7)	-	€ 21.626.251,23	€ 21.626.251,23	€ -	colonna 12: costi di gestione compresi nei costi L.49/87, art. 6. Non ha effettuato erogazioni nell'anno.
BNL (art. 1 L. 49/1985)	-	-	€ 40.599.039,41	€ 643.800,99	colonna 12 (costi di gestione fondo): compenso della BNL S.p.A.
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 1, commi 354-361, L. 311/2004)	-	€ 2.644.323,57	€ 7.679.378.459,64	-€ 303.066.226,98	Colonna 6 (Erogazioni di capitale 2008) : al netto di 10.171,46 per successiva restituzione parziale di un'erogazione
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 5, L. 179/92)	-	€ 6.789.640,00	€ 247.493.703,74	-€ 26.253.644,25	
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (L. 549/95 art. 1 c. 54)	-	€ 5.434.782,97	€ 373.359.104,96	€ 16.467.093,95	Colonna 8 (Rientri di capitale al fondo 2008): di cui € 341.319,75 per escussione garanzia da Ministero Interno
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (Legge 94/82 e 118/85 art. 3)	-	€ -	€ 1.282.239,18	-€ 3.279,22	
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 1, c. 1110-1115, legge 27 dicembre 2006, n. 296)	€ 10.000.000,00	€ -	€ 10.000.000,00	€ -	gestione ancora non avviata
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 32 c. 12, decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, poi L. 326/03)	-		€ 59.964.995,38	-€ 35.004,62	
CENTROBANCA (L. 626/1954 art. 6)	-	€ 279.983,06	€ 5.332.725,27	4.880,52 €	I movimenti sono tutti "partite di giro" con le regioni. Disponibilità iniziali e finali comprendono CC Tesoreria + CC Regioni. Colonna 20 (altra posta patrim.): rappresenta i mutui in essere.

1	4	5	6	7	8	9	10	11
Gestore ed articolo legge FONDO	Descrizione fondo	Disponibilità iniziale all'1/1/2008	Erogazioni di capitale 2008	Altre uscite 2008 (diverse dalle erogazioni)	Rientri di capitale al fondo 2008	Altri Rientri al fondo 2008 (diversi dal capitale)	Entrate per finanziamenti Bil. Stato 2008	Disponibilità finale al 31/12/2008
CONGAP (L. 22 dicembre 1990 n. 512)	Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime di reati di tipo mafioso	€ 6.600.000,00	€ 15.300.000,00	€ 700.000,00	€ 6.226.851,00	€ 300.000,00	€ 40.329.138,00	37.455.989,00 €
FINEST (art. 5, co. 2, lett. g, L. 84/2001)	Fondo Venture Capital - per l'acquisizione temporanea di partecipazioni societarie nel capitale sociale di società costituite o da costituire nei Paesi dell'area balcanica	€ 4.361.354,04	€ -	€ 59.580,82	€ 71.785,12	€ 81.993,90	€ -	€ 4.455.532,24
RIVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia) (art. 1, co. 5, L. 208/1998)	Fondo di rotazione per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse	€ 1.562.283,00	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 1.562.283,00
RIVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia) (D.Lgs. 185/2000 ART.4 e Legge 289/2002, art.72)	Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità	€ 107.813.583,43	€ 100.000.000,00	€ 40.000.000,00	€ 75.901.269,97	€ -	€ 270.000.000,00	€ 313.714.853,40
RIVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia) (Legge 350/2003 LF 2004, art. 4 c. 100)	Fondo rotativo nazionale per gli interventi temporanei di Sviluppo Italia nel capitale di rischio di imprese produttive	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -

1	12		13	15	16	17	18
Gestore ed articolo legge FONDO	costi di gestione fondo 2008 (ricompresi nella voce "Altre uscite 2008")		Consistenza iniziale 1/1/2008 CONTO DEL PATRIMONIO	numero Conto Corrente di Tesoreria	descrizione Conto Corrente Tesoreria	Disponibilità in Tesoreria Statale 31/12/2008	Disponibilità in altri cc bancari
CONSAP (L. 22 dicembre 1999 n. 512)	€ 500.000,00	-€	32.700.000,00	-	-	€ -	€ 2.891.319,17
FINEST (art. 5, co. 2, lett. g, L. 84/2001)	€ 59.367,65	€	4.361.354,04	22050	FINEST SPA	€ 4.423.070,73	-
INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia) (art. 1, co. 5, L. 208/1998)	€ -	€	1.562.283,00	22048	*AG NAZ A.I.S.I. SPA F.R 289-03 DL 185/00 (22048) (TRANSITORIO)*	€ 1.562.283,00	€ -
INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia) (D.Lgs. 185/2000 ART. 4 e Legge 289/2002, art.72)	€ -	€	1.041.019.959,37	22048	AG NAZ A.I.S.I. SPA F.R 289-03 (22048)	€ 313.714.853,40	€ 37.663.041,00
INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia) (Legge 350/2003 LF 2004, art. 4 c. 106)	€ -	€	-	22047	AG NAZ A.I.S.I. SPA F.R 350-03 (22047)	€ -	€ -

1	19	20	21	22	23
Gestore od articolo legge FONDO	Impegni in corso sulle disponibilità	Altra posta Patrimoniale 31/12/2008	Consistenza finale 31/12/2008 CONTO DEL PATRIMONIO	Aumento/Diminuzione CONTO DEL PATRIMONIO	Note
CONSAP (L. 22 dicembre 1999 n. 512)	€ 2.000.000,00	€ 31.000.000,00	-€ 30.300.000,00	€ 2.400.000,00	Colonna 8 (rientri di capitale): derivano dalla vendita di beni confiscati. Colonna 9 (altri rientri): derivano da proventi finanziari. Colonna 10 (finanz.bil.Stato): 30 milioni sono contributo straordinario al Fondo alla fine dell'anno, in seguito all'approvazione del ddl 28 novembre 2008 n. 186, di conversione del DL 2 ottobre 2008 n. 151, recante " Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata ed all'immigrazione clandestina." Colonna 13 (consistenza iniziale): deficit patrimoniale. Colonna 20 (altra posta partimoniale): pagamenti saldi dei risarcimenti attribuiti
FINEST (art. 5, co. 2, lett. g, L. 84/2001)	€ 44.813,63	€ 32.461,51	€ 4.455.532,24	94.178,20 €	Colonna 12 (costi per gestione fondo) in bilancio sono indicati i costi 2007, per il 2008 (graveranno su bilancio 2009) sono stati 44.103,00.
INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia) (art. 1, co. 5, L. 208/1998)	€ -	€ -	€ 1.562.283,00	€ -	Il fondo non ha subito movimentazioni nel 2007 e nel 2008
INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia) (D.Lgs. 185/2000 ART.4 e Legge 289/2002, art.72)	€ 193.286.228,37	€ 1.025.390.630,27	€ 1.376.768.524,67	€ 335.748.565,30	colonna 5 (disp.iniziale): sulla scheda sinottica è indicato 248.371.058,00 che comprende: disp.iniziali 107.813.583,43 + rientri giro/c 22043 rate 2007 75.901.269,97 + disp. 2007 Cc fruttiferi 10176 e 10177 64.656.205,00. colonna 8(rientri di capitale): giro/c da cc 22043 che riporta i versament, relativi all'anno 2007, da cc fruttiferi 10176 e 10177. colonna 9 (altri rientri al fondo): indicato in scheda sinottica è 9.706.100,00 (da chiarire in dettaglio). colonna 11(disponibilità finale): indicato in scheda sinottica 443.939.686,00 (da chiarire in dettaglio) colonna 12 (costi di gestione): nessun costo di gestione, i corrispettivi per l'Agenzia vengono pagati con le disponibilità a fondo perduto. colonna 13 (consistenza iniziale): comprende 64.656.205,00 su cc bancari 10176 e 10177. indicato in scheda sinottica colonna 17 (disponibilità di tesoreria): al valore 313.714.853,40 del cct 22048 sono da aggiungere, nel 2009, 92.561.792,90 del cct 22043 corrispondenti ai rientri del 2008 ancora da girocontare sul 22048
INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia) (Legge 350/2003 LF 2004, art. 4 c. 109)	€ -	€ -	€ -	€ -	Il fondo non ha mai operato per problematiche di incompatabilità con la normativa comunitaria Fondo Soppresso da art.1 commi 847-850 L. 27-12-2006 n. 296 (LF 2007): DISPONIBILITÀ RESIDUE DESTINATE AD ALTRO FONDO (FINANZA D'IMPRESA, IN ATTESA DI REGOLAMENTO D'ATTUAZIONE)

1	4	5	6	7	8	9	10	11
Gestore ed articolo legge FONDO	Descrizione fondo	Disponibilità iniziale all'1/1/2008	Erogazioni di capitale 2008	Altre uscite 2008 (diverse dalle erogazioni)	Rientri di capitale al fondo 2008	Altri Rientri al fondo 2008 (diversi dal capitale)	Entrate per finanziamenti Bil. Stato 2008	Disponibilità finale al 31/12/2008
INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia) (art.8, co.2, lett.g, L. 94/1988)	Investimenti ed azioni di sostegno allo sviluppo del settore turistico e termale a società partecipate da Sviluppo Italia nel Mezzogiorno	€ 30.951.000,00	€ -	€ 193.671,63	€ 2.185.775,00	€ 1.440.606,63	€ -	€ 34.383.807,06
Istituto San Paolo (L.46/82, Progetti autonomi d'impresa)	Fondo Agevolazioni alla Ricerca - include la gestione residua del Fondo Speciale Ricerca Applicata; Fondo misto, vengono considerate solo erogazioni dovute a Crediti Agevolati e non quelle a fondo perduto (contributi alla spesa)	€ -	€ 6.600.000,00	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Ministero del Lavoro e della previdenza Sociale (art.25 L.845/78, art.9 c. 5 D.L. 20 maggio 1993, n. 148, pol L.236/93)	fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al fondo sociale europeo	€ 2.253.448.931,91	€ 890.162.280,58	€ 13.234.015,60	€ 168.490.500,00	€ 8.116.499,30	€ 304.603.277,00	€ 1.831.260.912,09
Ministero dell'Economia e delle Finanze (art.5, L. 183/1987) CCT 23209	Fondo rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (finanziamenti nazionali)	€ 8.562.527.698,70	€ 4.767.863.475,85	€ 5.251.672,66	€ 108.772.211,76	€ 201.830.183,12	€ 8.660.291.380,00	€ 12.760.306.325,06
Ministero dell'Economia e delle Finanze (art.5, L. 183/1987) CCT 23211	Fondo rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (finanziamenti UE)	€ 1.774.956.637,48	€ 5.373.586.411,77	€ -	€ -	€ 4.958.885.793,59	€ -	€ 1.360.256.019,30
Ministero dello Sviluppo Economico (D.L. 22 ottobre 1992, n. 416 art. 12 c. 4, pol L. 488/92 e L. 1-3-1988 n. 64),	Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni Aree depresse e programmazione negoziata	€ 2.470.009.641,06	€ 260.570.871,91	€ 112.413.652,55	€ -	€ 74.704.923,52	€ 56.058.502,98	€ 2.227.788.543,10

1	12	13	15	16	17	18
Gestore ed articolo legge FONDO	costi di gestione fondo 2008 (ricompresi nella voce "Altre uscite 2008")	Consistenza iniziale 1/1/2008 CONTO DEL PATRIMONIO	numero Conto Corrente di Tesoreria	descrizione Conto Corrente Tesoreria	Disponibilità in Tesoreria Statale 31/12/2008	Disponibilità in altri cc bancari
INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia) (art.6, co.2, lett.g, L. 64/1986)	€ 193.671,63	€ 44.022.000,00	-	FONDO EX AGENSUD L.64/86	€ -	€ 34.383.807,06
Istituto San Paolo (L.46/82, Progetti autonomi d'impresa)	-	-	-	-	€ -	€ -
Ministero del Lavoro e della previdenza Sociale (art.25 L.845/78, art.9 c. 5 D.L. 20 maggio 1993, n. 148, poi L.236/93)	€ 12.607.212,69	€ 2.253.446.931,97	563 - TC 564 - TC 205194 - BNL 93250,27 - MPS 93233,49 - MPS	MINLAV L. 236/93 FIN.COM. MINLAV L. 236/93 FIN.NAZ. MINLAV L. 236/93 FIN.COM. MINLAV L. 236/93 FIN.COM. MINLAV L. 236/93 FIN.NAZ.	€ 1.813.356.356,78	€ 17.869.436,24
Ministero dell'Economia e delle Finanze (art.5, L. 183/1987) CCT 23209	-	-	23209	MINTES.F.ROT.POLIT.CEE FIN.NAZ	€ 12.760.306.325,06	€ -
Ministero dell'Economia e delle Finanze (art.5, L. 183/1987) CCT 23211	-	-	23211	MINTES-F.ROT.FINANZIAM. CEE	€ 1.360.256.019,30	€ -
Ministero dello Sviluppo Economico (D.L. 22 ottobre 1992, n. 415 art. 12 c. 4, poi L. 488/92 e L. 1-3-1986 n. 64),	-	€ 2.470.249.641,06	1726	INTERVENTI AREE DEPRESSE (7420 e 7445, cs 1726)	-	-

1	19	20	21	22	23
Gestore ed articolo legge FONDO	Impegni in corso sulle disponibilità	Altra posta Patrimoniale 31/12/2008	Consistenza finale 31/12/2008 CONTO DEL PATRIMONIO	Aumento/Diminuzione CONTO DEL PATRIMONIO	Note
INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia) (art.6, co.2, lett.g, L. 64/1986)	€ 25.690.000,00	€ 10.824.146,00	€ 45.207.953,55	€ 1.185.953,55	
Istituto San Paolo (L.46/82, Progetti autonomi d'impresa)	€ -	-	-		**colonna 6**: per l'erogazione di capitale solo il credito agevolato è considerato, limitatamente alle domande presentate entro il 1999, poiché da 3 gennaio 2000 la gestione contabile del FAR è stata assunta dal MIUR.
Ministero del Lavoro e della previdenza Sociale (art.25 L.845/78, art.9 c. 5 D.L. 20 maggio 1993, n. 148, poi L.236/93)	€ 1.143.492.518,08	€ 35.119,07	€ 1.831.260.912,09	-€ 422.186.019,88	**Colonna 8** (rientri di capitale al fondo): versamenti INPS. A seguito dell'approvazione del Rendiconto 2007 dell'Istituto, avvenuta nel novembre 2008, è emersa una differenza da recuperare nei confronti del ministero, pertanto lo stesso ha disposto a valere sul 2009 un'anticipazione sul saldo relativo all'anno 2008 per un importo di 37 milioni. **Colonna 19** (impegni sulle disponibilità): residui passivi.
Ministero dell'Economia e delle Finanze (art.5, L. 183/1987) CCT 23209	-	-	-	-	**colonna 10**: entrate da bil.Stato, cap 7552: 103.291.380,00; cap 7493: 8.557.000.000,00; **colonna 11**: disponibilità finale, 23209: risultato esercizio 4.197.778.626,36 + disp.iniziale 8.562.527.698,70 = 12.760.306.325,06; 23211: risultato esercizio -414.700.618,18 + disp.iniziale 1.774.956.637,48 = 1.360.256.019,30 NB: c/c 23209 rettificato per annullamento delle quietanze seguenti: 100.000,00 M121T n.1173 del 19.2.2007 301.059,00 M121T n.1175 del 19.2.2007 100.000,00 M121T n.1174 del 19.2.2007 TOTALE: 501.059,00 pertanto la disponibilità iniziale 2008 passa da 8.562.026.639,70 a 8.562.527.697,70 dispo iniziale 2008 23209+23211= 10.337.484.336,18
Ministero dell'Economia e delle Finanze (art.5, L. 183/1987) CCT 23211	-	-	-	-	**colonna 10**: entrate da bil.Stato, cap 7552: 103.291.380,00; cap 7493: 8.557.000.000,00; **colonna 11**: disponibilità finale, 23209: risultato esercizio 4.197.778.626,36 + disp.iniziale 8.562.527.698,70 = 12.760.306.325,06; 23211: risultato esercizio -414.700.618,18 + disp.iniziale 1.774.956.637,48 = 1.360.256.019,30 NB: c/c 23209 rettificato per annullamento delle quietanze seguenti: 100.000,00 M121T n.1173 del 19.2.2007 301.059,00 M121T n.1175 del 19.2.2007 100.000,00 M121T n.1174 del 19.2.2007 TOTALE: 501.059,00 pertanto la disponibilità iniziale 2008 passa da 8.562.026.639,70 a 8.562.527.697,70 dispo iniziale 2008 23209+23211= 10.337.484.336,18
Ministero dello Sviluppo Economico (D.L. 22 ottobre 1992, n. 415 art. 12 c. 4, poi L. 488/92 e L. 1-3-1986 n. 64),	€ 10.888,49	-	€ 2.227.788.543,10	- 242.461.097,96 €	**Colonna 10** (finanziamenti da bilancio Stato):Cofinanziamento UE compreso quello nazionale =36.643.222,98; trasferimenti dalle regioni =19.415.280,00.

1	4	5	6	7	8	9	10	11
Gestore ed articolo legge FONDO	Descrizione fondo	Disponibilità iniziale al 1/1/2008	Erogazioni di capitale 2008	Altre uscite 2008 (diverse dalle erogazioni)	Rientri di capitale al fondo 2008	Altri Rientri al fondo 2008 (diversi dal capitale)	Entrate per finanziamenti BIL Stato 2008	Disponibilità finale al 31/12/2008
Ministero dello Sviluppo Economico (L.40/92 art. 14 e fondi FIT - PIA)	Fondo per l'innovazione tecnologica	€ 1.197.175.457,14	€ 238.646.621,09	€ 350.891.536,76	€ 63.172.916,00	€ 68.262.062,51	€ -	€ 716.931.226,31
Ministero Politiche Agricole e Forestali (D.L. 371/03 conv. in L. 540/93, L. 4-6-1994 n. 194 art. 2 abrogato da art. 1 DL 547/1994) *(Fondo chiuso)*	Fondo per il risanamento del settore bieticolo saccarifero [Fondo chiuso]	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Ministero Politiche Agricole e Forestali (L. 41/82 art. 10 c. 1 abrogato da art. 23 D.Lgs. 154/2004, dlga 100/2005)	Fondo centrale per il credito peschereccio	€ 11.852.864,55	€ 10.000.000,00	€ 643.916,62	€ 1.720.277,55	€ -	€ 23.002,00	€ 2.952.227,48
Ministero Politiche Agricole e Forestali (L. 590/1965 art. 16, soppresso con DPR 616/77 art.110, c.1)	Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Ministero Politiche Agricole e Forestali (L.949/52 capo III art. 5, L. 910/1966 art. 12, dl 377/76 art. 7, dpr 616/77, l.416/89 art. 3) prorogato sino al 31.12.2008 da art. 26 c. 2 DL n. 248/2007 poi L.31/2008	Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura	€ 71.891.263,22	€ -	€ -	€ 6.638.647,80	€ -	€ -	€ 78.529.911,12
MUR - Ministero Università e Ricerca (L.46/82, L.346/88, L.451/94; L. 488/92; D.Lgs. 297/99)	Fondo Agevolazioni alla Ricerca - Include la gestione residua del Fondo Speciale Ricerca Applicata; Fondo misto, vengono considerate solo erogazioni dovute a Crediti Agevolati e non quello a fondo perduto (contributi alla spesa)	€ 227.014.131,29	€ 365.929.084,55	€ 73.068.428,30	€ 61.809.375,17	€ 710.218.903,62	€ -	€ 560.044.897,23
Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 15, c. 6, DL 81/2007, poi legge 127/2007)	Fondo per il credito ai giovani	€ 10.000.000,00	€ 224.661,00	€ 208.485,00	€ -	€ -	€ -	€ 9.566.854,00
CIMEST (art. 2 L. 394/81, poi L.133/08 art.6, co.2, lett. a)	Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte di programmi di penetrazione commerciale in paesi diversi dall'Unione europea	€ 810.687.453,00	€ 34.790.650,00	€ 55.407.815,00	€ 65.371.785,00	€ 6.702.804,00	€ -	€ 795.959.978,00

1	12	13	15	16	17	18
Gestore ed articolo legge FONDO	costi di gestione fondo 2008 (ricompresi nella voce "Altre uscite 2008")	Consistenza iniziale 1/1/2008 CONTO DEL PATRIMONIO	numero Conto Corrente di Tesoreria	descrizione Conto Corrente Tesoreria	Disponibilità in Tesoreria Statale 31/12/2008	Disponibilità in altri cc bancari
Ministero dello Sviluppo Economico (L. 46/82 art. 14 e fondi FIT - PIA)	-	€ 1.197.175.457,14	1201 3103	L.46/82 INNOVAZ. TECNOLOGICA (cs 1201 e 3103)	€ 716.931.226,31	€ -
Ministero Politiche Agricole e Forestali (D.L. 371/83 conv. in L. 546/83, L. 4-6-1984 n. 194 art. 2 abrogato da art. 1 DL 547/1994) *[Fondo chiuso]*	€ -	€ -	chiuso cc 1432 dal 2/7/2007	RISAN.BIETICOLO SACCARIFERO	€ -	€ -
Ministero Politiche Agricole e Forestali (L. 41/82 art. 10 c. 1 abrogato da art. 23 D.Lgs. 154/2004, dlgs 100/2005)	-	€ 15.213.208,10	23511	FONDO CENTR CRED PESCH.L41/82 (cc 23511)	€ 2.952.227,48	€ -
Ministero Politiche Agricole e Forestali (L. 590/1965 art. 16, soppresso con DPR 616/77 art.110, c.1)	-	€ -	chiuso cc 23502 dal 1/2/2006	Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice	€ -	€ -
Ministero Politiche Agricole e Forestali (L.949/52 capo III art. 5, L. 910/1966 art. 12, dl 377/75 art. 7, dpr 616/77, l.416/89 art. 3) prorogato sino al 31.12.2008 da art. 26 c. 2 DL n. 248/2007 poi L.31/2008	-	€ 158.574.157,95	23507	FONDO SVIL MECC AGRIC L.910/656 (cc 23507)	€ 78.529.911,12	€ 73.012.347,55
MUR - Ministero Università e Ricerca (L.46/82, L.346/88, L.451/94; L. 488/92; D.Lgs. 297/99)	€ 16.916.022,05	-	3001	FONDO AGEVOLAZIONI RICERCA FAR	€ 560.044.897,23	€ -
Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 15, c. 6, DL 81/2007, poi legge 127/2007)	€ 173.535,00	€ 10.000.000,00	-	-	€ 9.566.854,00	€ -
SIMEST (art. 2 L. 394/81, poi L.133/08 art.6, co.2, lett. a)	€ 4.680.951,00	€ 1.024.783.046,00	-	-	€ 790.200.302,00	€ 5.759.676,00

1	19	20	21	22	23
Gestore ed articolo legge FONDO	Impegni in corso sulle disponibilità	Altra posta Patrimoniale 31/12/2008	Consistenza finale 31/12/2008 CONTO DEL PATRIMONIO	Aumento/Diminuzione CONTO DEL PATRIMONIO	Note
Ministero dello Sviluppo Economico (L. 46/82 art. 14 e fondi FIT - PIA)	-	€ -	€ 716.931.226,31	- 480.244.230,83 €	**colonna 5** (disp.iniziale): CS 1201 = 930.397.555,88 + CS 3103 = 266.777.901,26. **colonna 6** (erogazione di capitale): CS 3103 = 63.216.924,74; CS 1201 = 175.429.696,35. **colonna 7** (Altre uscite): CS 1201 = 350.891.536,84.. **colonna 11** (disponibilità finale): CS 3103 = 203.560.976,52; CS 1201 = 513.370.249,79. Alla chiusura dell'esercizio 2008 non si registrano entrate per CS 3103 (FIT-PIA). NB: il prestito ALITALIA di 300.000.000,00 viene a gravare sulle uscite 2008 della CS 1201. (DL 80/2008, in deroga alla legge 46/82)
Ministero Politiche Agricole e Forestali (D.L. 371/83 conv. in L. 546/83, L. 4-6-1984 n. 194 art. 2 abrogato da art. 1 DL 547/1994) *[Fondo chiuso]*	€ -	€ -	€ -	€ -	*Fondo CHIUSO*
Ministero Politiche Agricole e Forestali (L. 41/82 art. 10 c. 1 abrogato da art. 23 D.Lgs. 154/2004, dlgs 100/2006)	-	€ 5.063.199,90	€ 8.015.427,38	-€ 3.837.437,17	**colonna 6** (erogazione di capitale) :per intervento previsto dall'art. 4 ter del Dl n. 97/2998, poi L. 129/2008, concernente il fermo di emergenza temporaneo alle imprese di pesca, versato al cap. entrata 3590 - capo 17 - , poi riassegnata alla pertinete upb (cap. 1481/01 Mipaaf).
Ministero Politiche Agricole e Forestali (L. 590/1965 art. 16, soppresso con DPR 616/77 art.110, c.1)	-				**colonna 8**: rientri di capitale, Nel corso dell'esercizio 2008 i rientri x rate di ammortamento per complessivi Euro 3.159.259,18 sono stati riversati direttamente al Cap. 3347 del Bilancio dello Stato essendo in c/c intestato al Fondo, già chiuso da 1/2/2006.
Ministero Politiche Agricole e Forestali (L.949/52 capo III art. 5, L. 910/1966 art. 12, dl 377/75 art. 7, dpr 616/77, l.418/89 art. 3) prorogato sino al 31.12.2008 da art. 26 c. 2 DL n. 248/2007 poi L.31/2008	-	€ 7.579.997,68	€ 159.122.256,35	€ 548.098,40	*al 31/12/2008 termina la operatività del Fondo per mancanza di proroga attività* **colonna 13**: consistenza iniziale (1) l'importo di 158.574.157,95 deriva dalla somma di 157.446.770,28, + 1.127.387,67 derivante da un più esatto accertamento delle consistenze iniziali. **colonna 20**: altra posta patrimoniale, debito residuo.
MUR - Ministero Università e Ricerca (L.46/82, L.346/88, L.451/94; L. 488/92; D.Lgs. 297/99)	-	-	-	-	**colonna 9**: tra gli altri rientri al fondo, 20.022.530,81 sono da altri ministeri; oltre 510 mln € da IGRUE FESR; **colonna 15** (conto tesoreria): contabilità speciale per cap. 7308.
Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 15, c. 6, DL 81/2007, poi legge 127/2007)	-	-	€ 9.566.854,00	-€ 433.146,00	**colonna 6** (erogazione di capitale): accantonamenti al fondo per rischi su garanzie rilasciate (10% delle esposizioni dei finanziamenti concessi); conti d'ordine: garanzie concesse per 1.123.304,00 (=50% dei finanziamenti concessi dagli intermediari). Fondo definanziato nel 2009.
SIMEST (art. 2 L. 394/81, poi L.133/08 art.8, co.2, lett. a)	-	€ 179.166.347,00	€ 975.126.325,00	-€ 49.656.721,00	*cambia finalità dal 25.06.2008 con DL 112 poi L.133/08 art.6, co.2, lett. e.* **Colonna 7** (altre uscite): diverse dai sottoconti. **Colonna 9** (altri rientri): diversi dai sottoconti.

1	4	5	6	7	8	9	10	11
Gestore ed articolo legge FONDO	**Descrizione fondo**	**Disponibilità iniziale all'1/1/2008**	**Erogazioni di capitale 2008**	**Altre uscite 2008** (diverse dalle erogazioni)	**Rientri di capitale al fondo 2008**	**Altri Rientri al fondo 2008** (diversi dal capitale)	**Entrate per finanziamenti Bil. Stato 2008**	**Disponibilità finale al 31/12/2008**
SIMEST (art. 3 L. 304/90) [sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] *abrogato da L.133/08 art.6 co.4 operativo sino al 25.06.2008*	Fondo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte delle spese sostenute per la partecipazione a gare internazionali per prestazioni con particolari studi e progettazioni *[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4 - operativo sino al 25.06.2008*	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4 - operativo sino al 25.06.2008	€ 1.164.783,00	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4 - operativo sino al 25.06.2008	€ 1.220.933,00	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4 - operativo sino al 25.06.2008	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4 - operativo sino al 25.06.2008	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4 - operativo sino al 25.06.2008
SIMEST (art.1 comma 932 L.296/06, LF 2007, ex L. 21-3-2001 n. 84)	Fondo Unico di venture capital	€ 102.923.591,00	€ 20.208.929,00	€ 5.497.138,00	€ 5.129.137,00	€ 5.007.855,00	€ -	€ 87.354.516,00
SIMEST (d.lvo n. 143 del 1998, art. 22, c. 5, poi L. 133/08 art. 6, co.2, lett. b) [sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]	studi di prefattibilità e fattibilità per programmi di assistenza tecnica [sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]	€ 4.021.122,00	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]	€ 8.209.782,00	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]
SIMEST (d.lvo n. 143 del 1998, capo II ex legge 227/77) [sottoconto della L. 295/73]	smobilitazione tasso fisso e operazioni tasso variabile	€ 1.621.297.362,00	€ 152.953.519,00	€ 47.881.379,00	€ 19.905.974,00	€ 9.417.018,00	€ 181.025.847,00	€ 1.630.811.303,00
SIMEST (L.227/77, L.251/81 art.12, poi 394/81, L. 304/90 art.4, dlgs 143/98 art. 22 c. 5, L.317/91 art.14) [sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] *abrogato da L.133/08 art.6 co.4*	Fondo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte delle spese sostenute per la partecipazione a gare internazionali.	*[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4*	*[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4*	*[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4*	*[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4*	*[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4*	*[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4*	*[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4*
UNICREDIT S.p.A. (L. 237/1993 art.2 co.2, DL 149/93 art.2 c.2, L. 782/80 art.2 lett.e)	Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese	€ 5.474.862,92	€ -	€ 21,69	€ -	€ 80,27	€ -	€ 5.474.941,50
UNICREDIT S.p.A. (L. 84/2001 art.5 co.3, lett.b)	Fondo per l'attività di MICROCREDITO nell'area balcanica	€ 3.726.016,61	€ 2.140.235,75	€ 185.379,80	€ 835.852,10	€ 149.164,62	€ -	€ 2.385.417,78

1	12	13	15	16	17	18
Gestore ed articolo legge FONDO	**costi di gestione fondo 2008 (ricompresi nella voce "Altre uscite 2008")**	**Consistenza iniziale 1/1/2008 CONTO DEL PATRIMONIO**	**numero Conto Corrente di Tesoreria**	**descrizione Conto Corrente Tesoreria**	**Disponibilità in Tesoreria Statale 31/12/2008**	**Disponibilità in altri cc bancari**
SIMEST (art. 3 L. 304/90) [sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] *abrogato da L.133/08 art.6 co.4 operativo sino al 25.06.2008*	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4 - operativo sino al 25.06.2008	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4 - operativo sino al 25.06.2008	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4 - operativo sino al 25.06.2008	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4 - operativo sino al 25.06.2008	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4 - operativo sino al 25.06.2008	-
SIMEST (art.1 comma 932 L.296/06, LF 2007, ex L. 21-3-2001 n. 84)	€ 4.832.228,00	-	-	SIMEST FONDI VENTURE CAPITAL	€ 50.135.026,00	€ 37.219.490,00
SIMEST (d.lvo n. 143 del 1998, art. 22, c. 5, poi L. 133/08 art. 6, co.2, lett. b) [sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]	-
SIMEST (d.lvo n. 143 del 1998, capo II ex legge 227/77) [sottoconto della L. 295/73]	€ 16.508.093,00	€ 1.621.297.362,00	-	sottoconto del L. 295/73	€ 1.614.883.009,00	€ 13.087.600,00
SIMEST (L.227/77, L.251/81 art.12, poi 394/81, L. 304/90 art.4, dlgs 143/98 art. 22 c. 5, L.317/91 art.14) [sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] *abrogato da L.133/08 art.6 co.4*	*[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4*	*[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4*	*[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4*	*[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4*	*[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4*	
UNICREDIT S.p.A. (L. 237/1993 art.2 co.2, DL 149/93 art.2 c.2, L. 782/80 art.2 lett.e)	€ -	€ 5.474.882,92	-	-	€ 5.473.403,94	€ 1.537,56
UNICREDIT S.p.A. (L. 84/2001 art.5 co.3, lett.b)	€ 185.379,80	€ 6.333.510,49	22049	UNICREDIT SPA (22049/1294)	€ 875.641,68	€ 1.509.776,10

1	19	20	21	22	23
Gestore ed articolo legge FONDO	Impegni in corso sulle disponibilità	Altra posta Patrimoniale 31/12/2008	Consistenza finale 31/12/2008 CONTO DEL PATRIMONIO	Aumento/Diminuzione CONTO DEL PATRIMONIO	Note
SIMEST (art. 3 L. 304/90) [sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] *abrogato da L.133/08 art.6 co.4 operativo sino al 25.06.2008*	-	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4 - operativo sino al 25.06.2008	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4 - operativo sino al 25.06.2008	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4 - operativo sino al 25.06.2008	*abrogato da L.133/08 art.6 co.4* *Ha operato sino al 25.06.2008, data di entrata in vigore del DL 112 poi L.133.*
SIMEST (art.1 comma 932 L.296/06, LF 2007, ex L. 21-3-2001 n. 84)	€ 23.169.000,00	-	-	-	**Colonna 8:** rientri di capitale comprese plusvalenze di 2.503.172 €
SIMEST (d.lvo n. 143 del 1998, art. 22, c. 5, poi L. 133/08 art. 6, co.2, lett. b) [sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]	-	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]	[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]	*cambia finalità dal 25.06.2008 con DL 112 poi L.133/08 art.6, co.2, lett. b.* *[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]*
SIMEST (d.lvo n. 143 del 1998, capo II ex legge 227/77) [sottoconto della L. 295/73]	€ 1.479.707.325,00	€ 2.840.694,00	€ 1.630.811.303,00	€ 9.513.941,00	dati di gestione riferiti a intero fondo L. 295/73, ad eccezione delle erogazioni e rientri di capitale (colonne 7 e 8). **Colonna 6** (erogazione di capitale): smobilitazione tasso fisso = € 127.229.890,00; operazioni tasso variabile = € 25.723.629,00. **Colonna 12:** costi di gestione, saldo 2007 + 1° sem. 2008. **Colonna 18** (disponibilità presso altri cc) per d.lgs 143/98 capo II. **Colonna 19** (impegni): di cui 1.394.635.706,00 per dlgs 143/98 - capo II ex legge 227/77.
SIMEST (L.227/77, L.251/81 art.12, poi 394/81, L. 304/90 art.4, dlgs 143/98 art. 22 c. 5, L.317/91 art.14) [sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] *abrogato da L.133/08 art.6 co.4*		*[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4*	*[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4*	*[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4*	*[sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4*
UNICREDIT S.p.A. (L. 237/1993 art.2 co.2, DL 149/93 art.2 c.2, L. 782/80 art.2 lett.e)	€ -	€ -	€ 5.474.941,50	€ 58,58	*per effetto del decentramento amministrativo le risorse della legge in esame sono confluite nei Fondi Unici regionali, ma allo stato attuale risulta che nessuna Regione ha avviato l'operatività*
UNICREDIT S.p.A. (L. 84/2001 art.5 co.3, lett.b)		€ 3.911.877,53	€ 6.297.295,31	-€ 36.215,18	**colonne 5 e 11:** disp. iniziale [formato da disponibilità in Bankit (2.475.641,68) e liquidità nelle banche 1.250.374,93.] e finale [formato da disponibilità in Bankit (875.641,68) e liquidità nelle banche 1.509.776,10.], formate da disponibilità in Bankit e liquidità nella banche

PAGINA BIANCA

ELABORAZIONI ED INDICI

PAGINA BIANCA

Figura A: completezza dati totale

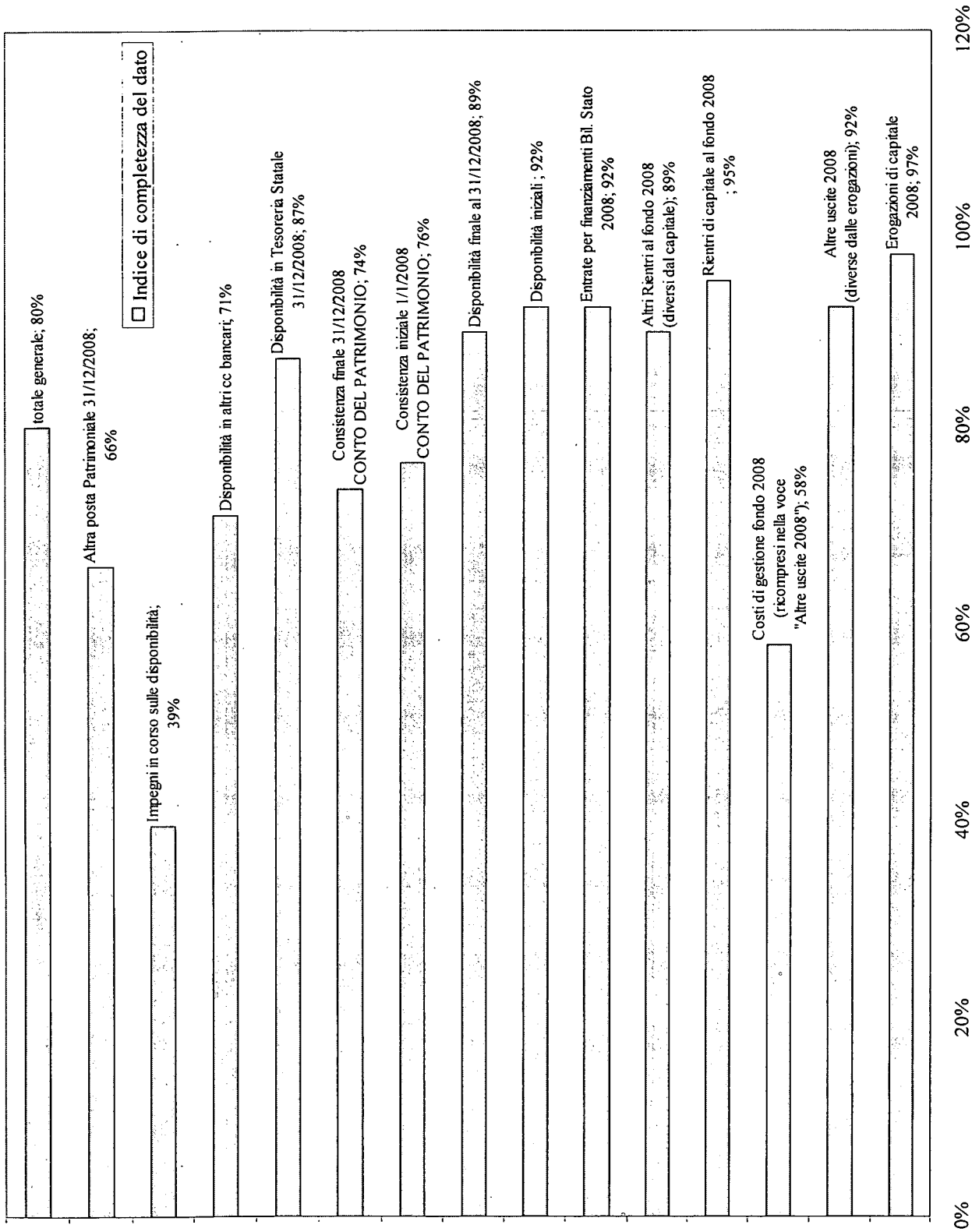


Figura B: completezza dati art. 23 e art. 24

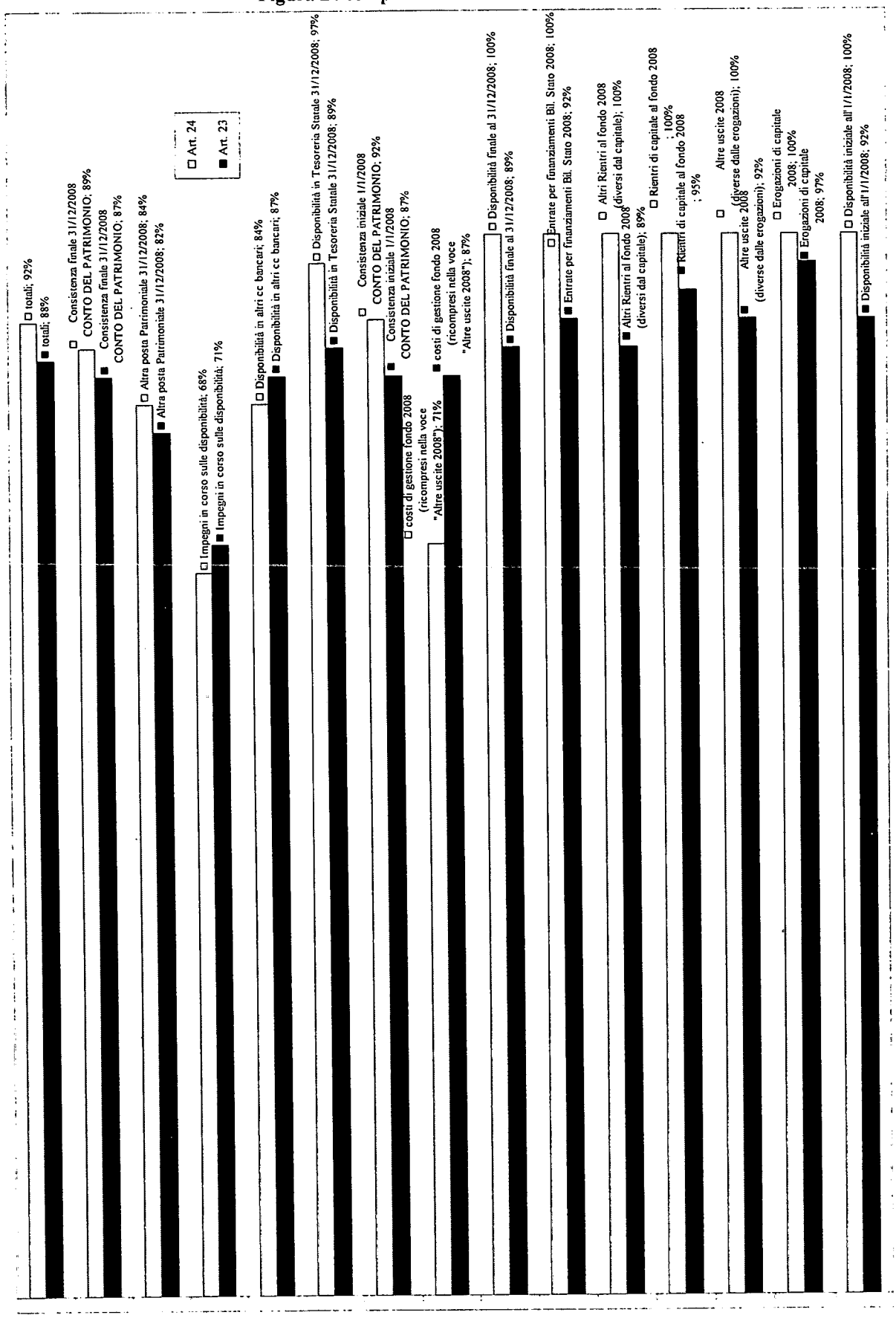


Figura C: legenda codici gestori

A1	A2	A3	A4	B1
ARTIGIANCASSA D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 28	ARTIGIANCASSA (L. 49/87, art. 6)	ARTIGIANCASSA (L. 49/87, art. 7)	ARTIGIANCASSA (L. 84/2001, art. 7)	BNL (art. 1 L. 49/1985)

CDP1	CDP2	CDP3	CDP4	CDP5
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 1, commi 354-361, L. 311/2004)	Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 5, L. 179/92)	Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (L. 549/95 art. 1 c. 54)	Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (Legge 94/82 e 118/85 art. 3)	Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. - Min. Ambiente (art. 1, c. 1110-1115, legge 27 dicembre 2006, n. 296)

CDP6	CB	FI	INV1	INV2
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 32 c. 12, DL 30 settembre 2003, n. 269, poi L. 326/03)	CENTROBANCA (L. 626/1954 art. 6)	FINEST (art. 5, co. 2, lett. g, L. 84/2001)	INVITALIA (art. 1, co. 5, L. 208/1998)	INVITALIA (D.Lgs. 185/2000 ART.4 e Legge 289/2002, art.72)

INV3	INV4	ISP	MIL	MEF1
INVITALIA (Legge 350/2003 LF 2004, art. 4 c. 106)	INVITALIA (art.6, co.2, lett.g, L. 64/1986)	Istituto San Paolo (L.46/82, Progetti autonomi d'impresa)	Ministero del Lavoro e della previdenza Sociale (art.25 L.845/78, art.9 c. 5 D.L. 20 maggio 1993, n. 148, poi L.236/93)	Ministero dell'Economia e delle Finanze (art.5, L. 183/1987) CCT 23209

MEF2	MINT	MISE1	MISE2	MIPAAF1
Ministero dell'Economia e delle Finanze (art.5, L. 183/1987) CCT 23211	CONSAP (L. 22 dicembre 1999 n. 512)	Ministero dello Sviluppo Economico (D.L. 22 ottobre 1992, n. 415 art. 12 c. 4, poi L. 488/92 e L. 1-3-1986 n. 64),	Ministero dello Sviluppo Economico (L. 46/82 art. 14 e fondi FIT - PIA)	Ministero Politiche Agricole e Forestali (D.L. 371/83 conv. In L. 546/83, L. 4-6-1984 n. 194 art. 2 abrogato da art. 1 DL 547/1994) [Fondo chiuso]

MIPAAF2	MIPAAF3	MIPAAF4	MIUR	PCM
Ministero Politiche Agricole e Forestali (L. 41/82 art. 10 c. 1 abrogato da art. 23 D.Lgs. 154/2004, dlgs 100/2005)	Ministero Politiche Agricole e Forestali (L. 590/1965 art. 16, soppresso con DPR 616/77 art.110, c.1)	Ministero Politiche Agricole e Forestali (L.949/52 capo III art. 5, L. 910/1966 art. 12, dl 377/75 art. 7, dpr 616/77, l.418/89 art. 3)	MUR - Ministero Università e Ricerca (L.46/82, L.346/88, L.451/94; L. 488/92; D.Lgs. 297/99)	Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 15, c. 6, DL 81/2007, poi legge 127/2007)

SIM1	SIM2	SIM3	SIM4	SIM5
SIMEST (art. 2 L. 394/81, poi L.133/08 art.6, co.2, lett. a)	SIMEST (art. 3 L. 304/90)	SIMEST (art.1 comma 932 L.296/06, LF 2007, ex L. 21-3-2001 n. 84)	SIMEST (d.lvo n. 143 del 1998, art. 22, c. 5, poi L. 133/08 art. 6, co.2, lett. b)	SIMEST (d.lvo n. 143 del 1998, capo II ex legge 227/77)

SIM6	UNI1	UNI2
SIMEST (L.227/77, L.251/81 art.12, poi 394/81, L. 304/90 art.4, dlgs 143/98 art. 22 c. 5, L.317/91 art.14)	UNICREDIT S.p.A. (L. 237/1993 art.2 co.2, DL 149/93 art.2 c.2, L. 782/80 art.2 lett.e)	UNICREDIT S.p.A. (L. 84/2001 art.5 co.3, lett.b)

Figura D

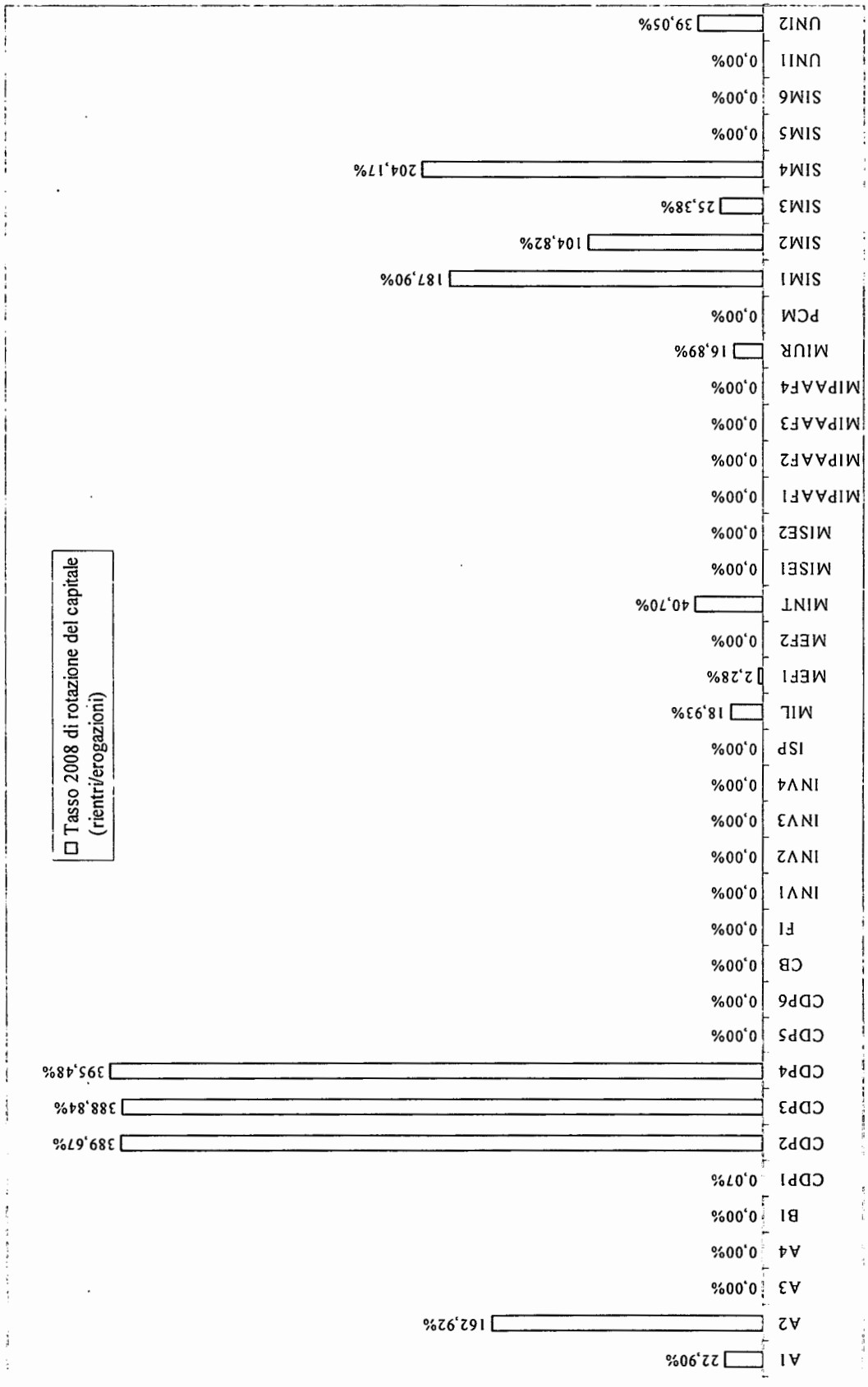

Tasso 2008 di rotazione del capitale (rientri/erogazioni)
A1 22,90%
A2 162,92%
A3 0,00%
A4 0,00%
B1 0,00%
CDP1 0,07%
CDP2 389,67%
CDP3 388,84%
CDP4 395,48%
CDP5 0,00%
CDP6 0,00%
CB 0,00%
FI 0,00%
INV1 0,00%
INV2 0,00%
INV3 0,00%
INV4 0,00%
ISP 0,00%
MIL 18,93%
MEF1 2,28%
MEF2 0,00%
MINT 40,70%
MISE1 0,00%
MISE2 0,00%
MIPAAF1 0,00%
MIPAAF2 0,00%
MIPAAF3 0,00%
MIPAAF4 0,00%
MIUR 16,89%
PCM 0,00%
SIM1 187,90%
SIM2 104,82%
SIM3 25,38%
SIM4 204,17%
SIM5 0,00%
SIM6 0,00%
UNI1 0,00%
UNI2 39,05%

Figura E

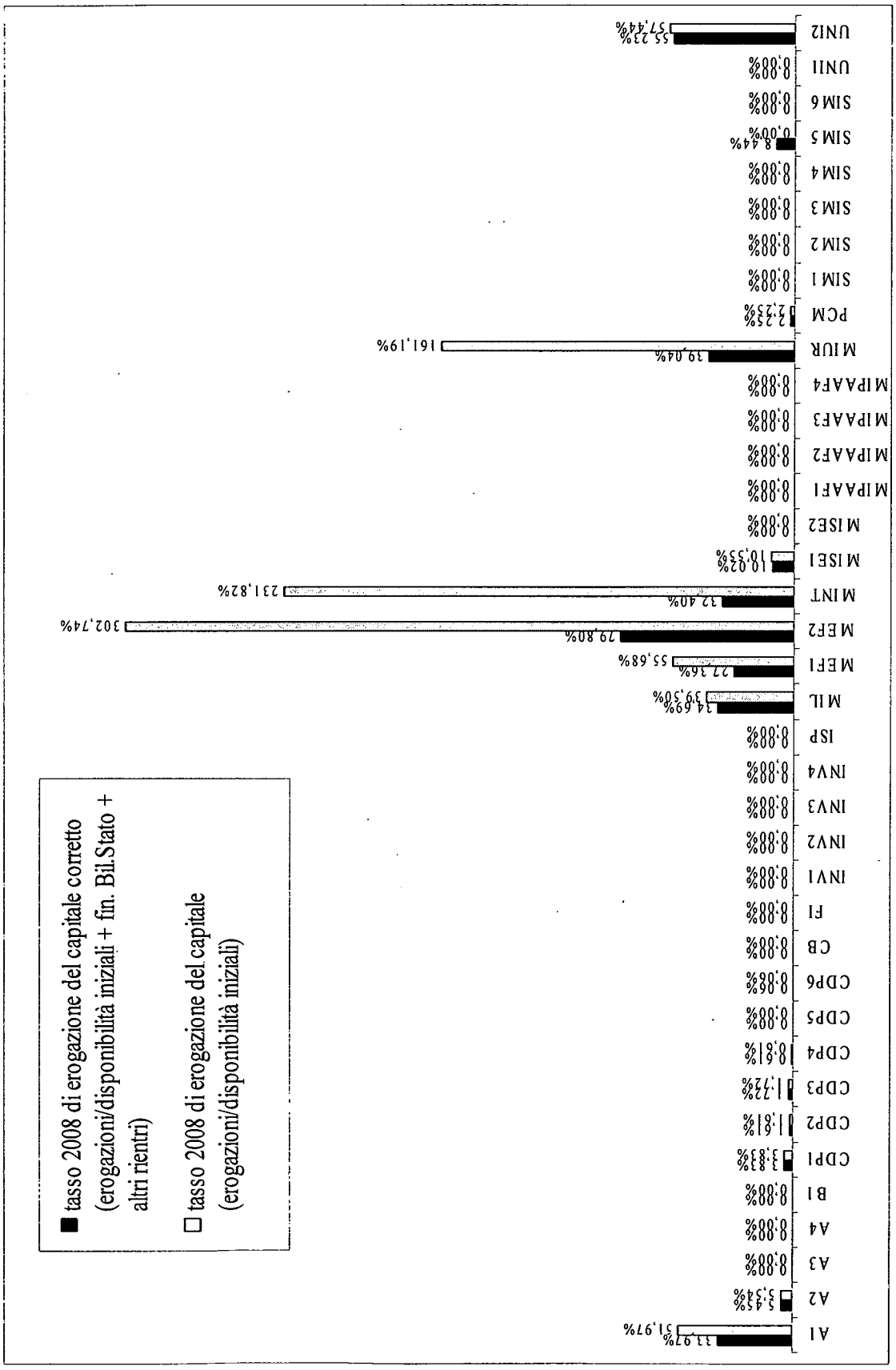

tasso 2008 di erogazione del capitale corretto (erogazioni/disponibilità iniziali + fin. Bil.Stato + altri rientri)
tasso 2008 di erogazione del capitale (erogazioni/disponibilità iniziali)
A1
A2
A3
A4
B1
CDP1
CDP2
CDP3
CDP4
CDP5
CDP6
CB
FI
INV1
INV2
INV3
INV4
ISP
MIL
MEF1
MEF2
MINT
MISE1
MISE2
MIPAAF1
MIPAAF2
MIPAAF3
MIPAAF4
MIUR
PCM
SIM1
SIM2
SIM3
SIM4
SIM5
SIM6
UNI1
UNI2

Figura F: indicatori nel dettaglio dei Fondi

Gestore	tasso 2008 di rotazione del capitale (rientri/erogazioni)	tasso 2008 di erogazione del capitale (erogazioni/disponibilità iniziali)	tasso 2008 di erogazione del capitale corretto (erogazioni/disponibilità iniziali + fin. Bil.Stato + altri rientri)	Impegni su disponibilità finali	quota capitale erogato sul totale	quota capitale rientrato sul totale
ARTIGIANCASSA (ex BNL -poi Artigiancassa) riformato con D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 28	22,90%	51,97%	33,97%	78,1%	0,56%	1,85%
ARTIGIANCASSA (L. 49/87, art. 6)	162,92%	5,54%	5,45%	-	1,06%	24,89%
ARTIGIANCASSA (L. 49/87, art. 7)	-	0,00%	0,00%	-	0,00%	0,31%
ARTIGIANCASSA (L. 84/2001, art. 7)	-	-	-	-	0,00%	0,00%
BNL (art. 1 L. 49/1985)	-	0,00%	0,00%	-	0,00%	1,21%
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 1, commi 354-361, L. 311/2004)	0,07%	3,83%	3,83%	-	2,40%	0,02%
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 5, L. 179/92)	389,67%	1,61%	1,61%	-	0,03%	1,81%
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (L. 549/95 art. 1 c. 54)	388,84%	1,72%	1,72%	-	0,05%	2,65%
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (Legge 94/82 e 118/85 art. 3)	395,48%	0,61%	0,61%	-	0,00%	0,00%
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 1, c. 1110-1115, legge 27 dicembre 2006, n. 296)	-	0,00%	0,00%	100,0%	0,00%	0,00%

Gestore	tasso 2008 di rotazione del capitale (rientri/erogazioni)	tasso 2008 di erogazione del capitale (erogazioni/disponibilità iniziali)	tasso 2008 di erogazione del capitale corretto (erogazioni/disponibilità iniziali + fin. Bil.Stato + altri rientri)	Impegni su disponibilità finali	quota capitale erogato sul totale	quota capitale rientrato sul totale
Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (art. 32 c. 12, decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, poi L. 326/03)	0,00%	0,06%	0,06%	-	0,00%	0,00%
CENTROBANCA (L. 626/1954 art. 6)	-	0,00%	0,00%	-	0,00%	0,00%
CONSAP (L. 22 dicembre 1999 n. 512)	40,70%	231,82%	32,40%	5,3%	0,12%	0,70%
FINEST (art. 5, co. 2, lett. g, L. 84/2001)	-	0,00%	0,00%	1,0%	0,00%	0,01%
INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia) (art. 1, co. 5, L. 208/1998)	-	0,00%	0,00%	0,0%	0,00%	0,00%
INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia) (D.Lgs. 185/2000 ART.4 e Legge 289/2002, art.72)	-	-	-	-	0,78%	8,58%

Gestore	tasso 2008 di rotazione del capitale (rientri/erogazioni)	tasso 2008 di erogazione del capitale (erogazioni/disponibilità iniziali)	tasso 2008 di erogazione del capitale corretto (erogazioni/disponibilità iniziali + fin. Bil.Stato + altri rientri)	Impegni su disponibilità finali	quota capitale erogato sul totale	quota capitale rientrato sul totale
INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia) (Legge 350/2003 LF 2004, art. 4 c. 106)	-	-	-	-	0,00%	0,00%
INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia) (art.6, co.2, lett.g, L. 64/1986)	-	-	-	-	0,00%	-
Istituto San Paolo (L.46/82, Progetti autonomi d'impresa)	-	-	-	-	0,05%	-
Ministero del Lavoro e della previdenza Sociale (art.25 L.845/78, art.9 c. 5 D.L. 20 maggio 1993, n. 148, poi L.236/93)	18,93%	39,50%	34,69%	-	6,97%	19,05%
Ministero dell'Economia e delle Finanze (art.5, L. 183/1987) CCT 23209	2,28%	55,68%	27,36%	-	37,35%	12,30%

Gestore	tasso 2008 di rotazione del capitale (rientri/erogazioni)	tasso 2008 di erogazione del capitale (erogazioni/disponibilità iniziali)	tasso 2008 di erogazione del capitale corretto (erogazioni/disponibilità iniziali + fin. Bil.Stato + altri rientri)	Impegni su disponibilità finali	quota capitale erogato sul totale	quota capitale rientrato sul totale
Ministero dell'Economia e delle Finanze (art.5, L. 183/1987) CCT 23211	0,00%	302,74%	79,80%	-	42,10%	0,00%
Ministero dello Sviluppo Economico (D.L. 22 ottobre 1992, n. 415 art. 12 c. 4, poi L. 488/92 e L. 1-3-1986 n. 64),	0,00%	10,55%	10,02%	-	2,04%	0,00%
Ministero dello Sviluppo Economico (L. 46/82 art. 14 e fondi FIT - PIA)	-	-	-	-	-	-
Ministero Politiche Agricole e Forestali (D.L. 371/83 conv. In L. 546/83, L. 4-6-1984 n. 194 art. 2 abrogato da art. 1 DL 547/1994) [Fondo chiuso]	-	-	-	-	0,00%	0,00%
Ministero Politiche Agricole e Forestali (L. 41/82 art. 10 c. 1 abrogato da art. 23 D.Lgs. 154/2004, dlgs 100/2005)	-	-	-	-	0,08%	0,19%
Ministero Politiche Agricole e Forestali (L. 590/1965 art. 16, soppresso con DPR 616/77 art.110, c.1)	-	-	-	-	0,00%	0,00%

Gestore	tasso 2008 di rotazione del capitale (rientri/erogazioni)	tasso 2008 di erogazione del capitale (erogazioni/disponibilità iniziali)	tasso 2008 di erogazione del capitale corretto (erogazioni/disponibilità iniziali + fin. Bil.Stato + altri rientri)	Impegni su disponibilità finali	quota capitale erogato sul totale	quota capitale rientrato sul totale
Ministero Politiche Agricole e Forestali (L.949/52 capo III art. 5, L. 910/1966 art. 12, dl 377/75 art. 7, dpr 616/77, l.418/89 art. 3) prorogato sino al 31.12.2008 da art. 26 c. 2 DL n. 248/2007 poi L.31/2008	-	0,00%	0,00%	-	0,00%	0,75%
MUR - Ministero Università e Ricerca (L.46/82, L.346/88, L.451/94; L. 488/92; D.Lgs. 297/99)	16,89%	161,19%	39,04%	-	2,87%	6,99%
Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 15, c. 6, DL 81/2007, poi legge 127/2007)	0,00%	2,25%	2,25%	-	0,00%	0,00%
SIMEST (art. 2 L. 394/81, poi L.133/08 art.6, co.2, lett. a)	187,90%	-	-	-	0,27%	7,39%
SIMEST (art. 3 L. 304/90) [sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4 operativo sino al 25.06.2008	104,82%	-	-	-	0,01%	0,14%

Gestore	tasso 2008 di rotazione del capitale (rientri/erogazioni)	tasso 2008 di erogazione del capitale (erogazioni/disponibilità iniziali)	tasso 2008 di erogazione del capitale corretto (erogazioni/disponibilità iniziali + fin. Bil.Stato + altri rientri)	Impegni su disponibilità finali	quota capitale erogato sul totale	quota capitale rientrato sul totale
SIMEST (art.1 comma 932 L.296/06, LF 2007, ex L. 21-3-2001 n. 84)	25,38%	-	-	-	0,16%	0,58%
SIMEST (d.lvo n. 143 del 1998, art. 22, c. 5, poi L. 133/08 art. 6, co.2, lett. b) [sottoconto dell'art. 2 L. 394/81]	204,17%	-	-	-	0,03%	0,93%
SIMEST (d.lvo n. 143 del 1998, capo II ex legge 227/77) [sottoconto della L. 295/73]	-	-	-	-	-	-
SIMEST (L.227/77, L.251/81 art.12, poi 394/81, L. 304/90 art.4, dlgs 143/98 art. 22 c. 5, L.317/91 art.14) [sottoconto dell'art. 2 L. 394/81] abrogato da L.133/08 art.6 co.4	-	-	-	-	-	-
UNICREDIT S.p.A. (L. 237/1993 art.2 co.2, DL 149/93 art.2 c.2, L. 782/80 art.2 lett.e)	-	0,00%	0,00%	0,0%	0,00%	0,00%
UNICREDIT S.p.A. (L. 84/2001 art.5 co.3, lett.b)	39,05%	57,44%	55,23%	0,0%	0,02%	0,09%

Figura G: riepilogo indicatori totali

totali					
Erogazioni di capitale 2008	Altre uscite 2008 (diverse dalle erogazioni)	costi di gestione fondo 2008 (ricompresi nella voce "Altre uscite 2008")	Rientri di capitale al fondo 2008	Altri Rientri al fondo 2008 (diversi dal capitale)	Entrate per finanziamenti Bil. Stato 2008
€ 12.766.827.421,53	€ 821.461.516,24	€ 61.656.522,58	€ 885.438.786,22	€ 6.110.854.502,60	€ 9.560.130.461,24
97%	92%	58%	95%	89%	92%
Indice di completezza del dato					

totali			
disponibilità iniziali	Disponibilità finale al 31/12/2008	Consistenza iniziale 1/1/2008 CONTO DEL PATRIMONIO	Consistenza finale 31/12/2008 CONTO DEL PATRIMONIO
€ 30.624.021.733,04	€ 33.582.227.563,42	€ 24.192.570.054,71	€ 23.012.348.083,53
92%	89%	76%	74%
Indice di completezza del dato			

totali			
Disponibilità in Tesoreria Statale 31/12/2008	Disponibilità in altri cc bancari	Impegni in corso sulle disponibilità	Altra posta Patrimoniale 31/12/2008
€ 31.074.300.760,54	€ 260.113.565,46	€ 2.978.623.852,18	€ 4.270.736.199,20
87%	71%	39%	66%
Indice di completezza del dato			

indice completezza del dato - totale	80%

tasso 2008 erogazione del capitale (erogazioni/disponibilità iniziali)	tasso 2008 erogazione del capitale corretto (erogazioni/disponibilità iniziali + fin. Bil. Stato + altri rientri)	tasso 2008 di rotazione del capitale (rientri/erogazioni)	tasso di variazione totale consistenza patrimonio	impegni totali su disponibilità finali
42%	28%	7%	-5%	8,9%
90%	83%	92%	56%	35%
affidabilità valore				

PAGINA BIANCA

IPOTESI DI RICLASSIFICAZIONE DELLE MISSIONI 32, 33 E 34

Riattribuzione sperimentale alle missioni ed ai programmi delle risorse iscritte alle missioni 32, 33 e 34

Rendiconto generale dello Stato
e.f. 2008

PAGINA BIANCA

L'articolazione della struttura del bilancio dello Stato per missioni e programmi, come più volte evidenziato, pone in primo piano la finalizzazione delle spese in relazione alle principali politiche pubbliche. L'attuale classificazione del bilancio presenta aspetti di criticità nella parte in cui non appare rispondere completamente all'esigenza di porre in risalto gli aspetti funzionali della spesa.

Sotto tale profilo, le Sezioni riunite hanno svolto, in via sperimentale e a fini collaborativi, un esame delle missioni 32, 33 e 34, che nel complesso ammontano nelle previsioni del 2008[1] ad oltre 300 miliardi di euro, al netto delle categorie economiche di trasferimento, pari al 58,90 per cento della spesa statale. La loro ripartizione mostra la netta prevalenza della missione 34, con oltre 279,5 miliardi, pari al 54,35 per cento dello stanziamento definitivo, mentre le altre due si collocano su livelli molto più contenuti: la 32 raggiunge 3,5 miliardi, pari allo 0,68 per cento, e la 33 si attesta sui 20 miliardi, pari al 3,86 per cento degli stanziamenti definitivi.

Per tali missioni, l'attuale classificazione, per ragioni diverse, non sembra del tutto coerente con l'impostazione funzionale alla base del nuovo bilancio.

Percentuale di incidenza della missione 32

Stanziamento definitivo di competenza 2008	Totale bilancio	€	514.221.890.254,61	%
	Miss 32	€	3.537.258.096,50	**0,68**

Percentuale di incidenza della missione 33

Stanziamento definitivo di competenza 2008	Totale bilancio	€	514.221.890.254,61	%
	Miss 33	€	19.844.611.680,12	**3,86**

Percentuale di incidenza della missione 34

Stanziamento definitivo di competenza 2008	Totale bilancio	€	514.221.890.254,61	%
	Miss 34	€	279.505.931.665,00	**54,35**

Percentuale di incidenza delle missioni 32, 33 e 34

Stanziamento definitivo di competenza 2008	Totale bilancio	€	514.221.890.254,61	%
	Miss 32, 33 e 34	€	302.887.801.441,62	**58,90**

[1] Per le missioni 32 e 34 sono stati presi in considerazione gli stanziamenti definitivi. Per la missione 33 gli stanziamenti iniziali. Ciò in quanto per questa tipologia di spese è ipotizzabile l'esercizio di riallocazione esclusivamente con riferimento agli stanziamenti iniziali.

L'analisi è stata condotta sui capitoli di spesa che compongono le suddette missioni. Le somme considerate riguardano gli stanziamenti definitivi del bilancio 2008, in quanto, per i fini sperimentali del lavoro, si è ritenuto di non interferire con le risultanze ufficiali del consuntivo. Si è pervenuti alla formulazione di ipotesi di riattribuzione di alcune poste di spesa secondo le indicazioni che seguono.

La missione 32, le cui risorse sono considerate attualmente non attribuibili a singole missioni, riguarda i Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche ed è articolata in 3 programmi di cui il primo, "Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le amministrazioni pubbliche", è di competenza specifica del Ministero dell'economia e finanze, il secondo "Indirizzo politico" ed il terzo "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" riguardano tutti i ministeri.

Si richiama, prima di approfondire le caratteristiche della sperimentazione portata avanti dalla Corte a 360° l'esercizio realizzato nel contesto peculiare della missione 26 "politiche per il lavoro", laddove sono state prese in considerazione tutte le voci di spesa relative all'attività ispettiva nel 2008, per determinarne i costi.

La sperimentazione avviata dalla Corte ha utilizzato criteri basati su dati stimati, distribuendo le risorse ai programmi delle singole missioni con quote percentuali (c.d. "tecnica di ribaltamento") in proporzione a taluni parametri. Si ritiene al riguardo di dover precisare che tale tecnica, basata su criteri empirici, può in alcuni casi fornire indicazioni che devono essere verificate alla luce delle reali situazioni amministrative di riferimento. Potrebbe, cioè, essere necessario apportare correttivi e affinamenti che, in ragione delle finalità sperimentali dell'esercizio, non è stato possibile applicare al lavoro illustrato nel presente paragrafo.

Preliminarmente, sono stati esaminati per gli stati di previsione di ciascun ministero tutti i capitoli in cui è articolata la missione, classificandoli in due tipologie di spesa:

1. personale (P), inserendo nella prima tipologia i capitoli di spesa della missione 32 che fanno riferimento al personale;
2. funzionamento (F), inserendo nella seconda tipologia i capitoli di spesa della missione 32 che fanno riferimento al funzionamento.

Per le spese della prima tipologia (P), il criterio di ribaltamento sulle altre missioni si è basato sulla percentuale di incidenza degli anni/persona, per ciascun ministero, desumibili dal Budget dello Stato per l'anno 2008, con esclusione degli anni/persona imputabili alla missione 32. Tale percentuale è stata poi applicata per la distribuzione degli stanziamenti sulle missioni e programmi di pertinenza.

Per le spese della seconda tipologia (F), il parametro è stato individuato negli stanziamenti definitivi di ciascun ministero, al netto delle spese inerenti ai trasferimenti. Il criterio di ribaltamento si è basato sulla percentuale di incidenza delle missioni e dei singoli programmi sugli stanziamenti definitivi del ministero, da intendersi depurati delle somme riferibili al Titolo III (Rimborso di prestiti). La percentuale è stata applicata per la distribuzione degli stanziamenti alle missioni ed ai programmi di pertinenza.

Le spese della missione 32, così ripartite, sono state poi sommate a quelle delle altre missioni, articolate in programmi.

La ripartizione dell'attuale missione 32, così effettuata può concorrere a migliorare, ad avviso della Corte, il livello di significatività delle altre missioni.

La missione 33 "Fondi da ripartire" raccoglie Fondi di riserva e speciali che non hanno una collocazione nell'ambito di singoli programmi in sede di predisposizione della legge di bilancio di previsione; la loro attribuzione è demandata ad atti e provvedimenti successivi adottati in corso di gestione.

Per tale natura, quindi, l'attribuzione alle specifiche missioni può trovare evidenza solo in sede di rendiconto.

La previsione di una missione indefinita che riguarda fondi da ripartire appare condivisibile a condizione che ricorrano i seguenti due requisiti:

1. che si tratti di fondi non attribuibili a nessuna specifica missione;
2. che il fondo non sia direttamente gestito mediante assunzioni di impegni.

Pertanto, le somme iscritte in tale missione devono essere riconducibili a fondi intesi in senso stretto, le cui somme devono essere, cioè, trasferite con provvedimenti di variazione di bilancio.

La presenza di capitoli c.d. fondo sui quali tuttavia si assumono impegni e si effettuano pagamenti rende "spuria" questa missione e le fa perdere di significatività.

Si è proceduto, pertanto, a riattribuire le somme aventi una specifica destinazione funzionale e quelle relative a capitoli-fondo alle missioni di pertinenza, e, ove possibile, ai programmi relativi; in caso di impossibilità di individuazione del programma di pertinenza, sono stati creati, in via sperimentale, nell'ambito delle missioni interessate, fondi da ripartire nel corso della gestione.

Anche in tal caso, si ritiene che la sperimentazione possa contribuire al miglioramento della significatività della classificazione.

Un cenno, infine, alla missione 34 "Debito pubblico", che, per la parte relativa al debito lordo consolidato, riguarda solo lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero per i beni e le attività culturali.

L'attuale classificazione funzionale comprende anche le somme relative al rimborso prestiti del Titolo III, per comprensibili esigenze di riferimento all'intero bilancio. Tuttavia, tenuto conto dell'esclusione di tali oneri dalle spese finali, le sole funzionalmente significative, si ritiene di suggerire una soluzione più coerente.

L'ipotesi prevede la riallocazione delle spese per interessi sul debito in uno specifico programma della missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", di esclusiva competenza del suddetto dicastero. Il rimborso di prestiti o passività finanziarie, collocato nel Titolo III delle spese, non dovrebbe essere funzionalmente classificato, essendo escluso dalle spese finali del bilancio e riguardando operazioni che, per loro natura, non possono avere una destinazione specifica.

La suggerita revisione della missione 34 dovrebbe conferire alla ripartizione della spesa per missioni e programmi una maggiore chiarezza e significatività, soprattutto per le loro dimensioni e per l'incidenza sulle sole spese finali o operative, anche con riguardo ai confronti internazionali.

Le tabelle esplicative dell'esercizio esposto nel presente paragrafo sono riportate nella specifica appendice.

PAGINA BIANCA

Quadro sinottico della ripartizione missioni 32 e 33 distinto per Ministeri

PAGINA BIANCA

Quadro sinottico della ripartizione missioni 32 e 33 distinto per Ministeri

(in valori assoluti)

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	% Mis 32-33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)	% di incidenza sul Totale Ministeri
02 - MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	**€ 115.272.633.601,00**	**€ 1.735.673.528,00**	**€ 14.664.592.915,00**	**12,46**	**€ 131.672.900.044,00**	**53,56**
03 - MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	**€ 4.435.302.178,45**	**€ 67.841.938,60**	**€ 105.195.657,00**	**3,75**	**€ 4.608.339.774,05**	**1,87**
EX MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	€ 4.243.521.051,45	€ 28.543.512,00	€ 98.710.906,00	2,91	€ 4.370.775.469,45	
EX MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	€ 134.772.151,00	€ 31.628.622,72	€ 5.925.833,00	21,79	€ 172.326.606,72	
EX MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE	€ 57.008.976,00	€ 7.669.803,88	€ 558.918,00	12,61	€ 65.237.697,88	
04 - MINISTERO DEL LAVORO DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI	**€ 2.403.526.354,03**	**€ 493.319.675,00**	**€ 81.260.783,00**	**19,29**	**€ 2.978.106.812,03**	**1,21**
EX MINISTERO DEL LAVORO	€ 1.874.344.261,00	€ 400.500.843,33	€ 30.835.600,00	18,71	€ 2.305.680.704,33	
EX MINISTERO DELLA SALUTE	€ 263.482.201,03	€ 82.734.150,67	€ 48.884.390,00	33,31	€ 395.100.741,70	
EX MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE	€ 265.699.892,00	€ 10.084.681,00	€ 1.540.793,00	4,19	€ 277.325.366,00	
05 - MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	**€ 7.171.571.120,04**	**€ 33.591.872,00**	**€ 266.755.162,00**	**4,02**	**€ 7.471.918.154,04**	**3,04**
06 - MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	**€ 834.445.817,82**	**€ 285.491.476,00**	**€ 117.073.546,00**	**32,54**	**€ 1.237.010.839,82**	**0,50**
07 - MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERITA' E DELLA	**€ 49.575.316.774,74**	**€ 127.756.675,67**	**€ 678.866.483,00**	**1,60**	**€ 50.381.939.933,41**	**20,49**
EX MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE	€ 46.484.449.072,24	€ 113.916.229,67	€ 675.545.567,00	1,67	€ 47.273.910.868,91	
EX MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	€ 3.090.867.702,50	€ 13.840.446,00	€ 3.320.916,00	0,55	€ 3.108.029.064,50	
08 - MINISTERO DELL'INTERNO	**€ 12.916.816.728,18**	**€ 452.823.208,64**	**€ 451.640.352,12**	**6,54**	**€ 13.821.280.288,94**	**5,62**
09 - MINISTERO DELL'AMBIENTE DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	**€ 1.805.530.663,00**	**€ 29.526.118,14**	**€ 37.114.390,00**	**3,56**	**€ 1.872.171.171,14**	**0,76**
10 - MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	**€ 1.991.136.894,04**	**€ 103.288.113,23**	**€ 141.315.540,00**	**10,94**	**€ 2.235.740.547,27**	**0,91**
EX MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE	€ 3.250.003.193,00	€ 37.044.217,93	€ 51.499.899,00	2,65	€ 3.338.547.309,93	
EX MINISTERO DEI TRASPORTI	€ 3.819.938.099,00	€ 66.243.895,30	€ 89.815.641,00	3,93	€ 3.975.997.635,30	
12 - MINISTERO DELLA DIFESA	**€ 23.085.671.300,95**	**€ 77.929.922,00**	**€ 2.974.490.994,00**	**11,68**	**€ 26.138.092.216,95**	**10,63**
13 - MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E	**€ 1.589.712.315,76**	**€ 22.405.615,80**	**€ 125.136.813,00**	**8,49**	**€ 1.737.254.744,56**	**0,71**
14 - MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI	**€ 1.364.123.015,56**	**€ 107.609.953,42**	**€ 201.169.045,00**	**18,46**	**€ 1.672.902.013,98**	**0,68**
TOTALE MINISTERI	**€ 222.445.786.763,57**	**€ 3.537.258.096,50**	**€ 19.844.611.680,12**	**9,51**	**€ 245.827.656.540,19**	**100,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su Dati RGS -Importi aggiornati a maggio 2009 al netto dei trasferimenti (Cat. 4-5-6-7-26)

PAGINA BIANCA

Quadro sinottico della ripartizione missione 32 distinto per Ministeri

PAGINA BIANCA

Quadro sinottico della ripartizione missione 32 distinto per Ministeri

(in valori assoluti)

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 32 ripartito (B)	% Mis 32 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)	% di incidenza sul Totale Ministeri
02 - MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	€ 115.272.633.601,00	€ 1.735.673.528,00	1,48	€ 117.008.307.129,00	51,78
03 - MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	€ 4.435.302.178,45	€ 67.841.938,60	1,51	€ 4.503.144.117,05	1,99
EX MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	€ 4.243.521.051,45	€ 28.543.512,00	0,67	€ 4.272.064.563,45	
EX MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	€ 134.772.151,00	€ 31.628.622,72	19,01	€ 166.400.773,72	
EX MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE	€ 57.008.976,00	€ 7.669.803,88	11,86	€ 64.678.779,88	
04 - MINISTERO DEL LAVORO DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI	€ 2.403.526.354,03	€ 493.319.675,00	17,03	€ 2.896.846.029,03	1,28
EX MINISTERO DEL LAVORO	€ 1.874.344.261,00	€ 400.500.843,33	17,61	€ 2.274.845.104,33	
EX MINISTERO DELLA SALUTE	€ 263.482.201,03	€ 82.734.150,67	23,90	€ 346.216.351,70	
EX MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE	€ 265.699.892,00	€ 10.084.681,00	3,66	€ 275.784.573,00	
05 - MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	€ 7.171.571.120,04	€ 33.591.872,00	0,47	€ 7.205.162.992,04	3,19
06 - MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	€ 834.445.817,82	€ 285.491.476,00	25,49	€ 1.119.937.293,82	0,50
07 - MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERITA' E DELLA RICERCA	€ 49.575.316.774,74	€ 127.756.675,67	0,26	€ 49.703.073.450,41	21,99
EX MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE	€ 46.484.449.072,24	€ 113.916.229,67	0,24	€ 46.598.365.301,91	
EX MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	€ 3.090.867.702,50	€ 13.840.446,00	0,45	€ 3.104.708.148,50	
08 - MINISTERO DELL'INTERNO	€ 12.916.816.728,18	€ 452.823.208,64	3,39	€ 13.369.639.936,82	5,92
09 - MINISTERO DELL'AMBIENTE DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	€ 1.805.530.663,00	€ 29.526.118,14	1,61	€ 1.835.056.781,14	0,81
10 - MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	€ 1.991.136.894,04	€ 103.288.113,23	4,93	€ 2.094.425.007,27	0,93
EX MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE	€ 3.250.003.193,00	€ 37.044.217,93	1,13	€ 3.287.047.410,93	
EX MINISTERO DEI TRASPORTI	€ 3.819.938.099,00	€ 66.243.895,30	1,70	€ 3.886.181.994,30	
12 - MINISTERO DELLA DIFESA	€ 23.085.671.300,95	€ 77.929.922,00	0,34	€ 23.163.601.222,95	10,25
13 - MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	€ 1.589.712.315,76	€ 22.405.615,80	1,39	€ 1.612.117.931,56	0,71
14 - MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI	€ 1.364.123.015,56	€ 107.609.953,42	7,31	€ 1.471.732.968,98	0,65
TOTALE MINISTERI	€ 222.445.786.763,57	€ 3.537.258.096,50	1,57	€ 225.983.044.860,07	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su Dati R.G.S. -Importi aggiornati a maggio 2009 al netto dei trasferimenti (Cat. IV-V-VI-VII-XXVI)

PAGINA BIANCA

Quadro sinottico della ripartizione missione 33 distinto per Ministeri

PAGINA BIANCA

Quadro sinottico della ripartizione missione 33 distinto per Ministeri

(in valori assoluti)

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)	% di incidenza sul Totale Ministeri
02 - MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	€ 115.272.633.601,00	€ 14.664.592.915,00	11,29	€ 129.937.226.516,00	53,63
03 - MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	€ 4.435.302.178,45	€ 105.195.657,00	2,32	€ 4.540.497.835,45	1,87
EX MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	€ 4.243.521.051,45	€ 98.710.906,00	2,27	€ 4.342.231.957,45	
EX MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	€ 134.772.151,00	€ 5.925.833,00	4,21	€ 140.697.984,00	
EX MINISTERO DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE	€ 57.008.976,00	€ 558.918,00	0,97	€ 57.567.894,00	
04 - MINISTERO DEL LAVORO DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI	€ 2.403.526.354,03	€ 81.260.783,00	3,27	€ 2.484.787.137,03	1,03
EX MINISTERO DEL LAVORO	€ 1.874.344.261,00	€ 30.835.600,00	1,62	€ 1.905.179.861,00	
EX MINISTERO DELLA SALUTE	€ 263.482.201,03	€ 48.884.390,00	15,65	€ 312.366.591,03	
EX MINISTERO DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE	€ 265.699.892,00	€ 1.540.793,00	0,58	€ 267.240.685,00	
05 - MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	€ 7.171.571.120,04	€ 266.755.162,00	3,59	€ 7.438.326.282,04	3,07
06 - MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	€ 834.445.817,82	€ 117.073.546,00	12,30	€ 951.519.363,82	0,39
07 - MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERITA' E DELLA RICERCA	€ 49.575.316.774,74	€ 678.866.483,00	1,35	€ 50.254.183.257,74	20,74
EX MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE	€ 46.484.449.072,24	€ 675.545.567,00	1,43	€ 47.159.994.639,24	
EX MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	€ 3.090.867.702,50	€ 3.320.916,00	0,11	€ 3.094.188.618,50	
08 - MINISTERO DELL'INTERNO	€ 12.916.816.728,18	€ 451.640.352,12	3,38	€ 13.368.457.080,30	5,52
09 - MINISTERO DELL'AMBIENTE DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	€ 1.805.530.663,00	€ 37.114.390,00	2,01	€ 1.842.645.053,00	0,76
10 - MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	€ 1.991.136.894,04	€ 141.315.540,00	6,63	€ 2.132.452.434,04	0,88
EX MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE	€ 3.250.003.193,00	€ 51.499.899,00	1,56	€ 3.301.503.092,00	
EX MINISTERO DEI TRASPORTI	€ 3.819.938.099,00	€ 89.815.641,00	2,30	€ 3.909.753.740,00	
12 - MINISTERO DELLA DIFESA	€ 23.085.671.300,95	€ 2.974.490.994,00	11,41	€ 26.060.162.294,95	10,76
13 - MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	€ 1.589.712.315,76	€ 125.136.813,00	7,30	€ 1.714.849.128,76	0,71
14 - MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI	€ 1.364.123.015,56	€ 201.169.045,00	12,85	€ 1.565.292.060,56	0,65
TOTALE MINISTERI	€ 222.445.786.763,57	€ 19.844.611.680,12	8,19	€ 242.290.398.443,69	100,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su Dati R.G.S. -Importi aggiornati a maggio 2009 al netto dei trasferimenti (Cat. IV-V-VI-VII-XXVI)

PAGINA BIANCA

Ripartizione missioni 32 e 33 per missioni e programmi

PAGINA BIANCA

Ministero economia e finanze

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 1	-	-	-	-
Progr.1	-	-	-	-
Progr.2	-	-	-	-
Progr.3	-	-	-	-
Missione 3	**12.369.432.402**	**136.062.510**	**807.444.198**	**13.312.939.110**
Progr.1	10.097.243.234	111.068.658	659.121.631	10.867.433.524
Progr.4	1.907.097.609	20.977.882	124.490.344	2.052.565.835
Progr.5	334.688.209	3.681.537	21.847.571	360.217.317
Progr.6	30.403.350	334.434	1.984.651	32.722.435
Missione 4	**24.665.208.367**	**272.246.866**	**1.624.309.497**	**26.561.764.730**
Progr.10	24.363.146.999	268.924.221	1.604.591.721	26.236.662.941
Progr. 11	302.061.368	3.322.645	19.717.776	325.101.789
Missione 5	**251**	**3**	**16**	270
Progr. 8	251	3	16	270
Missione 7	**1.349.663.515**	**219.560.070**	**3.213.352.472**	**4.782.576.057**
Progr. 5	1.349.663.515	219.560.070	3.213.352.472	4.782.576.057
Missione 8	**71.081.538**	**781.890**	**4.640.017**	**76.503.445**
Progr. 4	71.081.538	781.890	4.640.017	76.503.445
Progr. 5		-	-	-
Missione 9	**52.320.000**	**575.515**	**3.415.313**	**56.310.827**
Progr. 3	52.320.000	575.515	3.415.313	56.310.827
Missione 11	**1.846.507.880**	**20.311.401**	**120.535.205**	**1.987.354.486**
Progr. 4	1.846.507.880	20.311.401	120.535.205	1.987.354.486
Missione 13	**6.507.754.435**	**71.584.643**	**424.809.190**	**7.004.148.268**
Progr. 8	6.507.754.435	71.584.643	424.809.190	7.004.148.268
Missione 14	**792.000.000**	**8.711.920**	**51.699.689**	**852.411.609**
Progr. 8	792.000.000	8.711.920	51.699.689	852.411.609
Missione 15	**274.632.131**	**3.020.926**	**17.927.267**	**295.580.324**
Progr. 3	240.611.265	2.646.700	15.706.474	258.964.439
Progr. 4	34.020.866	374.226	2.220.793	36.615.885
Missione 17	**161.172.732**	**1.772.884**	**10.520.934**	**173.466.550**
Progr. 15	161.172.732	1.772.884	10.520.934	173.466.550
Missione 18	**103.535.587**	**1.138.881**	**6.758.532**	**111.433.000**
Progr. 5	103.535.587	1.138.881	6.758.532	111.433.000
Missione 19	**10.000.000**	**109.999**	**652.774**	**10.762.773**
Progr. 1	10.000.000	109.999	652.774	10.762.773
Missione 20	-	-	-	-
Progr. 3	-	-	-	-
Missione 22	**486.900**	**5.356**	**31.784**	**524.039**
Progr. 10	486.900	5.356	31.784	524.039
Missione 24	**1.181.612.231**	**18.213.376**	**156.758.590**	**1.356.584.198**
Progr. 4	-	-	-	-
Progr. 5	89.290.813	3.787.780	48.660.003	141.738.596
Progr. 6	62.321.418	3.095.700	40.862.881	106.279.999
Progr. 7	1.030.000.000	11.329.896	67.235.706	1.108.565.603
Progr. 8	-	-	-	-

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 25	**9.079.168.904**	**99.869.943**	**592.664.401**	**9.771.703.249**
Progr. 2	9.079.168.904	99.869.943	592.664.401	9.771.703.249
Missione 26	**1.291.143**	**14.202**	**84.282**	**1.389.628**
Progr. 2	1.291.143	14.202	84.282	1.389.628
Missione 27	-	-	-	-
Progr. 5	-	-	-	-
Missione 29	**56.651.461.947**	**1.084.698.726**	**10.744.100.905**	**68.480.261.577**
Progr. 1	2.158.004.779	50.692.210	552.365.903	2.761.062.892
Progr. 2	1.855.850.516	71.310.204	898.145.681	2.825.306.401
Progr. 3	2.452.033.899	408.795.950	5.989.147.979	8.849.977.828
Progr. 4	21.716.726	2.102.999	29.876.013	53.695.738
Progr. 5	50.163.856.027	551.797.363	3.274.565.329	53.990.218.719
Missione 30	**155.303.639**	**1.708.324**	**10.137.815**	**167.149.779**
Progr. 1	155.303.639	1.708.324	10.137.815	167.149.779
Progr. 2	-	-	-	-
Missione 31	-	-	-	-
Progr. 1	-	-	-	-
Totale	**115.272.633.601**	**1.735.673.528**	**14.664.592.915**	**131.672.900.044**

Ministero sviluppo economico

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 10	**62.583.907**	**2.293.146**	**1.691.553,13**	**66.568.606**
Progr. 1	58.456.788	1.297.437	1.473.661,30	61.227.886
Progr. 2	3.822.379	665.199	169.441,81	4.657.020
Progr. 3	304.740	330.511	48.450,03	683.701
Missione 11	**2.685.144.105**	**14.352.373**	**61.993.588,78**	**2.761.490.067**
Progr. 1	2.525.534.546	11.635.957	58.073.950,16	2.595.244.453
Progr. 2	76.013.049	2.409.643	2.007.231,00	80.429.923
Progr. 3	83.596.510	306.773	1.912.407,62	85.815.690
Missione 12	**374.773.126**	**3.474.869**	**8.837.938,98**	**387.085.933**
Progr. 1	359.940.872	1.227.310	8.222.457,85	369.390.640
Progr. 2	9.081.362	1.117.692	344.299,48	10.543.353
Progr. 3	5.750.892	1.129.867	271.181,65	7.151.940
Missione 17	**919.853.810**	**2.103.942**	**20.883.038,59**	**942.840.790**
Progr. 14	919.853.810	2.103.942	20.883.038,59	942.840.790
Missione 28	**201.166.104**	**6.319.182**	**5.304.786,52**	**212.790.073**
Progr. 1	76.407.399	1.914.984	1.953.780,47	80.276.164
Progr. 2	16.626.890	203.184	398.269,91	17.228.343
Progr. 3	108.131.815	4.201.014	2.952.736,14	115.285.565
Totale	**4.243.521.051**	**28.543.512**	**98.710.906,00**	**4.370.775.469**

Ministero comunicazioni

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 15	**127.079.715**	**28.847.475**	**5.416.804,07**	**161.343.994**
Progr. 1	66.277.996	12.053.047	2.301.406,93	80.632.450
Progr. 2	58.445.727	15.834.008	2.940.482,88	77.220.218
Progr. 3	2.355.992	960.420	174.914,26	3.491.326
Missione 17	**5.560.385**	**1.435.813**	**267.394,53**	**7.263.592**
Progr.1	5.560.385	1.435.813	267.394,53	7.263.592
Missione 18	**2.132.051**	**1.345.335**	**241.634,40**	**3.719.020**
Progr.3	2.132.051	1.345.335	241.634,40	3.719.020
Totale	**134.772.151**	**31.628.623**	**5.925.833,00**	**172.326.607**

Ministero commercio internazionale

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 16	**57.008.976**	**7.669.804**	**558.918,00**	**65.237.698**
Progr. 1	5.859.944	2.919.415	142.612,66	8.921.972
Progr. 2	43.371.841	3.268.286	322.642,45	46.962.769
Progr. 3	7.777.191	1.482.103	93.662,89	9.352.957
Totale	**57.008.976**	**7.669.804**	**558.918,00**	**65.237.698**

Ministero lavoro

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 17	**1.686.905**	**11.451.627**	**478.939,11**	**13.617.471**
Progr. 12	1.686.905	11.451.627	478.939,11	13.617.471
Missione 25	**6.807.969**	**69.437.377**	**2.877.524,22**	**79.122.870**
Progr. 2	6.807.969	69.437.377	2.877.524,22	79.122.870
Missione 26	**1.865.849.387**	**319.611.839**	**27.479.136,67**	**2.212.940.363**
Progr. 1	60.652.427	56.187.772	2.756.319,22	119.596.518
Progr. 3	1.218.170.732	163.237.772	16.092.438,97	1.397.500.943
Progr. 4	414.904.158	88.323.908	6.812.299,75	510.040.366
Progr. 5	172.122.070	11.862.386	1.818.078,72	185.802.535
Totale	**1.874.344.261**	**400.500.843**	**30.835.600,00**	**2.305.680.704**

Ministero salute

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 17	**18.556.444**	**4.363.243**	**3.298.838,87**	**26.218.526**
Progr. 7	17.926.367	4.236.419	3.188.926,27	25.351.712
Progr. 8	630.077	126.824	109.912,60	866.813
Missione 20	**244.925.757**	**78.370.908**	**45.585.551,13**	**368.882.216**
Progr. 1	109.856.548	32.682.819	20.203.608,79	162.742.976
Progr. 2	80.686.919	22.129.794	14.654.603,89	117.471.317
Progr. 3	32.359.855	7.455.707	5.737.646,43	45.553.208
Progr. 4	13.921.317	3.901.384	2.536.618,76	20.359.319
Progr. 5	8.101.119	12.201.203	2.453.073,26	22.755.395
Totale	**263.482.201**	**82.734.151**	**48.884.390,00**	**395.100.742**

Miinistero solidarietà sociale

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 17	**753.952**	**564.317**	**22.814,28**	**1.341.083**
Progr. 13	753.952	564.317	22.814,28	1.341.083
Missione 24	**262.989.434**	**8.015.915**	**1.457.397,05**	**272.462.746**
Progr. 1	256.974.527	6.233.314	1.369.007,92	264.576.849
Progr. 2	4.690.288	1.524.526	73.553,96	6.288.368
Progr. 3	44.620	328	211,73	45.159
Progr. 4	1.279.999	257.747	14.623,44	1.552.370
Missione 27	**1.956.506**	**1.504.449**	**60.581,68**	**3.521.537**
Progr. 1	1.160.151	815.647	33.291,38	2.009.089
Progr. 4	796.355	688.802	27.290,30	1.512.447
Totale	**265.699.892**	**10.084.681**	**1.540.793,00**	**277.325.366**

Ministero giustizia

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 6	**7.171.571.120**	**33.591.872**	**266.755.162**	**7.471.918.154**
Progr. 1	2.596.625.056	14.993.560	107.441.298	2.719.059.914
Progr. 2	4.199.349.192	17.541.351	148.036.660	4.364.927.204
Progr. 3	155.395.174	823.704	6.147.619	162.366.497
Progr. 4	220.201.698	233.257	5.129.584	225.564.540
Totale	**7.171.571.120**	**33.591.872**	**266.755.162**	**7.471.918.154**

Ministero affari esteri

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 4	**834.445.818**	**285.491.476**	**117.073.546,00**	**1.237.010.840**
Progr. 1	8.543.386	2.843.174	1.165.130,59	12.551.691
Progr. 2	72.547.348	19.158.411	7.800.352,88	99.506.112
Progr. 4	37.187.198	8.722.966	3.537.477,75	49.447.642
Progr. 6	542.164.320	192.008.454	78.802.818,73	812.975.592
Progr. 7	5.766.803	2.445.380	1.007.472,23	9.219.655
Progr. 8	42.128.315	7.869.019	3.162.095,58	53.159.430
Progr. 9	126.108.448	52.444.072	21.598.198,25	200.150.718
Totale	**834.445.818**	**285.491.476**	**117.073.546,00**	**1.237.010.840**

Ministero pubblica istruzione

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 4	**8.117.316**	**16.403**	**55.700,22**	**8.189.420**
Progr. 5	8.117.316	16.403	55.700,22	8.189.420
Missione 17	**9.541.284**	**16.954**	**23.942,92**	**9.582.181**
Progr. 16	9.541.284	16.954	23.942,92	9.582.181
Missione 22	**46.466.790.472**	**113.882.873**	**675.465.923,87**	**47.256.139.269**
Progr.1	525.402.466	1.106.501	4.404.322,14	530.913.289
Progr.2	4.571.844.216	12.094.375	82.332.165,49	4.666.270.756
Progr.3	13.974.278.986	34.588.167	209.193.980,84	14.218.061.134
Progr.4	10.237.693.129	25.350.215	153.446.467,69	10.416.489.812
Progr.5	17.061.708.223	40.569.684	225.784.327,95	17.328.062.235
Progr.6	42.485.961	75.973	115.194,64	42.677.129
Progr.7	4.155.269	7.864	19.007,53	4.182.141
Progr.8	49.222.222	90.092	170.457,57	49.482.772
Progr.9	-	-	-	-
Totale	**46.484.449.072**	**113.916.230**	**675.545.567,00**	**47.273.910.869**

Ministero università

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 4	**156.611.015**	**536.662**	**146.084,74**	**157.293.761**
Progr. 3	156.611.015	536.662	146.084,74	157.293.761
Missione 17	**2.357.175.619**	**7.184.628**	**2.078.444,85**	**2.366.438.692**
Progr. 9	275.286.037	1.604.372	345.859,55	277.236.268
Progr. 10	2.081.889.582	5.580.257	1.732.585,30	2.089.202.424
Missione 23	**577.081.069**	**6.119.156**	**1.096.386,41**	**584.296.611**
Progr.1	59.348.873	570.394	104.816,43	60.024.083
Progr.2	425.525.975	2.132.078	487.736,60	428.145.790
Progr.3	92.206.221	3.416.684	503.833,38	96.126.738
Totale	**3.090.867.703**	**13.840.446**	**3.320.916,00**	**3.108.029.065**

Ministero interno

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 2	**559.330.455**	**25.078.315**	**20.330.908,95**	**604.739.679**
Progr. 1	559.330.455	25.078.315	20.330.908,95	604.739.679
Missione 3	**2.107.518.341**	**12.334.075**	**64.983.575,74**	**2.184.835.992**
Progr. 2	261.404.576	2.219.788	8.157.788,41	271.782.152
Progr. 3	1.846.113.765	10.114.288	56.825.787,33	1.913.053.840
Missione 7	**8.171.487.810**	**326.198.576**	**291.338.784,91**	**8.789.025.170**
Progr.1	2.386.908.156	89.517.978	84.285.118,42	2.560.711.253
Progr.2	2.500.658.226	66.421.790	84.431.256,47	2.651.511.272
Progr.3	3.216.422.603	169.895.825	120.545.673,33	3.506.864.101
Progr.4	67.498.825	362.983	2.076.736,68	69.938.544
Missione 8	**1.960.228.599**	**85.777.289**	**70.952.897,44**	**2.116.958.785**
Progr.2	8.702.772	235.736	294.484,17	9.232.992
Progr.3	1.951.525.827	85.541.553	70.658.413,27	2.107.725.794
Missione 27	**118.251.523**	**3.434.954**	**4.034.185,09**	**125.720.662**
Progr.2	44.499.628	1.088.345	1.489.222,04	47.077.195
Progr.3	69.938.866	2.120.841	2.398.611,97	74.458.319
Progr.5	3.813.029	225.768	146.351,07	4.185.148
Totale	**12.916.816.728**	**452.823.209**	**451.640.352,12**	**13.821.280.289**

Ministero ambiente

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 17	**60.368.551**	**856.632**	**1.222.539**	**62.447.722**
Progr. 3	60.368.551	856.632	1.222.539	62.447.722
Missione 18	**1.745.162.112**	**28.669.486**	**35.891.851**	**1.809.723.449**
Progr.1	547.789.457	5.307.353	10.746.097	563.842.906
Progr.3	760.536.418	8.193.563	15.035.801	783.765.782
Progr.5	300.289.408	3.043.680	5.909.752	309.242.839
Progr.6	49.256.463	1.163.153	1.062.892	51.482.507
Progr.7	60.955.214	2.539.205	1.470.250	64.964.669
Progr.8	26.335.152	8.422.533	1.667.061	36.424.746
Totale	**1.805.530.663**	**29.526.118**	**37.114.390**	**1.872.171.171**

Ministero infrastrutture

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 14	**1.413.979.638**	**26.989.976**	**18.351.755**	**1.459.321.369**
Progr.1	395.050.407	24.531.308	16.679.991	436.261.705
Progr.2	-			-
Progr.3	8.317.554	17.984.367	22.229.540	48.531.462
Progr.4	72.795.748	5.024.635	6.210.690	84.031.073
Progr.5	201.131.980	431.928	293.688	201.857.597
Progr.6	375.803.147	105.791	130.762	376.039.700
Progr.7	341.683.507	1.435.341	1.490.842	344.609.690
Progr.9	19.197.296	4.075.478	4.193.722	27.466.496
Missione 19	**577.157.256**	**7.493.225**	**7.753.064**	**592.403.544**
Progr.2	77.636.051	5.154.344	5.921.419	88.711.814
Progr.3	499.521.205	2.149.084	1.597.046	503.267.335
Totale	**1.991.136.894**	**37.044.218**	**51.499.899**	**2.079.681.011**

Ministero trasporti

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 7	**666.539.104**	**25.536.024**	**23.178.576**	**715.253.705**
Progr.7	666.539.104	25.536.024	23.178.576	715.253.705
Missione 13	**2.564.847.815**	**40.467.719**	**66.178.060**	**2.671.493.594**
Progr.1	460.148.674	12.435.607	13.933.534	486.517.815
Progr.2	229.227.415	3.130.660	5.720.974	238.079.049
Progr.3	113.293.795	1.554.188	2.830.286	117.678.269
Progr.4	62.528.618	906.667	1.581.545	65.016.830
Progr.5	39.956.903	584.594	1.012.713	41.554.210
Progr.6	1.411.996.960	18.387.063	34.882.849	1.465.266.872
Progr.7	247.695.450	3.468.940	6.216.158	257.380.548
Missione 17	**18.616.274**	**240.152**	**459.004**	**19.315.431**
Progr.6	18.616.274	240.152	459.004	19.315.431
Totale	**3.250.003.193**	**66.243.895**	**89.815.641**	**3.406.062.729**

Ministero difesa

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 5	**23.012.043.811**	**77.843.153**	**2.965.299.275,26**	**26.055.186.239**
Progr. 1	5.861.043.155	24.151.234	763.129.044,64	6.648.323.433
Progr. 2	5.098.985.249	25.163.339	671.474.845,03	5.795.623.433
Progr. 3	1.806.730.484	9.485.979	238.963.238,05	2.055.179.700
Progr. 4	2.770.950.677	10.525.621	359.161.088,86	3.140.637.387
Progr. 5	428.311.262	777.655	53.968.160,64	483.057.078
Progr. 6	6.871.950.319	7.597.809	856.987.492,54	7.736.535.621
Progr. 7	174.072.665	141.697	21.615.736,00	195.830.098
Missione 17	**73.627.490**	**86.769**	**9.191.718,74**	**82.905.978**
Progr. 11	73.627.490	86.769	9.191.718,74	82.905.978
Totale	**23.085.671.301**	**77.929.922**	**2.974.490.994,00**	**26.138.092.217**

Ministero politiche agricole

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 7	**164.016.222**	**8.843.289**	**14.477.191,74**	**187.336.703**
Progr. 6	164.016.222	8.843.289	14.477.191,74	187.336.703
Missione 8	**153.341.043**	**6.343.236**	**13.073.407,43**	**172.757.686**
Progr. 1	153.341.043	6.343.236	13.073.407,43	172.757.686
Missione 9	**1.094.647.460**	**8.197.276**	**84.432.904,20**	**1.187.277.640**
Progr. 1	985.763.567	4.707.100	75.392.957,90	1.065.863.625
Progr. 2	29.451.716	332.898	2.298.627,62	32.083.241
Progr. 4	25.982.066	259.984	2.019.750,08	28.261.801
Progr. 5	53.450.111	2.897.294	4.721.568,59	61.068.973
Missione 17	-	-	-	-
Progr. 2	-	-	-	-
Missione 18	**177.707.591**	**12.931.020**	**16.488.955,52**	**207.127.567**
Progr. 7	177.707.591	12.931.020	16.488.955,52	207.127.567
Progr. 8	-	-	-	-
Totale	**1.589.712.316**	**22.405.616**	**125.136.813,00**	**1.737.254.745**

Ministero beni culturali

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	Stanz. Mis 33 ripartito (C)	Stanziamento Ministero (A)+(B)+(C)
Missione 21	**1.273.609.980**	**100.934.378**	**188.570.703,86**	**1.563.115.062**
Progr. 1	45.751.915	1.736.127	3.724.632,24	51.212.674
Progr. 2	225.216.760	8.719.623	18.614.593,67	252.550.977
Progr. 3	690.579.899	62.104.419	114.148.862,45	866.833.180
Progr. 4	304.607.817	27.280.229	50.166.915,68	382.054.961
Progr. 5	7.453.589	1.096.959	1.920.505,03	10.471.053
Missione 17	**90.513.036**	**6.675.575**	**12.598.341,14**	**109.786.952**
Progr. 4	90.513.036	6.675.575	12.598.341,14	109.786.952
Totale	**1.364.123.016**	**107.609.953**	**201.169.045,00**	**1.672.902.014**

(*) importi aggiornati a maggio 2009 al netto dei trasferimenti (Cat. 4-5-6-7-26)

PAGINA BIANCA

Ripartizione missione 32 per missioni e programmi

PAGINA BIANCA

Ministero economia e finanze

78.808	**Anni/Persona Ministero**	
7.389	**Anni/Persona Mis 32**	
2.751	Progr. 1	
450	Progr. 2	
4.188	Progr. 3	
71.419	**Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32**	

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 1			
Progr.1			
Progr.2			
Progr.3			
Missione 3			
Progr.1			
Progr.4			
Progr.5			
Progr.6			
Missione 4	**99**	**0,20**	**932.058**
Progr.10	99	0,20	932.058
Progr. 11			
Missione 5			
Progr. 8			
Missione 7	**21.744**	**43,77**	**204.713.908**
Progr. 5	21.744	43,77	204.713.908
Missione 8			
Progr. 4			
Progr. 5			
Missione 9			
Progr. 3			
Missione 11			
Progr. 4			
Missione 13			
Progr. 8			
Missione 14			
Progr. 8			
Missione 15			
Progr. 3			
Progr. 4			
Missione 17			
Progr. 15			
Missione 18			
Progr. 5			
Missione 19			
Progr. 1			
Missione 20			
Progr. 3			
Missione 22			
Progr. 10			
Missione 24	**554**	**1,12**	**5.215.761**
Progr. 4			
Progr. 5	298	0,60	2.805.590
Progr. 6	256	0,52	2.410.171
Progr. 7			
Progr. 8			
Missione 25			
Progr. 2			
Missione 26			
Progr. 2			
Missione 27			
Progr. 5			
Missione 29	**49.023**	**98,69**	**461.538.351**
Progr. 1	2.863	5,76	26.954.374
Progr. 2	5.406	10,88	50.896.035
Progr. 3	40.556	81,64	381.823.825
Progr. 4	198	0,40	1.864.117
Progr. 5			
Missione 30			
Progr. 1			
Progr. 2			
Missione 31			
Progr. 1			
Totale	**49.676**	**100,00**	**467.686.170**

Stanz.Def.Mis 32 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 32 viene ripartito sui Programmi delle Missioni intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *	
Missione 1		**0,00**	-	
Progr.1		0,00	-	
Progr.2		0,00	-	
Progr.3		0,00	-	
Missione 3	**12.369.432.402**	**10,73**	**136.062.510**	
Progr.1	10.097.243.234	8,76	111.068.658	
Progr.4	1.907.097.609	1,65	20.977.882	
Progr.5	334.688.209	0,29	3.681.537	
Progr.6	30.403.350	0,03	334.434	
Missione 4	**24.665.208.367**	**21,40**	**271.314.807**	
Progr.10	24.363.146.999	21,14	267.992.163	
Progr. 11	302.061.368	0,26	3.322.645	
Missione 5	**251**	**0,00**	**3**	
Progr. 8	251	0,00	3	
Missione 7	**1.349.663.515**	**1,17**	**14.846.163**	
Progr. 5	1.349.663.515	1,17	14.846.163	
Missione 8	**71.081.538**	**0,06**	**781.890**	
Progr. 4	71.081.538	0,06	781.890	
Progr. 5		0,00	-	
Missione 9	**52.320.000**	**0,05**	**575.515**	
Progr. 3	52.320.000	0,05	575.515	
Missione 11	**1.846.507.880**	**1,60**	**20.311.401**	
Progr. 4	1.846.507.880	1,60	20.311.401	
Missione 13	**6.507.754.435**	**5,65**	**71.584.643**	
Progr. 8	6.507.754.435	5,65	71.584.643	
Missione 14	**792.000.000**	**0,69**	**8.711.920**	
Progr. 8	792.000.000	0,69	8.711.920	
Missione 15	**274.632.131**	**0,24**	**3.020.926**	
Progr. 3	240.611.265	0,21	2.646.700	
Progr. 4	34.020.866	0,03	374.226	
Missione 17	**161.172.732**	**0,14**	**1.772.884**	
Progr. 15	161.172.732	0,14	1.772.884	
Missione 18	**103.535.587**	**0,09**	**1.138.881**	
Progr. 5	103.535.587	0,09	1.138.881	
Missione 19	**10.000.000**	**0,01**	**109.999**	
Progr. 1	10.000.000	0,01	109.999	
Missione 20	**0**	**0,00**	-	Progr. già Salute poi assegnato anche al MEF
Progr. 3		0,00	-	
Missione 22	**486.900**	**0,00**	**5.356**	
Progr. 10	486.900	0,00	5.356	
Missione 24	**1.181.612.231**	**1,03**	**12.997.616**	
Progr. 4		0,00	-	Progr. già Solidarietà poi assegnato anche al MEF
Progr. 5	89.290.813	0,08	982.190	
Progr. 6	62.321.418	0,05	685.529	
Progr. 7	1.030.000.000	0,89	11.329.896	
Progr. 8		0,00	-	
Missione 25	**9.079.168.904**	**7,88**	**99.869.943**	
Progr. 2	9.079.168.904	7,88	99.869.943	
Missione 26	**1.291.143**	**0,00**	**14.202**	
Progr. 2	1.291.143	0,00	14.202	
Missione 27	**0**	**0,00**	-	
Progr. 5		0,00	-	
Missione 29	**56.651.461.947**	**49,15**	**623.160.375**	
Progr. 1	2.158.004.779	1,87	23.737.835	
Progr. 2	1.855.850.516	1,61	20.414.169	
Progr. 3	2.452.033.899	2,13	26.972.126	
Progr. 4	21.716.726	0,02	238.882	
Progr. 5	50.163.856.027	43,52	551.797.363	
Missione 30	**155.303.639**	**0,13**	**1.708.324**	
Progr. 1	155.303.639	0,13	1.708.324	
Progr. 2		0,00	-	
Missione 31		**0,00**	-	
Progr. 1		0,00	-	
Totale	**115.272.633.601**	**100,00**	**1.267.987.358**	

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 32, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 riparto (B)	% Mis 32 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 1		-		-
Progr.1		-		-
Progr.2		-		-
Progr.3		-		-
Missione 3	12.302.432.402	135.062.910	1,09	12.505.494.912
Progr.1	10.057.243.234	111.068.658	1,09	10.298.311.892
Progr.4	1.907.677.699	20.977.882	1,09	1.928.675.491
Progr.5	334.628.269	3.691.537	1,09	338.369.746
Progr.6	30.483.330	334.434	1,09	30.737.784
Missione 4	24.668.208.367	272.246.866	1,09	24.937.455.233
Progr.10	24.363.146.999	269.924.221	1,09	24.632.071.220
Progr. 11	302.061.369	3.322.645	1,09	305.384 013
Missione 5	251	3	1,09	254
Progr. 8	251	3	1,09	254
Missione 7	1.349.663.515	219.560.070	13,99	1.569.223.585
Progr. 5	1.349.663.515	219.560.070	13,99	1.569.223.585
Missione 8	71.081.538	781.890	1,09	71.863.428
Progr. 4	71.081.538	781.890	1,09	71.863.428
Progr. 5		-		-
Missione 9	52.320.000	575.515	1,09	52.895.515
Progr. 3	52.320.000	575.515	1,09	52.895.515
Missione 11	1.846.507.880	20.311.401	1,09	1.866.819.281
Progr. 4	1.846.507.880	20.311.401	1,09	1.866.819.281
Missione 13	6.507.754.435	71.584.643	1,09	6.579.339.078
Progr. 8	6.507.754 435	71.584.643	1,09	6.579 339 078
Missione 14	792.000.000	8.711.920	1,09	800.711.920
Progr. 8	792.000.000	8.711.920	1,09	800.711 920
Missione 15	274.632.131	3.020.926	1,09	277.653.057
Progr. 3	240.611.265	2.646.700	1,09	243 257 965
Progr. 4	34.020.866	374.226	1,09	34 395 092
Missione 17	161.172.732	1.772.884	1,09	162.945.616
Progr. 15	161.172.732	1.772.884	1,09	162.945 616
Missione 18	103.535.587	1.138.881	1,09	104.674.468
Progr. 5	103.535.587	1.138.881	1,09	104 674 468
Missione 19	10.000.000	109.999	1,09	10.109.999
Progr. 1	10.000.000	109.999	1,09	10.109 999
Missione 20	-	-		-
Progr. 3		-		-
Missione 22	486.900	5.356	1,09	492.256
Progr. 10	486.900	5.356	1,09	492 256
Missione 24	1.181.612.231	18.213.376	1,52	1.199.825.607
Progr. 4		-		-
Progr. 5	89.290.813	3.787.780	4,07	93 078 593
Progr. 6	62.321.418	3.095.700	4,73	65 417.118
Progr. 7	1.030.000.000	11.329.896	1,09	1.041 329 896
Progr. 8		-		-
Missione 25	9.079.168.904	99.869.943	1,09	9.179.038.847
Progr. 2	9.079.168.904	99.869.943	1,09	9.179.038 847
Missione 26	1.291.143	14.202	1,09	1.305.345
Progr. 2	1.291.143	14.202	1.09	1.305.345
Missione 27	-	-		-
Progr. 5		-		-
Missione 29	56.651.461.947	1.084.698.726	1,88	57.736.160.672
Progr. 1	2.158.004.779	50.692.210	2,30	2.208 696 939
Progr. 2	1.855 850.516	71.310.204	3,70	1.927 160 720
Progr. 3	2.452 033 899	408.795.950	14.29	2.860.829 849
Progr. 4	21.716.726	2.102.999	8,83	23 819 725
Progr. 5	50.163 856 027	551.797.363	1,09	50 715 653 390
Missione 30	155.303.639	1.708.324	1,09	157.011.963
Progr. 1	155 303 639	1.708.324	1,09	157 011 963
Progr. 2		-		-
Missione 31		-		-
Progr. 1		-		-
Totale	115.272.633.601	1.735.673.528	1,48	117.008.307.129

Ministero sviluppo economico

1.702	Anni/Persona Ministero
307	Anni/Persona Mis 32
151	Progr. 2
156	Progr. 3
1.395	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 10	**134**	**9,61**	**2.211.766**
Progr. 1	74	5,30	1.221.423
Progr. 2	40	2,87	660.229
Progr. 3	20	1,43	330.114
Missione 11	**658**	**47,17**	**10.860.759**
Progr. 1	506	36,27	8.351.891
Progr. 2	140	10,04	2.310.800
Progr. 3	12	0,86	198.069
Missione 12	**181**	**12,97**	**2.987.534**
Progr. 1	46	3,30	759.263
Progr. 2	67	4,80	1.105.883
Progr. 3	68	4,87	1.122.389
Missione 17	**55**	**3,94**	**907.814**
Progr. 14	55	3,94	907.814
Missione 28	**367**	**26,31**	**6.057.597**
Progr. 1	110	7,89	1.815.628
Progr. 2	11	0,79	181.563
Progr. 3	246	17,63	4.060.405
Totale	**1.395**	**100,00**	**23.025.470**

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 32 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 10,11,12,17 e 28 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 10	**62.583.907**	**1,47**	**81.381**
Progr. 1	58.456.788	1,38	76.014
Progr. 2	3.822.379	0,09	4.970
Progr. 3	304.740	0,01	396
Missione 11	**2.685.144.105**	**63,28**	**3.491.614**
Progr. 1	2.525.534.546	59,52	3.284.067
Progr. 2	76.013.049	1,79	98.843
Progr. 3	83.596.510	1,97	108.704
Missione 12	**374.773.126**	**8,83**	**487.334**
Progr. 1	359.940.872	8,48	468.047
Progr. 2	9.081.362	0,21	11.809
Progr. 3	5.750.892	0,14	7.478
Missione 17	**919.853.810**	**21,68**	**1.196.127**
Progr. 14	919.853.810	21,68	1.196.127
Missione 28	**201.166.104**	**4,74**	**261.585**
Progr. 1	76.407.399	1,80	99.356
Progr. 2	16.626.890	0,39	21.621
Progr. 3	108.131.815	2,55	140.609
Totale	**4.243.521.051**	**100,00**	**5.518.042**

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 32, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 10,11,12,17 e 28 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	% Mis 32 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 10	**62.583.907**	**2.293.146**	**3,53**	**64.877.053**
Progr. 1	58.456.788	1.297.437	2,17	59.754.225
Progr. 2	3.822.379	665.199	14,82	4.487.578
Progr. 3	304.740	330.511	52,03	635.251
Missione 11	**2.685.144.105**	**14.352.373**	**0,53**	**2.699.496.478**
Progr. 1	2.525.534.546	11.635.957	0,46	2.537.170.503
Progr. 2	76.013.049	2.409.643	3,07	78.422.692
Progr. 3	83.596.510	306.773	0,37	83.903.283
Missione 12	**374.773.126**	**3.474.869**	**0,92**	**378.247.994**
Progr. 1	359.940.872	1.227.310	0,34	361.168.182
Progr. 2	9.081.362	1.117.692	10,96	10.199.054
Progr. 3	5.750.892	1.129.867	16,42	6.880.758
Missione 17	**919.853.810**	**2.103.942**	**0,23**	**921.957.752**
Progr. 14	919.853.810	2.103.942	0,23	921.957.752
Missione 28	**201.166.104**	**6.319.182**	**3,05**	**207.485.286**
Progr. 1	76.407.399	1.914.984	2,45	78.322.383
Progr. 2	16.626.890	203.184	1,21	16.830.074
Progr. 3	108.131.815	4.201.014	3,74	112.332.829
Totale	**4.243.521.051**	**28.543.512**	**0,67**	**4.272.064.563**

Ministero comunicazioni

1.714	Anni/Persona Ministero		
370	Anni/Persona Miss 32		
123	Progr. 2		
247	Progr. 3		
1.344	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32		

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *	
Missione 15	1.211	90,10	20.995.190	
Progr. 1	459	34,15	7.957.714	
Progr. 2	705	52,46	12.222.633	
Progr. 3	47	3,50	814.842	
Missione 17	63	4,69	1.092.235	
Progr.1	63	4,69	1.092.235	
Missione 18	70	5,21	1.213.595	
Progr.3	70	5,21	1.213.595	
Totale	1.344	100,00	23.301.020	Stanz. Def. Mis 32 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 32 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 15, 17, e 18 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *	
Missione 15	127.079.715	94,29	7.852.285	
Progr. 1	66.277.996	49,18	4.095.333	
Progr. 2	58.445.727	43,37	3.611.375	
Progr. 3	2.355.992	1,75	145.577	
Missione 17	5.560.385	4,13	343.577	
Progr.1	5.560.385	4,13	343.577	
Missione 18	2.132.051	1,58	131.740	
Progr.3	2.132.051	1,58	131.740	
Totale	134.772.151	100,00	8.327.603	Stanz. Def. Mis 32 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 32, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 15, 17, e 18 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	% Mis 32 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 15	127.079.715	28.847.475	18,50	155.927.190
Progr. 1	66.277.996	12.053.047	15,39	78.331.043
Progr. 2	58.445.727	15.834.008	21,32	74.279.735
Progr. 3	2.355.992	960.420	28,96	3.316.412
Missione 17	5.560.385	1.435.813	20,52	6.996.198
Progr.1	5.560.385	1.435.813	20,52	6.996.198
Missione 18	2.132.051	1.345.335	38,69	3.477.386
Progr.3	2.132.051	1.345.335	38,69	3.477.386
Totale	134.772.151	31.628.623	19,01	166.400.774

Ministero commercio internazionale

378	Anni/Persona Ministero		
143	Anni/Persona Mis 32		
58	Progr. 2		
85	Progr. 3		
235	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32		

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *	
Missione 16	235	100,00	6.044.993	
Progr. 1	107	45,53	2.752.401	
Progr. 2	79	33,62	2.032.147	
Progr. 3	49	20,85	1.260.445	
Totale	235	100,00	6.044.993	Stanz. Def. Mis 32 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 32 viene ripartito sui Programmi della Missione 16 intestata al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *	
Missione 16	57.008.976	100,00	1.624.811	
Progr. 1	5.859.944	10,28	167.014	
Progr. 2	43.371.841	76,08	1.236.139	
Progr. 3	7.777.191	13,64	221.657	
Totale	57.008.976	100,00	1.624.811	Stanz. Def. Mis 32 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 32, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi della Missione 16 intestata al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	% Mis 32 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 16	57.008.976	7.669.804	11,86	64.678.780
Progr. 1	5.859.944	2.919.415	33,25	8.779.359
Progr. 2	43.371.841	3.268.286	7,01	46.640.127
Progr. 3	7.777.191	1.482.103	16,01	9.259.294
Totale	57.008.976	7.669.804	11,86	64.678.780

Ministero lavoro

8.999	Anni/Persona Ministero	
8.568	Anni/Persona Mis 32	
97	Progr. 2	
8.471	Progr. 3	
431	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32	

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 17	14	3,25	11.407.239
Progr. 12	14	3,25	11.407.239
Missione 25	85	19,72	69.258.234
Progr. 2	85	19,72	69.258.234
Missione 26	332	77,03	270.514.516
Progr. 1	67	15,55	54.591.785
Progr. 3	161	37,35	131.183.244
Progr. 4	95	22,04	77.406.262
Progr. 5	9	2,09	7.333.225
Totale	431	100,00	351.179.989

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 32 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 17, 25 e 26 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis32 ripartito *
Missione 17	1.686.905	0,09	44.389
Progr. 12	1.686.905	0,09	44.389
Missione 25	6.807.969	0,36	179.143
Progr. 2	6.807.969	0,36	179.143
Missione 26	1.865.849.387	99,55	49.097.323
Progr. 1	60.652.427	3,24	1.595.987
Progr. 3	1.218.170.732	64,99	32.054.528
Progr. 4	414.904.158	22,14	10.917.646
Progr. 5	172.122.070	9,18	4.529.161
Totale	1.874.344.261	100,00	49.320.854

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 32, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 17, 25 e 26 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	% Mis 32 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 17	1.686.905	11.451.627	87,16	13.138.532
Progr. 12	1.686.905	11.451.627	87,16	13.138.532
Missione 25	6.807.969	69.437.377	91,07	76.245.346
Progr. 2	6.807.969	69.437.377	91,07	76.245.346
Missione 26	1.865.849.387	319.611.839	14,62	2.185.461.226
Progr. 1	60.652.427	56 187.772	48,09	116.840.199
Progr. 3	1.218.170 732	163.237.772	11,82	1.381.408.504
Progr. 4	414 904.158	88.323.908	17,55	503.228.066
Progr. 5	172.122 070	11.862.386	6,45	183.984 456
Totale	1.874.344.261	400.500.843	17,61	2.274.845.104

Ministero salute

3.445	Anni/Persona Ministero	
419	Anni/Persona Mis 32	
176	Progr. 2	
243	Progr. 3	
3.026	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32	

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 17	64	2,12	628.150
Progr. 7	64	2,12	628.150
Progr. 8		0,00	-
Missione 20	2.962	97,88	29.071.569
Progr. 1	1.077	35,59	10.570.587
Progr. 2	600	19,83	5.888.907
Progr. 3	96	3,17	942.225
Progr. 4	112	3,70	1.099.263
Progr. 5	1.077	35,59	10.570.587
Totale	3.026	100,00	29.699.719

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 32 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 17 e 20 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 17	18.556.444	7,04	3.735.093
Progr. 7	17.926.367	6,80	3.608.269
Progr. 8	630.077	0,24	126.824
Missione 20	244.925.757	92,96	49.299.339
Progr. 1	109.856.548	41,69	22.112.232
Progr. 2	80.686.919	30,62	16.240.888
Progr. 3	32.359.855	12,28	6.513.482
Progr. 4	13.921.317	5,28	2.802.121
Progr. 5	8.101.119	3,07	1.630.616
Totale	263.482.201	100,00	53.034.432

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 32, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 17 e 20 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	% Mis 32 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 17	18.556.444	4.363.243	19,04	22.919.687
Progr. 7	17.926.367	4.236.419	19,12	22.162.786
Progr. 8	630.077	126.824	16,76	756.901
Missione 20	244.925.757	78.370.908	24,24	323.296.665
Progr. 1	109.856.548	32.682.819	22,93	142.539.367
Progr. 2	80.686.919	22.129.794	21,52	102.816.713
Progr. 3	32.359.855	7.455.707	18,73	39.815.562
Progr. 4	13.921.317	3.901.384	21,89	17.822.701
Progr. 5	8.101.119	12.201.203	60,10	20.302.322
Totale	263.482.201	82.734.151	23,90	346.216.352

Ministero solidarietà sociale

259	Anni/Persona Ministero	
128	Anni/Persona Mis 32	
62	Progr. 2	
66	Progr. 3	
131	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32	

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito °	
Missione 17	9	6,87	558.780	
Progr. 13	9	6,87	558.780	
Missione 24	98	74,81	6.084.495	
Progr. 1	70	53,44	4.346.068	
Progr. 2	24	18,32	1.490.080	
Progr. 3		0,00	-	
Progr. 4	4	3,05	248.347	
Missione 27	24	18,32	1.490.080	
Progr. 1	13	9,92	807.127	
Progr. 4	11	8,40	682.953	
Totale	131	100,00	8.133.355	Stanz. Def. Mis 32 Capitoli P

°Lo Stanziamento della Mis 32 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 17, 24 e 27 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito °	
Missione 17	753.952	0,28	5.537	
Progr. 13	753.952	0,28	5.537	
Missione 24	262.989.434	98,98	1.931.420	
Progr. 1	256.974.527	96,72	1.887.246	
Progr. 2	4.690.288	1,77	34.446	
Progr. 3	44.620	0,02	328	
Progr. 4	1.279.999	0,48	9.400	
Missione 27	1.956.506	0,74	14.369	
Progr. 1	1.160.151	0,44	8.520	
Progr. 4	796.355	0,30	5.849	
Totale	265.699.892	100,00	1.951.326	Stanz. Def. Mis 32 Capitoli F

°Lo Stanziamento della Mis 32, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 17, 24 e 27 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	% Mis 32 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 17	753.952	564.317	42,81	1.318.269
Progr. 13	753.952	564.317	42,81	1.318.269
Missione 24	262.989.434	8.015.915	2,96	271.005.349
Progr. 1	256.974.527	6 233 314	2,37	263.207.841
Progr. 2	4.690.288	1.524.526	24,53	6.214.814
Progr. 3	44.620	328	0,73	44.948
Progr. 4	1.279.999	257.747	16,76	1.537.746
Missione 27	1.956.506	1.504.449	43,47	3.460.955
Progr. 1	1.160.151	815 647	41,28	1.975.798
Progr 4	796.355	688.802	46,38	1.485.157
Totale	265.699.892	10.084.681	3,66	275.784.573

Ministero giustizia

108.872	Anni/Persona Ministero	
371	Anni/Persona Mis 32	
371	Progr. 2	
108.501	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32	

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *	
Missione 6	108.501	100,00	25.995.108	
Progr. 1	51.101	47,10	12.242.984	
Progr. 2	54.649	50,37	13.093.028	
Progr. 3	2.751	2,54	659.096	
Progr. 4		0,00	-	
Totale	108.501	100,00	25.995.108	Stanz. Def. Mis 32 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 32 viene ripartito sui Programmi della Missione 6 intestata al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *	
Missione 6	7.171.571.120	100,00	7.596.764	
Progr. 1	2.596.625.056	36,21	2.750.575	
Progr. 2	4.199.349.192	58,56	4.448.323	
Progr. 3	155.395.174	2,17	164.608	
Progr. 4	220.201.698	3,07	233.257	
Totale	7.171.571.120	100,00	7.596.764	Stanz. Def. Mis 32 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 32, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi della Missione 6 intestata al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	% Mis 32 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 6	7.171.571.120	33.591.872	0,47	7.205.162.992
Progr. 1	2.596.625.056	14.993.560	0,57	2.611.618.616
Progr. 2	4.199.349.192	17.541.351	0,42	4.216.890.544
Progr. 3	155.395.174	823.704	0,53	156.218.878
Progr. 4	220.201.698	233.257	0,11	220.434.955
Totale	7.171.571.120	33.591.872	0,47	7.205.162.992

Ministero affari esteri

9.687	Anni/Persona Ministero		
1.035	Anni/Persona Mis 32		
249	Progr. 2		
786	Progr. 3		
8.652	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32		

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 4	8.652	100,00	192.718.999
Progr. 1	85	0,98	1.893.333
Progr. 2	498	5,76	11.092.702
Progr. 4	206	2,38	4.588.548
Progr. 6	5.914	68,35	131.731.410
Progr. 7	81	0,94	1.804.235
Progr. 8	143	1,65	3.185.254
Progr. 9	1.725	19,94	38.423.517
Totale	8.652	100,00	192.718.999

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 32 viene ripartito sui Programmi della Missione 4 intestata al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 4	834.445.818	100,00	92.772.477
Progr. 1	8.543.386	1,02	949.841
Progr. 2	72.547.348	8,69	8.065.709
Progr. 4	37.187.198	4,46	4.134.419
Progr. 6	542.164.320	64,97	60.277.044
Progr. 7	5.766.803	0,69	641.145
Progr. 8	42.128.315	5,05	4.683.765
Progr. 9	126.108.448	15,11	14.020.555
Totale	834.445.818	100,00	92.772.477

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 32, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi della Missione 4 intestata al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	% Mis 32 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 4	834.445.818	285.491.476	25,49	1.119.937.294
Progr. 1	8.543.386	2.843.174	24,97	11.386.560
Progr. 2	72.547.348	19.158.411	20,89	91.705.759
Progr. 4	37.187.198	8.722.966	19,00	45.910.164
Progr. 6	542.164.320	192.008.454	26,15	734.172.774
Progr. 7	5.766.803	2.445.380	29,78	8.212.183
Progr. 8	42.128.315	7.869.019	15,74	49.997.334
Progr. 9	126.108.448	52.444.072	29,37	178.552.520
Totale	834.445.818	285.491.476	25,49	1.119.937.294

Ministero pubblica istruzione

1.107.939	Anni/Persona Ministero
604	Anni/Persona Mis 32
162	Progr. 2
443	Progr. 3
1.107.335	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 4	70	0,01	1.980
Progr. 5	70	0,01	1.980
Missione 17		0,00	-
Progr. 16		0,00	-
Missione 22	1.107.265	99,99	31.316.876
Progr.1	6.114	0,55	172.923
Progr.2	140.393	12,68	3.970.748
Progr.3	344.995	31,16	9.757.525
Progr.4	253.121	22,86	7.159.044
Progr.5	362.515	32,74	10.253.045
Progr.6	17	0,00	481
Progr.7	17	0,00	481
Progr.8	93	0,01	2.630
Progr.9		0,00	-
Totale	1.107.335	100,00	31.318.856

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 32 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 4, 17 e 22 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 4	8.117.316	0,02	14.424
Progr. 5	8.117.316	0,02	14.424
Missione 17	9.541.284	0,02	16.954
Progr. 16	9.541.284	0,02	16.954
Missione 22	46.466.790.472	99,96	82.565.996
Progr.1	525.402.466	1,13	933.578
Progr.2	4.571.844.216	9,84	8.123.627
Progr.3	13.974.278.986	30,06	24.830.643
Progr.4	10.237.693.129	22,02	18.191.171
Progr.5	17.061.708.223	36,70	30.316.640
Progr.6	42.485.961	0,09	75.493
Progr.7	4.155.269	0,01	7.383
Progr.8	49.222.222	0,11	87.462
Progr.9	0	0,00	-
Totale	46.484.449.072	100,00	82.597.374

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 32, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 4, 17 e 22 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	% Mis 32 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 4	8.117.316	16.403	0,20	8.133.719
Progr. 5	8.117.316	16.403	0,20	8.133.719
Missione 17	9.541.284	16.954	0,18	9.558.238
Progr. 16	9.541.284	16.954	0,18	9.558.238
Missione 22	46.466.790.472	113.882.873	0,24	46.580.673.345
Progr.1	525.402.466	1.106.501	0,21	526.508.967
Progr.2	4.571.844.216	12.094.375	0,26	4.583.938.591
Progr.3	13.974.278.986	34.588.167	0,25	14.008.867.153
Progr.4	10.237.693.129	25.350.215	0,25	10.263.043.344
Progr.5	17.061.708.223	40.569.684	0,24	17.102.277.907
Progr.6	42.485.961	75.973	0,18	42.561.934
Progr.7	4.155.269	7.864	0,19	4.163.133
Progr.8	49.222.222	90.092	0,18	49.312.314
Progr.9	-	-	#DIV/0!	-
Totale	46.484.449.072	113.916.230	0,24	46.598.365.302

Ministero università

584	Anni/Persona Ministero		
194	Anni/Persona Mis 32		
103	Progr. 2		
91	Progr. 3		
390	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32		

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 4	**13**	**3,33**	**316.534**
Progr. 3	13	3,33	316.534
Missione 17	**159**	**40,77**	**3.871.451**
Progr. 9	50	12,82	1.217.438
Progr. 10	109	27,95	2.654.014
Missione 23	**218**	**55,90**	**5.308.028**
Progr.1	20	5,13	486.975
Progr.2	63	16,15	1.533.971
Progr.3	135	34,62	3.287.081
Totale	**390**	**100,00**	**9.496.013**

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 32 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 4, 17 e 23 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 4	**156.611.015**	**5,07**	**220.128**
Progr. 3	156.611.015	5,07	220.128
Missione 17	**2.357.175.619**	**76,26**	**3.313.177**
Progr. 9	275.286.037	8,91	386.934
Progr. 10	2.081.889.582	67,36	2.926.243
Missione 23	**577.081.069**	**18,67**	**811.128**
Progr.1	59.348.873	1,92	83.419
Progr.2	425.525.975	13,77	598.107
Progr.3	92.206.221	2,98	129.602
Totale	**3.090.867.703**	**100,00**	**4.344.433**

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 32, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 4, 17 e 23 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	% Mis 32 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 4	**156.611.015**	**536.662**	**0,34**	**157.147.677**
Progr. 3	156.611.015	536.662	0,34	157.147.677
Missione 17	**2.357.175.619**	**7.184.628**	**0,30**	**2.364.360.247**
Progr. 9	275.286.037	1.604.372	0,58	276.890.408
Progr. 10	2.081.889.582	5.580.257	0,27	2.087.469 839
Missione 23	**577.081.069**	**6.119.156**	**1,05**	**583.200.225**
Progr.1	59.348.873	570.394	0,95	59.919.267
Progr.2	425.525.975	2.132 078	0,50	427.658.053
Progr.3	92.206.221	3.416.684	3,57	95.622.905
Totale	**3.090.867.703**	**13.840.446**	**0,45**	**3.104.708.149**

Ministero Interno

165.629	Anni/Persona Ministero	
1.275	Anni/Persona Mis 32	
394	Progr. 2	
881	Progr. 3	
164.354	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32	

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 2	9.462	5,76	22.070.453
Progr. 1	9.462	5,76	22.070.453
Missione 3	429	0,26	1.000.658
Progr. 2	349	0,21	814.055
Progr. 3	80	0,05	186.603
Missione 7	121.008	73,63	282.255.479
Progr.1	32.875	20,00	76.682.111
Progr.2	22.711	13,82	52.974.218
Progr.3	65.422	39,81	152.599.150
Progr.4		0,00	-
Missione 8	32.255	19,63	75.235.939
Progr.2	81	0,05	188.935
Progr.3	32.174	19,58	75.047.003
Missione 27	1.200	0,75	2.799.043
Progr.2	364	0,22	849.043
Progr.3	748	0,46	1.744.737
Progr.5	88	0,05	205.263
Totale	164.354	100,00	383.361.571

Stanz Def. Mis 32 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 32 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 2, 3, 7, 8 e 27 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 2	559.330.455	4,33	3.007.863
Progr. 1	559.330.455	4,33	3.007.863
Missione 3	2.107.518.341	16,32	11.333.417
Progr. 2	261.404.576	2,02	1.405.733
Progr. 3	1.846.113.765	14,29	9.927.685
Missione 7	8.171.487.810	63,26	43.943.097
Progr.1	2.386.908.156	18,48	12.835.868
Progr.2	2.500.658.226	19,36	13.447.571
Progr.3	3.216.422.603	24,90	17.296.675
Progr.4	67.498.825	0,52	362.983
Missione 8	1.960.228.599	15,18	10.541.350
Progr.2	8.702.772	0,07	46.800
Progr.3	1.951.525.827	15,11	10.494.550
Missione 27	118.251.523	0,92	635.911
Progr.2	44.499.628	0,34	239.302
Progr.3	69.938.866	0,54	376.104
Progr.5	3.813.029	0,03	20.505
Totale	12.916.816.728	100,00	69.461.638

Stanz Def. Mis 32 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 32, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 2, 3, 7, 8 e 27 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz Def. Mis 32 ripartito (B)	% Mis 32 su Stanz Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 2	559.330.455	25.078.315	4,29	584.408.770
Progr. 1	559.330.455	25.078.315	4,29	584.408.770
Missione 3	2.107.518.341	12.334.075	0,58	2.119.852.416
Progr. 2	261.404.576	2.219.788	0,84	263.624.364
Progr. 3	1.846.113.765	10.114.288	0,54	1.856.228.053
Missione 7	8.171.487.810	326.198.576	3,84	8.497.686.386
Progr 1	2 386 908.156	89.517.978	3,61	2 476 426 134
Progr 2	2 500.658 226	66.421.790	2,59	2.567 080 016
Progr 3	3 216 422.603	169.895.825	5,02	3.386 318 428
Progr.4	67 498.825	362.983	0,53	67.861 808
Missione 8	1.960.228.599	85.777.289	4,19	2.046.009.889
Progr.2	8.702.772	235 736	2,64	8 939 503
Progr.3	1 951 525 827	85 541 553	4,20	2 037 067 380
Missione 27	118.251.523	3.434.954	2,82	121.686.477
Progr.2	44.499.628	1.088.345	2,39	45.587.973
Progr.3	69.938 866	2.120.841	2,94	72 059.707
Progr 5	3 813 029	225 768	5,59	4 038 797
Totale	12.916.816.728	452.823.209	3,39	13.369.639.937

Ministero ambiente

1.035	Anni/Persona Ministero	
246	Anni/Persona Mis 32	
111	Progr. 2	
136	Progr. 3	
789	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32	

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 17	20	2,53	409.323
Progr. 3	20	2,53	409.323
Missione 18	769	97,47	15.738.484
Progr.1	61	7,73	1.248.436
Progr.3	125	15,84	2.558.271
Progr.5	40	5,07	818.647
Progr.6	39	4,94	798.181
Progr.7	102	12,93	2.087.549
Progr.8	402	50,95	8.227.400
Totale	789	100,00	16.147.807

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 32 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 17 e 18 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 17	60.368.551	3,34	447.309
Progr. 3	60.368.551	3,34	447.309
Missione 18	1.745.162.112	96,66	12.931.003
Progr.1	547.789.457	30,34	4.058.916
Progr.3	760.536.418	42,12	5.635.292
Progr.5	300.289.408	16,63	2.225.033
Progr.6	49.256.463	2,73	364.972
Progr.7	60.955.214	3,38	451.655
Progr.8	26.335.152	1,46	195.134
Totale	1.805.530.663	100,00	13.378.311

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 32, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 17 e 18 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	% Mis 32 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 17	60.368.551	856.632	1,40	61.225.183
Progr. 3	60.368.551	856.632	1,40	61.225.183
Missione 18	1.745.162.112	28.669.486	1,62	1.773.831.598
Progr.1	547.789.457	5.307.353	0,96	553.096.810
Progr.3	760.536.418	8.193.563	1,07	768.729.981
Progr.5	300.289.408	3.043.680	1,00	303.333.088
Progr.6	49.256.463	1.163.153	2,31	50.419.616
Progr.7	60.955.214	2.539.205	4,00	63.494.419
Progr.8	26.335.152	8.422.533	24,23	34.757.686
Totale	1.805.530.663	29.526.118	1,61	1.835.056.781

Ministero Infrastrutture

3.104	Anni/Persona Ministero
422	Anni/Persona Mis 32
151	Progr. 2
271	Progr. 3
2.682	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 14	2.437	90,87	26.989.976
Progr.1	2.215	82,59	24.531.308
Progr.2	-	0,00	-
Progr.3	0	0,00	-
Progr.4	-	0,00	-
Progr.5	39	1,45	431.928
Progr.6	-	0,00	-
Progr.7	46	1,72	509.454
Progr.9	137	5,11	1.517.286
Missione 19	245	9,13	2.713.395
Progr.2	73	2,72	808.481
Progr.3	172	6,41	1.904.914
Totale	**2.682**	**100,00**	**29.703.371**

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 32 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 14 e 19 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 14	1.413.979.638	71,01	17.984.367
Progr.1	395.050.407	19,84	5.024.635
Progr.2	0	0,00	-
Progr.3	8.317.554	0,42	105.791
Progr.4	72.795.748	3,66	925.887
Progr.5	201.131.980	10,10	2.558.192
Progr.6	375.803.147	18,87	4.779.830
Progr.7	341.683.507	17,16	4.345.863
Progr.9	19.197.296	0,96	244.170
Missione 19	577.157.256	28,99	7.340.847
Progr.2	77.636.051	3,90	987.451
Progr.3	499.521.205	25,09	6.353.396
Totale	**1.991.136.894**	**100,00**	**25.325.214**

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 32, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 14 e 19 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	% Mis 32 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 14	1.413.979.638	53.588.848	98,85	1.467.568.486
Progr.1	395.050.407	24.531.308	5,85	419.581.714
Progr.2	-	-	-	-
Progr.3	8.317.554	17.984.367	68,38	26.301.921
Progr.4	72.795.748	5.024.635	6,46	77.820.383
Progr.5	201.131.980	431.928	0,21	201.563.909
Progr.6	375.803.147	105.791	0,03	375.908.938
Progr.7	341.683.507	1.435.341	0,42	343.118.848
Progr.9	19.197.296	4.075.470	17,51	23.272.774
Missione 19	577.157.256	7.493.228	1,28	584.650.481
Progr.2	77.636.051	5.154.344	6,23	82.790.395
Progr.3	499.521.205	2.149.084	0,43	501.670.289
Totale	**1.991.136.894**	**37.044.218**	**1,83**	**2.028.181.112**

Ministero trasporti

17.157	Anni/Persona Ministero		
627	Anni/Persona Mis 32		
104	Progr. 2		
523	Progr. 3		
16.530	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32		

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *	
Missione 7	11.513	69,65	16.937.587	
Progr.7	11.513	69,65	16.937.587	
Missione 13	5.017	30,35	7.380.863	
Progr.1	4.418	26,73	6.499.632	
Progr.2	118	0,71	173.598	
Progr.3	63	0,38	92.684	
Progr.4	68	0,41	100.040	
Progr.5	47	0,28	69.145	
Progr.6	117	0,71	172.127	
Progr.7	186	1,13	273.638	
Missione 17		0,00	-	
Progr.6		0,00	-	
Totale	16.530	100,00	24.318.450	Stanz. Def. Mis 32 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 32 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 7, 13 e 17 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *	
Missione 7	666.539.104	20,51	8.598.437	
Progr.7	666.539.104	20,51	8.598.437	
Missione 13	2.564.847.815	78,92	33.086.856	
Progr.1	460.148.674	14,16	5.935.975	
Progr.2	229.227.415	7,05	2.957.062	
Progr.3	113.293.795	3,49	1.461.504	
Progr.4	62.528.618	1,92	806.627	
Progr.5	39.956.903	1,23	515.449	
Progr.6	1.411.996.960	43,45	18.214.936	
Progr.7	247.695.450	7,62	3.195.302	
Missione 17	18.616.274	0,57	240.152	
Progr.6	18.616.274	0,57	240.152	
Totale	3.250.003.193	100,00	41.925.445	Stanz. Def. Mis 32 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 32, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 7 , 13 e 17 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	% Mis 32 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 7	666.539.104	25.536.024	3,69	692.075.128
Progr.7	666.539.104	25.536.024	3,69	692.075.128
Missione 13	2.564.847.815	40.467.719	1,55	2.605.315.534
Progr.1	460.148.674	12.435.607	2,63	472.584.281
Progr.2	229.227.415	3.130.660	1,35	232.358.075
Progr.3	113.293.795	1.554.188	1,35	114.847.983
Progr.4	62.528.618	906.667	1,43	63.435.285
Progr.5	39.956.903	584.594	1,44	40.541.497
Progr.6	1.411.996.960	18.387.063	1,29	1.430.384.023
Progr.7	247.695.450	3.468.940	1,38	251.164.390
Missione 17	18.616.274	240.152	1,27	18.856.426
Progr.6	18.616.274	240.152	1,27	18.856.426
Totale	3.250.003.193	66.243.895	2,00	3.316.247.088

Ministero difesa

327.501	Anni/Persona Ministero	
1.350	Anni/Persona Mis 32	
280	Progr. 2	
1.070	Progr. 3	
326.151	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32	

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 5	326.003	99,95	59.111.061
Progr. 1	106.884	32,77	19.380.271
Progr. 2	115.887	35,53	21.012.701
Progr. 3	44.205	13,55	8.015.277
Progr. 4	45.610	13,98	8.270.033
Progr. 5	2.366	0,73	429.005
Progr. 6	11.052	3,39	2.003.955
Progr. 7			
Missione 17	148	0,05	26.835
Progr. 11	148	0,05	26.835
Totale	326.151	100,00	59.137.896

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 32 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 5 e 17 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 5	23.012.043.811	99,68	18.732.092
Progr. 1	5.861.043.155	25,39	4.770.963
Progr. 2	5.098.985.249	22,09	4.150.638
Progr. 3	1.806.730.484	7,83	1.470.701
Progr. 4	2.770.950.677	12,00	2.255.589
Progr. 5	428.311.262	1,86	348.651
Progr. 6	6.871.950.319	29,77	5.593.854
Progr. 7	174.072.665	0,75	141.697
Missione 17	73.627.490	0,32	59.934
Progr. 11	73.627.490	0,32	59.934
Totale	23.085.671.301	100,00	18.792.026

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 32, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 5 e 17 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	% Mis 32 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 5	23.012.043.811	77.843.153	0,34	23.089.886.964
Progr. 1	5.861.043.155	24.151.234	0,41	5.885.194.389
Progr. 2	5.098.985.249	25.163.339	0,49	5.124.148.588
Progr. 3	1.806.730.484	9.485.979	0,52	1.816.216.462
Progr. 4	2.770.950.677	10.525.621	0,38	2.781.476.298
Progr. 5	428.311.262	777.655	0,18	429.088.917
Progr. 6	6.871.950.319	7.597.809	0,11	6.879.548.128
Progr. 7	174.072.665	141.697	0,08	174.214.362,33
Missione 17	73.627.490	86.769	0,12	73.714.259
Progr. 11	73.627.490	86.769	0,12	73.714.259
Totale	23.085.671.301	77.929.922	0,34	23.163.601.223

Ministero politiche agricole

11.431	Anni/Persona Ministero	
265	Anni/Persona Mis 32	
98	Progr. 2	
167	Progr. 3	
11.166	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32	

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *	
Missione 7	**3.054**	**51,12**	**8.183.147**	
Progr. 6	3.054	51,12	8.183.147	
Missione 8	**2.137**	**35,77**	**5.726.059**	
Progr. 1	2.137	35,77	5.726.059	
Missione 9	**1.415**	**23,69**	**3.791.471**	
Progr. 1	276	4,62	739.538	
Progr. 2	80	1,34	214.359	
Progr. 4	58	0,97	155.410	
Progr. 5	1.001	16,76	2.682.164	
Missione 17		0,00	-	
Progr. 2		0,00	-	
Missione 18	**4559**	**76,31**	**12.215.772**	
Progr. 7	4559	76,31	12.215.772	
Progr. 8		0,00	-	
Totale	**5.974**	**100,00**	**16.007.243**	**Stanz. Def. Mis 32 Capitoli P**

*Lo Stanziamento della Mis 32 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 9,7,8,17 e 18 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *	
Missione 7	**164.016.222**	**10,32**	**660.143**	
Progr. 6	164.016.222	10,32	660.143	
Missione 8	**153.341.043**	**9,65**	**617.177**	
Progr. 1	153.341.043	9,65	617.177	
Missione 9	**1.094.647.460**	**68,86**	**4.405.805**	
Progr. 1	985.763.567	62,01	3.967.563	
Progr. 2	29.451.716	1,85	118.539	
Progr. 4	25.982.066	1,63	104.574	
Progr. 5	53.450.111	3,36	215.129	
Missione 17	-	0,00	-	
Progr. 2	-	0,00	-	
Missione 18	**177.707.591**	**11,18**	**715.249**	
Progr. 7	177.707.591	11,18	715.249	
Progr. 8	-			
Totale	**1.589.712.316**	**100,00**	**6.398.373**	**Stanz. Def. Mis 32 Capitoli F**

*Lo Stanziamento della Mis 32, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 9,7,8,17 e 18 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	% Mis 32 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 7	**164.016.222**	**8.843.289**	**5,12**	**172.859.511**
Progr. 6	164.016.222	8.843.289	5,12	172.859.511
Missione 8	**153.341.043**	**6.343.236**	**3,97**	**159.684.279**
Progr. 1	153.341.043	6.343.236	3,97	159.684.279
Missione 9	**1.094.647.460**	**8.197.276**	**0,74**	**1.102.844.736**
Progr. 1	985.763.567	4.707.100	0,48	990.470.668
Progr. 2	29.451.716	332.898	1,12	29.784.613
Progr. 4	25.982.066	259.984	0,99	26.242.051
Progr. 5	53.450.111	2.897.294	5,14	56.347.404
Missione 17	-	-		-
Progr. 2	-	-		-
Missione 18	**177.707.591**	**12.931.020**	**6,78**	**190.638.611**
Progr. 7	177.707.591	12.931.020	6,78	190.638.611
Progr. 8	-	-		-
Totale	**1.589.712.316**	**22.405.616**	**1,39**	**1.612.117.932**

Ministero beni culturali

19.762	Anni/Persona Ministero		
531	Anni/Persona Mis 32		
152	Progr. 2		
379	Progr. 3		
19.231	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32		

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 21	18.111	94,18	53.931.607
Progr. 1	16	0,08	47.645
Progr. 2	137	0,71	407.964
Progr. 3	12.297	63,94	36.618.462
Progr. 4	5.386	28,01	16.038.630
Progr. 5	276	1,44	821.883
Missione 17	1.120	5,82	3.335.177
Progr. 4	1.120	5,82	3.335.177
Totale	19.231	100,00	57.266.784

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 32 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 21 e 17 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 32 ripartito *
Missione 21	1.273.609.980	93,36	47.002.772
Progr. 1	45.751.915	3,35	1.688.481
Progr. 2	225.216.760	16,51	8.311.659
Progr. 3	690.579.899	50,62	25.485.957
Progr. 4	304.607.817	22,33	11.241.598
Progr. 5	7.453.589	0,55	275.076
Missione 17	90.513.036	6,64	3.340.397
Progr. 4	90.513.036	6,64	3.340.397
Totale	1.364.123.016	100,00	50.343.169

Stanz. Def. Mis 32 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 32, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 21 e 17 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Def. Mis 32 ripartito (B)	% Mis 32 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 21	1.273.609.980	100.934.378	7,34	1.374.544.358
Progr. 1	45.751.915	1.736.127	3,66	47.488.042
Progr. 2	225.216.760	8.719.623	3,73	233.936.383
Progr. 3	690.579.899	62.104.419	8,25	752.684.318
Progr. 4	304.607.817	27.280.229	8,22	331.888.045
Progr. 5	7.453.589	1.096.959	12,83	8.550.548
Missione 17	90.513.036	6.675.575	6,87	97.188.611
Progr. 4	90.513.036	6.675.575	6,87	97.188.611
Totale	1.364.123.016	107.609.953	7,31	1.471.732.969

PAGINA BIANCA

Ripartizione missione 33 per missioni e programmi

PAGINA BIANCA

Ministero economia e finanze

78.808	Anni/Persona Ministero			
7.389	Anni/Persona Mis 32			
2.751	Progr. 1			
450	Progr. 2			
4.188	Progr. 3			
71.419	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32			

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *
Missione 1			
Progr.1			
Progr.2			
Progr.3			
Missione 3			
Progr.1			
Progr.4			
Progr.5			
Progr.6			
Missione 4	99	0,20	14.229.201
Progr.10	99	0,20	14.229.201
Progr. 11			
Missione 5			
Progr. 8			
Missione 7	21.744	43,77	3.125.249.968
Progr. 5	21.744	43,77	3.125.249.968
Missione 8			
Progr. 4			
Progr. 5			
Missione 9			
Progr. 3			
Missione 11			
Progr. 4			
Missione 13			
Progr. 8			
Missione 14			
Progr. 8			
Missione 15			
Progr. 3			
Progr. 4			

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 1		-		-
Progr.1		-		-
Progr.2		-		-
Progr.3		-		-
Missione 3	12.369.432.402	807.444.198	6,13	13.176.876.600
Progr.1	10.097.243.234	659.121.631	6,13	10.756.364.865
Progr.4	1.907.097.609	124.490.344	6,13	2.031.587.953
Progr.5	334.688.209	21.847.571	6,13	356.535.780
Progr.6	30.403.350	1.984.651	6,13	32.388.001
Missione 4	24.665.208.367	1.624.309.497	6,18	26.289.517.864
Progr.10	24.363.146.999	1.604.591.721	6,18	25.967.738.720
Progr. 11	302.061.368	19.717.776	6,13	321.779.144
Missione 5	251	16	6,13	267
Progr. 8	251	16	6,13	267
Missione 7	1.349.663.515	3.213.352.472	70,42	4.563.015.987
Progr. 5	1.349.663.515	3.213.352.472	70,42	4.563.015.987
Missione 8	71.081.538	4.640.017	6,13	75.721.555
Progr. 4	71.081.538	4.640.017	6,13	75.721.555
Progr. 5		-	-	-
Missione 9	52.320.000	3.415.313	6,13	55.735.313
Progr. 3	52.320.000	3.415.313	6,13	55.735.313
Missione 11	1.846.507.880	120.535.205	6,13	1.967.043.085
Progr. 4	1.846.507.880	120.535.205	6,13	1.967.043.085
Missione 13	6.507.754.435	424.809.190	6,13	6.932.563.625
Progr. 8	6.507.754.435	424.809.190	6,13	6.932.563.625
Missione 14	792.000.000	51.699.689	6,13	843.699.689
Progr. 8	792.000.000	51.699.689	6,13	843.699.689
Missione 15	274.632.131	17.927.267	6,13	292.559.398
Progr. 3	240.611.265	15.706.474	6,13	256.317.739
Progr. 4	34.020.866	2.220.793	6,13	36.241.659

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *		Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 17				Missione 17	161.172.732	10.520.934	6,13	171.693.666
Progr. 15				Progr. 15	161.172.732	10.520.934	6,13	171.693.666
Missione 18				Missione 18	103.535.587	6.758.532	6,13	110.294.119
Progr. 5				Progr. 5	103.535.587	6.758.532	6,13	110.294.119
Missione 19				Missione 19	10.000.000	652.774	6,13	10.652.774
Progr. 1				Progr. 1	10.000.000	652.774	6,13	10.652.774
Missione 20				Missione 20	-	-	-	-
Progr. 3				Progr. 3		-	-	-
Missione 22				Missione 22	486.900	31.784	6,13	518.684
Progr. 10				Progr. 10	486.900	31.784	6,13	518.684
Missione 24	554	1,12	79.626.034	Missione 24	1.181.612.231	156.758.590	11,71	1.338.370.821
Progr. 4				Progr. 4		-	-	-
Progr. 5	298	0,60	42.831.332	Progr. 5	89.290.813	48.660.003	35,27	137.950.816
Progr. 6	256	0,52	36.794.702	Progr. 6	62.321.418	40.862.881	39,60	103.184.299
Progr. 7				Progr. 7	1.030.000.000	67.235.706	6,13	1.097.235.706
Progr. 8				Progr. 8		-	-	-
Missione 25				Missione 25	9.079.168.904	592.664.401	6,13	9.671.833.305
Progr. 2				Progr. 2	9.079.168.904	592.664.401	6,13	9.671.833.305
Missione 26				Missione 26	1.291.143	84.282	6,13	1.375.425
Progr. 2				Progr. 2	1.291.143	84.282	6,13	1.375.425
Missione 27				Missione 27	-	-	-	-
Progr. 5				Progr. 5		-	-	-
Missione 29	49.023	98,69	7.046.041.629	Missione 29	56.651.461.947	10.744.100.905	15,94	67.395.562.852
Progr. 1	2.863	5,76	411.496.995	Progr. 1	2.158.004.779	552.365.903	20,38	2.710.370.682
Progr. 2	5.406	10,88	777.000.613	Progr. 2	1.855.850.516	898.145.681	32,61	2.753.996.197
Progr. 3	40.556	81,64	5.829.085.619	Progr. 3	2.452.033.899	5.989.147.979	70,95	8.441.181.878
Progr. 4	198	0,40	28.458.402	Progr. 4	21.716.726	29.876.013	57,91	51.592.739
Progr. 5				Progr. 5	50.163.856.027	3.274.565.329	6,13	53.438.421.356
Missione 30				Missione 30	155.303.639	10.137.815	6,13	165.441.454
Progr. 1				Progr. 1	155.303.639	10.137.815	6,13	165.441.454
Progr. 2				Progr. 2		-	-	-
Missione 31				Missione 31		-	-	-
Progr. 1				Progr. 1		-	-	-
				Stanz. Def. Mis 33				
Totale	49.676	100,00	7.139.896.864	Capitoli P	Totale	115.272.633.601	14.664.592.915	11,29	129.937.226.516

*Lo Stanziamento della Mis 33 viene ripartito sui Programmi delle Missioni intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *
Missione 1		**0,00**	-
Progr.1		0,00	-
Progr.2		0,00	-
Progr.3		0,00	-
Missione 3	**12.369.432.402**	**10,73**	**807.444.198**
Progr.1	10.097.243.234	8,76	659.121.631
Progr.4	1.907.097.609	1,65	124.490.344
Progr.5	334.688.209	0,29	21.847.571
Progr.6	30.403.350	0,03	1.984.651
Missione 4	**24.665.208.367**	**21,40**	**1.610.080.296**
Progr.10	24.363.146.999	21,14	1.590.362.520
Progr. 11	302.061.368	0,26	19.717.776
Missione 5	**251**	**0,00**	16
Progr. 8	251	0,00	16
Missione 7	**1.349.663.515**	**1,17**	**88.102.504**
Progr. 5	1.349.663.515	1,17	88.102.504
Missione 8	**71.081.538**	**0,06**	**4.640.017**
Progr. 4	71.081.538	0,06	4.640.017
Progr. 5		0,00	-
Missione 9	**52.320.000**	**0,05**	**3.415.313**
Progr. 3	52.320.000	0,05	3.415.313
Missione 11	**1.846.507.880**	**1,60**	**120.535.205**
Progr. 4	1.846.507.880	1,60	120.535.205
Missione 13	**6.507.754.435**	**5,65**	**424.809.190**
Progr. 8	6.507.754.435	5,65	424.809.190
Missione 14	**792.000.000**	**0,69**	**51.699.689**
Progr. 8	792.000.000	0,69	51.699.689
Missione 15	**274.632.131**	**0,24**	**17.927.267**
Progr. 3	240.611.265	0,21	15.706.474
Progr. 4	34.020.866	0,03	2.220.793
Missione 17	**161.172.732**	**0,14**	**10.520.934**
Progr. 15	161.172.732	0,14	10.520.934
Missione 18	**103.535.587**	**0,09**	**6.758.532**
Progr. 5	103.535.587	0,09	6.758.532
Missione 19	**10.000.000**	**0,01**	**652.774**
Progr. 1	10.000.000	0,01	652.774
Missione 20	**0**	**0,00**	- Programma già Salute poi assegnato anche al MEF
Progr. 3		0,00	-
Missione 22	**486.900**	**0,00**	**31.784**
Progr. 10	486.900	0,00	31.784

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	Progr. già Solidarietà poi assegnato anche al MEF
Missione 24	**1.181.612.231**	**1,03**	**77.132.556**	
Progr. 4		0,00	-	
Progr. 5	89.290.813	0,08	5.828.671	
Progr. 6	62.321.418	0,05	4.068.179	
Progr. 7	1.030.000.000	0,89	67.235.706	
Progr. 8		0,00	-	
Missione 25	**9.079.168.904**	**7,88**	**592.664.401**	
Progr. 2	9.079.168.904	7,88	592.664.401	
Missione 26	**1.291.143**	**0,00**	**84.282**	
Progr. 2	1.291.143	0,00	84.282	
Missione 27	**0**	**0,00**	**-**	
Progr. 5		0,00	-	
Missione 29	**56.651.461.947**	**49,15**	**3.698.059.276**	
Progr. 1	2.158.004.779	1,87	140.868.908	
Progr. 2	1.855.850.516	1,61	121.145.068	
Progr. 3	2.452.033.899	2,13	160.062.360	
Progr. 4	21.716.726	0,02	1.417.611	
Progr. 5	50.163.856.027	43,52	3.274.565.329	
Missione 30	**155.303.639**	**0,13**	**10.137.815**	
Progr. 1	155.303.639	0,13	10.137.815	
Progr. 2		0,00	-	
Missione 31		**0,00**	**-**	
Progr. 1		0,00	-	
Totale	**115.272.633.601**	**100,00**	**7.524.696.051**	Stanz. Def. Mis 33 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 33, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

Ministero sviluppo economico

1.702	Anni/Persona Ministero
307	Anni/Persona Mis 32
151	Progr. 2
156	Progr. 3
1.395	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *
Missione 10	134	9,61	278.516
Progr. 1	74	5,30	153.807
Progr. 2	40	2,87	83.139
Progr. 3	20	1,43	41.570
Missione 11	658	47,17	1.367.637
Progr. 1	506	36,27	1.051.709
Progr. 2	140	10,04	290.987
Progr. 3	12	0,86	24.942
Missione 12	181	12,97	376.204
Progr. 1	46	3,30	95.610
Progr. 2	67	4,80	139.258
Progr. 3	68	4,87	141.336
Missione 17	55	3,94	114.316
Progr. 14	55	3,94	114.316
Missione 28	367	26,31	762.801
Progr. 1	110	7,89	228.632
Progr. 2	11	0,79	22.863
Progr. 3	246	17,63	511.305
Totale	**1.395**	**100,00**	**2.899.474**

Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 33 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 10,11,12,17 e 28 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *
Missione 10	62.583.907	1,47	1.413.037
Progr. 1	58.456.788	1,38	1.319.854
Progr. 2	3.822.379	0,09	86.303
Progr. 3	304.740	0,01	6.881
Missione 11	2.685.144.105	63,28	60.625.952
Progr. 1	2.525.534.546	59,52	57.022.241
Progr. 2	76.013.049	1,79	1.716.244
Progr. 3	83.596.510	1,97	1.887.466
Missione 12	374.773.126	8,83	8.461.735
Progr. 1	359.940.872	8,48	8.126.848
Progr. 2	9.081.362	0,21	205.042
Progr. 3	5.750.892	0,14	129.845
Missione 17	919.853.810	21,68	20.768.722
Progr. 14	919.853.810	21,68	20.768.722
Missione 28	201.166.104	4,74	4.541.986
Progr. 1	76.407.399	1,80	1.725.148
Progr. 2	16.626.890	0,39	375.407
Progr. 3	108.131.815	2,55	2.441.431
Totale	**4.243.521.051**	**100,00**	**95.811.432**

Stanz. Def. Mis 33 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 33, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 10,11,12,17 e 28 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 10	62.583.907	1.691.553	2,63	64.275.460
Progr. 1	58.456.788	1.473.661	2,46	59.930.449
Progr. 2	3.822.379	169.442	4,24	3.991.821
Progr. 3	304.740	48.450	13,72	353.190
Missione 11	2.685.144.105	61.993.589	2,26	2.747.137.693
Progr. 1	2.525.534.546	58.073.950	2,25	2.583.608.496
Progr. 2	76.013.049	2.007.231	2,57	78.020.280
Progr. 3	83.596.510	1.912.408	2,24	85.508.918
Missione 12	374.773.126	8.837.939	2,30	383.611.065
Progr. 1	359.940.872	8.222.458	2,23	368.163.330
Progr. 2	9.081.362	344.299	3,65	9.425.661
Progr. 3	5.750.892	271.182	4,50	6.022.073
Missione 17	919.853.810	20.883.039	2,22	940.736.849
Progr. 14	919.853.810	20.883.039	2,22	940.736.849
Missione 28	201.166.104	5.304.787	2,57	206.470.891
Progr. 1	76.407.399	1.953.780	2,49	78.361.179
Progr. 2	16.626.890	398.270	2,34	17.025.160
Progr. 3	108.131.815	2.952.736	2,66	111.084.551
Totale	**4.243.521.051**	**98.710.906**	**2,27**	**4.342.231.957**

Ministero comunicazioni

1.714	Anni/Persona Ministero	
370	Anni/Persona Miss 32	
123	Progr. 2	
247	Progr. 3	
1.344	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32	

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 15	1.211	90,10	3.674.608	
Progr. 1	459	34,15	1.392.771	
Progr. 2	705	52,46	2.139.223	
Progr. 3	47	3,50	142.615	
Missione 17	63	4,69	191.165	
Progr.1	63	4,69	191.165	
Missione 18	70	5,21	212.405	
Progr.3	70	5,21	212.405	
Totale	1.344	100,00	4.078.178	Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 33 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 15, 17, e 18 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 15	127.079.715	94,29	1.742.196	
Progr. 1	66.277.996	49,18	908.636	
Progr. 2	58.445.727	43,37	801.260	
Progr. 3	2.355.992	1,75	32.299	
Missione 17	5.560.385	4,13	76.230	
Progr.1	5.560.385	4,13	76.230	
Missione 18	2.132.051	1,58	29.229	
Progr.3	2.132.051	1,58	29.229	
Totale	134.772.151	100,00	1.847.655	Stanz. Def. Mis 33 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 33, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 15, 17, e 18 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 15	127.079.715	5.416.804	4,09	132.496.519
Progr. 1	66.277.996	2.301.407	3,36	68.579.403
Progr. 2	58.445.727	2.940.483	4,79	61.386.210
Progr. 3	2.355.992	174.914	6,91	2.530.906
Missione 17	5.560.385	267.395	4,59	5.827.780
Progr.1	5.560.385	267.395	4,59	5.827.780
Missione 18	2.132.051	241.634	10,18	2.373.685
Progr.3	2.132.051	241.634	10,18	2.373.685
Totale	134.772.151	5.925.833	4,21	140.697.984

Ministero commercio internazionale

378	Anni/Persona Ministero		
143	Anni/Persona Mis 32		
58	Progr. 2		
85	Progr. 3		
235	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32		

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 16	**235**	**100,00**	**241.573**	
Progr. 1	107	45,53	109.993	
Progr. 2	79	33,62	81.210	
Progr. 3	49	20,85	50.371	
Totale	**235**	**100,00**	**241.573**	**Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P**

*Lo Stanziamento della Mis 33 viene ripartito sui Programmi della Missione 16 intestata al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 16	**57.008.976**	**100,00**	**317.345**	
Progr. 1	5.859.944	10,28	32.620	
Progr. 2	43.371.841	76,08	241.433	
Progr. 3	7.777.191	13,64	43.292	
Totale	**57.008.976**	**100,00**	**317.345**	**Stanz. Def. Mis 33 Capitoli F**

*Lo Stanziamento della Mis 33, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi della Missione 16 intestata al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 16	**57.008.976**	**558.918**	**0,97**	**57.567.894**
Progr. 1	5.859.944	142.613	2,38	6.002.557
Progr. 2	43.371.841	322.642	0,74	43.694.483
Progr. 3	7.777.191	93.663	1,19	7.870.854
Totale	**57.008.976**	**558.918**	**0,97**	**57.567.894**

Ministero lavoro

8.999	Anni/Persona Ministero	
8.568	Anni/Persona Mis 32	
97	Progr. 2	
8.471	Progr. 3	
431	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32	

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 17	14	3,25	464.044	
Progr. 12	14	3,25	464.044	
Missione 25	85	19,72	2.817.413	
Progr. 2	85	19,72	2.817.413	
Missione 26	332	77,03	11.004.483	
Progr. 1	67	15,55	2.220.784	
Progr. 3	161	37,35	5.336.511	
Progr. 4	95	22,04	3.148.873	
Progr. 5	9	2,09	298.314	
Totale	431	100,00	14.285.940	Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 33 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 17, 25 e 26 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis33 ripartito *	
Missione 17	1.686.905	0,09	14.895	
Progr. 12	1.686.905	0,09	14.895	
Missione 25	6.807.969	0,36	60.111	
Progr. 2	6.807.969	0,36	60.111	
Missione 26	1.865.849.387	99,55	16.474.654	
Progr. 1	60.652.427	3,24	535.535	
Progr. 3	1.218.170.732	64,99	10.755.928	
Progr. 4	414.904.158	22,14	3.663.427	
Progr. 5	172.122.070	9,18	1.519.764	
Totale	1.874.344.261	100,00	16.549.660	Stanz. Def. Mis 33 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 33, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 17, 25 e 26 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 17	1.686.905	478.939	22,11	2.165.844
Progr. 12	1.686.905	478.939	22,11	2.165.844
Missione 25	6.807.969	2.877.524	29,71	9.685.493
Progr. 2	6.807.969	2.877.524	29,71	9.685.493
Missione 26	1.865.849.387	27.479.137	1,45	1.893.328.524
Progr. 1	60.652.427	2.756.319	4,35	63.408.746
Progr. 3	1.218.170.732	16.092.439	1,30	1.234.263.171
Progr. 4	414.904.158	6.812.300	1,62	421.716.458
Progr. 5	172.122.070	1.818.079	1,05	173.940.149
Totale	1.874.344.261	30.835.600	1,62	1.905.179.861

Ministero salute

3.445	Anni/Persona Ministero		
419	Anni/Persona Mis 32		
176	Progr. 2		
243	Progr. 3		
3.026	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32		

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 17	**64**	**2,12**	**61.795**	
Progr. 7	64	2,12	61.795	
Progr. 8		0,00	-	
Missione 20	**2.962**	**97,88**	**2.859.935**	
Progr. 1	1.077	35,59	1.039.889	
Progr. 2	600	19,83	579.325	
Progr. 3	96	3,17	92.692	
Progr. 4	112	3,70	108.141	
Progr. 5	1.077	35,59	1.039.889	
Totale	**3.026**	**100,00**	**2.921.730**	**Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P**

*Lo Stanziamento della Mis 33 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 17 e 20 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 17	**18.556.444**	**7,04**	**3.237.044**	
Progr. 7	17.926.367	6,80	3.127.132	
Progr. 8	630.077	0,24	109.913	
Missione 20	**244.925.757**	**92,96**	**42.725.616**	
Progr. 1	109.856.548	41,69	19.163.720	
Progr. 2	80.686.919	30,62	14.075.279	
Progr. 3	32.359.855	12,28	5.644.954	
Progr. 4	13.921.317	5,28	2.428.478	
Progr. 5	8.101.119	3,07	1.413.185	
Totale	**263.482.201**	**100,00**	**45.962.660**	**Stanz. Def. Mis 33 Capitoli F**

*Lo Stanziamento della Mis 33, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 17 e 20 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 17	**18.556.444**	**3.298.839**	**15,09**	**21.855.283**
Progr. 7	17.926.367	3.188.926	15,10	21.115.293
Progr. 8	630.077	109.913	14,85	739.990
Missione 20	**244.925.757**	**45.585.551**	**15,69**	**290.511.308**
Progr. 1	109.856.548	20.203.609	15,53	130.060.156
Progr. 2	80.686.919	14.654.604	15,37	95.341.523
Progr. 3	32.359.855	5.737.646	15,06	38.097.501
Progr. 4	13.921.317	2.536.619	15,41	16.457.935
Progr. 5	8.101.119	2.453.073	23,24	10.554.192
Totale	**263.482.201**	**48.884.390**	**15,65**	**312.366.591**

Ministero solidarietà sociale

259	Anni/Persona Ministero	
128	Anni/Persona Mis 32	
62	Progr. 2	
66	Progr. 3	
131	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32	

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 17	9	6,87	19.237	
Progr. 13	9	6,87	19.237	
Missione 24	98	74,81	209.466	
Progr. 1	70	53,44	149.618	
Progr. 2	24	18,32	51.298	
Progr. 3		0,00	-	
Progr. 4	4	3,05	8.550	
Missione 27	24	18,32	51.298	
Progr. 1	13	9,92	27.786	
Progr. 4	11	8,40	23.511	
Totale	131	100,00	280.000	Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 33 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 17, 24 e 27 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 17	753.952	0,28	3.578	
Progr. 13	753.952	0,28	3.578	
Missione 24	262.989.434	98,98	1.247.931	
Progr. 1	256.974.527	96,72	1.219.390	
Progr. 2	4.690.288	1,77	22.256	
Progr. 3	44.620	0,02	212	
Progr. 4	1.279.999	0,48	6.074	
Missione 27	1.956.506	0,74	9.284	
Progr. 1	1.160.151	0,44	5.505	
Progr. 4	796.355	0,30	3.779	
Totale	265.699.892	100,00	1.260.793	Stanz. Def. Mis 33 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 33, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 17, 24 e 27 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 17	753.952	22.814	2,94	776.766
Progr. 13	753.952	22.814	2,94	776.766
Missione 24	262.989.434	1.457.397	0,55	264.446.831
Progr. 1	256.974.527	1.369.008	0,53	258.343.535
Progr. 2	4.690.288	73.554	1,54	4.763.842
Progr. 3	44.620	212	0,47	44.832
Progr. 4	1.279.999	14.623	1,13	1.294.622
Missione 27	1.956.506	60.582	3,00	2.017.088
Progr. 1	1.160.151	33.291	2,79	1.193.442
Progr. 4	796.355	27.290	3,31	823.645
Totale	265.699.892	1.540.793	0,58	267.240.685

Ministero giustizia

108.872	Anni/Persona Ministero	
371	Anni/Persona Mis 32	
371	Progr. 2	
108.501	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32	

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 6	108.501	100,00	99.693.872	
Progr. 1	51.101	47,10	46.953.084	
Progr. 2	54.649	50,37	50.213.089	
Progr. 3	2.751	2,54	2.527.699	
Progr. 4		0,00	-	
Totale	108.501	100,00	99.693.872	Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 33 viene ripartito sui Programmi della Missione 6 intestata al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 6	7.171.571.120	100,00	167.061.290	
Progr. 1	2.596.625.056	36,21	60.488.214	
Progr. 2	4.199.349.192	58,56	97.823.571	
Progr. 3	155.395.174	2,17	3.619.921	
Progr. 4	220.201.698	3,07	5.129.584	
Totale	7.171.571.120	100,00	167.061.290	Stanz. Def. Mis 33 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 33, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi della Missione 6 intestata al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 6	7.171.571.120	266.755.162	3,59	7.438.326.282
Progr. 1	2.596.625.056	107.441.298	3,97	2.704.066.354
Progr. 2	4.199.349.192	148.036.660	3,41	4.347.385.852
Progr. 3	155.395.174	6.147.619	3,81	161.542.793
Progr. 4	220.201.698	5.129.584	2,28	225.331.282
Totale	7.171.571.120	266.755.162	3,59	7.438.326.282

Ministero affari esteri

9.687	Anni/Persona Ministero	
1.035	Anni/Persona Mis 32	
249	Progr. 2	
786	Progr. 3	
8.652	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32	

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 4	8.652	100,00	80.938.159	
Progr. 1	85	0,98	795.162	
Progr. 2	498	5,76	4.658.715	
Progr. 4	206	2,38	1.927.099	
Progr. 6	5.914	68,35	55.324.581	
Progr. 7	81	0,94	757.743	
Progr. 8	143	1,65	1.337.743	
Progr. 9	1.725	19,94	16.137.116	
Totale	8.652	100,00	80.938.159	Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 33 viene ripartito sui Programmi della Missione 4 intestata al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 4	834.445.818	100,00	36.135.387	
Progr. 1	8.543.386	1,02	369.968	
Progr. 2	72.547.348	8,69	3.141.638	
Progr. 4	37.187.198	4,46	1.610.379	
Progr. 6	542.164.320	64,97	23.478.238	
Progr. 7	5.766.803	0,69	249.729	
Progr. 8	42.128.315	5,05	1.824.352	
Progr. 9	126.108.448	15,11	5.461.083	
Totale	834.445.818	100,00	36.135.387	Stanz. Def. Mis 33 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 33, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi della Missione 4 intestata al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 4	834.445.818	117.073.546	12,30	951.519.364
Progr. 1	8.543.386	1.165.131	12,00	9.708.517
Progr. 2	72.547.348	7.800.353	9,71	80.347.701
Progr. 4	37.187.198	3.537.478	8,69	40.724.676
Progr. 6	542.164.320	78.802.819	12,69	620.967.139
Progr. 7	5.766.803	1.007.472	14,87	6.774.275
Progr. 8	42.128.315	3.162.096	6,98	45.290.411
Progr. 9	126.108.448	21.598.198	14,62	147.706.646
Totale	834.445.818	117.073.546	12,30	951.519.364

Ministero pubblica istruzione

1.107.939	Anni/Persona Ministero
604	Anni/Persona Mis 32
162	Progr. 2
443	Progr. 3
1.107.335	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33ripartito *
Missione 4	70	0,01	35.331
Progr. 5	70	0,01	35.331
Missione 17		0,00	-
Progr. 16		0,00	-
Missione 22	1.107.265	99,99	558.862.071
Progr.1	6.114	0,55	3.085.876
Progr.2	140.393	12,68	70.859.571
Progr.3	344.995	31,16	174.126.899
Progr.4	253.121	22,86	127.755.981
Progr.5	362.515	32,74	182.969.645
Progr.6	17	0,00	8.580
Progr.7	17	0,00	8.580
Progr.8	93	0,01	46.939
Progr.9		0,00	-
Totale	1.107.335	100,00	558.897.402

Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 4	8.117.316	55.700	0,68	8.173.016
Progr. 5	8.117.316	55.700	0,68	8.173.016
Missione 17	9.541.284	23.943	0,25	9.565.227
Progr. 16	9.541.284	23.943	0,25	9.565.227
Missione 22	46.466.790.472	675.465.924	1,43	47.142.256.396
Progr.1	525.402.466	4.404.322	0,83	529.806.788
Progr.2	4.571.844.216	82.332.165	1,77	4.654.176.381
Progr.3	13.974.278.986	209.193.981	1,47	14.183.472.967
Progr.4	10.237.693.129	153.446.468	1,48	10.391.139.597
Progr.5	17.061.708.223	225.784.328	1,31	17.287.492.551
Progr.6	42.485.961	115.195	0,27	42.601.156
Progr.7	4.155.269	19.008	0,46	4.174.277
Progr.8	49.222.222	170.458	0,35	49.392.680
Progr.9	-	-		-
Totale	46.484.449.072	675.545.567	1,43	47.159.994.639

*Lo Stanziamento della Mis 33 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 4, 17 e 22 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 33ripartito *
Missione 4	8.117.316	0,02	20.370
Progr. 5	8.117.316	0,02	20.370
Missione 17	9.541.284	0,02	23.943
Progr. 16	9.541.284	0,02	23.943
Missione 22	46.466.790.472	99,96	116.603.852
Progr.1	525.402.466	1,13	1.318.446
Progr.2	4.571.844.216	9,84	11.472.595
Progr.3	13.974.278.986	30,06	35.067.082
Progr.4	10.237.693.129	22,02	25.690.487
Progr.5	17.061.708.223	36,70	42.814.683
Progr.6	42.485.961	0,09	106.614
Progr.7	4.155.269	0,01	10.427
Progr.8	49.222.222	0,11	123.518
Progr.9	0	0,00	-
Totale	46.484.449.072	100,00	116.648.165

Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 33, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 4, 17 e 22 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

Ministero università

584	Anni/Persona Ministero	
194	Anni/Persona Mis 32	
103	Progr. 2	
91	Progr. 3	
390	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32	

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 4	13	3,33	42.653	
Progr. 3	13	3,33	42.653	
Missione 17	159	40,77	521.681	
Progr. 9	50	12,82	164.051	
Progr. 10	109	27,95	357.631	
Missione 23	218	55,90	715.261	
Progr.1	20	5,13	65.620	
Progr.2	63	16,15	206.704	
Progr.3	135	34,62	442.937	
Totale	390	100,00	1.279.596	Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 33 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 4, 17 e 23 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 4	156.611.015	5,07	103.432	
Progr. 3	156.611.015	5,07	103.432	
Missione 17	2.357.175.619	76,26	1.556.763	
Progr. 9	275.286.037	8,91	181.809	
Progr. 10	2.081.889.582	67,36	1.374.955	
Missione 23	577.081.069	18,67	381.125	
Progr.1	59.348.873	1,92	39.196	
Progr.2	425.525.975	13,77	281.033	
Progr.3	92.206.221	2,98	60.896	
Totale	3.090.867.703	100,00	2.041.320	Stanz. Def. Mis 33 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 33, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 4, 17 e 23 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 4	156.611.015	146.085	0,09	156.757.100
Progr. 3	156.611.015	146.085	0,09	156.757.100
Missione 17	2.357.175.619	2.078.445	0,09	2.359.254.063
Progr. 9	275.286.037	345.860	0,13	275.631.896
Progr. 10	2.081.889.582	1.732.585	0,08	2.083.622.167
Missione 23	577.081.069	1.096.396	0,19	578.177.465
Progr.1	59.348.873	104.816	0,18	59.453.689
Progr.2	425.525.975	487.737	0,11	426.013.712
Progr.3	92.206.221	503.833	0,54	92.710.054
Totale	3.090.867.703	3.320.916	0,11	3.094.188.619

Ministero Interno

165.629	Anni/Persona Ministero
1.275	Anni/Persona Mis 32
394	Progr. 2
881	Progr. 3
164.354	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 2	9.462	5,76	3.121.986	
Progr. 1	9.462	5,76	3.121.986	
Missione 3	429	0,26	141.549	
Progr. 2	349	0,21	115.153	
Progr. 3	80	0,05	26.396	
Missione 7	121.008	73,63	39.926.579	
Progr.1	32.875	20,00	10.847.103	
Progr.2	22.711	13,82	7.493.492	
Progr.3	65.422	39,81	21.585.983	
Progr.4		0,00	-	
Missione 8	32.255	19,63	10.642.534	
Progr.2	81	0,05	26.726	
Progr.3	32.174	19,58	10.615.809	
Missione 27	1.200	0,73	395.940	
Progr.2	364	0,22	120.102	
Progr.3	748	0,46	246.803	
Progr.5	88	0,05	29.036	
Totale	164.354	100,00	54.228.588	**Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P**

*Lo Stanziamento della Mis 33 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 2, 3, 7, 8 e 27 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 2	559.330.455	4,33	17.208.923	
Progr. 1	559.330.455	4,33	17.208.923	
Missione 3	2.107.518.341	16,32	64.842.027	
Progr. 2	261.404.576	2,02	8.042.636	
Progr. 3	1.846.113.765	14,29	56.799.391	
Missione 7	8.171.487.810	63,26	251.412.206	
Progr.1	2.386.908.156	18,48	73.438.015	
Progr.2	2.500.658.226	19,36	76.937.764	
Progr.3	3.216.422.603	24,90	98.959.690	
Progr.4	67.498.825	0,52	2.076.737	
Missione 8	1.960.228.599	15,18	60.310.363	
Progr.2	8.702.772	0,07	267.758	
Progr.3	1.951.525.827	15,11	60.042.605	
Missione 27	118.251.523	0,92	3.638.245	
Progr.2	44.499.628	0,34	1.369.120	
Progr.3	69.938.866	0,54	2.151.809	
Progr.5	3.813.029	0,03	117.315	
Totale	12.916.816.728	100,00	397.411.764	**Stanz. Def. Mis 33 Capitoli F**

*Lo Stanziamento della Mis 33, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 2, 3, 7, 8 e 27 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 2	559.330.455	20.330.909	3,51	579.661.364
Progr. 1	559.330.455	20.330.909	3,51	579.661.364
Missione 3	2.107.518.341	64.983.576	2,99	2.172.501.917
Progr. 2	261.404.576	8.157.788	3,03	269.562.365
Progr. 3	1.846.113.765	56.825.787	2,99	1.902.939.552
Missione 7	8.171.487.810	291.338.785	3,44	8.462.826.595
Progr.1	2.386.908.156	84.285.118	3,41	2.471.193.274
Progr.2	2.500.658.226	84.431.256	3,27	2.585.089.482
Progr.3	3.216.422.603	120.545.673	3,61	3.336.968.276
Progr.4	67.498.825	2.076.737	2,98	69.575.562
Missione 8	1.960.228.599	70.952.897	3,49	2.031.181.496
Progr.2	8.702.772	294.484	3,27	8.997.256
Progr.3	1.951.525.827	70.658.413	3,49	2.022.184.240
Missione 27	118.251.523	4.034.185	3,30	122.285.708
Progr.2	44.499.628	1.489.222	3,24	45.988.850
Progr.3	69.938.866	2.398.612	3,32	72.337.478
Progr.5	3.813.029	146.351	3,70	3.959.380
Totale	12.916.816.728	451.640.352	3,38	13.368.457.080

Ministero ambiente

1.035	Anni/Persona Ministero	
246	Anni/Persona Mis 32	
111	Progr. 2	
136	Progr. 3	
789	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32	

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *
Missione 17	20	2,53	57.656
Progr. 3	20	2,53	57.656
Missione 18	769	97,47	2.216.887
Progr.1	61	7,73	175.852
Progr.3	125	15,84	360.352
Progr.5	40	5,07	115.313
Progr.6	39	4,94	112.430
Progr.7	102	12,93	294.047
Progr.8	402	50,95	1.158.893
Totale	789	100,00	2.274.543

Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 33 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 17 e 18 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *
Missione 17	60.368.551	3,34	1.164.883
Progr. 3	60.368.551	3,34	1.164.883
Missione 18	1.745.162.112	96,66	33.674.964
Progr.1	547.789.457	30,34	10.570.245
Progr.3	760.536.418	42,12	14.675.449
Progr.5	300.289.408	16,63	5.794.439
Progr.6	49.256.463	2,73	950.462
Progr.7	60.955.214	3,38	1.176.203
Progr.8	26.335.152	1,46	508.168
Totale	1.805.530.663	100,00	34.839.847

Stanz. Def. Mis 33Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 33, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 17 e 18 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 17	60.368.551	1.222.539	1,98	61.591.090
Progr. 3	60.368.551	1.222.539	1,98	61.591.090
Missione 18	1.745.162.112	35.891.851	2,02	1.781.053.963
Progr.1	547.789.457	10.746.097	1,92	558.535.554
Progr.3	760.536.418	15.035.801	1,94	775.572.219
Progr.5	300.289.408	5.909.752	1,93	306.199.160
Progr.6	49.256.463	1.062.892	2,11	50.319.355
Progr.7	60.955.214	1.470.250	2,36	62.425.464
Progr.8	26.335.152	1.667.061	5,95	28.002.213
Totale	1.805.530.663	37.114.390	2,01	1.842.645.053

Ministero Infrastrutture

3.104	Anni/Persona Ministero	
422	Anni/Persona Mis 32	
151	Progr. 2	
271	Progr. 3	
2.682	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32	

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 14	**2.437**	**90,87**	**18.351.755**	
Progr.1	2.215	82,59	16.679.991	
Progr.2		0,00	-	
Progr.3	0	0,00	-	
Progr.4		0,00	-	
Progr.5	39	1,45	293.688	
Progr.6		0,00	-	
Progr.7	46	1,72	346.402	
Progr.9	137	5,11	1.031.674	
Missione 19	**245**	**9,13**	**1.844.965**	
Progr.2	73	2,72	549.724	
Progr.3	172	6,41	1.295.241	
Totale	**2.682**	**100,00**	**20.196.720**	**Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P**

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 14	**1.413.979.638**	**18.351.755**	**1,28**	**1.432.331.393**
Progr.1	395.050.407	#RIF!	#RIF!	#RIF!
Progr.2	-			-
Progr.3	8.317.554	22.229.540	72,77	30.547.094
Progr.4	72.795.748	6.210.690	7,86	79.006.438
Progr.5	201.131.980	293.688	0,15	201.425.669
Progr.6	375.803.147	130.762	0,03	375.933.909
Progr.7	341.683.507	1.490.842	0,43	343.174.349
Progr.9	19.197.296	4.193.722	17,93	23.391.018
Missione 19	**577.157.256**	**7.753.064**	**1,33**	**584.910.319**
Progr.2	77.636.051	5.921.419	7,09	83.557.470
Progr.3	499.521.205	1.597.046	0,32	501.118.251
Totale	**1.991.136.894**	**51.499.899**	**2,52**	**2.042.636.793**

*Lo Stanziamento della Mis 33 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 14 e 19 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 14	**1.413.979.638**	**71,01**	**22.229.540**	
Progr.1	395.050.407	19,84	6.210.690	
Progr.2	0	0,00	-	
Progr.3	8.317.554	0,42	130.762	
Progr.4	72.795.748	3,66	1.144.441	
Progr.5	201.131.980	10,10	3.162.048	
Progr.6	375.803.147	18,87	5.908.099	
Progr.7	341.683.507	17,16	5.371.695	
Progr.9	19.197.296	0,96	301.806	
Missione 19	**577.157.256**	**28,99**	**9.073.639**	
Progr.2	77.636.051	3,90	1.220.536	
Progr.3	499.521.205	25,09	7.853.102	
Totale	**1.991.136.894**	**100,00**	**31.303.179**	**Stanz. Def. Mis 33 Capitoli F**

*Lo Stanziamento della Mis 33, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 14 e 19 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

Ministero trasporti

17.157	Anni/Persona Ministero	
627	Anni/Persona Mis 32	
104	Progr. 2	
523	Progr. 3	
16.530	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32	

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 7	11.513	69,65	6.744.335	
Progr.7	11.513	69,65	6.744.335	
Missione 13	5.017	30,35	2.938.967	
Progr.1	4.418	26,73	2.588.072	
Progr.2	118	0,71	69.125	
Progr.3	63	0,38	36.906	
Progr.4	68	0,41	39.835	
Progr.5	47	0,28	27.533	
Progr.6	117	0,71	68.539	
Progr.7	186	1,13	108.959	
Missione 17		0,00	-	
Progr.6		0,00	-	
Totale	16.530	100,00	9.683.302	Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 33 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 7 , 13 e 17 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 7	666.539.104	20,51	16.434.242	
Progr.7	666.539.104	20,51	16.434.242	
Missione 13	2.564.847.815	78,92	63.239.093	
Progr.1	460.148.674	14,16	11.345.463	
Progr.2	229.227.415	7,05	5.651.850	
Progr.3	113.293.795	3,49	2.793.381	
Progr.4	62.528.618	1,92	1.541.711	
Progr.5	39.956.903	1,23	985.181	
Progr.6	1.411.996.960	43,45	34.814.310	
Progr.7	247.695.450	7,62	6.107.199	
Missione 17	18.616.274	0,57	459.004	
Progr.6	18.616.274	0,57	459.004	
Totale	3.250.003.193	100,00	80.132.339	Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 33, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 7 , 13 e 17 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 7	666.539.104	23.178.576	3,36	689.717.680
Progr.7	666.539.104	23.178.576	3,36	689.717.680
Missione 13	2.564.847.815	66.178.060	2,52	2.631.025.875
Progr.1	460.148.674	13.933.534	2,94	474 082 208
Progr.2	229.227.415	5.720 974	2,43	234 949 389
Progr.3	113.293.795	2.830.286	2,44	116.124.081
Progr.4	62.528.618	1.581.545	2,47	64.110.163
Progr.5	39.956.903	1.012.713	2,47	40.969.616
Progr.6	1.411.996.960	34.882.849	2,41	1.446.879.809
Progr.7	247.695.450	6.216.158	2,45	253.911.608
Missione 17	18.616.274	459.004	2,41	19.075.278
Progr.6	18.616.274	459.004	2,41	19.075.278
Totale	3.250.003.193	89.813.641	2,69	3.339.918.834

Ministero difesa

327.501	Anni/Persona Ministero		
1.350	Anni/Persona Mis 32		
280	Progr. 2		
1.070	Progr. 3		
326.151	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32		

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 5	326.003	99,95	107.743.990	
Progr. 1	106.884	32,77	35.325.162	
Progr. 2	115.887	35,53	38.300.653	
Progr. 3	44.205	13,55	14.609.752	
Progr. 4	45.610	13,98	15.074.105	
Progr. 5	2.366	0,73	781.963	
Progr. 6	11.052	3,39	3.652.686	
Progr. 7				
Missione 17	148	0,05	48.914	
Progr. 10	148	0,05	48.914	
Totale	326.151	100,00	107.792.904	Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 33 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 5 e 17 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 5	23.012.043.811	99,68	2.857.555.285	
Progr. 1	5.861.043.155	25,39	727.803.883	
Progr. 2	5.098.985.249	22,09	633.174.192	
Progr. 3	1.806.730.484	7,83	224.353.486	
Progr. 4	2.770.950.677	12,00	344.086.984	
Progr. 5	428.311.262	1,86	53.186.198	
Progr. 6	6.871.950.319	29,77	853.334.807	
Progr. 7	174.072.665	0,75	21.615.736	
Missione 17	73.627.490	0,32	9.142.805	
Progr. 10	73.627.490	0,32	9.142.805	
Totale	23.085.671.301	100,00	2.866.698.090	Stanz. Def. Mis 33 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 33, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 5 e 17 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 5	23.012.043.811	2.965.299.275	11,41	25.977.343.086
Progr. 1	5.861.043.155	763.129.045	11,52	6.624.172.200
Progr. 2	5.098.985.249	671.474.845	11,64	5.770.460.094
Progr. 3	1.806.730.484	238.963.238	11,68	2.045.693.722
Progr. 4	2.770.950.677	359.161.089	11,47	3.130.111.766
Progr. 5	428.311.262	53.968.161	11,19	482.279.423
Progr. 6	6.871.950.319	856.987.493	11,09	7.728.937.812
Progr. 7	174.072.665	21.615.736	11,05	195.688.401,00
Missione 17	73.627.490	9.191.719	11,10	82.819.209
Progr. 10	73.627.490	9.191.719	11,10	82.819.209
Totale	23.085.671.301	2.974.490.994	11,41	26.060.162.295

Ministero politiche agricole

11.431	Anni/Persona Ministero
265	Anni/Persona Mis 32
98	Progr. 2
167	Progr. 3
11.166	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *
Missione 7	3.054	51,12	1.962.447
Progr. 6	3.054	51,12	1.962.447
Missione 8	2.137	35,77	1.373.199
Progr. 1	2.137	35,77	1.373.199
Missione 9	1.415	23,69	909.254
Progr. 1	276	4,62	177.353
Progr. 2	80	1,34	51.407
Progr. 4	58	0,97	37.270
Progr. 5	1.001	16,76	643.225
Missione 17		0,00	-
Progr. 2		0,00	-
Missione 18	4559	76,31	2.929.534
Progr. 7	4559	76,31	2.929.534
Progr. 8		0,00	-
Totale	5.974	100,00	3.838.788 Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P

*Lo Stanziamento della Mis 33 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 9,7,8,17 e 18 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *
Missione 7	164.016.222	10,32	12.514.745
Progr. 6	164.016.222	10,32	12.514.745
Missione 8	153.341.043	9,65	11.700.209
Progr. 1	153.341.043	9,65	11.700.209
Missione 9	1.094.647.460	68,86	83.523.650
Progr. 1	985.763.567	62,01	75.215.605
Progr. 2	29.451.716	1,85	2.247.221
Progr. 4	25.982.066	1,63	1.982.480
Progr. 5	53.450.111	3,36	4.078.343
Missione 17	-	0,00	-
Progr. 2	-	0,00	-
Missione 18	177.707.591	11,18	13.559.422
Progr. 7	177.707.591	11,18	13.559.422
Progr. 8	-		
Totale	1.589.712.316	100,00	121.298.025 Stanz. Def. Mis 33 Capitoli F

*Lo Stanziamento della Mis 33, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 9,7,8,17 e 18 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 7	164.016.222	14.477.192	8,11	178.493.414
Progr. 6	164.016.222	14.477.192	8,11	178.493.414
Missione 8	153.341.043	13.073.407	7,86	166.414.450
Progr. 1	153.341.043	13.073.407	7,86	166.414.450
Missione 9	1.094.647.460	84.432.904	7,16	1.179.080.364
Progr. 1	985.763.567	75.392.958	7,10	1.061.156.525
Progr. 2	29.451.716	2.298.628	7,24	31.750.343
Progr. 4	25.982.066	2.019.750	7,21	28.001.816
Progr. 5	53.450.111	4.721.569	8,12	58.171.679
Missione 17	-	-		-
Progr. 2	-	-		-
Missione 18	177.707.591	16.488.956	8,49	194.196.547
Progr. 7	177.707.591	16.488.956	8,49	194.196.547
Progr. 8	-	-		-
Totale	1.589.712.316	125.136.813	7,30	1.714.849.129

Ministero beni culturali

19.762	Anni/Persona Ministero		
531	Anni/Persona Mis 32		
152	Progr. 2		
379	Progr. 3		
19.231	Anni/Persona Ministero al netto della Mis 32		

	Anni/Persona	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 21	**18.111**	**94,18**	**87.027.210**	
Progr. 1	16	0,08	76.883	
Progr. 2	137	0,71	658.314	
Progr. 3	12.297	63,94	59.089.702	
Progr. 4	5.386	28,01	25.880.876	
Progr. 5	276	1,44	1.326.239	
Missione 17	**1.120**	**5,82**	**5.381.838**	
Progr. 4	1.120	5,82	5.381.838	
Totale	**19.231**	**100,00**	**92.409.048**	**Stanz. Def. Mis 33 Capitoli P**

*Lo Stanziamento della Mis 33 viene ripartito sui Programmi delle Missioni 21 e 17 intestate al Ministero secondo le percentuali che rispecchiano la ripartizione dei Programmi per Anni/Persona

	Stanziamento definitivo Ministero	% sul totale	Stanziamento Mis 33 ripartito *	
Missione 21	**1.273.609.980**	**93,36**	**101.543.494**	
Progr. 1	45.751.915	3,35	3.647.749	
Progr. 2	225.216.760	16,51	17.956.280	
Progr. 3	690.579.899	50,62	55.059.160	
Progr. 4	304.607.817	22,33	24.286.039	
Progr. 5	7.453.589	0,55	594.266	
Missione 17	**90.513.036**	**6,64**	**7.216.503**	
Progr. 4	90.513.036	6,64	7.216.503	
Totale	**1.364.123.016**	**100,00**	**108.759.997**	**Stanz. Def. Mis 33 Capitoli F**

*Lo Stanziamento della Mis 33, al netto dei Trasferimenti, viene ripartito sui Programmi delle Missioni 21 e 17 intestate al Ministero secondo le percentuali dei Programmi sullo Stanziamento definitivo

	Stanz. Def. Ministero (netto Mis 32 e 33) (A)	Stanz. Mis 33 ripartito (B)	% Mis 33 su Stanz. Def. Totale Ministero	Stanziamento Ministero (A)+(B)
Missione 21	**1.273.609.980**	**188.570.704**	**12,90**	**1.462.180.683**
Progr. 1	45.751.915	3.724.632	7,53	49.476.547
Progr. 2	225.216.760	18.614.594	7,63	243.831.354
Progr. 3	690.579.899	114.148.862	14,18	804.728.761
Progr. 4	304.607.817	50.166.916	14,14	354.774.733
Progr. 5	7.453.589	1.920.505	20,49	9.374.094
Missione 17	**90.513.036**	**12.598.341**	**12,22**	**103.111.377**
Progr. 4	90.513.036	12.598.341	12,22	103.111.377
Totale	**1.364.123.016**	**201.169.045**	**12,85**	**1.565.292.061**